

---

# Préserver les valeurs communes de l'Union européenne au sein des États membres

---

Vue d'ensemble des  
mécanismes de  
surveillance, de prévention  
et d'application à l'échelle  
de l'Union européenne

---



ÉTUDE

---

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteurs: Maria Diaz Crego, Rafał Mańko et Wouter van Ballegooij  
PE 652.088 — Septembre 2020



# Préserver les valeurs communes de l'Union européenne au sein des États membres

---

Vue d'ensemble des mécanismes de surveillance,  
de prévention et d'application à l'échelle de l'Union  
européenne

La présente étude analyse les mécanismes existants et envisagés mis à la disposition des institutions de l'Union et qui peuvent être utilisés pour contrôler et faire respecter les valeurs de l'Union par les États membres. Plus particulièrement, l'étude examine le statut et la signification des valeurs européennes [article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE)] et se penche sur les mécanismes existants de surveillance et de prévention (le Semestre européen, le tableau de bord de la justice dans l'UE, le cadre pour l'état de droit de la Commission, les dialogues sur l'état de droit du Conseil et le volet «prévention» de l'article 7 du traité UE) ainsi que sur les mécanismes d'exécution (le renvoi préjudiciel, les procédures d'infraction et le volet «sanction» de l'article 7 du traité UE). Sont également analysés un certain nombre de mécanismes proposés: le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux; le cycle d'examen de l'état de droit; les dialogues réexaminés du Conseil sur l'état de droit; et la conditionnalité budgétaire en rapport avec l'état de droit.

## **AUTEUR(S)**

Maria Diaz Crego (sections 2, 3.3, 3.4, 3.5, 4.2, 4.3 et 5.3) et Rafał Mańko (sections 4.1 et 5.4), service de recherche pour les députés, Wouter van Ballegooij (sections 3.1, 3.2, 5.1 et 5.2), Unité «Évaluation ex post». Les sections 1 et 6 ont été rédigées conjointement par les coauteurs.

Le présent document a été élaboré par le service de recherche pour les députés et la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne qui dépendent de la direction générale des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat du Parlement européen.

Pour contacter les auteurs, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: [eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN

Traductions: DE, FR

Manuscrit achevé en septembre 2020.

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR**

Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

Bruxelles © Union européenne, 2020.

PE 652.088

ISBN: 978-92-846-7160-1

DOI:10.2861/32404

CAT: QA-02-20-765-FR-N

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## Synthèse

L'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE) établit que l'Union européenne 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». Cette disposition définit le noyau constitutionnel de l'Union au moyen d'un ensemble de valeurs partagées par les États membres. Les valeurs fondatrices de l'Union sont contraignantes non seulement à l'égard des institutions européennes, mais également à l'égard des États membres, car tant les pays candidats que les États membres sont tenus de respecter ces valeurs conformément aux traités (articles 7 et 49 du traité UE) et leur non-respect peut avoir certaines conséquences (l'impossibilité d'accéder à l'Union ou la possibilité de sanctions, par exemple).

Le droit primaire de l'Union prévoit différents mécanismes qui peuvent être utilisés, et qui le sont, pour contrôler les valeurs de l'Union dans les États membres, en prévenir les violations et en garantir le respect. Il s'agit de deux procédures établies à l'article 7 du traité UE (de prévention et de sanction), les procédures d'infraction [articles 258 et 259 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)] et le renvoi préjudiciel (article 267 du traité FUE). Alors que les premiers mécanismes sont destinés à être utilisés uniquement en cas de menaces systémiques ou de violation des valeurs de l'Union et qu'ils se caractérisent par le rôle prépondérant à cet égard du Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil») et le Conseil européen, les deux autres mécanismes peuvent être qualifiés d'outils judiciaires pour lesquels la Cour de justice de l'Union européenne occupe le premier rôle.

Bien que les traités prévoient déjà un éventail d'outils pouvant servir à préserver les valeurs de l'Union au sein des États membres, depuis 2007, les institutions européennes ont établi un large éventail d'autres mécanismes destinés à suivre et à prévenir les violations des valeurs de l'Union dans les États membres. Entre 2012 et 2014, les institutions de l'Union ont conçu trois outils de surveillance et de prévention à cet effet. En 2013, la Commission européenne a établi le tableau de bord de la justice dans l'UE, dont l'objectif est d'analyser l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes judiciaires des États membres, et de renforcer le processus du Semestre européen de gouvernance économique. Un an plus tard, en 2014, la Commission a créé le cadre pour l'état de droit, mécanisme préventif visant à traiter les menaces qui pèsent sur les valeurs de l'Union avant que les procédures de l'article 7 du traité FUE ne soient engagées, et le Conseil a décidé de mettre en place son dialogue annuel sur l'état de droit.

Toutefois, ces nouveaux mécanismes n'ont pas mis un terme au débat sur l'efficacité de la boîte à outils de l'Union destinée à corriger les défaillances des États membres au regard des valeurs de l'Union. En octobre 2016, le Parlement a invité la Commission à établir un pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux afin de contrôler le respect de ces valeurs dans les États membres. Bien qu'au départ la Commission n'ait pas donné suite à cette proposition, elle a décidé, en 2019, de faire le bilan des enseignements tirés de l'application des mécanismes existants à différents États membres et de lancer un large débat sur la manière de renforcer les mécanismes de l'Union afin de remédier aux défaillances des États membres en matière de valeurs communes. Par conséquent, la Commission a décidé d'établir un cycle d'examen de l'état de droit (2019), outil de surveillance qui doit encore faire ses preuves, la publication du premier rapport sur l'état de droit de la Commission étant prévue pour septembre 2020. Dans le même ordre d'idées et dans le cadre du paquet législatif du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, la Commission a présenté une proposition de règlement établissant une conditionnalité en rapport avec l'état de droit, permettant aux institutions de l'Union de retirer ou de suspendre les financements de l'Union en faveur d'un État membre présentant des défaillances systémiques en la matière. Au moment de la rédaction du présent document, la proposition était toujours en cours d'examen par les colégislateurs, même si l'introduction de la conditionnalité en

rapport avec l'état de droit a été annoncée après le Conseil européen extraordinaire du 17 au 21 juillet 2020 au cours duquel un accord politique sur le CFP 2021-2027 a été conclu.

Compte tenu de ces éléments, la présente étude vise à analyser les mécanismes existants et envisagés pour la surveillance et la prévention des valeurs de l'UE ainsi que pour le contrôle de leur respect dans les États membres. Seront étudiés leur champ d'application, les principales caractéristiques de procédure et leur efficacité à remédier aux lacunes des États membres en matière de respect des valeurs communes de l'Union visées à l'article 2 du traité UE.

## Table des matières

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. L'Union européenne en tant que communauté de valeurs</b>	<b>7</b>
<b>3. Mécanismes de surveillance et de prévention</b>	<b>20</b>
3.1. Le Semestre européen: un outil de surveillance des valeurs de l'Union?	22
3.1.1. <i>Le champ d'application: dans quel cas le Semestre européen est-il utilisé pour garantir le respect des valeurs de l'Union?</i>	22
3.1.2. <i>La procédure: comment le Semestre européen fonctionne-t-il?</i>	24
3.1.3. <i>Le Semestre européen permet-il de garantir le respect effectif des valeurs de l'Union?</i>	25
3.2. Le tableau de bord de la justice dans l'UE: un outil de surveillance des systèmes judiciaires nationaux	26
3.2.1. <i>Le tableau de bord de la justice dans l'UE: champ d'analyse et procédure</i>	27
3.2.2. <i>Le tableau de bord de la justice dans l'UE: permet-il de garantir le respect effectif des valeurs de l'Union?</i>	28
3.3. Le cadre pour l'état de droit de la Commission européenne	29
3.3.1. <i>Le champ d'application: quelles sont les menaces pour les valeurs de l'Union qui motivent un recours à ce mécanisme?</i>	30
3.3.2. <i>La procédure: quel type de mécanisme est le cadre pour l'état de droit de la Commission?</i>	31
3.3.3. <i>L'application du cadre pour l'état de droit: la question de l'efficacité</i>	35
3.4. Les dialogues sur l'état de droit du Conseil	35
3.4.1. <i>Portée des dialogues: quelles valeurs de l'Union ce mécanisme promeut-il?</i>	37
3.4.2. <i>Procédures et résultats: quelle a été l'efficacité des dialogues instaurés par le Conseil?</i>	38
3.5. L'article 7, paragraphe 1, du traité UE: le volet «prévention»	39
3.5.1. <i>Le champ d'application de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE: quels risques de violation des valeurs de l'Union permettent de déclencher le mécanisme?</i>	40
3.5.2. <i>La procédure: quel type de mécanisme l'article 7, paragraphe 1, du traité UE prévoit-il?</i>	44
3.5.3. <i>L'application de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE: la question de l'efficacité</i>	48
<b>4. Mécanismes d'application</b>	<b>51</b>
4.1. Renvois préjudiciels	51
4.1.1. <i>Le champ d'application: dans quels cas les juridictions nationales peuvent-elles avoir recours à l'article 267 du traité FUE dans un contexte de violations des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE?</i>	52
4.1.2. <i>La procédure: comment fonctionnent les renvois préjudiciels?</i>	55
4.1.3. <i>L'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel en tant que mécanisme pour protéger les valeurs de l'Union</i>	55
4.2. Les procédures d'infraction	58
4.2.1. <i>Le champ d'application: les procédures d'infraction sont-elles un instrument approprié pour remédier aux violations systémiques des valeurs de l'Union?</i>	59

4.2.2. <i>La procédure: comment fonctionne le mécanisme prévu aux articles 258 à 260 du traité FUE?</i>	64
4.2.3. <i>L'application des articles 258 à 260 du traité FUE: la question de l'efficacité</i>	67
4.3. Article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE: le volet «sanction»	72
4.3.1. <i>Champ d'application du mécanisme: à quelles violations des valeurs de l'Union l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE peut-il être appliqué?</i>	72
4.3.2. <i>La procédure: Comment fonctionne le mécanisme prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE?</i>	73
4.3.3. <i>Application possible de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE: la question de l'efficacité</i>	75
<b>5. La marche à suivre: de nouveaux mécanismes permettant de compléter la boîte à outils de l'Union pour protéger les valeurs européennes?</b>	<b>76</b>
5.1. Le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux du Parlement européen	77
5.1.1. <i>Le champ d'application: quelles violations des valeurs de l'Union seraient couvertes par le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux proposé par le Parlement?</i>	79
5.1.2. <i>Procédure relative au pacte DEF</i>	80
5.2. Cycle d'examen de l'état de droit de la Commission	84
5.2.1. <i>Le champ d'application: quelles sont les valeurs de l'Union qui sont évaluées dans le cadre du cycle d'examen de l'état de droit de la Commission?</i>	84
5.2.2. <i>La procédure: comment est appliqué le cycle d'examen de l'état de droit?</i>	86
5.2.3. <i>Quatre différences essentielles entre les initiatives du Parlement et de la Commission et leur incidence sur l'efficacité des actions entreprises pour assurer le respect des valeurs de l'Union</i>	88
5.3. La révision des dialogues du Conseil sur l'état de droit: un exercice périodique d'évaluation par les pairs?	91
5.3.1. <i>Portée des dialogues révisés: quelles sont les valeurs de l'Union qui seraient surveillées par ce mécanisme?</i>	91
5.3.2. <i>Procédure et résultats possibles des futurs dialogues annuels du Conseil</i>	92
5.4. La conditionnalité budgétaire en rapport avec l'état de droit telle que proposée (mécanisme de sanctions financières)	92
5.4.1. <i>Le champ d'application: quand ce mécanisme peut-il être activé?</i>	95
5.4.2. <i>La procédure: le type de mécanisme prévu dans la proposition</i>	97
5.4.3. <i>Efficacité potentielle de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit</i>	101
<b>6. Conclusions</b>	<b>107</b>

## Liste des illustrations

Graphique 1 — Nomination des membres-juges des conseils de la justice: participation du pouvoir judiciaire _____	29
Graphique 2 — Le cadre pour l'état de droit de la Commission _____	34
Graphique 3 — Mécanisme prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE (volet «prévention») _____	46
Figure 4 — Mécanisme prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE (volet «sanction») _____	73
Figure 5 — Le pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (DEF) _____	82
Figure 6 — Mécanismes de l'Union pour contrôler, défendre et faire respecter les valeurs de l'Union _____	112

## Liste des tableaux

Tableau 1 — Les mécanismes de l'Union en matière de surveillance, de prévention et d'application des valeurs de l'Union au sein des États membres _____	5
Tableau 2 — Principales références aux valeurs/principes dans les traités _____	8
Tableau 3 — Liste non exhaustive des éléments essentiels de l'état de droit _____	18
Tableau 4 — Arrêts dans des procédures d'infraction: sens de la décision (2015-2019) _____	67
Tableau 5 — Référé (2015-2019) _____	69
Tableau 6 — Surveillance des valeurs de l'Union: quatre différences essentielles entre le mécanisme proposé par le Parlement et le mécanisme adopté par la Commission _____	88
Tableau 7 — Aperçu de certains aspects de la proposition initiale de la Commission et de la résolution législative du Parlement _____	95

## Liste des encadrés

Valeurs partagées de l'Union	1
Caractère normatif des valeurs de l'Union	2
Principes démocratiques en vertu du titre II du traité UE	13
Éléments liés à l'état de droit intégrés au Semestre européen	24
Encadré 1 — Le cas polonais, un exemple d'activation du cadre pour l'état de droit	30
Encadré 2 — Portée des dialogues annuels sur l'état de droit du Conseil	37
Encadré 3 — Portée de la proposition motivée de la Commission européenne concernant la Pologne	40
Encadré 4 — Portée de la proposition motivée du Parlement concernant la Hongrie	42
Encadré 5 — Étapes des procédures en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE	47
Encadré 6 — Exemple d'affaires dans lesquelles la CJUE a fait expressément référence à l'article 2 du traité FUE en réponse à des demandes de décision préjudicielle concernant l'application du mandat d'arrêt européen	54
Nature contraignante des arrêts de la CJUE sur les renvois préjudiciels	56
Encadré 7 — L'arrêt dans l'affaire AK/Krajowa Rada Sądownictwa et les suites qui y ont été données par les juridictions nationales	57
Les violations généralisées et persistantes du droit de l'Union peuvent être traitées par l'intermédiaire des articles 258 à 260 du traité FUE	58
Encadré 8 — Procédures d'infraction (terminées et en cours) contre la Hongrie pour des violations liées aux valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE	60
Encadré 9 — Procédures d'infraction (terminées et en cours) contre la Pologne pour des manquements concernant les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE	61
Encadré 10 — Affaire Associação Sindical dos Juizes Portugueses	62
Une utilisation plus stratégique des procédures d'infraction par la Commission	65
Encadré 11 — Autres interventions du Parlement dans le domaine des valeurs de l'Union	83
Encadré 12 — Exemples montrant comment les valeurs de l'Union sont liées entre elles	89
Encadré 13 — La conditionnalité en rapport avec l'état de droit proposée: un mécanisme toujours <i>in statu nascendi</i>	104

## ABRÉVIATIONS

CDF	Charte des droits fondamentaux
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMLR	<i>Common Market Law Review</i>
ECLR	<i>European Constitutional Law Review</i>
EJIL	<i>European Journal of International Law</i>
EUI WP	Documents de travail de l'Institut universitaire européen
ICJL	<i>International Journal of Constitutional Law</i>
ICLQ	<i>International and Comparative Law Quarterly</i>
JCES	<i>Journal of Contemporary European Studies</i>
JCMS	<i>Journal of Common Market Studies</i>
JEPP	<i>Journal of European Public Policy</i>
JMWP	Document de travail Jean Monnet
OUP	Oxford University Press
PE	Parlement européen
Traité CE	Traité instituant la Communauté européenne
Traité CEE	Traité instituant la Communauté économique européenne
Traité FUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Traité UE	Traité sur l'Union européenne
Tribunal	Tribunal de l'Union européenne



## 1. Introduction



L'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE) établit que l'Union européenne est fondée sur les valeurs communes 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». Outre définir l'identité de l'Union au moyen d'une série de valeurs qui constituent son **noyau constitutionnel**, cette disposition met également en évidence le caractère commun de ces valeurs en affirmant qu'elles sont partagées par les États membres. L'article 3, paragraphe 1, et l'article 5 du traité UE font également référence aux valeurs fondatrices de l'Union et postulent que leur promotion dans l'Union et en dehors constitue l'un des objectifs de cette dernière. L'article 21

du traité UE rappelle l'engagement de l'Union à faire valoir ces valeurs dans ses relations extérieures, en disposant que l'action extérieure de l'Union «vise [entre autres] à promouvoir dans le reste du monde: [...] l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme [...] et le respect [...] du droit international»<sup>1</sup>. **L'Union européenne est donc fondée sur des valeurs communes**, qui expriment un consensus constitutionnel européen défini par les auteurs du traité et témoignent de l'engagement de l'Union et de ses États membres à faire respecter ces valeurs et à les promouvoir sur leur territoire et en dehors.

Bien que présentées comme des «valeurs», les normes définies à l'article 2 du traité UE ne sont pas dénuées de **caractère normatif (juridiquement pertinent)**. Certains auteurs ont mis en doute leur force exécutoire et leur nature contraignante à l'égard des États membres, faisant valoir que cette disposition ne dit pas, explicitement, que les valeurs de l'Union sont contraignantes à l'égard des États membres, qu'une telle lecture serait difficilement conciliable avec certaines autres dispositions des traités (notamment l'article 51 de la charte des droits fondamentaux de l'Union qui établit que la charte s'adresse aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union), et soulignant les difficultés relatives à la délimitation de la portée de chacune de ces valeurs<sup>2</sup>. Cependant, d'autres experts indiquent que les valeurs visées à l'article 2 du traité UE ne doivent pas être considérées comme de simples idéaux souhaitables ou convictions éthiques communes, mais plutôt comme des normes juridiquement contraignantes par lesquelles l'Union accepte les

### Valeurs partagées de l'Union

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a affirmé, dans l'affaire *Wightman* (arrêt du 10 décembre 2018, *Wightman e.a. contre Secretary of State for Exiting the European Union*, [affaire C-621/18](#)), que:

«Ainsi qu'il ressort de l'article 49 [du traité UE], qui prévoit la possibilité pour tout État européen de demander à devenir membre de l'Union et auquel l'article 50 [du traité UE] sur le droit de retrait fait pendant, l'Union regroupe des États qui ont librement et volontairement adhéré à ces valeurs, le droit de l'Union reposant ainsi sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, lesdites valeurs» (point 63).

<sup>1</sup> Arrêt du Tribunal du 22 novembre 2018, Thabet, [T-274/16 et T-275/16](#), point 93.

<sup>2</sup> Spaventa E., [The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures](#), Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, PE 559.930, 2016, p. 30.

postulats du constitutionnalisme libéral et démocratique<sup>3</sup>. Dans le même ordre d'idée, il convient de faire remarquer que les valeurs de l'article 2 du traité UE sont mentionnées dans le dispositif des traités (et pas seulement dans le préambule) et qu'elles sont évoquées à la fois à l'article 49 du traité UE relatif aux **pays candidats** et à l'article 7 du traité UE relatif aux **États membres actuels**. Étant donné que tant les pays candidats que les États membres sont **tenus, juridiquement, de respecter les valeurs fondatrices de l'Union** conformément aux traités, et que le non-respect de celles-ci peut avoir certaines conséquences, y compris de nature juridique (l'impossibilité d'accéder à l'Union ou la possibilité de sanctions, par exemple), les experts ont affirmé que ces valeurs étaient contraignantes non seulement à l'égard de l'Union et de ses institutions, mais également à l'égard des États membres, et ce même **au-delà des domaines qui relèvent de la compétence de l'Union**<sup>4</sup>. La logique de ce raisonnement est claire: si le respect des valeurs de l'Union est une condition préalable à l'adhésion complète à l'Union, alors celle-ci s'applique dans tous les domaines, y compris ceux qui ne relèvent pas des compétences de l'Union.

La Commission européenne a interprété ces dispositions en suivant le même raisonnement<sup>5</sup>. Le Parlement européen a fait référence à l'interprétation de la Commission, reconnaissant apparemment que les valeurs de l'article 2 du traité UE sont contraignantes à l'égard des États membres dans tous les domaines d'intervention<sup>6</sup>. De même, la **CJUE a reconnu le caractère normatif des valeurs de l'Union**, affirmant que ces valeurs doivent être respectées dans tous les domaines d'action de l'Union, y compris celui de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>7</sup>. En ce qui concerne les États membres, la CJUE a évoqué ces valeurs dans de récentes procédures de renvoi préjudiciel et d'infraction (voir l'annexe, tableau 1), indiquant que le droit de l'Union repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle tous les États membres **partagent ces valeurs, les reconnaissent et font respecter le droit de l'Union qui les met en œuvre**, prémisse qui justifie l'existence d'une confiance mutuelle entre les États membres<sup>8</sup>. Bien que la CJUE n'ait fondé aucune de ses décisions exclusivement sur l'article 2 du traité UE, elle a fréquemment fait référence à cette disposition ainsi qu'à certaines autres dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union, indiquant ainsi que les valeurs de l'Union peuvent être concrétisées en invoquant d'autres dispositions du droit de l'Union (par exemple, l'article 19 du traité UE et l'article 47 de la charte des

#### Caractère normatif des valeurs de l'Union

La Cour de justice a affirmé dans l'affaire LM (arrêt du 25 juillet 2018, [C-216/18 PPU](#)) que:

«Cette prémisse [selon laquelle tous les États membres partagent les valeurs de l'article 2 du traité UE] implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre...» (point 35).

<sup>3</sup> Voir, par exemple, Kochenov D., «The Acquis and Its Principles: the Enforcement of the "Law" Versus the Enforcement of "Values" in the European Union», in A. Jakab et D. Kochenov (éd.), *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, 2017, p. 9 et 10; Fumagalli L., «Articolo 2» in Tizzano A. (éd.), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2014, p. 13; von Bogdandy A., «Founding Principles», in von Bogdandy A. et Bast J. (éd.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart, C.H. Beck and Nomos, 2010, p. 20 à 23.

<sup>4</sup> Kochenov D., «The enforcement...»; Fumagalli L., «Articolo 2...»; von Bogdandy A., «Founding Principles...»; von Bogdandy A., «Common Principles for a Plurality of Orders: A Study on Public Authority in the European Legal Area», *IJCL*, vol 12(4), 2014, p. 997.

<sup>5</sup> [Communication de la Commission](#) sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne — Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, COM(2003) 606 final, 15 octobre 2003, p. 5.

<sup>6</sup> [Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018](#) relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, P8\_TA(2018)0340, considérant C.

<sup>7</sup> Arrêt du Tribunal du 27 septembre 2018 dans l'affaire Ezz e.a./Conseil, [T-288/15](#), points 57 et 58.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, l'[avis 2/13](#) de la Cour du 18 décembre 2014, Adhésion de l'Union européenne à la CEDH, points 167 et 168.

droits fondamentaux qui concrétisent la valeur d'«état de droit»<sup>9</sup>, l'article 10 du traité UE qui concrétise la valeur de «démocratie»<sup>10</sup> et les dispositions de la charte qui concrétisent les valeurs de «dignité humaine», de «liberté» et de manière plus générale des «droits de l'homme»<sup>11</sup>, etc.). De la même façon, la CJUE n'a tiré de l'article 2 du traité UE aucune obligation qui incomberait aux États membres dans des domaines qui relèvent purement de leur compétence interne, mais a évoqué cette disposition dans des affaires où pouvait être établi un lien certain avec le droit de l'Union, soit car l'État membre mettait en œuvre le droit de l'Union<sup>12</sup>, soit car la CJUE devait déterminer si l'État membre avait assuré une protection juridictionnelle effective «dans les domaines couverts par le droit de l'Union» par l'intermédiaire de ses autorités judiciaires nationales, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du traité UE<sup>13</sup>.

Outre la nature juridique des valeurs de l'Union, les **moyens exacts que l'Union européenne peut utiliser pour assurer le respect de ces valeurs et sanctionner leur non-respect** dans les États membres ont également fait l'objet d'un débat. Étant donné que les traités prévoient une disposition spécifique (article 7 du traité UE) autorisant l'Union à agir en cas de défaillances à l'égard des valeurs dans un État membre en particulier, certains universitaires ont soutenu que l'article 7 du traité UE constituait l'unique mécanisme d'application de ces valeurs, excluant ainsi la mise en œuvre de tout autre outil qui pourrait contribuer à la réalisation du même objectif<sup>14</sup>. Cette lecture de l'article 2 du traité UE supposerait que les institutions de l'Union agiraient de manière inconstitutionnelle si elles adoptaient un mécanisme de surveillance des valeurs de l'Union dans les États membres autres que ceux visés à l'article 7 du traité UE<sup>15</sup>, tels que, notamment, le mécanisme de conditionnalité budgétaire (voir section 5.4. ci-dessous).

Cependant, bon nombre de commentateurs universitaires et d'institutions de l'Union, y compris la CJUE, ont adopté une interprétation différente des articles 2 et 7 du traité UE et des liens qui les unissent. Insistant sur le fait qu'aucune disposition des traités ne limite l'application des valeurs visées à l'article 2 du traité UE aux procédures spécifiques prévues à l'article 7 du traité UE, et soulignant que les traités de l'Union ne soustraient pas l'article 2 du traité UE à la compétence de la CJUE ou de la Commission européenne quand il s'agit de veiller «à l'application des traités» (article 17, paragraphe 1, du traité UE), divers universitaires maintiennent que l'article 7 du traité UE ne peut être considéré comme le seul outil mis à la disposition de l'Union pour assurer le respect par

<sup>9</sup> Voir par exemple les arrêts de la Cour (grande chambre) du 24 juin 2019, Commission européenne/République de Pologne (âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême), [affaire C-619/18](#); du 5 novembre 2019, Commission européenne/République de Pologne (âge du départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun polonaises), [affaire C-192/18](#); du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, [affaire C-64/16](#).

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 décembre 2019, Junqueras Vies, [affaire C-502/19](#), point 63.

<sup>11</sup> Arrêt du Tribunal du 22 novembre 2018, Thabet, [T-274/16 et T-275/16](#); Arrêt de la Cour du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige, [affaires jointes C-203-15 et C-698/15](#).

<sup>12</sup> Arrêts de la Cour du 17 janvier 2019, Dzivev, [affaire C-310/16](#); du 25 juillet 2018, LM, [affaire C-216/18 PPU](#); du 25 juillet 2018, ML, [affaire C-220/18 PPU](#).

<sup>13</sup> Commission européenne/République de Pologne (âge du départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun polonaises), points 101 à 104; Associação Sindical dos Juizes Portugueses, point 29.

<sup>14</sup> Spaventa E., *The Interpretation...*, p. 30. Dans le même ordre d'idée, voir: Conseil de l'Union européenne, Avis du service juridique, [Communication de la Commission intitulée «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit»: — compatibilité avec les traités](#), 10296/14, 27 mai 2014, point 17. Le service juridique du Conseil a adopté une position similaire concernant la [proposition](#) de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, présentée par la Commission en mai 2018. Bien que la totalité du contenu de l'avis n'ait pas été publiée, une analyse peut être trouvée dans: Scheppele K. L., Pech L. et Kelemen R. D., [Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism](#), *Verfassungsblog*, 12 novembre 2018. Pour plus d'informations sur cette proposition et sur les controverses concernant sa base juridique, voir la section 5.4. ci-dessous.

<sup>15</sup> Conseil de l'Union européenne, Avis du service juridique, [Communication de la Commission...](#), point 24.

les États membres des valeurs fondatrices<sup>16</sup>. Les mécanismes de l'**article 7 du traité UE** doivent être considérés comme des procédures spéciales permettant d'intervenir en cas de violations des valeurs de l'Union par les États membres, mais **ils ne prévalent pas sur l'utilisation d'autres instruments des traités visant à garantir le respect de ces valeurs par les États membres**, à savoir les procédures d'infraction (articles 258 à 260 du traité FUE) ou les renvois préjudiciels (article 267 du traité FUE). En outre, il n'existe pas de relation *lex generalis* — *lex specialis* entre les articles 258 à 260 et 267 du traité FUE, d'une part, et l'article 7 du traité UE, d'autre part, puisqu'ils régissent des types de procédures fondamentalement différents, à savoir une voie «juridique» directe permettant de saisir la Cour, par opposition à une procédure «politique», comme l'a souligné l'avocat général Tanchev dans ses conclusions dans l'affaire concernant les juges de la Cour suprême polonaise<sup>17</sup>. De plus, aucune des dispositions susmentionnées n'empêche les institutions de l'Union de concevoir de nouveaux mécanismes renforçant la surveillance et le contrôle d'éventuelles violations des valeurs de l'Union par les États membres.

C'est pourquoi, ces dernières années, les institutions de l'Union européenne ont créé un large éventail de mécanismes visant à assurer la surveillance, à prévenir la violation des valeurs de l'Union au sein des États membres et à en garantir le respect, et, comme nous l'avons déjà expliqué, la CJUE a directement invoqué l'article 2 du traité UE conjointement avec d'autres dispositions de traité dans plusieurs affaires (voir annexe, tableau 1), **illustrant ainsi les différents moyens de rendre opérationnelles et d'appliquer les valeurs de l'Union européenne en dehors des procédures prévues à l'article 7 du traité UE** et renforçant la position de ceux qui affirment qu'il ne s'agit pas des seuls mécanismes à la disposition de l'Union pour préserver ses valeurs fondatrices.

Cependant, d'autres questions se posent quant à leur **champ d'application**, à savoir quels sont les cas de non-respect des valeurs communes dans lesquels les institutions de l'Union devraient intervenir, et quant à la **procédure**, à savoir la manière dont l'Union devrait concevoir les mécanismes destinés à prévenir et/ou sanctionner les violations de ces valeurs. Quels types de violations des valeurs communes devraient nécessiter l'intervention des institutions européennes: uniquement les violations systémiques et persistantes (au sens de l'article 7 du traité UE) ou également les violations ponctuelles? Quelles procédures devraient être utilisées pour répondre à ces violations? En matière d'**efficacité**, quel type de réponse à ces violations permet d'atteindre au mieux les objectifs qu'elle poursuit? Une action juridique ou politique, de surveillance, de prévention ou de sanction? Ou bien doit-il toujours s'agir d'une réponse à plusieurs facettes? Tenant compte de ces questions, la présente étude vise à analyser les mécanismes actuels et proposés dont l'objectif est de surveiller les valeurs communes dans les États membres, d'en prévenir les violations et d'en contrôler le respect (voir tableau 1 ci-dessous pour une vue d'ensemble initiale). Après une rapide discussion consacrée au contenu de chacune des valeurs consacrées par l'article 2 du traité UE (section 2), la section 3 traitera des mécanismes de surveillance et de prévention existants, tandis que la section 4 portera sur les mécanismes d'exécution et de sanction déjà mis en place en ce qui concerne les valeurs communes. Le champ d'application et les aspects procéduraux qui caractérisent les mécanismes seront analysés, ainsi que leur application réelle aux États membres et les résultats obtenus. Enfin, la section 5 examinera les mécanismes récents ou les propositions envisagées pour renforcer les outils existants de l'Union afin de surveiller les valeurs de l'Union et d'en prévenir les violations, ou encore d'imposer des sanctions aux États membres suspectés de s'en écarter.

---

<sup>16</sup> Editorial comments, «Safeguarding EU values in the Member States- Is something finally happening?», *CMLR* 52/2015, p. 621 et 622; Closa C., Kochenov D. et Weiler J.H.H., «Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union», *Documents de travail de l'Institut universitaire européen*, RSCAS 2014/25, 2014, p. 7 à 13; Scheppele K.L., Pech L. et Kelemen R.D., «Never missing...»

<sup>17</sup> [Conclusions de l'avocat général Tanchev](#) dans l'affaire C-619/18, point 50.

Tableau 1 — Les mécanismes de l'Union en matière de surveillance, de prévention et d'application des valeurs de l'Union au sein des États membres

Nom du mécanisme	Base juridique	Acteur à l'origine du déclenchement de la procédure	Champ d'application	Responsable de la décision	Effets
<b>Semestre européen</b>	Articles 121 et 148 du traité FUE	Commission	Les politiques budgétaire, macro-économique et de l'emploi de l'État membre	Le Conseil statuant à la majorité qualifiée	Recommandations spécifiques par pays. Le non-respect de certaines recommandations spécifiques par pays portant sur les politiques budgétaire et macro-économique peut donner lieu à des sanctions, y compris à des amendes.
<b>Tableau de bord de la justice dans l'UE</b>	s.o.	Commission	La justice civile, commerciale et administrative dans l'État membre	Commission	Indicateurs d'efficacité, de qualité et d'indépendance des systèmes judiciaires; alimentent les recommandations spécifiques par pays du Semestre européen.
<b>Cadre pour l'état de droit de la Commission</b>	s.o.	Commission	«Une menace systémique pour l'état de droit» dans un État membre	Commission	Recommandations non contraignantes
<b>Dialogues sur l'état de droit du Conseil</b>	s.o.	Conseil	«L'état de droit dans le cadre des traités»	Conseil	s.o.
<b>Article 7, paragraphe 1, du traité UE (volet «prévention»)</b>	Article 7, paragraphe 1, du traité UE	Commission, Parlement ou 1/3 des États membres	«Risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union par un État membre	Conseil (majorité des 4/5) après approbation du Parlement (2/3 des votes exprimés, représentant la majorité des députés)	Déclaration de l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'Union par l'État membre concerné et recommandations éventuelles à l'attention de ce dernier
<b>Renvois préjudiciels</b>	Article 267 du traité FUE	Juridictions nationales	Doutes que nourrit une juridiction nationale concernant l'interprétation d'une règle du droit de l'Union ou la validité d'un acte du droit dérivé de l'Union	Cour de justice	Interprétation juridiquement contraignante du droit de l'Union, permettre aux juridictions nationales d'ignorer une législation nationale non conforme, prescription éventuelle de mesures provisoires (article 279 du traité FUE)
<b>Procédures d'infraction</b>	Articles 258 à 260 du traité FUE	Commission ou un autre État membre	Manquement par un État membre à une obligation qui lui incombe en vertu des traités	Cour de justice	Constatation juridiquement contraignante d'une violation du droit de l'Union, prescription éventuelle de mesures provisoires (article 279 du traité FUE) et astreintes à payer (article 260 du traité FUE)
<b>Article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE (mécanisme de sanction)</b>	Article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE	Commission ou 1/3 des États membres	«Violation grave et persistante» des valeurs de l'Union par un État membre	Étape 1: Conseil européen (unanimité) après approbation du Parlement (2/3 des votes exprimés, représentant la majorité des députés)	Déclaration de l'existence d'une «violation grave et persistante» des valeurs de l'Union par l'État membre concerné
				Étape 2: Conseil à la majorité qualifiée renforcée	Suspension de certains droits dérivant de la mise en

				(72 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union)	œuvre des traités, y compris les droits de vote de l'État membre concerné au Conseil
--	--	--	--	---	--

Nouveaux mécanismes ou mécanismes proposés					
Pacte de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (DEF)	Article 295 du traité FUE (accord interinstitutionnel)	Rapport DEF rédigé par un panel d'experts indépendants	Avant qu'une menace de violation grave des valeurs de l'Union ne survienne, détecter de telles situations et assurer un suivi approprié	Commission (adopte le rapport DEF), résolution du Parlement européen et conclusions du Conseil	La Commission poursuit la surveillance et/ou active des procédures supplémentaires (procédures d'infraction et/ou article 7, paragraphes 1 et 2, par exemple)
Cycle d'examen de l'état de droit de la Commission	Article 17, paragraphe 1, du traité UE (Commission = gardienne des traités)	Commission	Répondre aux menaces qui pèsent sur l'état de droit avant qu'une réponse officielle ne soit nécessaire	La Commission adopte le rapport sur l'état de droit	Débats interparlementaires au sein du Parlement européen et discussions au Conseil
Conditionnalité en rapport avec l'état de droit	Article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE	Commission	Non-respect généralisé ou récurrent de l'état de droit ayant une incidence éventuelle sur les intérêts financiers ou la bonne gestion financière de l'Union	Le Conseil dispose d'un mois pour opposer son veto à la proposition de la Commission par un vote à la majorité qualifiée (VMQ) (résolution en première lecture du Parlement: le Parlement peut également opposer son veto à la majorité des votes exprimés)	Suspension des paiements ou de la mise en œuvre de l'engagement juridique; fin de l'engagement juridique; interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques; suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes, ou modification de ces programmes; suspension des engagements; réduction des engagements, notamment au moyen de corrections financières ou de transferts vers d'autres programmes de dépenses; réduction du préfinancement; interruption des délais de paiement; suspension des paiements.

Source: tableau réalisé par les auteurs.

## 2. L'Union européenne en tant que communauté de valeurs



Avant d'analyser les différents mécanismes instaurés par l'Union européenne pour surveiller les valeurs de l'UE, en prévenir les violations et en contrôler le respect au sein des États membres, il convient de se pencher sur le contenu de l'article 2 du traité UE), à savoir la disposition du traité qui établit les valeurs fondatrices de l'Union européenne. Formulée comme l'**article I-2 du traité établissant une Constitution pour l'Europe**, cette disposition s'appuie sur les tentatives passées visant à déterminer le noyau constitutionnel de l'Union européenne au moyen d'un ensemble de valeurs communes qui s'applique aussi bien à l'Union européenne qu'à ses États membres<sup>18</sup>. L'**article F, paragraphe 1, du traité de Maastricht** imposait déjà aux États membres de se doter d'un système de

gouvernement démocratique, tout en reconnaissant, dans le même temps, que l'Union européenne devrait respecter leur identité nationale. Le **traité d'Amsterdam** est allé encore plus loin en ajoutant une liste de «**principes**» fondateurs communs aux États membres, à savoir «la liberté, [...] la démocratie, [le] respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que [...] l'État de droit» ([article 6, paragraphe 1, du traité UE](#)) Le **traité de Lisbonne a renommé «valeurs fondamentales de l'Union»** ce que l'on désignait auparavant par les termes «principes fondateurs de l'Union», et a ajouté à la liste de ces valeurs la dignité humaine, l'égalité et une référence spéciale aux droits des personnes appartenant à une minorité (article 2 du traité UE). Dans le même temps, l'obligation explicite incombant à l'Union de respecter «l'identité nationale [des États membres], inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale» a été conservée ([article 4, paragraphe 2, du traité UE](#)).

La modification apportée par le traité de Lisbonne, **transformant les «principes» fondateurs en «valeurs»**, a donné lieu à des débats sur la portée juridique d'une telle modification. Certains universitaires affirment qu'il convient de considérer que cette modification de la terminologie employée dans les traités n'a pas de contenu normatif et qu'il y a lieu d'interpréter les «valeurs» visées à l'article 2 du traité UE simplement comme des principes juridiquement contraignants<sup>19</sup>. Bien que le recours à la notion de «valeur» à l'article 2 du traité UE semble être délibéré et correspondre à l'usage qui en est fait à l'article 7 du traité UE — ce qui laisse entendre que les rédacteurs des traités ont attaché certains effets juridiques à cette modification —, il convient de noter que **certaines autres dispositions du traité qualifient de «principes» ces mêmes éléments essentiels**. Dans cet esprit, et sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de souligner que le préambule du traité UE qualifie de principes la liberté, la démocratie, les droits fondamentaux et l'état de droit; l'article 6 du traité UE qualifie les droits fondamentaux de principes du droit de l'Union; l'article 9 du traité UE fait référence au «principe» d'égalité et l'article 21 aux «principes» de

<sup>18</sup> Voir, par exemple, la déclaration sur l'identité européenne adoptée le 14 décembre 1973 par les chefs d'État ou de gouvernement des neuf États membres de la Communauté européenne, *Bulletin des Communautés européennes* n° 12/1973. Pour plus d'informations concernant la genèse de cette disposition, voir Mangiameli S., «Article 2. The homogeneity clause», in Blanke H.-J. et Mangiameli S. (éds.), *The Treaty on the European Union (TEU). A commentary*, Springer, 2013, p. 109 à 115.

<sup>19</sup> Pech L., «“A Union Founded on the Rule of Law”: Meaning, and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law», *ECLR*, vol. 6, 2010, p. 366; Kochenov D., Kochenov D., «The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the “Law” versus the Enforcement of “Values” in the EU», in Jakab A. et Kochenov D. (éd.), *The enforcement of EU law and values*, p. 9 et 10.

démocratie, d'état de droit, d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de respect de la dignité humaine, d'égalité et de solidarité qui devraient orienter l'action extérieure de l'Union. De même, le préambule de la charte des droits fondamentaux qualifie la démocratie et l'état de droit de «principes», tout en qualifiant la dignité humaine, la liberté, l'égalité et la solidarité de «valeurs»; l'article 14 de la charte fait référence aux «principes démocratiques»; l'article 23 fait référence au «principe» d'égalité et l'article 49 aux principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines. En outre, il convient de souligner que la CJUE n'a pas encore expliqué quelles sont les différences juridiques éventuelles entre les «principes» et les «valeurs» et fait référence aux éléments visés à l'article 2 du traité UE, les qualifiant parfois de «principes<sup>20</sup>» et parfois de «valeurs<sup>21</sup>». Un tel manque de cohérence soulève la question de savoir si les rédacteurs du traité, à l'origine, et la CJUE, aujourd'hui, reconnaissent une portée juridique à la nouvelle formulation du traité de Lisbonne, où les «principes» sont devenus des «valeurs».

Tableau 2 — Principales références aux valeurs/principes dans les traités

Traité de Maastricht	Traité d'Amsterdam	Traité de Lisbonne
<p>Article F du traité UE:</p> <p>«1. L'Union respecte l'<b>identité nationale de ses États membres</b>, dont les systèmes de gouvernement sont fondés sur les principes <b>démocratiques</b>.</p> <p>2. L'Union respecte les <b>droits fondamentaux</b>, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que <b>principes généraux du droit communautaire</b>.»</p>	<p>Article 6 du traité UE:</p> <p>«1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres.</p> <p>[...] 3. L'Union respecte l'<b>identité nationale</b> de ses États membres.»</p>	<p>Article 2 du traité UE:</p> <p>«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 États 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.»</p> <p>Article 4 du traité UE:</p> <p>«[...] 2. L'Union respecte l'<b>égalité des États membres</b> devant les traités ainsi que leur <b>identité nationale</b>, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.</p> <p>3. En vertu du <b>principe de coopération loyale</b>, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. [...]».</p> <p>(semblables aux articles I-2 et I-5 du traité établissant une Constitution pour l'Europe)</p>

<sup>20</sup> Voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal du 26 novembre 2018, Schindler e.a./Conseil, [T-458/17](#), point 70, qui fait référence au principe de démocratie: «S'agissant des allégations d'atteintes au *principe de démocratie*, qui figure notamment dans le préambule du traité UE, à l'*article 2 [du] traité UE* ainsi que dans le préambule de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il ne saurait être valablement soutenu que le recours devrait être déclaré recevable en ce que la décision attaquée aurait été prise en méconnaissance du *principe de démocratie*.»

<sup>21</sup> Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 19 décembre 2019, Junqueras Vies, point 63, qui fait référence à la valeur de démocratie: «En ce qui concerne le contexte, il y a lieu de rappeler, premièrement, que, aux termes de l'article 10, paragraphe 1, [du] traité UE, le fonctionnement de l'Union est fondé sur le principe de démocratie représentative, qui concrétise la valeur de démocratie mentionnée à l'*article 2 [du] traité UE*»

Dans le même esprit, il convient de souligner que la compréhension des notions de valeurs et de principes et que les effets juridiques attachés à ces notions ne sont pas sans présenter quelques difficultés. Certains universitaires définissent les valeurs comme étant des notions non juridiques, des idéaux ambitieux qui se rapportent davantage au monde moral ou éthique qu'au monde juridique, tandis que les principes seraient caractérisés par leur caractère normatif<sup>22</sup>. D'autres universitaires doutent qu'il y ait une différence aussi marquée entre ces deux notions, et montrent que les deux termes sont parfois employés de manière interchangeable et, par conséquent, ils n'excluent pas la possibilité d'attacher d'éventuels effets juridiques aux valeurs<sup>23</sup>. Bien que la portée limitée de la présente étude ne nous permette pas de mener un examen approfondi des différences entre les deux termes dans le domaine du droit et de tirer des conclusions définitives sur la question de savoir si les éléments fondateurs de l'article 2 du traité UE doivent être qualifiés de principes ou de valeurs et quels effets juridiques il y a lieu d'attacher à cette qualification, il convient de souligner à nouveau que la **CJUE** estime que ces éléments sont **juridiquement contraignants et a concrétisé leur portée**, en faisant référence à d'autres dispositions du traité et/ou à des dispositions du droit dérivé (voir introduction). Toutefois, il convient de noter que ces valeurs semblent s'appliquer de manière différente par rapport à d'autres dispositions du traité, en accord avec les différences recensées par les universitaires entre les règles de droit établies<sup>24</sup> et les principes. Les éléments essentiels de l'article 2 du traité UE ne semblent pas être applicables «selon le principe du tout ou rien<sup>25</sup>», mais il convient de les pondérer et de trouver un équilibre, parfois entre des éléments contradictoires ou en interaction, comme la jurisprudence de la CJUE semble l'indiquer (par exemple, des conflits entre différents droits fondamentaux<sup>26</sup> ou entre des droits fondamentaux et la lutte contre la corruption, qui est l'un des éléments essentiels de l'état de droit, comme l'a précisé la CJUE<sup>27</sup>).

En ce sens, la question qui se pose est de savoir comment déterminer la portée des obligations que l'article 2 du traité UE impose aux États membres. Certains universitaires assimilent l'article 2 du traité UE aux **«clauses d'homogénéité»** par lesquelles les constitutions fédérales<sup>28</sup> affirment leur suprématie sur les constitutions des entités fédérées et délimitent leur contenu par l'intermédiaire

<sup>22</sup> Mangiameli S., «Article 2...», p. 115 à 119; Schroeder W., «The European Union and the Rule of Law — State of Affairs and Ways of Strengthening», in Schroeder W. (éd.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Hart, 2016, p. 12 à 14.

<sup>23</sup> Jacobsohn G.J., «Constitutional Values and Principles», in Rosenfeld M. et Sajó A. (éd.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, 2012, p. 777 à 791.

<sup>24</sup> Dworkin R., *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1978, p. 46. Ronald Dworkin a établi la fameuse distinction entre règles et principes, précisant que «les règles sont applicables selon le principe du tout ou rien», tandis que les principes «énoncent des motifs qui plaident en faveur d'une certaine solution, mais n'exigent pas de prendre une décision particulière» (ibid., p. 25 et 26). En outre, il a expliqué que les principes «entrent en conflit et interagissent les uns avec les autres, de telle sorte que chaque principe pertinent pour un problème juridique particulier, fournit des motifs plaidant en faveur d'une solution particulière sans toutefois la prescrire». Il a aussi précisé qu'un juge qui applique des principes à une affaire doit «évaluer tous les principes concurrents ou contradictoires qui la concernent et régler la question desdits principes au lieu de déterminer quel principe est "valable"» (ibid., p. 72). Robert Alexy (*A Theory of Constitutional Rights*, OUP, 2002) a également établi une autre fameuse distinction entre règles et principes. En contestant le critère de différenciation établi par Dworkin, Alexy a considéré les règles comme des normes qui ne peuvent être que satisfaites ou non satisfaites, tandis qu'il a envisagé les principes comme des «instructions d'optimisation» (*optimisation commands*) qui peuvent être satisfaites à des degrés variables et exigeraient que leur contenu se concrétise dans la mesure la plus large possible.

<sup>25</sup> Dworkin R., *Taking...*, p. 25 et 26.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, l'arrêt *Tele2 Sverige*, notamment les points 92 à 94, concernant un conflit entre la liberté d'expression et le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

<sup>27</sup> Voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal du 15 septembre 2016, *Yanukovych*, [T-346/14](#), concernant un conflit entre la lutte contre la corruption et plusieurs droits fondamentaux des personnes faisant l'objet des mesures adoptées pour lutter contre la corruption (notamment les droits de la défense, le droit de propriété et le droit à une protection juridictionnelle effective).

<sup>28</sup> Voir l'article 28 de la loi fondamentale allemande ou l'article 51 de la constitution suisse.

de principes généraux<sup>29</sup>. Selon cette interprétation, l'article 2 du traité UE n'exigerait pas d'uniformité des structures constitutionnelles des États membres, mais imposerait un ensemble commun de normes, qui s'appliquerait aussi bien verticalement, entre le niveau de l'Union et le niveau des États membres, qu'horizontalement, entre les États membres eux-mêmes. D'autres universitaires estiment qu'il est possible de qualifier l'article 2 du traité UE de «clause d'homogénéité», en soulignant que les «structures constitutionnelles» des États membres présentent de nettes différences et que l'article 4, paragraphe 2, du traité UE reconnaît cette diversité en imposant à l'Union l'obligation de respecter l'identité des États membres telle qu'elle s'exprime dans leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles<sup>30</sup>. Selon cette interprétation, l'article 2 du traité UE autoriserait les États membres à s'organiser au moyen de **modèles constitutionnels plutôt hétérogènes**, tout en les obligeant à respecter des **normes minimales communes**<sup>31</sup> assorties de limites à ne pas franchir<sup>32</sup>. Sans s'attarder sur ces interprétations de l'article 2 du traité UE, la Cour de justice a défini le droit de l'Union comme un «[...] réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux [...]», soulignant que cette structure juridique part du principe que les États membres partagent les valeurs visées à l'article 2 du traité UE<sup>33</sup>. Ces valeurs ne semblent pas imposer de structures constitutionnelles ou institutionnelles concrètes aux États membres dans les domaines relevant de leur compétence, comme on peut le déduire de la jurisprudence de la CJUE<sup>34</sup>, mais elles exigent des États membres qu'ils respectent certaines normes concernant chacun d'entre eux. Bien que la détermination du sens précis de chacune des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE, de leur portée ainsi que des obligations qu'elles imposent aux États membres ne soit pas sans présenter quelques difficultés, la jurisprudence de la CJUE a parfois contribué à les concrétiser et à les opérationnaliser, comme nous le verrons ci-dessous.

La **dignité humaine** est la première valeur fondamentale de l'Union au titre de l'actuel article 2 du traité UE, bien qu'elle n'ait pas figuré initialement sur la liste des principes fondamentaux de l'Union énoncés dans le traité d'Amsterdam. Bien que la pertinence de la dignité humaine pour le constitutionnalisme moderne et les théories sur les droits de l'homme fasse consensus, on estime que cette notion est difficile à définir, étant donné que son sens exact dépend de notre conception de l'être humain et des rapports qu'il entretient avec la société. Nourrie de différentes traditions morales, philosophiques et religieuses<sup>35</sup>, la notion de dignité humaine repose sur le **caractère unique propre à chaque être humain** et souligne la **valeur intrinsèque de tous les individus**, qu'ils appartiennent ou non à des groupes sociaux spécifiques ou qu'ils possèdent ou non certaines caractéristiques. Elle place les êtres humains au centre même de la vie en société et des décisions publiques et exige que les autres individus et les autorités publiques reconnaissent leur valeur intrinsèque<sup>36</sup>. Compte tenu de ce qui précède, certaines conceptions de la dignité humaine

<sup>29</sup> Mangiameli S., «Article 2...», p. 139 à 145.

<sup>30</sup> von Bogdandy A., «Founding Principles...», p. 40 à 42; Schroeder W., «The European Union...», p. 9 à 11.

<sup>31</sup> Schroeder W., «The European Union...», p. 9 à 11.

<sup>32</sup> von Bogdandy A., [Fundamentals on Defending European Values](#), *Verfassungsblog*, 12 novembre 2019. Pour une critique, voir Kelemen R.D., Pavone T. et Emmons C., [The Perils of Passivity in the Rule of Law Crisis: A Response to von Bogdandy](#), *Verfassungsblog*, 26 novembre 2019.

<sup>33</sup> [Avis 2/13](#) de la Cour, point 167.

<sup>34</sup> Commission/Pologne (âge du départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun), point 52: «[...] ainsi que le rappellent la République de Pologne et la Hongrie, l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, il n'en demeure pas moins que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union [...]».

<sup>35</sup> McCrudden C., «Human dignity and judicial interpretation of human rights», *EJIL*, vol. 19(4), 2008, p. 656 à 665.

<sup>36</sup> Voir Dupré C., «Human dignity in Europe: A Foundational Constitutional Principle», *European Public Law*, vol. 19(2), 2013, p. 319 à 340; O'Mahoney C., «There is no such a thing as a right to dignity», *IJCL*, vol. 10(2), 2012, p. 555; McCrudden C., «Human dignity...», p. 675 à 681.

ont établi une distinction claire entre la dignité humaine et la capacité des hommes et des femmes à penser de manière rationnelle, soulignant ainsi le lien entre la dignité et l'autonomie. Dans cet esprit, il y a lieu de reconnaître un espace d'autodétermination et d'épanouissement personnel à tous les êtres humains, à l'abri de toute ingérence. Selon d'autres conceptions de la dignité humaine, la perspective adoptée est plus communautaire et met l'accent sur les conditions matérielles et sociales qui sont nécessaires pour être en mesure de faire des choix autonomes et confèreraient sa dignité à l'existence humaine. En outre, d'autres conceptions semblent mettre l'accent sur la dimension relationnelle de la dignité humaine, l'associant à la reconnaissance et au respect de la part d'autrui et de l'État, indépendamment des particularités de chaque être humain<sup>37</sup>.

Dans le droit de l'Union, la «**dignité humaine**» s'entend comme une **valeur** d'une importance fondamentale pour l'Union, mais aussi comme un **droit fondamental** et la **pièce angulaire de tous les droits** consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>38</sup> (la «CDF» ou la «charte»), tels qu'ils résultent de l'article 2 du traité UE et du préambule et de l'article 1<sup>er</sup> de la charte (y compris des explications de cette disposition de la charte<sup>39</sup>). Le libellé de l'article 1<sup>er</sup> de la charte ne contribue guère à déterminer la notion de dignité humaine adoptée par le droit de l'Union, puisqu'il se borne à reconnaître l'inviolabilité de la dignité humaine et le fait qu'elle doit être respectée et protégée. D'autres références à la dignité humaine dans la charte, en particulier en ce qui concerne les droits des personnes âgées (article 25) et les conditions de travail justes et équitables (article 31) semblent se baser sur une conception de la dignité humaine qui accorde une importance aux conditions matérielles ou sociales, lesquelles confèrent sa dignité à l'existence humaine et permettent de prendre des décisions de manière autonome. De même, la jurisprudence de la CJUE, qui établit un lien entre la dignité humaine et les conditions d'accueil décentes des demandeurs d'asile<sup>40</sup>, les conditions matérielles de détention dans les États membres<sup>41</sup>, les prestations visant à garantir le minimum des moyens d'existence<sup>42</sup>, ou qui justifie de restreindre certains droits fondamentaux pour lutter contre des comportements individuels considérés comme étant nuisibles pour la dignité humaine (harcèlement sexuel)<sup>43</sup>, s'appuie sur la même conception de la dignité humaine. Toutefois, on trouve également dans la jurisprudence de la CJUE des occurrences de la notion de dignité humaine dans le contexte d'inventions biotechnologiques<sup>44</sup> et, par conséquent, dans le but de protéger les individus contre leur instrumentalisation et dans des cas de discrimination<sup>45</sup>, s'appuyant ainsi sur les conceptions de dignité qui accordent une importance à la reconnaissance et au respect de chaque individu, quels que soient leurs

<sup>37</sup> Pour une discussion sur les différentes conceptions de la dignité humaine, voir McCrudden C. (éd.), *Understanding Human Dignity*, British Academy, 2014; Rao N., «Three concepts of dignity in Constitutional Law», *Notre Dame Law Review*, vol. 86, 2011, p. 183 à 272; McCrudden C., «Human dignity...», p. 681 à 710.

<sup>38</sup> [JO C 326 du 26.10.2012](#), p. 391 à 407.

<sup>39</sup> Dupré C., «Article 1», in Peers S., Hervey T., Kenner J. (éd.), *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Bloomsbury, 2014, p. 6 à 8.

<sup>40</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 12 novembre 2019, Haqbin, C-233/18, point 46 (mineur non accompagné); arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 mars 2019, Bashar Ibrahim, affaires jointes C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, point 90; arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 mars 2019, Abubacarr Jawo, C-163/17, point 90.

<sup>41</sup> Arrêt de la Cour du 25 juillet 2018, ML, C-220/18 PPU, point 90; arrêt de la Cour du 15 octobre 2018, Dorobantu, C-128/18, points 60 à 62; arrêt de la Cour (grande chambre) du 5 avril 2016, Aranyosi et Căldăraru, affaires jointes C-404/15 et C-659/15 PPU, points 85 à 90.

<sup>42</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 septembre 2015, Alimanović, C-67/14, point 45.

<sup>43</sup> Arrêt de la Cour du 4 avril 2019, OZ/Banque européenne d'investissement, affaire C-558/17 P, point 66.

<sup>44</sup> Arrêt de la Cour du 9 octobre 2001, Pays-Bas/Parlement et Conseil, [affaire C-377/98](#), points 69 à 81; arrêt de la Cour (grande chambre) du 18 octobre 2011, Brüstle, [affaire C-34/10](#), points 32 à 34.

<sup>45</sup> Arrêt de la Cour du 30 avril 1996, P./S. et Cornwall County Council, [affaire C-13/94](#), point 22 (identité sexuelle); arrêt de la Cour du 2 décembre 2014, A., B. et C./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitië, affaires jointes C-148/13 à C-150/13, point 65 (orientation sexuelle). Il est également fait référence à la dignité humaine dans les conclusions de l'avocat général dans des affaires concernant la discrimination fondée sur le genre: conclusions jointes de l'avocat général Cosmas du 8 octobre 1998, Deutsche Telekom/Schröder, [affaire C-50/96](#), point 80.

caractéristiques et leurs choix personnels. Même si la CJUE semble avoir une large compréhension de la dignité humaine, elle a implicitement reconnu que les États membres ne partagent pas la même conception de la dignité quant à la manière précise dont elle doit être protégée<sup>46</sup>, posant ainsi la question du niveau de protection de la dignité humaine imposé par l'Union aux États membres au titre de l'article 2 du traité UE.

La **liberté** est le deuxième principe fondamental de l'Union consacré par l'article 2 du traité UE. Là encore, une analyse approfondie du contenu de la notion de liberté irait bien au-delà de la portée du présent document dans la mesure où des conceptions divergentes de cette notion ont été présentées par des philosophes<sup>47</sup> et que certaines interprétations revêtent une importance particulière en théorie politique. Tel serait précisément le cas de la célèbre double qualification de la notion de liberté de Benjamin Constant, qui établit une distinction entre la «liberté des modernes», liée à la reconnaissance de certains droits fondamentaux (la liberté de pensée, de conscience et de religion et les droits de propriété et à la vie privée) et la «liberté des anciens», associée à la participation active et constante des individus au gouvernement de leur communauté<sup>48</sup>. On peut également citer la célèbre distinction de Rousseau entre la «liberté naturelle», définie comme le droit illimité des individus à tout ce qui les tente et tout ce qu'ils peuvent atteindre, et la «liberté morale», définie comme l'obéissance à une loi qu'on s'est prescrite<sup>49</sup>. En outre, on peut mentionner la distinction entre la liberté négative et la liberté positive rendue célèbre par Isaiah Berlin, qui associait la liberté négative à la non-ingérence et à la protection de la sphère privée contre des ingérences extérieures pour chaque individu et la liberté positive à la maîtrise de soi et à l'autogouvernance<sup>50</sup>.

En ce qui concerne le droit de l'Union, le principe de liberté consacré par l'article 2 du traité UE pourrait trouver sa concrétisation dans le contenu de plusieurs **libertés consacrées par la charte**, notamment celles qui sont reconnues en vertu du titre II (*Libertés*). Dans certains cas, la portée de ces libertés a été largement déterminée par la CJUE<sup>51</sup>, qui a parfois cité certaines de ces libertés dans le cadre des valeurs énoncées à l'article 2 du traité UE<sup>52</sup>. Néanmoins, les quelques références faites par la CJUE au concept de «liberté» en tant que tel semblent indiquer qu'il devrait être compris dans sens plus large. Les références à la «liberté» ainsi qu'à la valeur de la dignité humaine dans les affaires de réassignation de genre semblent s'appuyer sur une notion de «liberté» liée à l'**autonomie** propre à chaque individu ou à l'épanouissement de la personnalité<sup>53</sup>. Étant donné que ces affaires portent sur la discrimination fondée sur l'identité de genre, elles semblent également renforcer le lien existant entre la liberté et l'égalité, ce qui souligne le fait que la manière dont l'Union interprète la notion de liberté implique qu'elle est tenue d'assurer **une reconnaissance égale de tous les individus**<sup>54</sup>. De même, les références à ce concept ainsi qu'au concept de démocratie semblent

<sup>46</sup> Arrêt de la Cour du 14 octobre 2004, Omega, [affaire C-36/02](#), point 37.

<sup>47</sup> Pour une meilleure compréhension de ce concept, voir, par exemple, Pettit P., «[The Instability of Freedom as Non-interference: The Case of Isaiah Berlin](#)», *Ethics*, vol. 121, 2011, p. 693 à 716; Skinner Q., «A Third Concept of Liberty», *Proceedings of the British Academy*, vol. 117, 2002, p. 237 à 268; Kramer M., *The Quality of Freedom*, OUP, 2003; Carter I., *A Measure of Freedom*, OUP, 1999.

<sup>48</sup> Constant B., «De la liberté des anciens comparée à celle des modernes» in id., *Écrits Politiques*, Gallimard, 1997 (discours prononcé en 1819).

<sup>49</sup> Rousseau J.-J., *Du contrat social ou Principes du droit politique*, GF Flammarion, 2001 (publié pour la première fois en 1762).

<sup>50</sup> Berlin I., *Two Concepts of Liberty*, dans *Four Essays on Liberty*, OUP, 1969.

<sup>51</sup> Voir, par exemple, les commentaires consacrés aux articles 6 à 19 de la charte des droits fondamentaux dans l'ouvrage de Peers S., Hervey T. et Kenner J. (éd.), *EU Charter...*, op. cit.

<sup>52</sup> Voir, par exemple, l'arrêt Tele2 Sverige, point 93, associant la liberté d'expression au concept de démocratie.

<sup>53</sup> P./S. et Cornwall County Council, point 22.

<sup>54</sup> Dans le même esprit, voir von Bogdandy A., «Founding Principles...», p. 43 à 44.

s'appuyer sur les conceptions de liberté et d'autogouvernance<sup>55</sup>. Toutefois, compte tenu du manque de jurisprudence de la CJUE ayant trait à cette seule valeur, il conviendrait d'apporter davantage d'éclaircissements afin de vérifier si son contenu peut être distingué du contenu des différentes «libertés» reconnues dans la charte de l'Union.

Si la dignité humaine et la liberté sont des concepts complexes, le troisième principe fondamental consacré par l'article 2 du traité UE, la **démocratie**, n'est pas concrètement défini dans les traités, bien que le traité de Maastricht ait déjà précisé que les systèmes de gouvernement des États membres devaient être démocratiques (article F, paragraphe 1, du traité UE). Les modèles institutionnels démocratiques sont en constante évolution et il semble difficile de recenser tous les éléments pouvant constituer la notion de démocratie, outre le principe général qui associe les modèles institutionnels démocratiques au gouvernement du peuple, c'est-à-dire à une **forme de gouvernement dans laquelle le pouvoir suprême appartient au peuple**. En général, on établit que les origines de la démocratie remontent à la forme de gouvernement de l'ancienne *polis* (cité-État) d'Athènes, dans laquelle les citoyens participaient directement au processus décisionnel public, donnant naissance à l'idéal démocratique du «gouvernement par le peuple<sup>56</sup>». Les formes actuelles de démocraties représentatives s'appuient sur les idéaux républicains de formes de gouvernement modérées et stables, qui donnent lieu à des modèles institutionnels démocratiques, légitimés par un consentement du peuple exprimé lors d'**élections régulières, équitables et libres**<sup>57</sup>. Les démocraties représentatives peuvent adopter de nombreux modèles institutionnels, les représentants se substituant au peuple qui les a élus pour prendre des décisions publiques concernant la vie quotidienne et l'existence d'une série de mesures de contrôle visant à préserver le pluralisme et à garantir les interactions entre la majorité et les minorités, permettant par conséquent aux citoyens de faire un choix en toute liberté lorsqu'ils élisent ces représentants, sont des caractéristiques communes à tous ces modèles<sup>58</sup>. Outre l'existence de différents modèles de démocratie représentative, il est important de souligner que de **nouvelles théories sur la démocratie** proposent une lecture critique des hypothèses sur lesquelles est fondée la démocratie représentative, suggérant ainsi différentes manières d'améliorer les institutions représentatives. Sans prétendre à l'exhaustivité, la présente étude postule que la démocratie participative a préconisé d'élargir la participation des citoyens au-delà des élections et de leur offrir d'autres possibilités pour qu'ils

#### Principes démocratiques en vertu du titre II du traité UE

Le titre II du traité UE est dédié aux principes démocratiques sur lesquels l'Union est fondée. L'article 10 du traité UE, inclus dans ce titre, dispose :

«1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.

2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.

Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.

4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.»

<sup>55</sup> Arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 10 décembre 2018, Wightman, [C-621/18](#), point 62.

<sup>56</sup> Manin B., *The principles of representative government*, CUP, 1997, p. 8 à 42.

<sup>57</sup> Ibid., p. 42 à 93.

<sup>58</sup> Frankenberg G., «Democracy», in Rosenfeld M. et Sajó A. (éds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, OUP, 2012, p. 254 et 255.

déterminent le contenu des décisions publiques<sup>59</sup>. D'autre part, les théories de la démocratie délibérative portent sur le processus qui conduit à la prise de décisions publiques et proposent de placer les délibérations au cœur de ce processus afin de raviver la démocratie<sup>60</sup>.

En ce qui concerne le droit de l'Union, et sans tenir compte des discussions sur le soi-disant «déficit démocratique» de l'Union<sup>61</sup>, il convient de noter que l'Union européenne a manifestement adopté un modèle de **démocratie représentative**, tel qu'il est reconnu en vertu de l'article 10, paragraphe 2, du traité UE et par la CJUE<sup>62</sup>. L'Union reconnaît également une série de principes démocratiques en vertu du titre II du traité UE ainsi que des droits fondamentaux pertinents qui garantissent le droit pour tout citoyen de l'Union de participer à la vie démocratique de l'Union, par divers moyens, y compris les élections européennes, les élections municipales dans leur lieu de résidence et les initiatives citoyennes européennes, entre autres (titre V de la charte, notamment les articles 39 et 40 et deuxième partie du traité FUE, notamment les articles 22 et 24). Le Parlement européen légitime l'exercice de la puissance publique par l'Union, incarnant l'idéal d'un «gouvernement consenti par le peuple», car ses représentants sont élus par les citoyens de l'Union lors d'élections régulières fondées sur le principe du suffrage universel, libre, secret et direct (article 1<sup>er</sup> de l'acte portant élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel direct).

Toutefois, l'Union européenne est fondée sur une **double légitimité** qui repose non seulement sur le consentement des **citoyens de l'Union**, exprimé lors des élections européennes, mais également sur la **volonté de ses États membres démocratiques**, exprimée par l'intermédiaire du Conseil et du Conseil européen<sup>63</sup>. Dans cet esprit, l'article 10, paragraphe 2, du traité UE se réfère également au Conseil européen, disposant que les membres qui le composent, c'est-à-dire, les chefs d'État ou de gouvernement de chaque État membre doivent être «démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens». Cette affirmation donne un sens concret à l'engagement générique de préservation de la démocratie prévu à l'article 2 du traité UE en ce qui concerne les structures institutionnelles des États membres. Même si les États membres peuvent faire des choix différents quant au modèle de gouvernement qu'ils adoptent au niveau national, il semble que l'**organisation périodique d'élections libres et équitables** pour désigner les personnes qui occuperont des postes publics constitue une **exigence minimale** qu'ils doivent satisfaire. Toutefois, il convient de noter que les traités de l'Union et la jurisprudence de la CJUE associent le concept de démocratie à d'autres exigences, au moins pour ce qui est des choix institutionnels de l'Union (y compris, par exemple, le respect des prérogatives et de l'indépendance du Parlement européen, des prérogatives et des immunités des députés, des moyens de participation directs des citoyens à la sphère publique ou du principe de transparence)<sup>64</sup>. Par conséquent, la question qui se pose est de savoir si ces éléments (ou certains d'entre eux) s'appliqueraient également aux États membres en vertu de l'article 2 du traité UE.

L'**égalité** fait partie des valeurs de l'Union qui ne figurent pas sur la liste des principes fondateurs consacrés dans l'ancien article 6 du traité UE (traité d'Amsterdam) et qui ont été introduits dans l'actuel article 2 du traité UE par le traité de Lisbonne. L'égalité étant considérée comme un concept

---

<sup>59</sup> Voir par exemple De Sousa Santos B. (éd.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, 2005.

<sup>60</sup> Voir, par exemple, Habermas J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press, 1997.

<sup>61</sup> Voir, par exemple, Lenaerts K., «The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice», *ICLQ*, vol. 62, 2013, p. 271 à 315.

<sup>62</sup> Junqueras Vies, point 63.

<sup>63</sup> von Bogdandy A., [The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations](#), *NYU School of Law JMWP*, vol. 2(11), notamment p. 9 à 12.

<sup>64</sup> Pour une analyse détaillée de la jurisprudence de la CJUE, voir Lenaerts, «The principle...», p. 271 à 315.

complexe et dynamique, ses fondements philosophiques remontent également à la Grèce antique, où Aristote a donné une célèbre définition de ce concept en affirmant que «les choses qui se ressemblent devraient être traitées de la même façon»<sup>65</sup>. Les interprétations modernes de la notion d'égalité ont tendance à faire la distinction entre l'égalité formelle, interdisant tout traitement différencié arbitraire parmi les personnes se trouvant dans une situation comparable (**égalité de traitement**) et des approches plus matérielles qui se concentrent sur les inégalités existantes et proposent d'y remédier en garantissant l'**égalité des résultats** ou l'**égalité des chances** entre différents groupes sociaux<sup>66</sup>. De nombreux traités internationaux sur les droits de l'homme consacrent les droits à l'égalité et à la non-discrimination, comprenant souvent une liste non exhaustive des motifs de discrimination interdits liés à des causes bien connues de stigmatisation sociale (par exemple, le sexe, la race, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance)<sup>67</sup>.

Le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination sont profondément enracinés dans le droit de l'Union, à la fois primaire et dérivé, et dans la jurisprudence de la CJUE. Les **traités fondateurs** ont déjà proscrit la discrimination exercée en raison de la nationalité (article 7 du traité instituant la Communauté économique européenne ou traité CEE) et la discrimination entre les travailleurs et les travailleuses en ce qui concerne les rémunérations et l'emploi (article 119 du traité CEE). Les modifications ultérieures du traité et le droit dérivé de l'Union ont enrichi le corpus du droit de l'Union consacré à l'égalité et à la non-discrimination<sup>68</sup>, tandis que la **CJUE a fait du principe d'égalité l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union**<sup>69</sup> et a développé une jurisprudence conséquente interdisant toute discrimination directe ou indirecte<sup>70</sup> et autorisant des traitements différenciés s'ils visent à éliminer ou à réduire les inégalités de fait pouvant exister dans la société<sup>71</sup>. Les traités actuels estiment que l'**égalité n'est pas seulement une valeur de l'Union** (article 2 du traité UE), mais également un **objectif** de l'Union (article 3 du traité UE) et un **droit fondamental**. Dans cet esprit, la charte consacre son titre III (*Égalité*) au droit à l'égalité en droit (article 20), à la non-discrimination (article 21), au respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique (article 22), à l'égalité entre femmes et hommes (article 23) et aux droits des enfants (article 24), des personnes âgées (article 25) et des personnes handicapées (article 26). Bien qu'une analyse approfondie de la riche jurisprudence de la CJUE sur l'égalité et la non-discrimination et des dispositions susmentionnées du droit de l'Union dépasse la portée de la présente étude, il convient de noter que celles-ci sont réputées aller **au-delà des conceptions formelles de l'égalité**,

<sup>65</sup> Aristotle, *The Politics*, Book III, CUP, 1988.

<sup>66</sup> Fredman S., *Discrimination Law*, OUP, 2011, p. 4 à 33; Clifford J., «Equality», in Shelton D. (éd.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, OUP, 2013, p. 420 à 445.

<sup>67</sup> Voir, par exemple, l'article 7 de la déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 2, paragraphe 2, du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme et le protocole 12 de la convention européenne des droits de l'homme. Pour une analyse de ces dispositions, voir, par exemple, Shiek D., Waddington L. et Bell M., *Cases, Materials and Texts on National, Supranational and International Non-discrimination Law*, Hart, 2007; Arnardóttir O. M., *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff, 2003.

<sup>68</sup> Pour une analyse approfondie de ces modifications, voir: Rossi L.S. et Casolari F. (éds.) *The Principle of Equality in EU Law*, Springer, 2017; Ellis E., *EU Anti-Discrimination Law*, OUP, 2005; Bell M., *Anti-discrimination Law and the European Union*, OUP, 2002.

<sup>69</sup> Voir, par exemple, les arrêts de la CJUE: du 19 novembre 1998, SFI, C-85/97; du 20 octobre 2005, Commission/Portugal, affaire C-334/03. Concernant cette jurisprudence, voir, par exemple, Tridimas T., *The general principles of EU law*, OUP, 2006, p. 59 à 136.

<sup>70</sup> Voir les auteurs de la note de bas de page n° 67. Entre autres, voir l'arrêt de la Cour du 17 juillet 2008, S. Coleman/Attridge Law et Steve Law, affaire C-303/06 (discrimination directe); arrêt de la Cour du 23 mai 1996, O'Flynn/Adjudication Officer, affaire C-237/94 (discrimination indirecte).

<sup>71</sup> Voir les auteurs de la note de bas de page n° 67. Entre autres, voir l'arrêt de la Cour du 30 septembre 2010, Roca Álvarez/Sesa Start España ETT SA, affaire C-104/09.

englobant par ailleurs des dimensions matérielles de l'égalité<sup>72</sup>, et qu'elles peuvent certainement servir de base pour déterminer les obligations imposées aux États membres en vertu de l'article 2 du traité UE.

L'article 2 du traité UE consacre également l'**état de droit** parmi les valeurs fondamentales de l'Union. Souvent désigné comme étant un idéal visant à **éliminer l'arbitraire** en imposant des limites légales au pouvoir discrétionnaire du gouvernement, l'état de droit est un concept juridique qui peut donner lieu à des controverses. Les **notions formelles ou «légères» de l'état de droit** tendent à assimiler ce dernier à des systèmes dans lesquels la **puissance publique est exercée par les voies juridiques** et dans lesquels la loi limite de manière efficace le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques. Lon Luvois Fuller est célèbre pour avoir déterminé les différents éléments nécessaires pour que la loi limite de manière efficace l'exercice de la puissance publique: les normes devraient être générales, publiques, prospectives et non rétroactives, claires, non contradictoires, ne pas demander l'impossible, rester stables dans le temps et être appliquées de manière harmonieuse<sup>73</sup>. Joseph Raz a fait un constat similaire des qualités que les normes devraient posséder dans le cadre d'un système juridique fondé sur l'état de droit, bien qu'il ait souligné que le fait de soumettre chaque acte adopté par les autorités publiques à un contrôle juridictionnel indépendant constitue l'une des caractéristiques essentielles d'un système juridique fondé sur l'état de droit<sup>74</sup>. Des interprétations matérielles et «denses» ajoutent aux éléments formels et aux éléments de procédure d'autres qualités qui font qu'un ordre juridique est fondé sur l'état de droit. Critiquant les conceptions formelles de l'agnosticisme moral qui permettraient à des régimes autoritaires de se définir comme étant des systèmes fondés sur l'état de droit, les **conceptions denses de l'état de droit ont tendance à mettre l'accent sur le contenu de la loi et à incorporer des éléments de la justice matérielle**, associant l'état de droit à des exigences démocratiques et au respect des droits fondamentaux<sup>75</sup>. Toutefois, comme le font remarquer plusieurs auteurs, il peut paraître difficile d'établir une distinction nette entre les deux conceptions, étant donné que les interprétations formelles de la notion d'état de droit ont généralement une connotation matérielle (par exemple, exiger que les actes adoptés par les autorités soient soumis à un contrôle juridictionnel indépendant et effectif) et les interprétations denses comprennent des exigences formelles<sup>76</sup>.

En ce qui concerne l'Union européenne, certains universitaires ont souligné que la distinction opérée par l'article 2 du traité UE entre l'état de droit et d'autres principes fondamentaux, tels que la démocratie et le respect des droits de l'homme, pourrait mener à la conclusion que l'Union a adopté une conception légère ou formelle de l'état de droit<sup>77</sup>. D'autres universitaires soutiennent qu'une lecture correcte de cette disposition et une analyse de la jurisprudence de la CJUE mettent fortement en évidence **l'interdépendance de l'ensemble des valeurs fondamentales de l'Union**, ce qui suggère que toutes les valeurs de l'Union devraient «être interprétées à la lumière l'une de

<sup>72</sup> Voir, par exemple, de Vos M., «The European Court of Justice and the march towards substantive equality in European Union anti-discrimination law», *International Journal of Discrimination and the Law*, vol. 20(1), 2020, p. 62 à 87; Cuenca E.C., «La Igualdad De Género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 104, 2015, p. 297 à 328; McCrudden C., «The New Concept of Equality», *ERA-Forum*, vol. 4(3), 2003, p. 9 à 29.

<sup>73</sup> Luvois Fuller L., *The Morality of Law*, Yale University Press, 1973.

<sup>74</sup> Raz J., *The Authority of Law. Essays on Law and Morality*, OUP, 1979, p. 214 à 218.

<sup>75</sup> Dworkin R., *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985, p. 11 à 18; Díaz García E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, 2010.

<sup>76</sup> Craig P., «Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework», *Public Law* 1997, p. 467 à 487; Tamanaha Brian Z., *On the Rule of Law: History, Politics Theory*, Cambridge University Press, 2004, p. 92; Pech Laurent, «[The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union](#)», *NYU School of Law JMWP*, vol. 4(9), p. 23.

<sup>77</sup> von Bogdandy A., et Ioannidis M., «Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what had been done, what can be done?», *CMLR*, vol. 51, 2014, p. 63.

l'autre»<sup>78</sup>. Dans cet esprit, il convient de noter que la CJUE a présenté explicitement l'**Union comme une «communauté de droit»**<sup>79</sup> et a opérationnalisé ce concept par sa jurisprudence<sup>80</sup>, l'assimilant aux principes de **légalité**<sup>81</sup>, **de sécurité juridique**<sup>82</sup>, **d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif**<sup>83</sup>, **du contrôle juridictionnel effectif par des juges indépendants et impartiaux**<sup>84</sup>, **y compris au regard des droits fondamentaux**<sup>85</sup> **et au principe d'égalité devant la loi**<sup>86</sup>. Dans la détermination des éléments essentiels de l'état de droit, la CJUE semble avoir accordé une attention particulière à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), cette dernière ayant dressé une liste non exhaustive des principaux éléments de l'état de droit dans un rapport sur la prééminence du droit adopté en 2011<sup>87</sup> et dans sa liste de critères de l'état de droit de 2016<sup>88</sup>. Les éléments listés dans le rapport et dans la liste de critères de la Commission de Venise sont pratiquement identiques à ceux déterminés par la CJUE dans sa jurisprudence et ne semblent que peu différer des définitions de l'«état de droit» choisies par la Commission européenne dans ses communications sur la question, même si la communication adoptée par la Commission en avril 2019 faisait spécifiquement référence au principe de la séparation des pouvoirs<sup>89</sup> (cette référence ne figure pas dans les communications précédentes). Bien que ni la jurisprudence de la CJUE ni la Commission de Venise n'aient identifié le principe de la séparation des pouvoirs comme étant l'un des éléments essentiels de l'état de droit, ce principe peut être en partie assimilé à l'exigence demandant que les juges soient indépendants, qui figure dans les comptes rendus de la Cour de justice et de la Commission de Venise sur l'état de droit.

---

<sup>78</sup> Pech L., «A Union Founded on the Rule of Law: meaning and reality of the rule of law as a constitutional principle of EU law», *ECLR*, vol. 6(3), 2010, p. 368.

<sup>79</sup> Arrêt de la Cour du 23 avril 1986, *Les Verts*, [294/83](#), en particulier le point 23.

<sup>80</sup> Pour une analyse de la jurisprudence de la CJUE sur l'état de droit, voir Grogan J. et Pech L., [Meaning and Scope of the EU Rule of Law](#), Reconnect Working Paper Deliverable 7.2, juin 2020.

<sup>81</sup> Arrêt *Dzivev*, point 34.

<sup>82</sup> Arrêt du Tribunal du 3 mai 2016, *Post Bank Iran*, [T-68/14](#), point 95.

<sup>83</sup> *Ibid.*, points 90 à 96.

<sup>84</sup> Arrêt *ASJP*.

<sup>85</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 3 septembre 2008, *Kadi*, [affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P](#), point 316.

<sup>86</sup> Arrêt de la Cour du 30 janvier 2019, *Stavytskyi*, [affaire T-290/17](#), points 68 et 72.

<sup>87</sup> Commission de Venise, [rapport sur la prééminence du droit](#), adopté par la Commission de Venise lors de sa 86<sup>e</sup> session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)003rev.

<sup>88</sup> Commission de Venise, [liste des critères de l'état de droit](#), adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), CDL-AD(2016)007.

<sup>89</sup> Communication de la Commission: [Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables](#) [COM(2019) 163 final], p. 1, et la comparer à la communication de la Commission: [Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit](#), COM(2014) 158 final, p. 4

Tableau 3 — Liste non exhaustive des éléments essentiels de l'état de droit

CJUE	Commission de Venise	Commission européenne
<p>La jurisprudence de la Cour et de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que les travaux du Conseil de l'Europe, à travers la Commission européenne pour la démocratie par le droit, fournissent une liste non exhaustive des principes et des normes qui peuvent s'inscrire dans la notion d'état de droit. Parmi ceux-ci figurent les principes de <i>légalité</i>, de <i>sécurité juridique</i> et d'<i>interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif</i>; des <i>juridictions indépendantes et impartiales</i>; un <i>contrôle juridictionnel effectif</i>, y compris le respect des <i>droits fondamentaux</i>, et l'<i>égalité devant la loi</i> [voir, à cet égard, la liste des critères de l'état de droit adoptée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit lors de sa cent-sixième session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)].</p> <p>arrêt du Tribunal du 15 septembre 2016, Yanukovich/Conseil, <a href="#">T-348/14</a>, point 99</p>	<p>On [est] désormais parvenu à un consensus sur les composantes essentielles de la prééminence du droit, ainsi que sur celles du Rechtsstaat, qui ne sont pas uniquement formelles, mais également substantielles ou matérielles (materieller Rechtsstaatsbegriff). Ces éléments sont les suivants: (1) la <i>légalité</i>, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable et démocratique (2) la <i>sécurité juridique</i> (3) l'<i>interdiction de l'arbitraire</i> (4) l'<i>accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales</i>, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs (5) le respect des <i>droits de l'homme</i> (6) la <i>non-discrimination et l'égalité devant la loi</i>.</p> <p>Commission de Venise, rapport sur la prééminence du droit adopté par la Commission de Venise lors de sa 86<sup>e</sup> session plénière (Venise, 25 et 26 mars 2011), point 41.</p>	<p>L'état de droit est consacré par l'article 2 du traité sur l'Union européenne comme l'une des valeurs fondatrices de l'Union. Il garantit que toutes les autorités publiques agissent toujours dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et des droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. L'état de droit est une notion qui recouvre, entre autres, le principe de <i>légalité</i>, lequel suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste, et les principes de <i>sécurité juridique</i>, d'<i>interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif</i>, de <i>protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions indépendantes et impartiales</i>, de <i>contrôle juridictionnel effectif</i> y compris le respect des droits fondamentaux, de <i>séparation des pouvoirs et d'égalité devant la loi</i> [...].</p> <p>Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables» [COM(2019) 163 final], p. 1</p>

Enfin, l'article 2 du traité UE reconnaît le respect des **droits de l'homme**, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, comme étant l'une des valeurs fondatrices de l'Union. Étant donné que les droits fondamentaux ont été reconnus par la CJUE comme des principes généraux du droit de l'Union depuis la fin des années 60<sup>90</sup> et qu'ils ont acquis une plus grande visibilité grâce à l'élaboration de la charte et son inclusion dans l'ordre juridique de l'Union avec la même valeur juridique que les traités (article 6, paragraphe 1, du traité UE), il n'est pas étonnant que l'Union confère un rôle si important à la protection des droits fondamentaux dans le cadre de sa structure constitutionnelle. Dans cet esprit, la notion de droits fondamentaux incluse à l'article 2 du traité UE peut certainement être opérationnalisée par voie de référence aux dispositions de la **charte**. Toutefois, il convient de noter que l'**article 2** du traité UE est d'ordinaire interprété comme **imposant des obligations aux États membres même pour des questions purement internes**, tandis que les articles 51 et 53 de la charte ont été soigneusement préparés afin de limiter le champ d'application de la charte aux États membres «lorsqu'ils **mettent en œuvre le droit de l'Union**» (article 1<sup>er</sup> de la charte) et afin de veiller à ce qu'aucune disposition de la charte ne limite ou ne porte atteinte aux droits fondamentaux tels qu'ils sont consacrés dans les «constitutions des États

<sup>90</sup> Arrêt de la Cour du 12 novembre 1969, Stauder, [29/69](#).

membres», entre autres instruments (article 53). L'incidence de ces dispositions sur l'équilibre entre les ordres juridiques de l'Union et des États membres en matière de droits fondamentaux demeure une question très débattue<sup>91</sup>, et la jurisprudence de la Cour de justice relative à ces deux dispositions n'a pas mis fin aux controverses entourant leur interprétation<sup>92</sup>. Néanmoins, la CJUE a indiqué que les droits fondamentaux reconnus par la charte s'imposent aux États membres «dans toutes les situations régies par le droit de l'Union»<sup>93</sup>, mais pas dans des situations purement internes<sup>94</sup>. Par conséquent, la question qui se pose est de savoir si la référence aux droits fondamentaux figurant à l'article 2 du traité UE imposerait aux États membres des obligations spécifiques même dans des situations régies strictement par le droit national. Dans cet esprit, certains auteurs ont proposé d'interpréter **l'article 2 du traité UE** comme imposant aux **États membres** une obligation de **respecter le «contenu essentiel des droits fondamentaux»** consacrés dans la charte, conformément au concept déjà utilisé à l'article 52, paragraphe 1, de la charte, et dans plusieurs constitutions d'États membres afin de faire une distinction entre le contenu essentiel d'un droit et le contenu complémentaire ou périphérique<sup>95</sup>. Cette possibilité n'a pas encore été abordée par la CJUE, mais il est fait fréquemment référence à la charte ainsi qu'à l'article 2 du traité UE (voir l'annexe, tableau 1) dans la jurisprudence de la Cour, démontrant ainsi la manière dont la charte concrétise et opérationnalise la notion de droits fondamentaux mentionnée de manière générale dans cette disposition.

<sup>91</sup> Groussot X, Pech L. et Pertursson G.T., «The Reach of EU Fundamental Rights on Member State Action after Lisbon» in de Vries S., Bernitz U. et Weatherhill S. (éd.), *The Protection of Fundamental Rights in the EU after Lisbon*, Hart, 2013, p. 97 à 118; Carozza P., «The Member States», in Peers S. et Ward A. (éds.), *The EU Charter of fundamental rights*, Hart, 2004, p. 35 à 58; Alonso García R., «Las cláusulas horizontales de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea», in García De Enterría E. et Alonso García R. (éds.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Colegio Libre de Eméritos, 2002, p. 151 à 181; Besselink L. F.M., «The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8(1), 2001, p. 68 à 79; Bering Liisberg J., «Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?», *NYU School of Law JMWP*, vol. 4(01).

<sup>92</sup> Spaventa E., [The interpretation...](#); Sarmiento D., «Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe», *CMLR*, vol. 50(5), 2013, p. 1267 à 1304; Hancox E., «The meaning of "implementing" EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson», *CMLR*, vol. 50(5), 2013, p. 1411 à 1431; Reestman J.H. et Besselink L., «After Åkerberg Fransson and Melloni», *ECLR*, vol. 9(2), 2013, p. 169 à 175.

<sup>93</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 novembre 2019, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa, [affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18](#), point 78; Arrêt de la Cour (grande chambre) du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, [affaire C-617/10](#), notamment le point 19.

<sup>94</sup> Ordonnance de la Cour du 15 mai 2019, AQ et ZQ/Corte dei Conti e.a., affaires jointes [C-789/18](#) et C-790/18, notamment les points 27 à 30.

<sup>95</sup> von Bogdandy A., Antpöhler C., Dickschen J., Hentrei S., Kottmann M. et Smrkolj M., «A European response to domestic constitutional crisis: Advancing the Reverse-Solange Doctrine» in von Bogdandy A. et Sonnevend P., *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, C.H.Beck-Hart-Nomos, 2015, p. 243 à 246.

### 3. Mécanismes de surveillance et de prévention



Dans le prolongement de l'examen ci-dessus de l'interprétation de l'article 2 du traité UE et des valeurs qui y sont inscrites, la présente section analyse les mécanismes existants permettant de protéger ces valeurs, en commençant par les mécanismes de **surveillance et de prévention**, qui visent soit à évaluer la situation dans les États membres en matière de respect des valeurs de l'Union, soit à parer à d'éventuelles menaces pesant sur les valeurs de l'Union avant que ces menaces ne deviennent réalité. Comme chacun sait, **l'article 7, paragraphe 1, du traité UE** est le seul mécanisme prévu par les traités de l'Union visant à prévenir des violations graves des valeurs de l'Union, et il a seulement été **introduit en 2001 par le traité de Nice**. Cependant, depuis l'inclusion de cette disposition

dans les traités, les institutions de l'Union ont créé un large éventail de mécanismes pour surveiller les valeurs de l'Union et en prévenir les violations<sup>96</sup>. Le premier de ces outils, le **mécanisme de coopération et de vérification**, a été créé en 2007 pour évaluer les progrès réalisés par **la Bulgarie et la Roumanie** dans certains domaines liés à l'état de droit (réforme du système judiciaire, lutte contre la corruption et, uniquement dans le cas de la Bulgarie, lutte contre le crime organisé) depuis leur adhésion à l'Union. D'une portée très limitée, puisqu'il n'était applicable qu'à deux États membres dans des domaines spécifiques, il s'agit probablement du premier mécanisme créé par les institutions de l'Union pour surveiller le respect des valeurs de l'Union dans les États membres. Cependant, les préoccupations concernant les manquements en matière de respect des valeurs de l'Union dans certains États membres allant croissant<sup>97</sup> et les mécanismes existants destinés à remédier à ces défaillances (c'est-à-dire l'article 7 du traité UE et les procédures d'infraction) étant considérés comme inutilisables ou inefficaces, la Commission et le Conseil ont décidé d'ajouter à ce premier outil de nouveaux mécanismes applicables à n'importe quel État membre<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> Pour un panorama de tous ces mécanismes, voir l'article de Pech L., [The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox](#), Reconnect Working paper n° 7, mars 2020.

<sup>97</sup> Voir l'allocation de Viviane Reding, [The EU and the Rule of Law — What Next?](#), Speech/13/677, 2013.

<sup>98</sup> Voir par exemple la communication de la Commission intitulée «[Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit](#)», p. 5 et 6, dans laquelle la Commission estime que les procédures d'infraction (articles 258 à 260 du traité FUE, analysés à la section 4.2) sont des outils importants pour intervenir dans des situations préoccupantes en matière d'état de droit lorsque celles-ci constituent une violation d'une disposition spécifique du droit de l'Union, mais elles ne permettent pas de traiter des problèmes plus systémiques qui ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'UE. De même, la Commission indique dans cette communication que les procédures prévues à l'article 7 du traité UE sont trop exigeantes, du point de vue tant de leur seuil élevé d'activation que des majorités requises au sein du Conseil ou du Conseil européen pour constater l'existence d'une violation au titre de l'article 7, paragraphe 1 ou paragraphe 2 du traité UE.

Avant qu'une série de nouveaux mécanismes ne soient créés entre 2012 et 2014, le Parlement européen<sup>99</sup>, plusieurs États membres<sup>100</sup> et le Conseil<sup>101</sup> avaient invité la Commission à mettre au point un **nouveau mécanisme plus efficace** pour protéger les valeurs de l'Union au sein des États membres. Le Parlement avait exprimé sa préférence pour un outil de surveillance qui s'appliquerait à tous les États membres, qui serait conçu en faisant appel aux compétences d'experts de haut niveau indépendants, qui impliquerait toutes les institutions de l'Union et qui inclurait un outil d'alerte précoce<sup>102</sup>. Le Conseil avait été plus vague et avait invité de manière générale la Commission à faire avancer le débat sur l'éventuelle nécessité d'une «méthode collaborative et systémique<sup>103</sup>» pour remédier aux manquements en matière d'état de droit dans les États membres. C'est dans ce contexte que la Commission européenne décida de lancer **en 2013 son tableau de bord de la justice dans l'UE**, qui surveille les systèmes judiciaires nationaux et alimente le **Semestre européen**, un outil initialement prévu uniquement pour permettre la coordination des politiques économiques, mais qui a depuis également traité des questions liées à la corruption et au fonctionnement des systèmes judiciaires, reconnaissant par là leur incidence sur les performances économiques. Un an plus tard, **en 2014, la Commission européenne a créé le cadre pour l'état de droit**, mécanisme préventif conçu comme une étape intermédiaire entre la persuasion politique et l'application éventuelle de ce que le président de la Commission a décrit comme l'«option nucléaire», à savoir les procédures prévues à l'article 7 du traité UE<sup>104</sup>. Quelques mois après que la Commission eut créé le cadre pour l'état de droit, **le Conseil a décidé de concevoir son propre outil et d'engager des dialogues annuels sur l'état de droit**.

La création de tous ces nouveaux mécanismes de surveillance et de prévention des défaillances en matière de respect des valeurs de l'Union dans les États membres **n'a pas épuisé le débat sur le caractère adéquat des outils de l'Union pour remédier à ces manquements**: de nouvelles propositions ont été présentées depuis 2016 en vue de renforcer les mécanismes existants. Le champ d'application et les principales caractéristiques de ces récentes propositions sont analysés ci-après (à la section 5), mais avant d'étudier le caractère adéquat de futurs outils éventuels, il convient d'évaluer les mécanismes existants et la manière dont ils sont utilisés pour traiter les situations préoccupantes en matière d'état de droit dans les États membres.

---

<sup>99</sup> Avant l'adoption de la communication de la Commission, le Parlement européen avait appelé de ses vœux un nouveau mécanisme dans plusieurs résolutions et rapports: résolution du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012) [2013/2078(INI)] et résolution du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012 [2012/2130(INI)]).

<sup>100</sup> [Rapport final du groupe de réflexion sur l'avenir de l'Europe](#), composé des ministres des affaires étrangères d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, du Danemark, d'Espagne, de France, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de Pologne et du Portugal, 17 septembre 2012; lettre adressée le 6 mars 2013 à M. Barroso par les ministres des affaires étrangères de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande et des Pays-Bas, partiellement reproduite dans De Schutter O., [The EU Fundamental Rights Agency: Its Past And Possible Future](#), CRIDHO Working Paper, n° 3, 2018, p. 15.

<sup>101</sup> Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil sur les droits fondamentaux et l'État de droit et sur le rapport 2012 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), 6 juin 2013. La possible création d'un tel mécanisme et ses contours ont été à nouveau débattus au cours d'un certain nombre de réunions du Conseil, voir Conseil de l'Union européenne, [3251<sup>e</sup> session du Conseil](#), Affaires générales, Bruxelles, 25 juin 2013.

<sup>102</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2012) [2013/2078(INI)], paragraphes 9 à 14.

<sup>103</sup> Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil sur les droits fondamentaux et l'État de droit et sur le rapport 2012 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#), 6 juin 2013, p. 4.

<sup>104</sup> Président de la Commission européenne, José Manuel Durão Barroso, [Discours sur l'état de l'Union 2013](#), 11 septembre 2013.

## 3.1. Le Semestre européen: un outil de surveillance des valeurs de l'Union?

En réponse à la crise financière et économique de 2008 et afin de garantir la stabilité macroéconomique, l'Union européenne a lancé le «Semestre européen», codifié dans le règlement (UE) n° 1175/2011<sup>105</sup>. Le Semestre européen est un **mécanisme de surveillance et d'application** qui prend la forme d'un processus de coordination des politiques socio-économiques se déroulant chaque année de novembre à juillet. Pendant cette période, les États membres discutent de leurs réformes économiques et de leurs plans budgétaires avant de les adopter, tandis que les institutions européennes en surveillent l'avancement et adressent aux États membres des recommandations à des moments précis au cours de l'année<sup>106</sup>. Le Semestre européen comporte trois volets: la surveillance budgétaire (pacte de stabilité et de croissance)<sup>107</sup>, la surveillance des politiques macroéconomiques (procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques)<sup>108</sup> et la coordination des politiques économiques et de l'emploi<sup>109</sup>. Si le pacte de stabilité et de croissance et les procédures concernant les déséquilibres macroéconomiques comportent des **éléments de coordination «ferme» qui peuvent entraîner des sanctions, il s'agit principalement d'instruments de gouvernance «souple»**<sup>110</sup>. Bien que le Semestre européen se concentre essentiellement sur les politiques socio-économiques, il est **de plus en plus utilisé** par la Commission pour **commenter l'évolution de la situation en matière d'état de droit** dans une perspective d'évaluation de l'incidence de celle-ci sur la stabilité macroéconomique et la croissance, comme nous allons le voir plus loin.

### 3.1.1. Le champ d'application: dans quel cas le Semestre européen est-il utilisé pour garantir le respect des valeurs de l'Union?

Comme mentionné ci-dessus, le processus du Semestre européen est utilisé par la Commission pour commenter l'évolution de la situation en matière d'état de droit dans différents États membres. Dans ses rapports par pays pour l'année 2020, la Commission a commenté plusieurs préoccupations spécifiques concernant l'indépendance et l'intégrité du système judiciaire en **Slovaquie**<sup>111</sup>, le risque de violation grave de l'état de droit avec de possibles conséquences négatives sur la confiance des investisseurs en **Pologne**<sup>112</sup>, les inquiétudes persistantes quant au déficit d'indépendance de la justice, qui pourrait avoir une incidence sur l'environnement des entreprises et la corruption en **Hongrie**<sup>113</sup>, ainsi que sur les régimes **maltais** de citoyenneté et de résidence et les risques de corruption qui y sont liés<sup>114</sup>. Cette évolution n'est pas nouvelle, la Commission ayant depuis longtemps intégré dans son exercice de surveillance au titre du Semestre européen les

<sup>105</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>106</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «[Introduction to the European Semester. Coordinating and monitoring economic and fiscal policies in the EU](#)», EPRS, Parlement européen, décembre 2019, synthèse analytique.

<sup>107</sup> Commission européenne, [Stability and growth pact](#).

<sup>108</sup> Commission européenne, [Macroeconomic imbalance procedure](#).

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», synthèse analytique.

<sup>111</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Country report Slovakia 2020, [SWD\(2020\) 524 final](#), 26 février 2020, p. 50.

<sup>112</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Country report Poland 2020, [SWD\(2020\) 520 final](#), 26 février 2020, p. 36.

<sup>113</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Country report Hungary 2019, [SWD\(2020\) 516 final](#), 26 février 2020, p. 45.

<sup>114</sup> Document de travail des services de la Commission européenne, Country report Malta 2020, [SWD\(2020\) 517 final](#), 26 février 2020, p. 42.

préoccupations concernant le fonctionnement des systèmes judiciaires ainsi que la qualité et la transparence des administrations publiques des États membres. Dans son examen annuel de la croissance 2013, qui a donné le coup d'envoi du Semestre européen pour l'année 2013, la Commission répertoriait clairement la qualité, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux ainsi que la modernisation des administrations publiques nationales comme l'une des priorités du Semestre européen<sup>115</sup>. Quelques mois plus tard, le premier tableau de bord de la justice dans l'UE (voir section 3.2), venant alimenter le Semestre européen pour l'année 2013, était publié<sup>116</sup> et dix des propositions de recommandations spécifiques par pays présentées par la Commission au Conseil la même année mettaient l'accent sur des préoccupations spécifiques concernant des systèmes judiciaires et/ou des administrations nationales<sup>117</sup>.

Bien qu'elles soient rédigées dans un langage édulcoré, les recommandations spécifiques par pays adoptées par le Conseil sur la base de l'exercice de surveillance de la Commission reprennent généralement les préoccupations exprimées par la Commission dans ses rapports par pays<sup>118</sup>. À cet égard, Pech parle du «**potentiel inexploité du Semestre européen pour une évaluation plus critique de l'évolution des situations nationales** à la lumière des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE»<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Communication de la Commission européenne du 28 novembre 2012, Examen annuel de la croissance 2013, [COM\(2012\) 750 final](#), chapitre 5.

<sup>116</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne: un outil pour promouvoir une justice effective et la croissance», 27 mars 2013, [COM\(2013\) 160 final](#).

<sup>117</sup> En 2013, dix des propositions de recommandations spécifiques par pays présentées par la Commission contenaient des références au système judiciaire national, voir: Commission européenne, Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Bulgarie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Bulgarie pour la période 2012-2016, COM/2013/0352 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour la période 2012-2016, COM/2013/0367 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Italie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Italie pour la période 2012-2017, COM/2013/0362 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Lettonie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Lettonie pour la période 2012-2016, COM/2013/0364 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de Malte pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de Malte pour la période 2012-2016, COM/2013/0368 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour la période 2012-2016, COM/2013/0371 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Roumanie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Roumanie pour la période 2012-2016, COM/2013/0373 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour la période 2012-2016, COM/2013/0375 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Slovénie pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovénie pour la période 2012-2016, COM/2013/0374 final; Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour la période 2012-2016, COM/2013/0359 final.

<sup>118</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2019, JO C 301 du 5.9.2019, p. 148, recommandation 4; Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Pologne pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Pologne pour 2019, JO C 301 du 5.9.2019, p. 123, recommandation 3; Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019, JO C 301 du 5.9.2019, p. 101, recommandation 4;

<sup>119</sup> Pech L., *The Rule of Law...*, section 3.4.1.

### Éléments liés à l'état de droit intégrés au Semestre européen

Dans sa communication intitulée «Semestre européen 2020: évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011», [COM\(2020\) 150 final](#), p. 4, la Commission affirme:

«**La bonne gouvernance, des institutions efficaces, des systèmes judiciaires indépendants et efficaces, des administrations publiques de qualité et des cadres d'insolvabilité efficaces** sont des facteurs déterminants de l'environnement des entreprises d'un État membre et peuvent influencer sur les décisions d'investissement. **Des cadres solides de lutte contre la corruption** peuvent également contribuer à préserver le bon fonctionnement du marché intérieur. Des informations sur les performances institutionnelles et administratives des États membres, y compris sur celles liées à l'état de droit, lequel pourrait engendrer des risques macroéconomiques si les problèmes y afférents ne sont pas réglés, continueront donc à alimenter le Semestre européen et à nourrir l'évaluation macroéconomique.»

La Commission semble en effet soucieuse d'explorer davantage ce potentiel. Dans sa communication de 2020 qui accompagne les rapports par pays, elle fait explicitement référence aux **risques que les manquements en matière d'état de droit représentent pour l'environnement des entreprises, l'investissement et le fonctionnement du marché unique**, justifiant ainsi le maintien de la surveillance de l'état de droit dans le cadre du Semestre européen, et ce même si la Commission s'est dorénavant engagée dans un exercice de surveillance plus large au titre de son **rapport annuel sur l'état de droit** (voir section 5.2.1)<sup>120</sup>. En tout état de cause, la Commission ne semble pas vouloir étendre le champ d'application de son exercice de surveillance dans le cadre du Semestre européen à toutes les valeurs de l'Union, mais semble plutôt vouloir se concentrer sur certains éléments propres à une culture de l'état de droit, à savoir «la bonne gouvernance, des institutions efficaces, des systèmes

judiciaires indépendants et efficaces, des administrations publiques de qualité et des cadres d'insolvabilité efficaces» et les cadres anticorruption des États membres.

### 3.1.2. La procédure: comment le Semestre européen fonctionne-t-il?

Comme indiqué précédemment, le Semestre européen est un mécanisme de surveillance et d'application dans lequel la Commission européenne et le Conseil jouent un rôle majeur en évaluant les politiques sociales et économiques des États membres et en sanctionnant les États membres défaillants. Le Semestre européen s'ouvre en novembre chaque année, par la publication de l'examen annuel de la croissance qui a été récemment renommé «stratégie annuelle pour une croissance durable<sup>121</sup>». Ce document est le principal outil de la **Commission** pour définir quelles devraient être, selon elle, les priorités de l'Union pour l'année à venir<sup>122</sup>. Le **rapport sur le mécanisme d'alerte** est publié le même jour. Il fait appel à un **tableau de bord d'indicateurs sociaux et économiques sélectionnés**<sup>123</sup> ainsi qu'à un jeu plus large d'indicateurs auxiliaires et à des informations additionnelles pertinentes pour détecter les signes d'éventuels déséquilibres

<sup>120</sup> Communication de la Commission du 25 février 2020, «Semestre européen 2020: évaluation des progrès concernant les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011», COM(2020) 150 final, p. 4.

<sup>121</sup> Communication de la Commission du 17 décembre 2019, [Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable](#), COM(2019) 650 final.

<sup>122</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», section 2.2; Commission européenne, [Le paquet d'automne en bref](#).

<sup>123</sup> Commission européenne, [Macroeconomic imbalance procedure scoreboard](#).

économiques dans les États membres. Il repère ainsi les États membres pour lesquels un bilan approfondi pourrait être utile<sup>124</sup>.

Une autre étape importante du Semestre européen se déroule en février, lorsque la **Commission** publie des rapports par pays et (si nécessaire) des bilans approfondis pour les États membres. Ces **rapports par pays** recouvrent tous les domaines ayant une importance macroéconomique ou sociale et dressent le bilan de la situation budgétaire de chaque pays. Cela **inclut l'évolution de la situation en matière d'état de droit, notamment l'efficacité du système judiciaire et de la lutte contre la corruption** dans les États membres. Les rapports par pays évaluent également les progrès accomplis par chaque pays de l'UE dans le règlement des problèmes recensés dans les recommandations par pays de l'année précédente<sup>125</sup>. L'absence de mise en œuvre des recommandations peut entraîner l'initiation d'autres procédures en vertu des dispositions du droit de l'Union applicables, voire aboutir à des **sanctions**, y compris des amendes<sup>126</sup>, au titre du pacte de stabilité et de croissance<sup>127</sup> et de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques<sup>128</sup>.

En avril, les États membres publient leurs programmes de stabilité ou de convergence, dans lesquels ils présentent en détail les politiques spécifiques qu'ils vont chacun mettre en œuvre pour stimuler l'emploi et la croissance et prévenir ou corriger les déséquilibres, ainsi que leurs plans concrets pour se conformer aux recommandations par pays de l'UE qu'ils doivent encore mettre en œuvre et aux règles budgétaires<sup>129</sup>. En raison de la pandémie de coronavirus, pour l'année 2020 ces programmes ont été simplifiés et sont appelés des «programmes nationaux de réforme<sup>130</sup>».

Une autre étape clé a lieu en mai, à savoir la publication des **recommandations par pays préparées par la Commission européenne**<sup>131</sup>. Ces recommandations sont discutées par les gouvernements dans le cadre du Conseil, puis approuvées par les dirigeants de l'UE au cours d'un sommet qui a lieu en juin, avant d'être officiellement **adoptées par le Conseil** dans sa formation «Affaires économiques et financières» en juillet<sup>132</sup>. Le Semestre «européen» cède alors la place à un semestre «national», durant lequel les États membres intègrent les éléments recommandés dont il a été discuté au niveau européen dans leur projet de budget national, lequel est ensuite débattu et adopté en automne<sup>133</sup>.

### 3.1.3. Le Semestre européen permet-il de garantir le respect effectif des valeurs de l'Union?

Pour répondre à la question de savoir si le Semestre européen permet de garantir le respect effectif des valeurs de l'Union, il convient de prendre en considération plusieurs éléments. Premièrement, du fait du contexte général du Semestre européen, la méthode employée par la Commission pour élaborer les rapports et les recommandations par pays répond généralement à des **intérêts**

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», section 2.4; Commission européenne, [Calendrier du semestre européen, Paquet d'hiver](#).

<sup>126</sup> Angerer J. et Thomson M., [The legal nature of Country-Specific Recommendations](#), DG IPOL En bref, PE 528.767, septembre 2019.

<sup>127</sup> Commission européenne, [Stability and growth pact](#).

<sup>128</sup> Commission européenne, [Macroeconomic imbalance procedure](#).

<sup>129</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», section 2.5;

<sup>130</sup> Commission européenne, [2020 European Semester: National Reform Programmes and Stability/Convergence Programmes](#).

<sup>131</sup> Communication de la Commission du 25 février 2020, «Semestre européen 2020: Recommandations par pays», COM(2020) 500 final; Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», section 2.6.

<sup>132</sup> Commission européenne, Calendrier du semestre européen, [Paquet du printemps](#).

<sup>133</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», synthèse analytique.

**commerciaux**<sup>134</sup>. Deuxièmement, le processus du Semestre européen accuse un **manque d'équilibre interinstitutionnel** du fait du rôle secondaire qui y est joué par le Parlement européen et de la capacité limitée des parlements nationaux à prendre part à la discussion<sup>135</sup>. Troisièmement, le **Conseil peut adopter des recommandations par pays à la majorité qualifiée**, conformément à l'article 121, paragraphe 6, du traité FUE, et de l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1175/2011 sur le pacte de stabilité et de croissance<sup>136</sup>. Il est par conséquent plus facile d'adopter ces recommandations que, par exemple, d'adresser des recommandations en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE et/ou de constater qu'il existe «un risque clair de violation grave» par un État membre des valeurs visées par cette même disposition du traité UE. Dans cette dernière situation, une majorité des quatre cinquièmes des États membres est requise, ainsi que l'approbation préalable du Parlement européen, aux deux tiers des votes exprimés représentant la majorité des députés européens. Cependant, dans de nombreux cas, les **recommandations par pays du Conseil ont édulcoré les recommandations de la Commission**, ce qui s'explique par un état d'esprit intergouvernemental qui fait que les États membres hésitent à critiquer leurs pairs<sup>137</sup>. Et quatrièmement, le simple fait de disposer d'un processus de surveillance interinstitutionnel n'est pas suffisant en soi pour garantir la mise en œuvre des recommandations par pays, en particulier dans les domaines liés à l'administration publique tels que le système judiciaire et la lutte contre la corruption, comme le montre une étude portant sur la mise en œuvre des recommandations par pays de 2018 et le suivi des recommandations par pays de 2019<sup>138</sup>. De manière générale, il semble que **la mise en œuvre de ces recommandations ait régressé ces dernières années**<sup>139</sup>.

### 3.2. Le tableau de bord de la justice dans l'UE: un outil de surveillance des systèmes judiciaires nationaux

Comme mentionné ci-dessus, depuis le Semestre européen 2013, la **performance des systèmes judiciaires nationaux** est l'une des priorités du **Semestre européen**<sup>140</sup>. Cette priorité a vu la création d'un «tableau de bord de la justice dans l'UE», un outil de surveillance des systèmes judiciaires des États membres qui permet à la Commission d'évaluer chaque année l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux, et ce depuis 2013, l'année de la publication du premier tableau de bord de la justice dans l'UE<sup>141</sup>. Le tableau de bord de la justice dans l'UE se concentre sur l'efficacité, la qualité et l'indépendance des systèmes judiciaires nationaux et limite son champ d'analyse à la **justice civile, commerciale et administrative**. L'objectif est de **renforcer l'efficacité des**

<sup>134</sup> Carrera S., Guild E. et Hernanz N., [The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU. Towards an EU Copenhagen Mechanism](#), CEPS, 2013, p. 11.

<sup>135</sup> Delivorias A. et Scheinert C., op. cit., p. 21.

<sup>136</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

<sup>137</sup> Delivorias A. et Scheinert C., Introduction..., op. cit., section 3.1.

<sup>138</sup> Angerer J., Ciucci M., Sakudo M., Thomson M., [Country-Specific Recommendations for 2018 and 2019, A tabular comparison and an overview of implementation](#), DG IPOL Étude, PE 634.401, 2019, p. 81 (Hongrie, «Renforcer le cadre anticorruption et accentuer les efforts en matière de poursuite»: aucun progrès), p. 86 (Malte, «Aucune mesure effective n'a été prise pour renforcer le cadre anticorruption»), p. 97 (Pologne, «Aucun progrès observé en ce qui concerne la garantie de consultations publiques et sociales dans le cadre du processus législatif») et p. 116 et 117 (Slovaquie, «des progrès limités dans la lutte contre la corruption et le renforcement de l'efficacité du système judiciaire»).

<sup>139</sup> Delivorias A. et Scheinert C., «Introduction...», section 3.2, p. 24;

<sup>140</sup> Communication de la Commission européenne du 28 novembre 2012, Examen annuel de la croissance 2013, [COM\(2012\) 750 final](#), chapitre 5.

<sup>141</sup> Communication de la Commission du 27 mars 2013, «Le tableau de bord de la justice dans l'UE — Un outil pour promouvoir une justice effective et la croissance», [COM\(2013\) 160 final](#).

**systèmes judiciaires** afin de créer **un environnement plus favorable aux investissements, aux entreprises et aux citoyens**<sup>142</sup>.

### 3.2.1. Le tableau de bord de la justice dans l'UE: champ d'analyse et procédure

Le tableau de bord de la justice dans l'UE permet une **analyse annuelle** des systèmes judiciaires des États membres sur la base de trois paramètres (critères de référence) qui sont considérés, par la Commission européenne comme permettant de déterminer l'efficacité d'un système judiciaire donné. Dans le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, les paramètres analysés étaient les suivants:

- 1 l'**efficacité** (nombre de dossiers, durée des procédures, taux de variation du stock d'affaires pendantes — soit le rapport entre le nombre d'affaires tranchées et le nombre d'affaires nouvelles — et nombre d'affaires pendantes);
- 2 la **qualité** (accessibilité des tribunaux, ressources du système judiciaire, existence d'outils d'évaluation des activités des tribunaux et de normes de qualité pour ces activités); et
- 3 l'**indépendance** (perception de l'indépendance de la justice et indépendance structurelle, en ce qui concerne, par exemple, la nomination et la sélection des juges, les pouvoirs des autorités chargées de garantir l'indépendance du système judiciaire, etc.)

Pour élaborer le tableau de bord de la justice de l'UE, en particulier dans les domaines de l'efficacité et de la qualité, l'Union européenne s'appuie principalement sur les travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ)<sup>143</sup>. Le tableau de bord de la justice dans l'UE **ne prévoit pas de mesures coercitives** ou de sanctions en cas de mauvaise performance par rapport aux paramètres. Les États membres sont plutôt encouragés à engager des réformes à l'aide de financements de l'Union<sup>144</sup>.

Le tableau de bord de la justice dans l'UE est **étroitement lié à la surveillance des valeurs de l'Union**. Bien que la justice pénale et les droits fondamentaux ne relèvent pas officiellement du champ d'analyse du tableau de bord de la justice dans l'UE, celui-ci s'est penché ces dernières années sur des indicateurs liés au blanchiment d'argent<sup>145</sup>, à l'organisation des ministères publics<sup>146</sup>, à l'utilisation des Fonds structurels aux fins des réformes de la justice<sup>147</sup>, à la nomination et à la révocation des procureurs nationaux<sup>148</sup> et aux autorités qui prennent part aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges<sup>149</sup>. Dans tous les cas, la plupart des points évalués peuvent être reliés à l'un des éléments essentiels de l'état de droit, à savoir un contrôle juridictionnel effectif par

<sup>142</sup> Communication de la Commission du 10 juillet 2020, [Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE](#), COM(2020) 306 final, p. 2 à 67.

<sup>143</sup> Conseil de l'Europe, CEPEJ, <https://www.cepej-collect.coe.int/>.

<sup>144</sup> van Ballegooij W. et Evas T., «[An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: European Added Value Assessment accompanying the Parliament's Legislative Initiative Report](#)», EPRS, PE 579.328, 2016; Annexe II, «[Assessing the need and possibilities for the establishment of an EU scoreboard on democracy, the rule of law and fundamental rights](#)» (par Bárd P. *et al.*), p. 27.

<sup>145</sup> Communication de la Commission du 10 avril 2017 intitulée «Le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne», [COM \(2017\) 167 final](#).

<sup>146</sup> Communication de la Commission du 28 mai 2018 intitulée «Tableau de bord 2018 de la justice dans l'UE», [COM \(2018\) 364 final](#).

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Communication de la Commission du 26 avril 2019 intitulée «Tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE», [COM \(2019\) 198 final](#).

<sup>149</sup> Ibid.

des juges indépendants et impartiaux, ce qui fait du tableau de bord de la justice dans l'UE un outil de surveillance d'au moins une des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE.

### 3.2.2. Le tableau de bord de la justice dans l'UE: permet-il de garantir le respect effectif des valeurs de l'Union?

Pour évaluer si le tableau de bord de la justice dans l'UE contribue à garantir le respect effectif des valeurs de l'Union, il faut prendre les éléments suivants en considération. Tout d'abord, il convient de noter que certains auteurs critiquent sa méthode, notamment l'absence d'une évaluation contextuelle qualitative de la performance par rapport à des indicateurs spécifiques. Ils soulignent en particulier que le tableau de bord de la justice dans l'UE est «incapable de repérer les violations les plus graves: il **ne détecte pas suffisamment les liens internes** et examine ainsi des éléments individuels **sans fournir d'évaluation qualitative de l'ensemble**<sup>150</sup>». En outre, comme Strelkov l'indique, «il n'a pas contribué à inciter les acteurs à prendre part au débat sur les solutions optimales de réforme des systèmes judiciaires au sein de l'Union<sup>151</sup>». De même, l'absence de sanctions en cas de mauvaise performance par rapport aux indicateurs du tableau de bord de la justice dans l'UE fait douter de son efficacité pour protéger les valeurs de l'Union.

Cependant, l'**élaboration de nouveaux indicateurs**, liés notamment à l'indépendance de la justice, rend le tableau de bord de la justice dans l'UE **de plus en plus utile face aux menaces croissantes qui pèsent sur l'état de droit dans certains États membres**<sup>152</sup>. Ainsi, il convient de noter qu'en 2019, les données du tableau de bord de la justice dans l'UE concernant la **nomination des membres-juges des conseils de la justice** (voir le tableau ci-dessous, actualisé dans le tableau de bord 2020 de la justice dans l'Union) ont été citées pour la première fois par un avocat général auprès la CJUE dans l'affaire A.K. concernant l'indépendance de la justice en Pologne, montrant ainsi le potentiel de cet outil de contribuer à un plus grand respect des valeurs de l'Union par les États membres et la manière dont les différents mécanismes mis en place pour protéger les valeurs de l'Union interagissent entre eux<sup>153</sup>. De même, il peut être affirmé que le potentiel de cet outil de surveillance **pourrait être renforcé s'il était replacé dans le contexte d'autres mécanismes de surveillance et d'application** des valeurs de démocratie et des droits fondamentaux, y compris leurs constatations sur tous les États membres. Dans cet esprit, il faut saluer l'initiative de la Commission européenne visant à intégrer le tableau de bord de la justice dans l'UE dans son rapport annuel sur l'état de droit<sup>154</sup>. De même, la proposition du Parlement européen d'**étendre le champ d'analyse** du tableau de bord de la justice dans l'UE à la **justice pénale** sous la forme d'un tableau de bord de la justice pénale distinct<sup>155</sup>, et d'inclure ce tableau de bord spécifique à un mécanisme

<sup>150</sup> van Ballegooij W. et Evas T, op. cit.; Annexe II, p. 27; Scheppelle K. L., «The Rule of Law in the EU: Why Governance Checklists Do Not Work», *Governance*, vol. 4, 2013, p. 559 à 562.

<sup>151</sup> Strelkov A, «EU Justice Scoreboard: a new policy tool for “deepening” European integration?», *JCES*, vol. 27(1), 2019, p. 23.

<sup>152</sup> Pech L., «The Rule of Law...», section 3.4.1.

<sup>153</sup> [Conclusions de l'avocat général Tanchev](#) dans l'affaire A.K./Krajowa Rada Sądownictwa, note de bas de page n° 96: «Je note que, selon le tableau de bord de la justice dans l'Union européenne de 2019, sur les 20 États membres sondés, la Pologne est le seul État où la nomination des membres judiciaires du conseil de la magistrature n'est pas proposée exclusivement par des juges et où la nomination est faite par le Parlement. Voir communication de la Commission, The 2019 EU Justice Scoreboard, COM(2019) 198 final, 26 avril 2019, tableau n° 54, p. 55 et 62. Voir, également, avis final de l'OSCE sur la Pologne de 2017, note de bas de page 4, points 43 à 46.»

<sup>154</sup> Communication de la Commission du 17 juillet 2019, «Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union — Plan d'action», [COM\(2019\) 343 final](#); voir infra, section 5.2.

<sup>155</sup> Résolution du Parlement européen du 29 mai 2018 sur le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne [2018/2009(INI)], [P8\\_TA\(2018\)0216](#), paragraphe 5: «souligne que la mise en place d'un tableau de bord de la justice spécifique pour le droit pénal contribuera de manière fondamentale à la compréhension commune de la législation de l'Union européenne dans le domaine de la justice pénale chez les juges et les procureurs, et renforcera ainsi la confiance mutuelle».

général de surveillance concernant la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux pourrait aussi améliorer l'efficacité de cet outil de surveillance<sup>156</sup>.

Graphique 1 — Nomination des membres-juges des conseils de la justice: participation du pouvoir judiciaire

	BE	BG	DK	IE	EL	ES	FR	HR	IT	LV	LT	HU	MT	NL	PL	PT	RO	SI	SK	UK
Proposés par des juges (mais pas exclusivement) et nommés par le Parlement															●					
Proposés par des juges et nommés par le Parlement						●														
Proposés et sélectionnés/élus par des juges sur la base d'une invitation formelle du Parlement/du pouvoir exécutif (pas de discrétion quant au choix des candidats)			●											●			●			
Proposés et sélectionnés/élus par des juges	●	●		●	●		●	●		●	●	●	●			●		●	●	●

Source des données: Communication de la Commission du 26 avril 2019, [Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE](#), p. 47.

### 3.3. Le cadre pour l'état de droit de la Commission européenne

La Commission européenne a défini son **cadre pour l'état de droit** quasiment au même moment où elle a créé les deux outils de surveillance que nous avons déjà analysés, le Semestre européen et le tableau de bord de la justice dans l'UE. Cependant, le but avoué du cadre pour l'état de droit n'était pas de surveiller la situation en matière de respect des valeurs de l'Union, ou de certaines de ces valeurs, dans les États membres, mais de faire face aux menaces systémiques qui pèsent sur ces valeurs avant qu'elles ne se matérialisent. Suivant cette logique, le cadre a été établi en tant que **mécanisme préventif** par une communication adoptée le 11 mars 2014<sup>157</sup>. Il a ainsi été créé pour être déclenché uniquement en cas de **menace généralisée pour l'état de droit dans un État membre donné**. Ce mécanisme se caractérise également par le rôle de premier plan joué par la Commission et par le fait que la CJUE n'en joue aucun, car aucun recours en annulation ne peut être introduit par l'État membre concerné contre les avis et/ou les recommandations de la Commission sur la situation de l'état de droit. La procédure dans son ensemble semble avoir plutôt vocation à **essayer de s'assurer de la coopération** des autorités nationales par l'intermédiaire d'un **dialogue structuré**<sup>158</sup>. Comme nous l'analysons ci-après, il a été recouru au cadre pour l'état de droit de la Commission pour la première et unique fois le 13 janvier 2016 à l'égard de la Pologne, à la suite de la crise déclenchée par des nominations judiciaires controversées au Tribunal constitutionnel polonais en 2015. Dans le cadre de cette procédure, la Commission a adopté sa première recommandation adressée à la **Pologne** le 27 juillet 2016<sup>159</sup>. Le Parlement européen a quant à lui

<sup>156</sup> Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux [[2015/2254\(INL\)](#)]; voir infra, section 5.1.

<sup>157</sup> Communication de la Commission du 11 mars 2014, «Un nouveau cadre de l'Union pour renforcer l'État de droit», COM(2014) 158 final.

<sup>158</sup> Closa C., «Reinforcing EU monitoring of the rule of law: normative arguments, institutional proposals and the procedural limitations», in Closa C. et Kochenov D. (éds.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, p. 26 à 28.

<sup>159</sup> [Recommandation \(UE\) 2016/1374 de la Commission](#) du 27 juillet 2016 concernant l'état de droit en Pologne.

invité la Commission à lancer la procédure à l'égard de la **Hongrie**<sup>160</sup> et de **Malte**.<sup>161</sup> Cependant, il n'a encore jamais été recouru au cadre pour un autre pays que la Pologne.

### 3.3.1. Le champ d'application: quelles sont les menaces pour les valeurs de l'Union qui motivent un recours à ce mécanisme?

#### Encadré 1 — Le cas polonais, un exemple d'activation du cadre pour l'état de droit

Conformément au cadre pour l'état de droit, la Commission a procédé à un échange de vues avec le gouvernement polonais et a émis quatre recommandations: [2016/1374](#), [2017/146](#), [2017/1520](#), et [2018/103](#).

1) La recommandation (UE) [2016/1374](#) se concentrait sur: a) des allégations d'irrégularités concernant la nomination de certains juges au Tribunal constitutionnel polonais (TCP) et la non-exécution des décisions rendues par ce dernier les 3 et 9 décembre 2015; b) l'absence de publication au *Journal officiel* et la non-exécution de la décision du TCP du 9 mars 2016; c) le bon fonctionnement du Tribunal constitutionnel et l'absence alléguée d'effectivité du contrôle constitutionnel de la nouvelle loi, à savoir la loi relative au Tribunal constitutionnel du 22 juillet 2016.

2) La recommandation [2017/146](#) portait sur toutes les préoccupations formulées dans la recommandation précédente ainsi que sur les règles applicables à la sélection des candidats aux postes de président et de vice-président du Tribunal constitutionnel polonais et sur la nomination potentiellement illégale au TCP d'un président faisant fonction.

3) La recommandation [2017/1520](#) s'intéressait à l'absence alléguée de contrôle constitutionnel indépendant et légitime (sur la base des préoccupations formulées dans les recommandations précédentes) ainsi qu'à des modifications apportées par un certain nombre de lois (principalement la loi relative à l'École nationale de la magistrature et du parquet, la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, la loi sur le Conseil national de la magistrature et la loi sur la Cour suprême) qui pourraient porter atteinte à l'indépendance de la justice polonaise.

4) La recommandation [2018/103](#) portait sur la loi sur la Cour suprême du 8 décembre 2017 et la loi portant modification de la loi relative au Conseil national de la magistrature du 8 décembre 2017, qui suscitaient des inquiétudes quant à l'indépendance du système judiciaire polonais.

Dès sa création, le cadre pour l'état de droit de la Commission a clairement été conçu comme un **mécanisme préventif**, destiné à faire face à des situations systémiques menaçant l'une des valeurs de l'Union consacrées par l'article 2 du traité UE, l'**état de droit**. Du fait de sa nature préventive, le cadre a été prévu pour être utilisé en amont et en complément des deux procédures définies à l'article 7 du traité UE, de sorte à éviter l'apparition dans un État membre «d'une menace systémique envers l'état de droit qui pourrait se transformer en un "risque clair de violation grave" au sens de l'article 7 du traité UE». Il a été conçu comme un **«outil pré-article 7»**, c'est-à-dire une étape préventive supplémentaire avant l'éventuelle application du volet «prévention» de l'article 7 du traité UE. La décision de la Commission d'activer ce mécanisme à l'égard de la Pologne le 13 janvier 2016, quelques mois seulement après la controverse entourant la nomination de certains juges au Tribunal constitutionnel polonais et les modifications apportées au fonctionnement de celui-ci, vient confirmer ce rôle d'outil à utiliser avant l'article 7. Il aurait probablement été difficile d'affirmer, en janvier 2016, que les conditions de recours à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE étaient réunies dans le cas de la Pologne ou, à tout le moins, qu'il y avait une menace pour l'état de droit susceptible d'évoluer vers une mesure significative, comme l'a indiqué la Commission dans ses quatre recommandations concernant la

Pologne (voir encadré 1). Néanmoins, la Commission a activé le cadre afin d'essayer de prévenir la

<sup>160</sup> Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la situation en Hongrie: suivi de la résolution du Parlement européen du 10 juin 2015 [[2015/2935\(RSP\)](#)], paragraphe 8.

<sup>161</sup> Résolution du Parlement européen du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie [[2018/2965\(RSP\)](#)], paragraphe 49.

survenue de la situation même qui viendrait ultérieurement justifier sa décision de déclencher la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, contre cet État membre.

En ce qui concerne les valeurs de l'Union protégées au titre de ce mécanisme, la Commission a souligné dès le début que le cadre vise à faire face aux **menaces qui pèsent sur l'état de droit** et non aux menaces pesant sur les autres valeurs de l'Union consacrées par l'article 2 du traité UE. Bien que la communication de la Commission de 2014 souligne les liens entre la démocratie, les droits fondamentaux et l'état de droit, elle justifie la décision de se concentrer uniquement sur l'état de droit en soulignant l'importance de celui-ci pour l'application effective du droit de l'Union: le respect de l'état de droit y est défini comme une condition préalable à la protection de toutes les valeurs de l'Union et de tous les droits découlant de la législation européenne. Dans sa communication, la Commission identifie par ailleurs les principes inclus dans sa définition de l'état de droit, comme il l'a déjà été expliqué à la section 2 de la présente étude<sup>162</sup>. Cependant, le cadre peut uniquement être déclenché en présence de menaces envers l'état de droit qui sont de **nature systémique** et non en réaction à des violations individuelles des droits fondamentaux. De plus, pour que la Commission puisse déclencher le cadre, **les autorités nationales concernées doivent ne pas pouvoir ou ne pas vouloir répondre aux menaces** qui pèsent sur l'état de droit. Le rôle de la Commission a ainsi été défini dès le début comme secondaire, et toujours dépendant de la volonté des autorités de l'État membre concerné d'intervenir face à ces manquements et de leur capacité à le faire. Là encore, le seul exemple d'application du cadre pour l'état de droit de la Commission aide à comprendre la manière dont la Commission perçoit les exigences de fond liées à ce mécanisme. Dans ses quatre recommandations concernant la Pologne, la Commission a décidé de se concentrer sur les modifications introduites par le pouvoir législatif en ce qui concerne le fonctionnement du système judiciaire national, y compris le Tribunal constitutionnel, qui peuvent être considérées comme ayant été volontairement introduites par les autorités nationales, comme la Commission elle-même l'a reconnu<sup>163</sup>. De même, il est clair que la Commission s'en tient à une conception restreinte du champ d'application matériel du cadre en portant son attention principalement sur les lacunes en matière d'état de droit, en particulier celles liées à l'indépendance et à l'impartialité de la justice (voir encadré 1), bien que ces lacunes puissent concerner d'autres valeurs de l'Union (par exemple le droit fondamental à un recours effectif et le principe de séparation des pouvoirs).

### 3.3.2. La procédure: quel type de mécanisme est le cadre pour l'état de droit de la Commission?

Du point de vue de la procédure, le cadre pour l'état de droit de la Commission a été conçu comme un instrument destiné à répondre aux menaces envers l'état de droit au moyen d'un **«dialogue structuré»** qui permet à la Commission, après une évaluation de la situation, de transmettre des recommandations à l'État membre qui ne respecte pas les valeurs de l'Union. Il se caractérise par sa flexibilité et la **grande marge de manœuvre laissée à la Commission**.

---

<sup>162</sup> Communication de la Commission du 11 mars 2014, «Un nouveau cadre de l'Union pour renforcer l'état de droit», COM(2014) 158 final, p. 4.

<sup>163</sup> Commission européenne, Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, 20 décembre 2017, [COM\(2017\) 835 final](#). Au paragraphe 173, il est indiqué: «La Commission fait observer qu'en deux ans, plus de treize lois consécutives ayant des incidences sur la structure du système judiciaire polonais dans son ensemble ont été adoptées, avec des effets sur le Tribunal constitutionnel, la Cour suprême, les juridictions de droit commun, le Conseil national de la magistrature, le ministère public et l'École nationale de la magistrature. Toutes ces modifications législatives ont pour caractéristique commune de permettre systématiquement au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif de s'ingérer sensiblement dans la composition, les compétences, la gestion et le fonctionnement de ces autorités et organismes. Les modifications législatives et leurs effets cumulés compromettent gravement l'indépendance du système judiciaire et la séparation des pouvoirs en Pologne, qui sont des éléments essentiels de l'état de droit [...]».

Comme indiqué ci-dessus, la seule institution de l'Union pouvant engager un dialogue avec l'État membre concerné par le cadre est la Commission, mais celle-ci s'est engagée à tenir régulièrement informés le Conseil et le Parlement des progrès réalisés et à s'appuyer si nécessaire sur l'expertise extérieure d'autres organes de l'UE, tels que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ou d'autres instances comme la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ou les réseaux judiciaires européens. Dans cet esprit, le cadre pour l'état de droit diffère des autres mécanismes préventifs de l'Union liés à l'état de droit, notamment l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, qui peuvent avoir des résultats similaires (à savoir la possibilité d'adresser des recommandations à un État membre), mais exigent que le Conseil et le Parlement participent au processus décisionnel. Dans le contexte du cadre, la Commission peut décider de manière autonome de déclencher la procédure, de la poursuivre ou d'y mettre un terme à tout moment, et d'engager un dialogue avec les autorités nationales concernées par divers moyens. Elle dispose ainsi d'une marge de manœuvre semblable à celle que lui laisse le volet administratif des procédures d'infraction, comme nous l'expliquons plus bas à la section 4.2 de la présente étude. Le fait que la Cour de justice n'a aucune compétence pour contrôler comment et quand la procédure est appliquée élargit encore la marge de manœuvre laissée à la Commission. Dans cet esprit, le cadre pour l'état de droit semble être fondé sur l'idée que des mécanismes flexibles permettant à la Commission de dialoguer avec les États membres qui ne respectent pas l'état de droit, et de les convaincre de s'amender, sont plus efficaces que des mécanismes d'application coercitifs<sup>164</sup>.

Comme indiqué dans la communication de la Commission de 2014, le dialogue structuré prévu par le cadre se compose de **trois étapes possibles** (voir le graphique 2 ci-dessous): a) une **étape d'évaluation** pendant laquelle la Commission rassemble et évalue des informations afin de déterminer s'il existe une menace pour l'état de droit dans un État membre et, si tel est le cas, décide d'adresser un avis sur l'état de droit à l'État membre concerné, en lui donnant la possibilité de répondre; b) une deuxième étape pendant laquelle la Commission peut adresser à l'État membre concerné, si celui-ci n'a pas encore corrigé la situation, une «**recommandation sur l'état de droit**» contenant des indications précises sur la manière de résoudre la situation dans un délai donné; et c) une **étape de suivi** pendant laquelle la Commission contrôle la mise en œuvre de la recommandation. Cette étape peut éventuellement entraîner le recours à l'article 7 du traité UE et/ou à l'ouverture des procédures d'infraction prévues à l'article 258 du traité FUE si l'État membre ne remédie pas de manière satisfaisante à la situation.

Cependant, la Commission reste à tout moment maîtresse de la procédure: elle n'est pas tenue de suivre toutes les étapes de la procédure, et ce même si l'État membre concerné n'a rien fait pour corriger la situation. Les différentes étapes de la procédure n'ont **pas de durée clairement définie** (la Commission peut imposer des délais à l'État membre, mais n'a pas elle-même à respecter de délais pour agir ou prendre des décisions); la Commission semble par conséquent **libre de faire durer les étapes**, par exemple en envoyant plusieurs recommandations (au lieu d'une seule) à l'État membre. Par ailleurs, la majorité de la **communication** entre l'État membre concerné et la Commission n'est **pas publique**, car la Commission annonce uniquement le lancement de la procédure et l'envoi de son «avis sur l'état de droit» (le contenu de celui-ci n'est publié que si un citoyen de l'Union en fait la demande<sup>165</sup>) et **ne publie que les recommandations** qu'elle adresse à l'État membre.

---

<sup>164</sup> Sur ces points, voir Closa C., «The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance», *JEPP*, vol. 6, 2019, p. 696 à 716.

<sup>165</sup> L'avis de la Commission sur l'état de droit en Pologne n'a été mis à disposition du public qu'au moment de la publication de la première recommandation adressée à la Pologne. Pour une explication détaillée sur ce point, voir Pech L., «[Commission Opinion of 1 June 2016 regarding the Rule of Law in Poland: Full text now available](#)», *EU Law Analysis*, 19 août 2016.

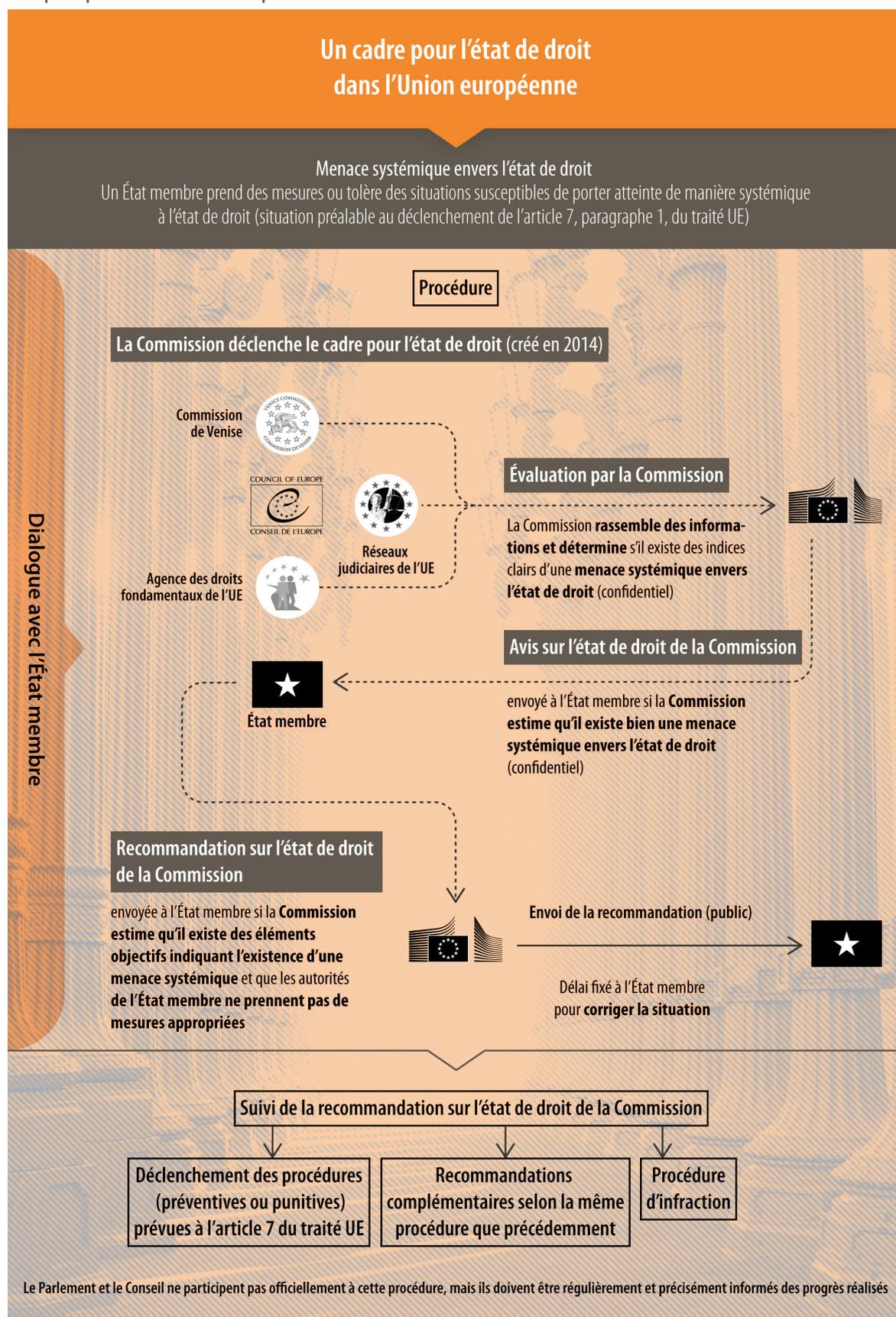
La manière dont la Commission a appliqué le cadre pour l'état de droit à la Pologne montre la flexibilité de cet instrument: elle a annoncé sa décision de lancer la procédure seulement le 13 janvier 2016<sup>166</sup> et l'envoi de son avis sur l'état de droit le 1<sup>er</sup> juin 2016<sup>167</sup>. Elle a ensuite publié sa première recommandation adressée à la Pologne, contenant une description détaillée de tous les manquements recensés, le 27 juillet 2016 (voir encadré 1). Bien que la Commission ait invité les autorités polonaises à mettre en œuvre ses recommandations dans les trois mois suivant la notification de cette première recommandation, passé ce délai, elle n'a pris aucune décision immédiate en vertu de l'article 7 du traité UE, mais a préféré adresser trois nouvelles recommandations aux autorités polonaises, respectivement le 21 décembre 2016, le 26 juillet 2017 et le 20 décembre 2017 (voir encadré 1). Dans ces nouvelles recommandations, elle recensait de nouveaux problèmes outre ceux déjà mentionnés dans la première recommandation et fixait de nouveaux délais pour corriger la situation (deux mois dans la recommandation du 21 décembre 2016, un mois dans celle du 26 juillet 2017 et trois mois dans celle du 20 décembre 2017). La Commission n'a décidé de déclencher la procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE qu'après la publication de sa quatrième recommandation sur l'état de droit, le 20 décembre 2017. Par ailleurs, le dialogue constant des autorités nationales polonaises avec la Commission tout au long de l'application du cadre n'a jamais été publié, même si les recommandations de la Commission rendent compte de manière détaillée de ces échanges (voir toutes les recommandations mentionnées dans l'encadré 1).

---

<sup>166</sup> Commission européenne, «[État de droit en Pologne: la Commission lance un dialogue](#)», Coin presse, 13 janvier 2016.

<sup>167</sup> Commission européenne, «[Avis de la Commission sur l'État de droit en Pologne et cadre pour l'état de droit: Questions et réponses](#)», Coin presse, 1<sup>er</sup> juin 2016.

Graphique 2 — Le cadre pour l'état de droit de la Commission



Source: EPRS.

### 3.3.3. L'application du cadre pour l'état de droit: la question de l'efficacité

Comme indiqué ci-dessus, le cadre pour l'état de droit de la Commission n'a été appliqué qu'à l'égard de la Pologne à la suite de l'adoption fin 2015, par les autorités polonaises, de mesures liées au Tribunal constitutionnel, même si la Commission a par la suite étendu ses préoccupations à d'autres mesures touchant les juridictions de droit commun, la Cour suprême et le Conseil national de la magistrature. L'application du cadre pour l'état de droit a permis à la Commission et aux autorités polonaises **d'échanger leurs points de vue** sur différentes questions. Cependant, l'efficacité du processus n'est pas évidente. Selon la Commission, les autorités polonaises ont montré de différentes manières leur réticence à engager un véritable dialogue<sup>168</sup>. De plus, toujours d'après la Commission, elles ont aussi **obstinément refusé de mettre en œuvre les changements** préconisés dans ses première, deuxième et troisième recommandations<sup>169</sup>. Comme expliqué plus en détail à la section 3.6.3, la quatrième recommandation, publiée au moment même où la Commission a décidé de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du traité UE à l'égard de la Pologne, a connu le même sort. De même, selon l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Pologne n'a pas non plus mis en œuvre les recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et d'autres organes du Conseil de l'Europe, qui faisaient essentiellement part des mêmes préoccupations que celles exprimées par la Commission dans ses recommandations<sup>170</sup>. La Commission a d'ailleurs reconnu que les autorités polonaises n'étaient pas d'accord avec son évaluation des mesures adoptées<sup>171</sup>, et le gouvernement polonais a exprimé ce désaccord, notamment dans un livre blanc exhaustif<sup>172</sup> dans lequel il justifie les mesures adoptées et explique les raisons de leur adoption, notamment sa volonté de renforcer l'indépendance du système judiciaire polonais.

Bien qu'il soit difficile de juger de l'efficacité du cadre pour l'état de droit de la Commission européenne à partir uniquement du cas de la Pologne, l'apparente inefficacité de ce mécanisme peut être considérée comme une preuve des **limites des outils discursifs qui s'appuient exclusivement sur le respect volontaire** lorsqu'il s'agit de corriger les défaillances systémiques en matière d'état de droit dans les États membres. Dans cet esprit, il convient de noter que certains auteurs affirment que les outils de dialogue basés sur le respect volontaire peuvent ne pas avoir les résultats escomptés dans le cas de manquements caractérisés par une attitude peu coopérative des autorités avec lesquelles les institutions de l'Union tentent d'engager un dialogue constructif, en particulier s'ils ne sont pas suivis d'un recours à des outils d'application crédibles<sup>173</sup>.

## 3.4. Les dialogues sur l'état de droit du Conseil

Outre l'élaboration du tableau de bord de la justice dans l'UE, qui vient renforcer le Semestre européen, et la création du cadre pour l'état de droit de la Commission, le début des années 2010 a aussi été marqué par l'introduction d'un autre outil de l'UE visant à protéger les valeurs de l'Union,

<sup>168</sup> Voir par exemple cet entretien avec Frans Timmermans: «Poland should be a leader in Europe — but it needs to cooperate», [Euractiv, 22 mai 2017](#).

<sup>169</sup> Commission européenne, [Proposition de décision du Conseil](#) relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, 20 décembre 2017, COM(2017) 835 final, paragraphes 40, 41 et 62.

<sup>170</sup> Voir récemment: Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne](#), 28 janvier 2020 (4<sup>e</sup> séance). Tous les avis de la Commission de Venise sur la Pologne sont disponibles [ici](#).

<sup>171</sup> Commission européenne, [Proposition de décision du Conseil](#) relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, 20 décembre 2017, COM(2017) 835 final, paragraphes 40, 41 et 62.

<sup>172</sup> Chancellerie du Premier ministre de Pologne, [White Paper on the Reform of the Polish Judiciary](#), mars 2018.

<sup>173</sup> Kochenov D. et Pech L., «Better Late than Never? On the European Commission's rule of law framework and its First Activation», *Journal of Common Market Studies*, vol. 54(5), 2016, p. 1066 à 1067.

mais donnant cette fois-ci le rôle de premier plan au Conseil. Le 16 décembre 2014, le Conseil a institué un **dialogue annuel entre tous les États membres afin de promouvoir et de préserver l'état de droit** dans le cadre des traités. Ce dialogue, instauré quelques mois après l'adoption par la Commission du cadre pour l'état de droit, est considéré par certains auteurs comme une réaction à l'initiative de la Commission<sup>174</sup>. À la suite d'un avis du service juridique du Conseil qui critiquait le cadre pour l'état de droit de la Commission du fait d'une prétendue absence de fondement juridique dans les traités et proposait que les États membres adoptent, par l'intermédiaire d'un accord intergouvernemental complémentaire du cadre existant des traités, un mécanisme d'évaluation par les pairs<sup>175</sup>, le Conseil a décidé de lancer un dialogue annuel sur l'état de droit devant se tenir dans le cadre du Conseil des affaires générales, en présence de tous les États membres et dans le respect de certains principes: **l'objectivité, la non-discrimination et l'égalité de traitement** de tous les États membres; une **approche non partisane et fondée sur des éléments probants**; le **principe d'attribution des compétences et celui du respect de l'identité nationale** des États membres; et la complémentarité avec les mécanismes existants pour protéger les valeurs de l'Union dans les États membres<sup>176</sup>. Bien que les conclusions établissant ce mécanisme soient vagues et laissent de nombreuses questions en suspens (par exemple quant au champ de l'exercice, à la procédure à suivre, aux résultats possibles et aux moyens de coordination avec les mécanismes existants), il est clair que ce dialogue n'impliquera que les États membres (prenant la forme d'un **dialogue entre pairs**) et qu'il n'est **pas considéré comme un exercice de surveillance**, car rien dans les conclusions adoptées par le Conseil ne suggère que les États membres participeront à une quelconque procédure d'examen<sup>177</sup>. Les conclusions du Conseil soulignent à plusieurs reprises la nécessité de promouvoir une culture de respect de l'état de droit, ce qui laisse penser que la «promotion des valeurs de l'Union» est l'objectif principal de ce mécanisme. Dans ce contexte, quatre dialogues annuels sur l'état de droit ont eu lieu depuis que le Conseil a commencé à utiliser ce mécanisme, qui a été soumis à deux évaluations différentes, une en 2016<sup>178</sup> sous la présidence slovaque et une en 2019<sup>179</sup> sous la présidence finlandaise. Comme nous l'expliquons à la section 5.3, la présidence finlandaise a suggéré quelques modifications afin d'améliorer le format actuel des dialogues.

<sup>174</sup> Closa C., «The politics...», p. 28 à 35. Voir aussi Conseil de l'Union européenne, [Summary on the evaluation of the rule of law dialogue among all Member States within the Council](#), 14565/16, 17 novembre 2016, qui suggère que les États membres seraient prêts à étudier la possibilité de transformer le dialogue en un exercice annuel de contrôle par les pairs d'ici fin 2019.

<sup>175</sup> Conseil de l'Union européenne, Avis du service juridique, [Communication de la Commission intitulée «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit»: compatibilité avec les traités](#). Pour une critique de cet avis, voir les auteurs cités à la note de bas de page n° 14 et von Bogdandy A., Antpoehler C. et Ioannidis M., «[A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU rule of law framework vis-a-vis Poland](#)», *VerfBlog*, 24 janvier 2016.

<sup>176</sup> Conseil de l'Union européenne, [Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la garantie du respect de l'état de droit](#), Conseil des affaires générales, 16 décembre 2014, 17014/14.

<sup>177</sup> Closa C., «The politics...», op. cit., p. 33. Oliver P. et Stefanelli J., «Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction», *JCMS*, vol. 54(5), 2016, p. 1079.

<sup>178</sup> Conseil de l'Union européenne, Summary on the evaluation of the rule of law dialogue among all Member States within the Council, [14565/16](#), 17 novembre 2016.

<sup>179</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence — Évaluation du dialogue annuel sur l'état de droit, [14173/19](#), 19 novembre 2019, discutées pendant la session du Conseil des affaires générales du 19 novembre 2019, [14270/1/19 REV 1](#).

### 3.4.1. Portée des dialogues: quelles valeurs de l'Union ce mécanisme promeut-il?

La première caractéristique du dialogue annuel sur l'état de droit du Conseil est qu'il n'est pas conçu comme un mécanisme pouvant être déclenché dans des circonstances spécifiques, comme c'est le cas pour les mécanismes préventifs analysés dans la présente section, à savoir le cadre pour l'état de droit de la Commission et l'article 7, paragraphe 1 du traité UE. Au contraire, le dialogue annuel sur l'état de droit du Conseil a été défini dès le début comme un **instrument permanent de promotion** devant être utilisé tous les ans, sans qu'il soit nécessaire d'attendre la survenue d'un

événement concret pour le déclencher. Bien que les conclusions du Conseil instaurant les dialogues évoquent la possibilité d'organiser des **débats thématiques**, suggérant ainsi que chaque dialogue annuel pourrait ouvrir de nouvelles perspectives, les quatre derniers dialogues annuels ont porté sur des sujets spécifiques et n'ont pas tenté d'engager une discussion générale sur la situation de l'état de droit dans les États membres. De fait, aucune distinction ne semble être faite entre les États membres en fonction de leur situation en matière de respect des valeurs de l'Union.

Les conclusions initiales qui ont instauré le dialogue sur l'état de droit laissent entendre que seules les questions liées à l'état de droit seraient abordées pendant les dialogues du Conseil, et que les sujets concernant les autres valeurs de l'Union consacrées par l'article 2 du traité FUE en seraient écartés. Cependant, les dialogues annuels sur l'état de droit ont élargi le champ, touchant à des questions qui peuvent être reliées à d'autres valeurs de l'Union, notamment le respect des **droits fondamentaux et de la démocratie**. Dans cet esprit, comme indiqué dans l'encadré 2, certains dialogues ont porté sur la liberté d'expression et la liberté d'information, les

#### Encadré 2 — Portée des dialogues annuels sur l'état de droit du Conseil

Dans le cadre de ses dialogues annuels sur l'état de droit, le Conseil s'est intéressé aux sujets suivants:

- le [17 novembre 2015](#), sous la présidence luxembourgeoise, prévenir et combattre l'antisémitisme et l'islamophobie, et l'état de droit à l'ère de la numérisation (avec une [attention particulière à](#) la liberté d'expression, la gouvernance de l'internet, la protection des données et la cybersécurité);
- le [24 mai 2016](#), sous la présidence néerlandaise, les flux migratoires et les valeurs fondamentales de l'Union (avec une attention particulière à [l'intégration des migrants et les valeurs fondamentales de l'UE](#));
- le [17 novembre 2016](#), sous la présidence slovaque, première évaluation des dialogues;
- le [17 octobre 2017](#), sous la présidence estonienne, le pluralisme des médias et l'état de droit à l'ère numérique (avec une [attention particulière aux](#) moyens de proposer une information pluraliste, indépendante et de qualité);
- le [12 novembre 2018](#), sous la présidence autrichienne, la confiance dans les institutions publiques et l'état de droit (avec une [attention particulière](#) aux raisons de l'érosion de cette confiance et les stratégies pouvant être élaborées pour promouvoir la confiance des citoyens);
- le [19 novembre 2019](#), sous la présidence finlandaise, deuxième évaluation des dialogues.

droits fondamentaux essentiels au bon fonctionnement d'une démocratie (2015, 2017), et sur d'autres questions liées aux droits fondamentaux, par exemple l'intégration des migrants ou les droits des communautés religieuses (2015, 2016). Le choix des thématiques semble être aléatoire: chaque présidence du Conseil organise le dialogue en fonction de ses propres priorités et préférences, même si le résumé de l'évaluation des dialogues réalisée en 2016 laissait supposer que les présidences choisissent leur sujet en s'appuyant sur un rapport rédigé par la Commission ou par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>180</sup>.

<sup>180</sup> Conseil de l'Union européenne, Summary on the evaluation of the rule of law dialogue among all Member States within the Council, [14565/16](#), 17 novembre 2016, p. 3.

### 3.4.2. Procédures et résultats: quelle a été l'efficacité des dialogues instaurés par le Conseil?

Les informations accessibles au public concernant la procédure suivie par le Conseil dans le cadre de ses dialogues annuels sur l'état de droit sont rares, mais les quelques documents accessibles fournissent des détails intéressants. Les dialogues annuels sur l'état de droit sont **préparés par la présidence** du Conseil, qui joue un rôle de premier plan dans le choix du sujet et dans la garantie du respect des principes définis par le Conseil tout au long de la procédure. Les dialogues ont généralement lieu à la fin de l'année et sont précédés du **choix du sujet par la présidence**, de la tenue d'événements annexes habituellement organisés par la présidence, de l'élaboration par celle-ci d'un document de discussion ou d'un document officieux sur le sujet choisi, qui est ensuite envoyé à toutes les délégations nationales en préparation du dialogue<sup>181</sup>, et d'une session du Coreper préparant la discussion finale au niveau du Conseil<sup>182</sup>. La Commission et le directeur de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne participent aux dialogues annuels du Conseil, l'une ou l'autre présentant le débat avant les prises de parole des délégations nationales. Pour animer la discussion, certaines présidences ont choisi d'envoyer aux délégations nationales, avant le dialogue, des questions spécifiques liées au sujet sélectionné<sup>183</sup>, tandis que d'autres ont encouragé les délégations nationales à transmettre des exemples de bonnes pratiques et de difficultés rencontrées au niveau national en ce qui concerne le respect de l'état de droit et à présenter l'approche qu'elles avaient adoptée pour faire face à ces difficultés<sup>184</sup>. Les dialogues sont donc un instrument très flexible permettant à tous les États membres de participer à des discussions thématiques et ils dépendent très clairement de la capacité et de la compétence de chaque présidence à les organiser.

Après le dialogue annuel, la **présidence rédige des conclusions**<sup>185</sup> qui sont transmises aux instances préparatoires pertinentes du Conseil pour examen complémentaire. Cependant, il n'est **pas certain que les dialogues donnent lieu à un suivi**. Les deux évaluations des dialogues

---

<sup>181</sup> Voir: présidence du Conseil de l'Union européenne, «Assurer le respect de l'État de droit — Dialogue et échange de vues», 9 novembre 2015, [13744/15](#); document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 24 mai 2016 — Dialogue sur l'État de droit, 13 mai 2016, [8774/16](#); document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 17 octobre 2017 — Dialogue sur l'État de droit, 29 septembre 2017, [12671/17](#); document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 12 novembre 2018 — Dialogue sur l'État de droit, 5 novembre 2018, [13591/18](#).

<sup>182</sup> Les détails de la méthode de travail peuvent être retracés à partir soit des conclusions de la présidence, rendues publiques après les dialogues annuels (conclusions de la présidence après le dialogue annuel sur l'état de droit sur le thème du pluralisme des médias et de l'état de droit à l'ère numérique, 24 octobre 2017, [13609/17](#); conclusions de la présidence après le dialogue annuel 2018 sur l'état de droit sur le thème de la confiance dans les institutions publiques et l'état de droit, 23 novembre 2018, [14678/18](#)) soit des documents de discussion de la présidence envoyés aux délégations nationales avant les dialogues annuels («Assurer le respect de l'État de droit — Dialogue et échange de vues», 9 novembre 2015, [13744/15](#); document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 24 mai 2016 — Dialogue sur l'État de droit, 13 mai 2016, [8774/16](#)).

<sup>183</sup> Voir le document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 24 mai 2016 — Dialogue sur l'État de droit, 13 mai 2016, [8774/16](#); document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 17 octobre 2017 — Dialogue sur l'État de droit, 29 septembre 2017, [12671/17](#); document officieux de la présidence à l'intention du Conseil des affaires générales du 12 novembre 2018 — Dialogue sur l'État de droit, 5 novembre 2018, [13591/18](#).

<sup>184</sup> Présidence du Conseil de l'Union européenne, «Assurer le respect de l'État de droit — Dialogue et échange de vues», 9 novembre 2015, [13744/15](#).

<sup>185</sup> Voir: conclusions de la présidence du Conseil de l'Union européenne après le dialogue annuel sur l'état de droit sur le thème du pluralisme des médias et de l'état de droit à l'ère numérique, 24 octobre 2017, [13609/17](#); conclusions de la présidence du Conseil de l'Union européenne après le dialogue annuel 2018 sur l'état de droit sur le thème de la confiance dans les institutions publiques et l'état de droit, 23 novembre 2018, [14678/18](#).

annuels, en 2016 et en 2019, ont souligné l'importance de renforcer le suivi<sup>186</sup>, ce qui laisse penser que les dialogues ne sont pas suffisamment axés sur l'obtention de résultats. En effet, les conclusions formulées par les présidences n'évoquent pas les éventuelles défaillances ou les difficultés rencontrées dans certains États membres particuliers, car elles sont rédigées de manière très générale et se contentent de reprendre les discussions générales et les conclusions communes sans mentionner d'État membre spécifique.

Il est par conséquent **très difficile d'évaluer l'efficacité des dialogues annuels** et leur capacité à favoriser la modification des mesures adoptées par des États membres susceptibles d'aller à l'encontre des valeurs de l'Union et leur alignement sur les bonnes pratiques éventuellement présentées par d'autres États membres au cours des dialogues. Pour le savoir, il faudrait procéder à une analyse détaillée du contenu des dialogues et des mesures adoptées ensuite par les États membres qui ne respectaient pas les valeurs de l'Union. Étant donné que le contenu des dialogues n'a jamais été publié, un examen approfondi est actuellement impossible. Le Conseil a estimé que les dialogues étaient un mécanisme utile dans son évaluation de 2019, sans pour autant donner les raisons de cette conclusion<sup>187</sup>. Par ailleurs, il faut souligner que, comme les dialogues annuels du Conseil ne sont **pas liés à un quelconque instrument d'application, pas même aux procédures prévues à l'article 7 du traité UE**, leur capacité à prévenir ou à résoudre tout manquement semble dépendre complètement de la bonne volonté et de la bonne foi des autorités nationales. Cette conclusion renvoie aux débats sur l'efficacité des mécanismes basés sur le respect volontaire et leur capacité à remédier à des situations systémiques qui ont été délibérément créées par ces autorités-là auxquelles il est demandé de corriger ces situations, comme nous l'avons évoqué aux sections 3.1 et 3.4 de la présente étude. Néanmoins, le dialogue annuel sur l'état de droit **pourrait être plus constructif s'il prenait la forme d'un véritable exercice de contrôle par les pairs**, comme le suggèrent certains auteurs<sup>188</sup>, ce dont le Conseil lui-même a débattu dans son évaluation du mécanisme en 2019 et ce que nous envisageons plus en détail à la section 5.3 de la présente étude.

### 3.5. L'article 7, paragraphe 1, du traité UE: le volet «prévention»

À côté des mécanismes de surveillance et de prévention créés au début des années 2010 par les institutions européennes pour traiter les défaillances en matière de respect des valeurs de l'Union dans les États membres, l'article 7, paragraphe 1, du traité UE est le seul mécanisme préventif prévu par les traités ayant vocation à faire face aux menaces systémiques envers les valeurs de l'Union. En fait, **l'article 7 du traité UE** prévoit deux mécanismes différents, **un de prévention et un de sanction**, afin de protéger les valeurs fondatrices de l'Union en cas de violations avérées de celles-ci par un État membre. La formulation actuelle de ces dispositions est assez récente, car ce n'est qu'avec le traité d'Amsterdam que les États membres ont décidé d'introduire le mécanisme de sanction (article F, paragraphe 1, du traité UE); le mécanisme de prévention a pour sa part été ajouté par l'intermédiaire du traité de Nice (article 7, paragraphe 1, du traité UE) à la suite de l'affaire Haider<sup>189</sup>. Comme exposé ci-dessous, le mécanisme prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE ne

<sup>186</sup> Synthèse réalisée par la présidence sur l'évaluation du dialogue sur l'état de droit entre tous les États membres au sein du Conseil, 17 novembre 2016, [14565/16](#), p. 2; conclusions de la présidence — [Évaluation du dialogue annuel sur l'État de droit](#), 14173/19, 19 novembre 2019, paragraphe 7.

<sup>187</sup> Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence — [Évaluation du dialogue annuel sur l'État de droit](#), 14173/19, 19 novembre 2019, paragraphe 5.

<sup>188</sup> Pech L. et Kochenov D., «[Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid](#)», note d'orientation du projet Reconnect, juin 2019, p. 4.

<sup>189</sup> Après les élections législatives autrichiennes de 1999, les 14 États membres de l'époque décidèrent d'imposer des sanctions à l'Autriche lorsque le Parti de la liberté (FPÖ, sous la direction de Jörg Haider) rejoignit le gouvernement de coalition dirigé par le chancelier Wolfgang Schüssel, du Parti populaire autrichien (ÖVP). Sur l'affaire Haider, voir par exemple Wojciech S., «Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU enlargement and Jörg Haider», *Columbia Journal of European Law*, vol. 16, 2010, p. 396 à 409.

peut être déclenché qu'en cas de risque clair de violation des valeurs fondamentales de l'Union. Il diffère des autres instruments de l'UE conçus pour protéger ces valeurs, non seulement du fait de sa **nature préventive et politique**, mais aussi parce qu'il vise à remédier à des situations de nature **systémique** et pas simplement à des problèmes individuels. En ce qui concerne son application à l'égard d'États membres spécifiques, il convient de noter que jusqu'à présent, le mécanisme a été déclenché deux fois: la première fois à l'égard de la Pologne, par la Commission européenne, et la deuxième fois à l'égard de la Hongrie, par le Parlement européen (pour en savoir plus, voir la section 3.5.4 ci-dessous).

### Encadré 3 — Portée de la proposition motivée de la Commission européenne concernant la Pologne

La proposition motivée de la Commission européenne relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit [[COM/2017/0835 final — 2017/0360 \(NLE\)](#)] énonce cinq sujets suscitant des inquiétudes:

- 1) l'absence de contrôle constitutionnel indépendant et légitime;
- 2) l'adoption, par le Parlement polonais, de nouveaux actes législatifs relatifs au système judiciaire qui suscitent de vives inquiétudes quant à l'indépendance de la justice et accentuent sensiblement la menace systémique pour l'état de droit en Pologne, à savoir:
  - a) la loi sur la Cour suprême, approuvée par le Sénat le 15 décembre 2017;
  - b) la loi portant modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun («loi sur l'organisation des juridictions de droit commun»), publiée au Journal officiel polonais le 28 juillet 2017 et entrée en vigueur le 12 août 2017;
  - c) la loi portant modification de la loi relative au Conseil national de la magistrature et de certaines autres lois («loi sur le Conseil national de la magistrature»), approuvée par le Sénat le 15 décembre 2017; et
  - d) la loi portant modification de la loi relative à l'École nationale de la magistrature et du parquet, de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, ainsi que de certaines autres lois («loi sur l'École nationale de la magistrature»), publiée au Journal officiel polonais le 13 juin 2017 et entrée en vigueur le 20 juin 2017.

### 3.5.1. Le champ d'application de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE: quels risques de violation des valeurs de l'Union permettent de déclencher le mécanisme?

Le mécanisme prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE peut être activé lorsqu'il existe «un risque clair de violation grave» par un État membre des valeurs fondatrices consacrées par l'article 2 du traité UE. Sur le fond, le premier élément à noter est que ce mécanisme et son pendant punitif (voir la section 4.3 ci-dessous) sont généralement décrits comme des **mécanismes horizontaux** qui s'appliquent à tous les domaines d'intervention des États membres, y compris ceux qui relèvent purement de la compétence nationale. C'est cette interprétation que la Commission européenne a adoptée<sup>190</sup>, et plusieurs experts soutiennent cette vision<sup>191</sup> en affirmant que l'article 7, paragraphe 1, du traité UE ne doit pas prendre en considération la répartition habituelle des compétences entre l'UE et ses États membres, car il vise à protéger le noyau constitutionnel commun de l'Union et les valeurs communes qui sous-tendent l'ensemble de son ordre juridique. Il a ainsi été souligné que

<sup>190</sup> [Communication de la Commission du 15 octobre 2003 sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne — Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée](#), COM/2003/0606 final, p. 5.

<sup>191</sup> Pour une analyse en ce sens, voir Besselink L., «The Bite, the Bark and the Howl. Article 7 TEU and the Rule of law Initiatives», dans Jakab A. et Kochenov D (éds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, 2017, p. 141-143; Kochenov D, «Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU», *EUI WP Law*, n° 10, 2017, p. 7.

cela n'aurait aucun sens et qu'il serait probablement intenable pour un État membre de respecter les valeurs fondatrices de l'Union dans les domaines relevant de la compétence européenne tout en allant à leur encontre dans la sphère purement nationale<sup>192</sup>. Cette interprétation de l'article 7 du traité UE semble être celle qui a été retenue pour les deux procédures contre la Pologne et la Hongrie, car la Commission européenne n'a pas abordé cette question dans sa proposition motivée déclenchant le mécanisme à l'égard de la Pologne<sup>193</sup> et le Parlement européen a expressément indiqué, dans sa résolution activant le mécanisme envers la Hongrie, que «l'Union peut apprécier l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs communes dans des domaines relevant des compétences des États membres» au titre de l'article 7 du traité UE<sup>194</sup>.

Comme mentionné précédemment, l'article 7, paragraphe 1, du traité UE crée un mécanisme de **nature préventive**. Le processus de rédaction de la disposition va clairement dans le sens de cette conclusion, car le mécanisme a été conçu en complément du mécanisme de sanction prévu à l'article 7, paragraphe 2, du traité UE. Cette idée de complément au mécanisme de sanction est née de suggestions présentées avant la conférence intergouvernementale de 2000, lors de laquelle le traité de Nice fut rédigé<sup>195</sup>, et elle a été adoptée par une majorité des délégations nationales participant à la conférence intergouvernementale<sup>196</sup>. Par conséquent, la procédure peut être activée lorsqu'il existe un «**risque clair**» de violation, et non une violation avérée, d'une ou plusieurs valeurs fondatrices de l'Union par un État membre. Du point de vue du fond, cela signifie en principe que le mécanisme doit être utilisé **avant la violation effective des valeurs fondamentales**, afin de prévenir une telle violation<sup>197</sup>. Comme l'a indiqué la Commission en 2003, le mécanisme devrait rester dans le «domaine de la simple potentialité» afin «d'adresser les signaux d'alerte adéquats à l'État membre défaillant, et ce avant la réalisation du risque»<sup>198</sup>. Cependant, comme le risque doit être clair, des «risques encore très éventuels» ne sont pas suffisants pour déclencher la procédure<sup>199</sup>.

Là encore, les **deux procédures en cours engagées à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie** fournissent des informations utiles quant à l'interprétation de la nature préventive de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, par les institutions européennes. Ces deux procédures ont été déclenchées en lien avec une série d'actes, de décisions et/ou de modifications législatives et constitutionnelles qui avaient déjà eu lieu ou qui étaient déjà en vigueur au moment où la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE a été déclenchée. Cependant, le Parlement européen et la Commission ont tous les deux indiqué que, considérés conjointement, ces faits et ces

---

<sup>192</sup> [Communication de la Commission sur l'article 7 du traité UE \[...\]](#), p. 5.

<sup>193</sup> Proposition, présentée par la Commission européenne et motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, [COM\(2017\) 835 final](#), 20 décembre 2017.

<sup>194</sup> Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée [[2017/2131\(INL\)](#)], considérant C.

<sup>195</sup> Rapport adopté à Paris le 8 septembre 2000 par M. Ahtisaari, J. Frowein et M. Oreja, mandatés par les 14 États membres qui décidèrent d'imposer des sanctions à l'Autriche le 31 janvier 2000, paragraphe 117: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/HOSI-1.pdf>.

<sup>196</sup> Conférence des représentants des gouvernements des États membres, note de la présidence «CIG 2000: article 7 du TUE», CONFER 4785/00, 18 octobre 2000 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4785-2000-INIT/fr/pdf>).

<sup>197</sup> Pour une analyse en ce sens, voir Besselink L., «The Bite, the Bark [...]», p. 129.

<sup>198</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 15 octobre 2003 sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne — Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, [COM/2003/0606 final](#), p. 7.

<sup>199</sup> *Ibid.*

modifications législatives traduisaient une «**caractéristique commune**»<sup>200</sup> ou une «**tendance**»<sup>201</sup> qui représentait **une menace systémique envers l'ensemble ou une partie des valeurs de l'Union**. Dans son analyse de treize modifications législatives touchant au système judiciaire polonais et adoptées sur une période de deux ans, la Commission a affirmé particulièrement clairement que: «Les **modifications législatives et leurs effets cumulés** compromettent gravement l'indépendance du système judiciaire et la séparation des pouvoirs en Pologne, qui sont des éléments essentiels de l'État de droit»<sup>202</sup>.

#### Encadré 4 — Portée de la proposition motivée du Parlement concernant la Hongrie

La [résolution](#) du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée comprend une annexe détaillée divisée en douze sections et s'appuyant sur différentes sources. Cette annexe présente les inquiétudes du Parlement en ce qui concerne:

- la mise en danger du principe de séparation des pouvoirs résultant de l'adoption de la constitution actuelle; les modifications constitutionnelles et législatives concernant les compétences et l'élection des juges de la Cour constitutionnelle; l'usage intensif d'instruments de démocratie directe par le gouvernement hongrois, y compris de consultations qui comporteraient des informations inexacts ou trompeuses incitant à la haine à l'égard des migrants ou ciblant l'UE; la conduite des élections nationales et des réformes électorales, notamment en ce qui concerne la délimitation des circonscriptions;
- les réformes constitutionnelles et législatives présumées porter atteinte à l'indépendance du système judiciaire et du parquet (par ex. l'instauration de nouvelles règles concernant la retraite des juges ou les pouvoirs étendus présumés qui seraient confiés au président de l'Office national de la justice);
- les lacunes des règles nationales relatives aux conflits d'intérêts des députés du Parlement national; le bilan médiocre du gouvernement hongrois en matière d'efficacité du gouvernement et de corruption;
- le cadre juridique sur la surveillance secrète à des fins de sécurité nationale, susceptible d'autoriser l'interception généralisée des communications et qui prévoirait des garanties insuffisantes contre l'ingérence arbitraire dans le droit au respect de la vie privée;
- les modifications introduites dans la législation relative aux médias, susceptibles d'entraver la liberté d'expression et la liberté d'information;
- les modifications législatives concernant les universités étrangères et la liberté académique;
- les réformes législatives modifiant les critères de reconnaissance des églises et susceptibles de porter atteinte à la liberté de religion;
- la rhétorique politique stigmatisante à l'encontre des ONG et les modifications législatives entravant leurs activités (en imposant par exemple des restrictions aux organisations percevant des fonds provenant de l'étranger ou des sanctions pénales à celles qui facilitent l'immigration irrégulière);
- les lacunes concernant la protection des femmes et des personnes LGBTI dans un contexte national marqué par la promotion par le Parlement d'une vision conservatrice de la famille et par des stéréotypes sur le genre et sur les personnes LGBTI;
- la discrimination très répandue envers les Roms et la recrudescence de la xénophobie et du racisme;
- le mépris des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile (par exemple les privations arbitraires de liberté, les refoulements violents et le traitement inapproprié à l'égard des enfants migrants);
- le bilan médiocre de la Hongrie en ce qui concerne les droits économiques et sociaux (par exemple la criminalisation du sans-abrisme, les limitations du droit de grève et l'insuffisance de l'assistance sociale et des prestations de sécurité sociale).

<sup>200</sup> Proposition, présentée par la Commission européenne et motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, [COM\(2017\) 835 final](#), 20 décembre 2017, paragraphe 173.

<sup>201</sup> Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée [\[2017/2131\(INL\)\]](#), paragraphe 2.

<sup>202</sup> Commission européenne, op. cit., [COM\(2017\) 835 final](#), paragraphe 173.

Dans cet esprit, les positions du Parlement européen et de la Commission semblent ainsi suggérer qu'un «risque clair» de violation des valeurs de l'Union peut résulter dans certains cas non pas d'un événement individuel mettant clairement ces valeurs en danger, mais d'une série d'événements qui, pris dans leur globalité, peuvent aboutir à une telle situation. Cependant, étant donné que tous les **événements préoccupants** mentionnés par le Parlement et la Commission concernant la Pologne et la Hongrie ont déjà eu lieu (voir encadrés 3 et 4), on pourrait soutenir que la situation réelle dans les deux pays a **déjà atteint le seuil de déclenchement de la procédure visée à l'article 7, paragraphe 2, du traité UE** («l'existence d'une violation grave et persistante») et ne peut plus être considérée comme une simple menace envers les valeurs de l'Union<sup>203</sup>.

Cette question nous mène au dernier élément caractérisant sur le fond la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. En vertu des traités, la procédure ne peut être déclenchée qu'en cas de «**violation grave**» des valeurs de l'Union. Cette exigence est commune à la procédure préventive et à la procédure de sanction prévues à l'article 7 du traité UE, mais dans ce dernier cas, il doit exister une violation réelle des valeurs de l'Union — et pas seulement un risque de violation — et ladite violation doit être grave et persistante, comme nous le verrons plus en détail à la section 4.3.1. L'exigence que les violations des valeurs de l'Union soient «**graves**» soulève des questions quant au degré de gravité des violations (ou des risques de violation) auxquelles les procédures prévues à l'article 7 visent à faire face. Il s'avère que de «simples violations» des valeurs de l'Union n'atteindraient pas le degré de gravité minimal requis pour déclencher la procédure. Dans sa communication de 2003 sur l'article 7 du traité UE, la Commission a souligné que les procédures définies dans cet article n'avaient pas vocation à résoudre des cas individuels de violation, mais qu'elles devaient être considérées comme des instruments de «dernier recours» afin de faire face à des **violations «systématiques»**<sup>204</sup>. Par ailleurs, elle a proposé de déterminer la gravité de la violation ou du risque de violation en tenant compte de deux autres critères: **l'objet et le résultat de la violation**. La Commission a donné plusieurs exemples, en expliquant que la gravité de la violation (ou du risque de violation) pouvait être mesurée en étudiant si cette violation visait des groupes vulnérables (objet) ou si elle portait atteinte à plusieurs valeurs de l'Union (résultat)<sup>205</sup>.

Bien qu'il s'agisse d'un domaine totalement différent, la jurisprudence de la CJUE (Tribunal) fournit des informations sur la manière dont les critères de gravité des violations des valeurs de l'Union permettant le déclenchement des procédures prévues à l'article 7 du traité UE peuvent être interprétés. Dans une série d'affaires concernant l'annulation de décisions du Conseil entraînant le gel des fonds et/ou des avoirs de personnes faisant l'objet d'enquêtes dans des pays tiers pour détournement de fonds publics, le Tribunal a indiqué qu'il ne saurait être admis que tout fait de détournement de fonds publics, commis dans un pays tiers, justifie une intervention de l'Union dans le but de renforcer et de soutenir l'État de droit dans ce pays, dans le cadre de ses compétences en matière de politique étrangère et de sécurité commune<sup>206</sup>. Une intervention de l'Union ne serait justifiée que dans des situations spécifiques, assez graves pour «**porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques**» du pays concerné<sup>207</sup>. Bien que cette jurisprudence se concentre sur l'action de l'Union pour protéger l'État de droit dans les pays tiers, elle peut constituer une voie

<sup>203</sup> Dans la même optique, voir Pech L. et Kochenov D., «[Strengthening the Rule of Law \[...\]](#)», p. 7.

<sup>204</sup> Communication de la Commission sur l'article 7 du traité UE [...], [COM\(2003\)0606 final](#), p. 7.

<sup>205</sup> Ibid., p. 8.

<sup>206</sup> Voir par exemple les arrêts du Tribunal du 21 février 2018, Klyuyev/Conseil, T-731/15, et du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, [T-348/14](#).

<sup>207</sup> Point 102 de l'arrêt Yanukovych: «Partant, ledit critère doit être interprété en ce sens qu'il ne vise pas, de façon abstraite, tout fait de détournement de fonds publics, mais qu'il vise plutôt des faits de détournement de fonds ou d'avoirs publics qui, **eu égard au montant ou au type de fonds ou d'avoirs détournés ou au contexte** dans lequel ils se sont produits, sont, à tout le moins, **susceptibles de porter atteinte aux fondements institutionnels et juridiques de l'Ukraine**, notamment aux principes de légalité, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, du contrôle juridictionnel effectif et d'égalité devant la loi, et, en dernier ressort, de porter atteinte au respect de l'État de droit dans ce pays.»

intéressante pour étudier l'application des procédures de l'article 7 du traité UE aux États membres, car elle semble indiquer que les violations justifiant l'intervention de l'Union doivent être de nature structurelle. Dans ce contexte, il convient de noter que les universitaires débattent depuis longtemps des critères qui devraient être pris en compte pour définir le degré de gravité d'une violation des valeurs de l'Union autorisant le déclenchement des procédures visées à l'article 7 du traité UE. Bien que différents points de vue aient été avancés, un consensus semble avoir été trouvé autour de l'idée de limiter l'activation de l'article 7 du traité UE aux manquements de **nature structurelle** qui ont des implications si profondes que **les institutions nationales elles-mêmes ne peuvent pas ou ne veulent pas faire face à la situation**<sup>208</sup>. Ainsi, même si une situation est très préoccupante, si le cadre institutionnel de l'État membre concerné est capable de répondre à la menace, l'Union devrait s'abstenir d'intervenir.

Les deux procédures en cours déclenchées contre **la Pologne et la Hongrie** montrent comment la Commission et le Parlement interprètent la notion de **«gravité» d'un risque de violation des valeurs de l'Union** justifiant de déclencher la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. La résolution du Parlement sur la Hongrie souligne des défaillances qui concernent plusieurs valeurs fondamentales de l'Union, à savoir la démocratie, l'état de droit, l'égalité et le respect des droits fondamentaux, y compris les droits des minorités (voir encadré 4). En revanche, la proposition motivée de la Commission au sujet de la Pologne se concentre uniquement sur les mesures concernant l'indépendance du système judiciaire, **désignant ainsi l'état de droit comme une valeur fondamentale clé de l'Union** (voir encadré 3). Le Parlement européen a toutefois demandé à plusieurs reprises que le champ de l'évaluation concernant la Pologne soit étendu aux violations présumées des droits fondamentaux, par exemple dans sa résolution de 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, approuvée en plénière le 17 septembre 2020<sup>209</sup>. Dans les deux cas, les institutions européennes semblent être d'avis que la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE n'a vocation à être activée que lorsque des défaillances structurelles portant atteinte à une ou plusieurs valeurs fondamentales de l'Union peuvent être repérées, dans un contexte où les autorités nationales sont responsables de ces défaillances et soit ne veulent pas les corriger, soit en sont incapables. Dans les cas de la Pologne et de la Hongrie, on peut affirmer que les problèmes détectés par la Commission et le Parlement relèvent d'une intention délibérée de la part des autorités nationales plutôt que d'une incapacité de ces dernières à les résoudre, comme la Commission le suggère expressément en ce qui concerne la Pologne.

### 3.5.2. La procédure: quel type de mécanisme l'article 7, paragraphe 1, du traité UE prévoit-il?

Comme indiqué ci-dessus, l'article 7, paragraphe 1, du traité UE contient un mécanisme préventif qui a vocation à être appliqué lorsqu'il existe «un risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union par un État membre. Cependant, ce mécanisme ne se démarque pas seulement par sa nature

<sup>208</sup> Voir Müller J.-W., «Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States», *European Law Journal*, vol. 21(2), 2015, p. 151 à 156; Closa C. et Kochenov D., «Reinforcement of the rule of law oversight in the European Union: key options», Schroeder W. (éd.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation.*, Bloomsbury, 2016, p. 175 à 177; Kochenov D., «The enforcement [...]», p. 9 et 10; von Bogdandy A. et Ioannidis M., «Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what had been done, what can be done?», *Common Market Law Review*, vol. 51, 2014, p. 65 à 83.

<sup>209</sup> Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit [COM(2017) 0835 — 2017/0360R(NLE)], paragraphe 4, dans laquelle le Parlement exprime son inquiétude quant à la portée limitée de la proposition motivée déclenchant la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, adoptée par la Commission, et appelle à y inclure les préoccupations concernant les valeurs de démocratie et de respect des droits de l'homme. Voir aussi les résolutions précédentes, telles que la résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE [2020/2513(RSP)].

préventive; il a aussi été décrit comme un instrument éminemment politique au vu du **rôle prédominant qu'il donne au Conseil** et de la **compétence limitée de la CJUE** quant à son application (voir graphique 3)<sup>210</sup>. Cette particularité du mécanisme, qu'il partage avec son pendant punitif (article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE), a été critiquée par certains auteurs, qui estiment qu'il donne un pouvoir décisionnel à des acteurs partisans et non à des institutions impartiales<sup>211</sup>.

Du point de vue de la procédure, le mécanisme préventif prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE n'est pas aussi contraignant que son pendant punitif, ce qui en fait un instrument plus modéré et plus réaliste<sup>212</sup>.

Cependant, sa procédure est éminemment politique du fait des acteurs principaux qu'elle fait intervenir: le mécanisme peut en effet être **déclenché par un tiers des États membres, le Parlement européen ou la Commission**. Pour lancer la procédure, ces acteurs doivent soumettre une proposition motivée au Conseil, une exigence qui implique de surveiller la situation dans l'État membre concerné et de présenter au Conseil toutes les informations pertinentes afin de pouvoir déterminer si la situation nécessite l'intervention de l'Union. Bien que cette exigence limite le pouvoir discrétionnaire de l'acteur qui déclenche le mécanisme, il n'y a clairement aucune obligation d'initier une procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE s'il existe un «risque clair de violation grave», ce qui laisse une large marge d'appréciation aux acteurs politiques compétents pour activer le mécanisme<sup>213</sup>.

Après **avoir entendu l'État membre concerné**, le **Conseil** (avec l'accord du Parlement, comme expliqué ci-dessous) peut éventuellement **décider** d'adopter une décision déterminant s'il existe un «**risque clair de violation grave**» **des valeurs de l'Union**. Le Conseil peut aussi émettre des **recommandations** en statuant selon la même procédure, bien que l'efficacité du mécanisme ait été remise en question face à l'absence d'instrument de mise en application des éventuelles recommandations du Conseil<sup>214</sup>. Là encore, il semble que le Conseil n'ait aucune obligation légale de déterminer qu'il existe un «risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union par un État membre lorsque certaines conditions sont réunies. Ni l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, ni le règlement intérieur du Conseil ou les modalités types applicables aux auditions visées à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE<sup>215</sup>, adoptées le 9 juillet 2019 par le Conseil, ne définissent de délai dans lequel le Conseil doit discuter de la proposition de déclenchement d'une procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, ou se prononcer sur cette proposition, ou tenir l'audition nécessaire de l'État membre concerné. Le calendrier de la procédure est donc laissé à la discrétion du Conseil.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les **réunions du Conseil** visant à délibérer et à prendre une décision sur les propositions de déclenchement de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE **ne sont pas ouvertes au public** (articles 7 et 8 du règlement intérieur du Conseil)<sup>216</sup>; la présidence s'engage uniquement à présenter des conclusions procédurales, et non une analyse sur le fond des questions débattues (paragraphes 10 et 11, 16 et 17, et 22 et 23 des

<sup>210</sup> Communication de la Commission du 15 octobre 2003 sur [l'article 7 du Traité sur l'Union européenne — Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée](#), COM/2003/0606 final, p. 6.

<sup>211</sup> Müller J.-W., «Militant democracy and constitutional identity», in Jacobson G. et Schor M. (éds), *Comparative Constitutional Theory*, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 431; de Witte B. et Toggenburg G.N., «Human Rights and Membership of the European Union», in Peers S. et Ward A., *The EU Charter of fundamental rights*, Hart, 2004, p. 72 à 73.

<sup>212</sup> Sadurski W., «Guest Editorial. That other anniversary», *ECLR*, vol. 13, 2017, p. 420 et 421.

<sup>213</sup> Pour une analyse en ce sens, voir l'ordonnance du Tribunal du 23 janvier 2019, MLPS/Commission, [T-304/18](#), point 16.

<sup>214</sup> de Witte B. et Toggenburg G.N., «Human Rights and...», p. 72.

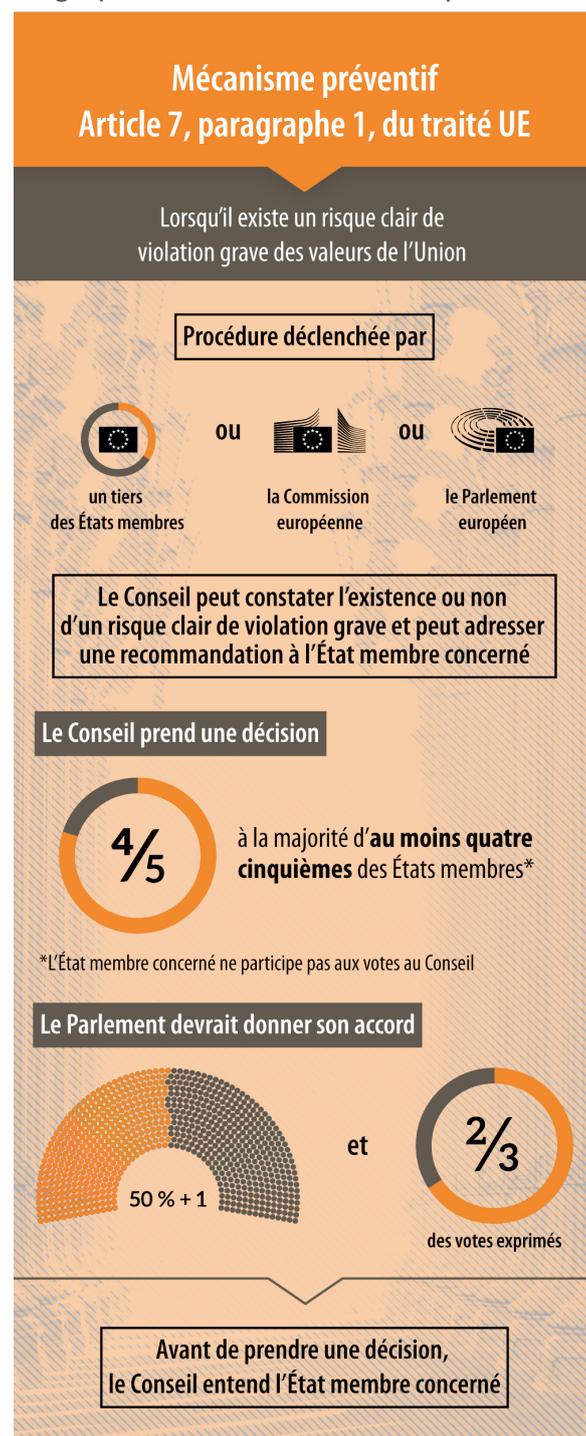
<sup>215</sup> Conseil de l'Union européenne, [Modalités types applicables aux auditions visées à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE](#), adoptées le 9 juillet 2019, 10641/2/19.

<sup>216</sup> Conseil de l'Union européenne, [Décision du Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur](#), 2009/937/EU (modifiée à plusieurs reprises).

modalités types applicables aux auditions visées à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE). En outre, il n'est **pas prévu** que le **Parlement européen** participe aux auditions devant le Conseil au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, même lorsque c'est lui qui a déclenché la procédure. Les modalités types applicables aux auditions visées à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE prévoient certes que ces auditions commencent par une présentation, durant 20 minutes au maximum, de la proposition motivée d'application du mécanisme à un État membre par l'acteur ayant déclenché la procédure, mais seulement s'il s'agit d'un tiers des États membres (un État membre représente tous les États membres à l'origine de la procédure) ou de la Commission. Si c'est le Parlement qui a initié la procédure, comme c'était le cas pour la Hongrie, l'audition commence par un rapport de la présidence sur ses contacts avec le Parlement européen concernant la procédure (paragraphe 11 des modalités types applicables aux auditions visées à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE). Cette différence dans le déroulement de l'audition peut s'expliquer par l'avis présenté à l'oral par le service juridique du Conseil, selon lequel le Parlement n'a pu intervenir dans les réunions du Conseil avant la première audition de la Hongrie au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE<sup>217</sup>. Le Parlement a déjà critiqué ce qu'il estime être un vice de procédure et a également émis des doutes quant à ce qu'il décrit comme le caractère irrégulier, non structuré et non transparent des auditions organisées pour la Pologne et la Hongrie dans le cadre des procédures en cours au titre des procédures prévues à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE<sup>218</sup>. Quoi qu'il en soit, il semble clair que le Conseil dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les règles de procédure à respecter lorsqu'il prend une décision dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE.

En ce qui concerne les majorités, le **Conseil vote à la majorité qualifiée de quatre cinquièmes de ses membres** pour déterminer l'existence d'un «risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union et décider des éventuelles recommandations à adresser

Graphique 3 — Mécanisme prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE (volet «prévention»)



Source: EPRS.

<sup>217</sup> Bien que le contenu de cet avis ne soit pas accessible, il a été commenté et critiqué par: Michelot M., «[Les procédures de "l'article 7" contre la Pologne et la Hongrie: quels effets concrets?](#)», article de blog, *Notre Europe*, Institut Jacques Delors, mars 2019, p. 3; Pech L., Kochenov D. et Platon S., «[The European Parliament Sidelined. On the Council's distorted reading of Article 7\(1\) TEU](#)», *VerfBlog*, 8 décembre 2019.

<sup>218</sup> Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie [[2020/2513\(RSP\)](#)].

à l'État membre concerné. Étant donné que **l'État membre concerné ne peut pas voter** et n'est pas pris en compte dans les calculs servant à déterminer si la majorité qualifiée a été atteinte (article 354, paragraphe 1, du traité FUE), la question se pose de savoir comment appliquer cette règle lorsque différentes procédures au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE ont été engagées à l'égard de plusieurs États membres. Bien que la réponse à cette question soit clairement plus importante dans le cadre du mécanisme de sanction, qui nécessite l'unanimité au niveau du Conseil, certains auteurs ont déjà souligné qu'une interprétation stricte de cette règle priverait l'article 7 du traité UE (en particulier le mécanisme de sanction) de son effet utile, puisque les États membres soupçonnés de ne pas respecter les valeurs de l'Union auraient la possibilité d'empêcher l'application de cet article à d'autres États membres<sup>219</sup>. Certains experts ont donc suggéré une interprétation selon laquelle les traités autorisent implicitement l'exclusion de plusieurs États membres des votes intervenant dans le contexte des procédures prévues à l'article 7 du traité UE, en particulier dans le contexte du mécanisme de sanction<sup>220</sup>.

Avant de prendre une décision, le Conseil doit recevoir **l'accord du Parlement**, voté à une majorité qualifiée de **deux tiers des votes exprimés, représentant la majorité absolue des députés** (article 354, paragraphe 4, du traité FUE). Là encore, comme pour la majorité qualifiée à atteindre au sein du Conseil, l'interprétation de cette exigence est source d'incertitude du fait des doutes liés à la manière de prendre en compte les abstentions. Avant le vote du Parlement européen sur la [résolution](#) engageant la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE à l'encontre de la Hongrie, le service juridique du Parlement a estimé que les abstentions ne devraient pas empêcher le Parlement d'atteindre la majorité requise de deux tiers des votes, car les traités n'évoquent pas cette question et le règlement intérieur du Parlement<sup>221</sup> exclut généralement les abstentions des calculs établissant si une majorité

#### Encadré 5 — Étapes des procédures en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE

L'article 7, paragraphe 1, du traité UE n'a été déclenché que deux fois, à l'encontre de la Pologne et à l'encontre de la Hongrie, et ces deux procédures sont en cours.

**Pologne:** le 20 décembre 2017, la Commission a déclenché pour la première fois la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, en soumettant une [proposition motivée](#) de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit [procédure [2017/0360 \(NLE\)](#)], en adressant en même temps des recommandations détaillées à la Pologne [[recommandation \(UE\) 2018/103 de la Commission](#)]. Le déclenchement de la procédure a été précédé de trois recommandations détaillées adoptées par la Commission au titre de son [cadre pour l'état de droit \(2016/1374, 2016/146 et 2017/1520\)](#). Le Conseil a étudié la situation polonaise au cours de plusieurs réunions, organisant trois auditions officielles le 26 juin 2018, le 18 septembre 2018 et le 11 décembre 2018. Le Conseil doit encore une fois analyser la situation en Pologne lors de sa session du [22 septembre 2020](#).

**Hongrie:** le 12 septembre 2018, le Parlement européen [a déclenché](#) la même procédure à l'égard de la Hongrie [rapporteuse: Judith Sargentini, Pays-Bas, Verts/ALE, procédure [2017/2131\(INL\)](#)]. La résolution du Parlement sur la Hongrie a été adoptée à 448 voix contre 197, pour un total de 693 votes de députés et 48 abstentions. Elle avait été précédée de nombreuses autres résolutions adoptées par le Parlement européen entre [mars 2011](#) et mai 2017 ([10 mars 2011](#); [16 février 2012](#); [3 juillet 2013](#); [10 juin 2015](#); [16 décembre 2015](#); [17 mai 2017](#)). Cependant, elle ne faisait pas suite à une évaluation de la situation ou à des recommandations faites par la Commission au titre du [cadre pour l'état de droit](#). Le Conseil a étudié la situation hongroise au cours de plusieurs réunions, organisant deux auditions officielles le 16 septembre 2019 et le 10 décembre 2019. Le Conseil doit encore une fois analyser la situation en Hongrie lors de sa session du 22 septembre 2020.

<sup>219</sup> Voir Pech L. et Scheppele K.L., «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 29; Kochenov D., «Article 7: A commentary on a much talked-about "dead" provision», University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series, 21/2019, p. 21.

<sup>220</sup> Ibid.

<sup>221</sup> [Article 187, paragraphe 3, du règlement intérieur du Parlement européen](#).

donnée a été atteinte ou non<sup>222</sup>. Il se peut que la CJUE clarifie bientôt l'interprétation des exigences de vote, car la Hongrie a intenté une action contre le Parlement en avançant que les abstentions devraient être prises en compte et que la majorité requise par les traités n'aurait pas été atteinte si elles avaient été comptabilisées<sup>223</sup>.

La nature essentiellement politique du mécanisme prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE résulte clairement du rôle central donné au Conseil et de la compétence limitée de la CJUE. La participation de la CJUE aux procédures prévues à l'article 7 du traité UE avait pourtant été discutée au cours de la conférence intergouvernementale qui a introduit le mécanisme de sanction dans les traités<sup>224</sup>. L'idée a finalement été rejetée et les États membres, agissant dans le cadre du Conseil ou du Conseil européen, sont restés maîtres des décisions prises au titre des procédures prévues à l'article 7 du traité UE. De ce fait, les décisions adoptées au titre des procédures prévues à l'article 7 du traité UE ne peuvent être soumises à l'examen de la Cour qu'à la demande de l'État membre concerné et **seulement en ce qui concerne les prescriptions de procédure, et non les exigences de fond**, définies par l'article 7 du traité UE (article 269 du traité FUE), ce qui limite clairement la capacité de la Cour à examiner les décisions adoptées au titre de l'une des deux procédures.

### 3.5.3. L'application de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE: la question de l'efficacité

Bien que les procédures à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie aient été respectivement engagées en décembre 2017 et en septembre 2018, aucune décision n'a encore été prise concernant l'un ou l'autre de ces pays, et les effets du déclenchement de ce mécanisme sur la situation sur le terrain sont jusqu'à présent incertains. Le Conseil a débattu à plusieurs reprises de la situation **polonaise** et **trois auditions** ont été organisées le 26 juin 2018, le 18 septembre 2018 et, plus récemment, le 11 décembre 2018, cette dernière audition se concentrant sur sept questions principales<sup>225</sup>: la retraite anticipée des juges de la Cour suprême; le remplacement des membres du Conseil national de la magistrature par des membres élus par des juges parmi leurs pairs et par des membres élus par le Parlement parmi des juges proposés par 25 juges ou par un groupe de 2 000 citoyens; l'impact du régime de retraite sur l'indépendance des juges de droit commun; le nouveau régime disciplinaire et la chambre disciplinaire de la Cour suprême, nouvellement créée; la procédure de «recours extraordinaire» autorisant une nouvelle chambre de contrôle extraordinaire à revenir sur des décisions de justice, même plusieurs années après, en cas de violations graves des droits fondamentaux; la situation des présidents de juridiction touchés par le système de révocation et de nomination; la régularisation de la composition du Tribunal constitutionnel et la publication des décisions à partir de 2016. Le Conseil a débattu de la situation en **Hongrie** au cours de plusieurs réunions et le gouvernement hongrois a été entendu par le Conseil à plusieurs reprises: il a même présenté une contribution écrite à la procédure lors de la réunion du Conseil des affaires générales du 12 novembre 2018. Une **première audition officielle** a eu lieu pendant la réunion du Conseil des affaires générales du 16 septembre 2019<sup>226</sup> et une **deuxième** pendant la réunion du Conseil des affaires générales du 10 décembre 2019<sup>227</sup>. Cependant, le Conseil n'a pas encore adopté de décision sur le fond en lien avec ces deux

<sup>222</sup> La note du service juridique n'est pas accessible au public, mais son contenu a été révélé par Mischk J., «[Orbán says Hungary considering legal actions against EU](#)», *Politico*, 14 septembre 2018.

<sup>223</sup> Affaire Hongrie/Parlement, [C-650/18](#), en cours.

<sup>224</sup> Voir le chapitre I du rapport d'avancement sur les travaux de la Conférence intergouvernementale, présenté par la présidence du Conseil européen, CONF 3860/1/96 REV 1, 17 juin 1996.

<sup>225</sup> Présidence du Conseil de l'Union européenne, «État de droit en Pologne/Article 7, paragraphe 1, du traité UE (proposition motivée) — Audition de la Pologne le 11 décembre 2018», [14621/18](#), 27 novembre 2018.

<sup>226</sup> Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, «Values of the Union — Hungary — Article 7(1) TEU Reasoned Proposal — Report on the hearing held by the Council on 16 September 2019», [12345/19](#), 19 septembre 2019.

<sup>227</sup> Résultats de la session du Conseil, 3739<sup>e</sup> session du Conseil, Affaires générales, [14959/19](#), 10 décembre 2019.

procédures, et aucune décision n'est attendue dans un avenir proche, ce qui soulève la question de l'efficacité de cet instrument.

En ce qui concerne la situation dans les deux pays, il est **difficile de déterminer si le déclenchement de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE a eu un effet concret sur les mesures les plus controversées adoptées par les deux États membres**. La Commission informe régulièrement le Conseil de la situation en Pologne, et note que les principales inquiétudes dont elle avait fait part dans sa proposition motivée sont restées sans réponse<sup>228</sup>. En effet, aucune des principales lois polonaises mentionnées dans la proposition motivée de la Commission n'a été abrogée ou modifiée de manière significative afin de répondre aux inquiétudes soulevées par la Commission, à l'exception des mesures adoptées pour mettre en œuvre les décisions de la CJUE dans le contexte de procédures d'infraction spécifiques intentées contre la Pologne (voir la section 4.2.3). Le Parlement européen<sup>229</sup> et d'autres institutions telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>230</sup> ou la Commission de Venise<sup>231</sup> ont récemment évoqué la situation en Pologne en exprimant des inquiétudes similaires à celles soulevées dans la proposition motivée initiale de la Commission qui avait déclenché la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, à l'égard de la Pologne. En ce qui concerne la Hongrie, l'évaluation de la situation est encore plus difficile, car les autorités hongroises ont mis en œuvre les décisions prises par la CJUE dans les procédures d'infraction liées à des violations des valeurs de l'Union, mais de manière controversée (voir la section 4.2.3), et ont pris de la distance par rapport à certaines des mesures qu'elles entendaient adopter, comme l'ont souligné le Parlement européen<sup>232</sup> et la Commission de Venise<sup>233</sup>. Cependant, la situation dans le pays reste préoccupante pour le Parlement européen<sup>234</sup>, qui a récemment indiqué que les conditions sur le terrain continuaient de se détériorer. Elle est donc étroitement surveillée par les institutions européennes<sup>235</sup>, d'autres organisations

<sup>228</sup> Voir, par exemple, les résultats de la 3614<sup>e</sup> session du Conseil, Affaires générales, [8046/18](#), 17 avril 2018.

<sup>229</sup> Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit [COM(2017)0835 — 2017/0360R(NLE)]; résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie [[2020/2513\(RSP\)](#)].

<sup>230</sup> Voir le rapport récent de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Le fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne](#), 28 janvier 2020 (4<sup>e</sup> séance).

<sup>231</sup> Pologne — Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la Loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois, [CDL-PI\(2020\)002-f](#), 16 janvier 2020. Tous les avis de la Commission de Venise sur la Pologne sont disponibles [ici](#).

<sup>232</sup> Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée [[2017/2131\(INL\)](#)].

<sup>233</sup> Voir, entre autres: Commission de Venise, Avis sur la Loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie adopté par la Commission de Venise lors de sa 91<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 juin 2012), CDL-AD(2012)009-f, 19 juin 2012. Cet avis note que les autorités hongroises ont suivi certaines des recommandations faites précédemment par la Commission concernant le nouveau cadre juridique applicable à la Cour constitutionnelle hongroise. Tous les avis de la Commission de Venise sur la Hongrie sont disponibles [ici](#).

<sup>234</sup> Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie [[2020/2513\(RSP\)](#)]; résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences [[2020/2616\(RSP\)](#)], paragraphes 46 à 48.

<sup>235</sup> Voir la résolution du Parlement européen citée dans la note précédente ainsi que les déclarations de la Commission sur les mesures nationales d'urgence prises par la Hongrie en réponse à la COVID-19, in «[À ce stade, la loi d'urgence hongroise ne viole pas la loi européenne, confirme la Commission](#)», Agence Europe, Bruxelles, 29 avril 2020.

internationales<sup>236</sup> et des experts<sup>237</sup>, en particulier au vu des mesures adoptées par les autorités hongroises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 dans le pays<sup>238</sup>, ce qui soulève encore une fois la question de l'efficacité de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, en tant qu'instrument préventif visant à protéger les valeurs de l'Union.

---

<sup>236</sup> Voir la [lettre envoyée par la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe à Viktor Orbán, Premier ministre de la Hongrie](#), le 24 mars 2020.

<sup>237</sup> Voir, par exemple, Bárd P. et Carrera S., «Showing true illiberal colours — Rule of law vs Orbán's pandemic politics», *Policy Insights*, n° 2020-10, CEPS, avril 2020; Kovács K., «Hungary's Orbánistan: [A Complete Arsenal of Emergency Powers](#)», *VerfBlog*, 6 avril 2020.

<sup>238</sup> Ibid.

## 4. Mécanismes d'application



Après avoir analysé les instruments de surveillance et de prévention existants pour faire face aux défaillances en matière de respect des valeurs de l'Union dans les États membres, nous étudierons dans cette section les mécanismes d'application auxquels les institutions de l'UE peuvent avoir recours pour remédier aux violations de ces valeurs. À première vue, **les paragraphes 2 et 3 de l'article 7 du traité UE** semblent fournir le seul instrument disponible dans le cadre des traités pour assurer le respect, par les États membres, des valeurs de l'Union. Cependant, des outils généraux d'application de la législation de l'UE, tels que **les procédures d'infraction et les questions préjudicielles, sont aussi utilisés pour remédier à des cas spécifiques de non-respect des valeurs de l'Union** par les États

membres, en particulier depuis que la CJUE a commencé à faire référence à l'article 2 du traité UE dans sa jurisprudence, montrant ainsi différentes manières de mettre en œuvre les valeurs qu'il consacre (voir l'annexe, tableau 1). Comme expliqué plus en détail ci-dessous, ces instruments d'application ne visent pas à traiter le même type de violations des valeurs de l'Union, car les paragraphes 2 et 3 de l'article 7 du traité UE ne s'appliquent qu'aux cas de violation «grave et persistante» des valeurs de l'Union par un État membre, tandis que les questions préjudicielles et les procédures d'infraction ne semblent pas, au moins en principe, être applicables à des violations de nature systémique.

### 4.1. Renvois préjudiciels

L'origine des renvois préjudiciels peut être retracée à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (traité de Paris)<sup>239</sup>, qui définissait une compétence juridique de portée très limitée: elle concernait uniquement la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil si un litige était porté devant un tribunal national et ne comprenait pas encore une interprétation de la législation de l'Union, sans même parler d'un contrôle judiciaire des mesures nationales. Au moment de la préparation du traité de Rome, Michel Gaudet, l'un des rédacteurs de ce traité et directeur du service juridique de la Haute Autorité, souhaitait définir les renvois préjudiciels comme un «vrai système de contrôle judiciaire» donnant à la CJUE «la compétence exclusive d'interpréter la législation de l'Union dans toutes les affaires dans lesquelles celle-ci jouait un rôle dans les tribunaux nationaux<sup>240</sup>». Cependant, cette option fut rejetée et le modèle actuel, initialement inscrit à l'article 117 du traité CE, fut finalement choisi<sup>241</sup>.

La formulation de l'article 117 du traité CE a été dans l'ensemble reprise dans l'article 267 actuel du traité FUE, mais étendue en ce qui concerne les actes soumis au contrôle de la CJUE: celle-ci peut maintenant statuer sur la validité et l'interprétation des actes pris par des «organes ou organismes de l'Union», et plus seulement des actes pris par les institutions de l'Union. Ainsi, l'objectif principal de la procédure de renvoi préjudiciel, comme indiqué dans les recommandations officielles émises

<sup>239</sup> Article 41 du [traité de Paris](#): «La Cour est seule compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des délibérations de la Haute Autorité et du Conseil, dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité.»

<sup>240</sup> Rasmussen M., «Revolutionizing European law: A history of the *Van Gend en Loos* judgment», *IJCL*, vol. 12(1), 2014, p. 145.

<sup>241</sup> *Ibid.*

par la CJUE, est de «garantir **l'interprétation et l'application uniformes [du droit de l'Union]** au sein de l'Union, en offrant aux juridictions des États membres un instrument qui leur permet de saisir la [CJUE] [...] de questions portant sur l'interprétation du droit de l'Union ou la validité d'actes adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union<sup>242</sup>». La présente section cherche à savoir si, dans le cadre de cette mission de garantie de «l'interprétation et l'application uniformes» du droit de l'Union, la CJUE peut aussi contribuer au respect, par les États membres, des valeurs de l'Union consacrées par l'article 2 du traité de l'UE, et dans l'affirmative, de quelle manière. Dans ce contexte, il convient de souligner qu'à la différence du recours en manquement aux obligations de l'Union (procédure d'infraction) prévu aux articles 258 à 260 du traité FUE (et étudié à la section 4.2 ci-dessous), la procédure prévue à l'article 267 du traité FUE n'est **pas conçue comme une procédure d'application**, mais, comme indiqué ci-dessous, comme un mécanisme **garantissant l'homogénéité de l'interprétation juridique** des dispositions de la législation de l'Union dans son application judiciaire par les juridictions nationales. Elle vise à s'assurer que les juridictions et les autres organes des États membres partagent la même compréhension de la législation de l'Union, qu'il s'agisse du droit primaire comme du droit dérivé.

Cependant, les renvois préjudiciels ont souvent été utilisés par la CJUE pour statuer sur la **conformité de la législation nationale avec la législation de l'Union**, et ce depuis l'affaire de référence *Van Gend en Loos*<sup>243</sup>, dans laquelle la majorité de la CJUE décida de statuer sur la compatibilité de la législation néerlandaise avec les traités en s'appuyant sur le postulat selon lequel une telle question concernait l'interprétation de la loi communautaire plutôt que son application<sup>244</sup>, étendant ainsi la portée de la procédure telle qu'elle avait été envisagée par les rédacteurs du traité et les États membres<sup>245</sup>. Koen Lenaerts, aujourd'hui président de la CJUE, a explicitement écrit que, dans cet arrêt, la CJUE «**a élargi la portée de la procédure de renvoi préjudiciel**» en atteignant la «conclusion pratique qui aurait été obtenue par une annulation de la législation de l'État membre<sup>246</sup>». Ainsi, les renvois préjudiciels sont actuellement utilisés par la CJUE non seulement pour garantir l'interprétation et l'application uniformes du droit de l'Union, y compris des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE, mais aussi pour détecter **d'éventuelles divergences entre le droit national et le droit de l'Union**, y compris, comme expliqué ci-dessous, en ce qui concerne les valeurs de l'Union.

#### 4.1.1. Le champ d'application: dans quels cas les juridictions nationales peuvent-elles avoir recours à l'article 267 du traité FUE dans un contexte de violations des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE?

Le champ d'application de la procédure de renvoi préjudiciel est **défini de manière très stricte**. En effet, pour déclencher l'application de l'article 267 du traité FUE, il ne suffit pas qu'une juridiction nationale estime qu'une ou plusieurs des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE a été violée par les autorités nationales (par ex. le gouvernement, le parlement ou l'administration publique). Ce fait peut être illustré par le récent arrêt de la CJUE dans l'affaire *Miasto Łowicz*<sup>247</sup>, dans laquelle deux tribunaux polonais avaient soumis des questions sur l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, du traité UE dans le cadre de procédures disciplinaires déclenchées sur la base du nouveau cadre juridique national établi par les autorités polonaises concernant le régime disciplinaire applicable

<sup>242</sup> Cour de justice de l'Union européenne, [Recommandations](#) à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures de renvoi préjudiciel (2016/C 439/01).

<sup>243</sup> Arrêt de la Cour du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62.

<sup>244</sup> *Ibid.*, [rapport](#), p. 13.

<sup>245</sup> Dehousse R., *The European Court of Justice*, MacMillan, 1998, p. 30.

<sup>246</sup> Lenaerts K., «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», *American Journal of Comparative Law*, vol. 38(2), 1990, p. 256. Caractères gras ajoutés.

<sup>247</sup> Arrêt de la Cour du 26 mars 2020, *Miasto Łowicz*, [C-558/18 et C-563/18](#).

aux juges (c'est-à-dire dans le contexte de la valeur d'«état de droit» consacrée par l'article 2 du traité UE). La CJUE rejeta la question préjudicielle en affirmant qu'elle se situait en dehors du champ d'application de l'article 267 du traité FUE, rappelant dans les termes suivants les **conditions de soumission d'une question préjudicielle** par une juridiction nationale:

- «la décision préjudicielle sollicitée doit être **“nécessaire”** pour permettre à la juridiction de renvoi de “rendre son jugement” dans l'affaire dont elle se trouve saisie» (point 45);
- la procédure ne doit pas servir à formuler des **«opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques»**, mais à trouver «la solution effective d'un litige» pendant devant la juridiction nationale (point 44);
- elle «présuppose [...] qu'un litige soit effectivement **pendant** devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l'arrêt préjudiciel» (point 46);
- la procédure de renvoi préjudiciel doit être distinguée du recours en constatation de manquement (articles 258 à 260 du traité FUE), car si dans le cas de ce dernier, la CJUE «doit vérifier si la mesure ou la pratique nationale contestée par la Commission ou un autre État membre est, d'une manière générale et sans qu'il soit nécessaire qu'il existe un contentieux y relatif porté devant les juridictions nationales, contraire au droit de l'Union, la mission de la Cour, dans le cadre d'une procédure de renvoi préjudiciel, est, en revanche, d'assister la juridiction de renvoi dans la solution du **litige concret** pendant devant elle» (point 47);
- par conséquent, il doit «exister entre ledit litige et les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée un **lien de rattachement** tel que cette interprétation réponde à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre» (point 48).

Dans l'affaire en question, la CJUE constata qu'il n'y avait sur le fond aucun lien entre les litiges pendants devant les juges nationaux et le droit de l'Union, notamment l'article 19, paragraphe 1, du traité UE (point 49). S'il est exact que des procédures disciplinaires avaient été engagées contre les juges à l'origine des demandes de décision préjudicielle du fait d'une application présumée abusive de l'article 267 du traité FUE, la Cour nota que les procédures avaient été clôturées et qu'aucune faute disciplinaire n'avait été établie (point 54).

Bien que les critères d'admissibilité des renvois préjudiciels limitent l'utilisation de cet instrument comme mécanisme pour faire respecter les valeurs de l'Union, il convient de noter que les **valeurs consacrées par l'article 2 du traité UE ont fait l'objet de renvois préjudiciels** dans le cadre de plusieurs affaires (voir l'annexe, tableaux 1 et 2). Dans nombre de ces affaires, la CJUE a constaté que des dispositions juridiques nationales ou leur application judiciaire violaient le droit de l'Union. Dans certaines de ces affaires, la **CJUE a fait expressément référence à l'article 2 du traité UE** ainsi qu'à d'autres dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union pour motiver sa décision (voir l'annexe, tableau 1), tandis que dans d'autres, si elle ne parle pas explicitement de l'article 2 du traité UE, un lien clair peut être établi avec une ou plusieurs des valeurs inscrites dans cet article (voir l'annexe, tableau 2, pour une liste non exhaustive des affaires concernées). La CJUE offre ainsi une protection juridique aux valeurs communes de l'Union.

Encadré 6 — Exemple d'affaires dans lesquelles la CJUE a fait expressément référence à l'article 2 du traité FUE en réponse à des demandes de décision préjudicielle concernant l'application du mandat d'arrêt européen

- **Arrêt de la Cour du 15 novembre 2019, Dorobantu**, C-128/18, renvoi préjudiciel introduit par un tribunal allemand — conditions de détention dans l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Hongrie).
- **Arrêt de la Cour du 6 décembre 2018, IK**, [C-551/18 PPU](#), renvoi préjudiciel introduit par un tribunal belge — Effets de l'absence de mention par l'autorité judiciaire émettant un mandat d'arrêt européen (les autorités belges) à l'autorité judiciaire d'exécution (les autorités néerlandaises) de l'existence d'une peine complémentaire prononcée contre la personne concernée.
- **Arrêt de la Cour du 19 septembre 2018, RO**, C-327/18 PPU, renvoi préjudiciel introduit par un tribunal irlandais — Effets de l'annonce par un État membre (le Royaume-Uni) de son intention de se retirer de l'Union européenne sur les mandats d'arrêt européens émis par les autorités de cet État membre.
- **Arrêt de la Cour du 25 juillet 2018, ML**, [C-220/18 PPU](#), renvoi préjudiciel introduit par un tribunal allemand — conditions de détention dans l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Hongrie).
- **Arrêt de la Cour du 25 juillet 2018, LM**, [C-216/18 PPU](#), renvoi préjudiciel par un tribunal irlandais — Indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Pologne).
- **Arrêt de la Cour du 5 avril 2016, Pál Aranyosi et Robert Căldăraru**, [C-404/15 et C-659/15 PPU](#) — conditions de détention dans l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Hongrie et Roumanie).

Les affaires mentionnées provenaient de plusieurs États membres différents, ce qui montre clairement que **la procédure de renvoi préjudiciel peut être utilisée** pour remédier à des violations des valeurs de l'Union qui ne sont pas nécessairement «systémiques» (comme l'exige l'article 7 du traité UE), mais qui peuvent survenir dans des **cas individuels**, voire **isolés**. Par exemple, dans l'affaire Tele2 Sverige, la Cour a défendu la valeur des droits de l'homme (droit à la vie privée) en Suède<sup>248</sup>, et l'a à nouveau fait dans l'affaire Cresco Investigation au sujet de l'Autriche<sup>249</sup>, où seuls les chrétiens pouvaient bénéficier d'un jour férié le Vendredi saint (liberté de religion). Une grande partie de la jurisprudence liée aux valeurs de l'Union concerne le droit d'asile. Par exemple, dans la récente affaire Jawo<sup>250</sup>, la Cour estime, dans son interprétation du règlement Dublin III, que l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'UE s'oppose à ce qu'un demandeur de

protection internationale soit transféré vers l'État membre qui, conformément au règlement Dublin III, est normalement responsable de l'examen de sa demande de protection internationale lorsque, en cas d'octroi d'une telle protection dans cet État membre, ce demandeur encourrait un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant en raison des conditions de vie qui y seraient vraisemblablement les siennes. Ce renvoi préjudiciel avait été introduit par un tribunal allemand qui avait des doutes sur les conditions de vie des réfugiés en Italie, où M. Jawo devait être déporté.

L'affaire Jawo illustre **l'aspect transfrontière du mécanisme de décision préjudicielle** en tant qu'instrument pour faire respecter les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE: les juridictions nationales faisant face à une situation transfrontière concernant l'obligation de déporter ou d'extrader une personne vers un autre État membre de l'Union peuvent s'enquérir de la situation en matière de respect des valeurs de l'Union, telles que les droits de l'homme ou l'état de droit, dans cet État membre. L'affaire germano-italienne Jawo n'est pas un cas isolé; on peut par exemple citer l'affaire germano-roumaine Dorobantu<sup>251</sup>, dans laquelle un tribunal allemand devant remettre M. Dorobantu à la Roumanie avait des doutes sur la compatibilité des conditions de détention dans

<sup>248</sup> Arrêt de la Cour du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige, C-203/15.

<sup>249</sup> Arrêt de la Cour du 22 janvier 2019, Cresco Investigation, C-193/17.

<sup>250</sup> Arrêt de la Cour (grande chambre) du 19 mars 2019, Jawo, [C-163/17](#).

<sup>251</sup> Arrêt de la Cour du 15 novembre 2019, Dorobantu, C-128/18.

cet État membre avec la charte des droits fondamentaux de l'UE, ou la fameuse affaire Celmer, dans laquelle la High Court of Ireland n'était pas certaine qu'un citoyen polonais soit jugé par un tribunal indépendant et impartial, ce qui est une condition préalable à un procès équitable, s'il était remis à la Pologne, dans le contexte de l'enquête de la Commission sur les manquements présumés en matière d'état de droit dans ce pays<sup>252</sup>.

#### 4.1.2. La procédure: comment fonctionnent les renvois préjudiciels?

Le mécanisme de la procédure de renvoi préjudiciel associe principalement deux acteurs, ici deux juridictions: la juridiction nationale qui soumet la question préjudicielle et la CJUE, qui y répond. Ce mécanisme peut ainsi être défini comme un **instrument exclusivement judiciaire**, à l'aide duquel seules des juridictions (nationales et européennes) coopèrent pour garantir l'interprétation et l'application correctes du droit de l'Union, notamment des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE. De plus, dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, les États membres et les institutions de l'UE ont le droit de soumettre leurs observations concernant l'interprétation du droit de l'Union qui doit être donnée à la juridiction nationale concernée.

La réponse donnée par la CJUE est **contraignante à l'égard de la juridiction nationale** en ce qui concerne l'interprétation du droit de l'Union qu'elle renferme. Cependant, comme le note Takis Tridimas, la formulation de la réponse de la CJUE peut laisser plus ou moins de pouvoir discrétionnaire à la juridiction nationale: cet auteur fait la différence entre les «affaires déterminant une issue», dans lesquelles la juridiction nationale n'a aucune marge de manœuvre, les «affaires d'orientation», dans lesquelles la juridiction nationale reçoit des lignes directrices pour trancher sur l'affaire, et les «affaires de déférence», dans lesquelles les conseils donnés sont si vagues que dans les faits, il revient à la juridiction nationale de décider de la manière d'appliquer le droit de l'Union dans l'affaire concernée<sup>253</sup>.

#### 4.1.3. L'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel en tant que mécanisme pour protéger les valeurs de l'Union

Par rapport aux autres mécanismes examinés dans la présente étude, la procédure de renvoi préjudiciel semble être un **mécanisme très efficace pour faire respecter les valeurs de l'Union** consacrées par l'article 2 du traité UE, du fait des effets juridiquement contraignants des arrêts de la CJUE, qui s'appliquent en fait au-delà de l'affaire en question. Comme l'indique Morten Broberg, les arrêts de la Cour concernant des renvois préjudiciels sont rhétoriques par nature, puisqu'ils expliquent la bonne interprétation du droit de l'Union existant, mais ils sont tout de même contraignants à l'égard de tous les États membres, et pas seulement à l'égard de l'État membre à l'origine du renvoi préjudiciel, car il leur est conféré **une validité générale et un effet contraignant dans l'ensemble de l'Union**<sup>254</sup>. D'après le même auteur, cet effet *erga omnes* des décisions préjudicielles signifie que «lorsqu'elles appliquent le droit de l'Union, toutes les juridictions nationales sont tenues d'appliquer non seulement le dispositif d'une décision préjudicielle, mais également l'exposé de ses motifs. Cette obligation s'applique à toutes les juridictions nationales, même aux juridictions de dernière instance<sup>255</sup>». Par conséquent, du point de vue de l'obligation qui est faite à l'État membre de l'appliquer, la force juridique d'une décision rendue au titre de l'article 267 du traité FUE est la même que celle d'une décision rendue au titre de l'article 258 du traité FUE.

---

<sup>252</sup> Arrêt de la Cour du 25 juillet 2018, LM, C-216/18 PPU.

<sup>253</sup> Tridimas T., «Constitutional review of member state action: The virtues and vices of an incomplete jurisdiction», *IJCL*, vol. 9, 2011, p. 739.

<sup>254</sup> Broberg M., «Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law», dans Jakab A. et Kochenov D (éds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, 2017, p. 107;

<sup>255</sup> Ibid.

Pour ce qui est des effets juridiques, l'efficacité de la procédure de renvoi préjudiciel est ainsi comparable à celle des procédures d'infraction ou d'autres mécanismes qui produisent des effets juridiquement contraignants. Par ailleurs, même si l'interprétation du droit de l'Union donnée dans le cadre d'une affaire d'infraction est considérée comme faisant autorité dans l'ensemble de l'Union, son dispositif ne mentionne que l'État concerné, tandis que **le dispositif d'une décision préjudicielle donne une interprétation abstraite et générale du droit de l'Union**. Cela peut être considéré en soi comme une force supplémentaire de la procédure prévue à l'article 267 du traité FUE, en ce qu'elle traite de manière générale des valeurs de l'Union. Cependant, cela peut aussi contribuer à réduire l'efficacité immédiate du mécanisme, en particulier si le dispositif est formulé de façon ouverte.

L'analyse des affaires récentes liées aux valeurs de l'Union et dans lesquelles la CJUE a fourni des orientations contraignantes aux juridictions nationales (voir l'annexe, tableaux 1 et 2) indique que le mécanisme peut être utilisé pour protéger un large éventail de valeurs de l'Union, notamment la dignité humaine, les droits de l'homme, la non-discrimination, les droits des minorités et l'état de droit. Afin d'évaluer l'efficacité de l'article 267 du traité FUE par rapport aux autres mécanismes visant à faire respecter les valeurs de l'Union dans les États membres, il y a lieu d'énoncer les **principales différences entre le mécanisme de renvoi préjudiciel et les autres mécanismes** abordés dans la présente étude. Ces différences sont les suivantes:

- 1 Le mécanisme de renvoi préjudiciel produit des **effets juridiquement contraignants** sur la juridiction nationale qui a soumis la question, sur toutes les juridictions et les organes de l'État membre concerné et, dans la mesure où il produit une interprétation générale et abstraite du droit de l'Union, sur l'ensemble des juridictions et des autorités de l'Union; cet élément rend ce mécanisme semblable à la procédure d'infraction, mais différent des mécanismes de surveillance et de prévention exposés à la section 3 ci-dessus.
- 2 Bien que la non-application d'une décision rendue au titre de l'article 267 du traité FUE ne puisse pas donner directement lieu à des sanctions dans le cadre de cette procédure, **elle peut être sanctionnée dans le cadre d'une procédure d'infraction** (voir la section 4.2 ci-dessous); cet élément rend lui aussi ce mécanisme semblable à la procédure d'infraction, mais différent des mécanismes de surveillance et de prévention abordés ci-dessus.
- 3 Le mécanisme **peut uniquement être déclenché par une juridiction nationale**, et non par les institutions de l'Union, à la différence des procédures prévues à l'article 7 du traité UE ou à l'article 258 du traité UE.
- 4 Il ne peut être utilisé pour garantir le respect des **valeurs de l'Union que dans les domaines couverts par le droit de l'Union**, car son but est de fournir une interprétation du droit de l'Union; il ne peut donc pas traiter toutes les questions qui peuvent être traitées par l'intermédiaire de l'article 7 du traité UE ou des procédures de surveillance et de prévention analysées ci-dessus.
- 5 Pour que le mécanisme de renvoi préjudiciel puisse être déclenché, il faut qu'il existe une **affaire concrète** pendante, à la différence des autres mécanismes analysés dans la présente étude, qui peuvent être déclenchés dans l'abstrait.

#### Nature contraignante des arrêts de la CJUE sur les renvois préjudiciels

Comme indiqué par la CJUE ([Arrêt de la Cour du 21 juin 2007](#), affaires jointes C-231/06 à C-233/06, Jonkman, point 41), les autorités nationales doivent respecter les décisions de la CJUE sur les questions préjudicielles:

«[À] la suite d'un arrêt rendu sur demande de décision préjudicielle dont découle l'incompatibilité d'une législation nationale avec le droit communautaire, il incombe aux autorités de l'État membre concerné de prendre les mesures générales ou particulières propres à assurer le respect du droit communautaire, **en veillant notamment à ce que, dans les meilleurs délais, le droit national soit mis en conformité avec le droit communautaire** et qu'il soit donné plein effet aux droits que les justiciables tirent du droit communautaire.»

### Encadré 7 — L'arrêt dans l'affaire AK/Krajowa Rada Sądownictwa et les suites qui y ont été données par les juridictions nationales

La question de l'indépendance et de l'impartialité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise (ci-après «IDSN») peut servir d'**étude de cas** sur l'efficacité du renvoi préjudiciel comme mécanisme permettant de garantir le respect des valeurs de l'Union dans les États membres. Des doutes étaient apparus concernant l'indépendance de l'IDSN car elle avait été créée de toutes pièces en 2018 et ses juges étaient nommés par le nouveau Conseil national de la magistrature (ci-après «KRS»), dont les membres avaient été élus par le Parlement polonais parmi des juges et non, comme cela était le cas précédemment, par d'autres juges. La question de l'indépendance et de l'impartialité de l'IDSN a été traitée par l'intermédiaire de nombreux mécanismes (cadre pour l'état de droit, procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, procédures d'infraction) et d'une procédure de renvoi préjudiciel (affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, AK/Krajowa Rada Sądownictwa) qui avait été entamée par plusieurs juges polonais qui remettaient en question la légalité du nouveau KRS et l'indépendance de l'IDSN. Dans son [arrêt du 19 novembre 2019](#), la Cour laissa à la juridiction de renvoi (la chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême polonaise) le soin de déterminer si les juges nommés par le KRS réformé, y compris les juges de la chambre disciplinaire de la Cour suprême, nouvellement créée, étaient indépendants. Elle ne statua pas elle-même sur la question de savoir si la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise était indépendante, mais elle donna aux juridictions nationales les **conseils** suivants, indiquant qu'une instance juridique n'est pas indépendante si: «les conditions objectives dans lesquelles a été créée l'instance concernée et les caractéristiques de celle-ci ainsi que la manière dont ses membres ont été nommés sont de nature à engendrer **des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de cette instance à l'égard d'éléments extérieurs**, en particulier, d'influences directes ou indirectes des pouvoirs législatif et exécutif, et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent et, ainsi, sont **susceptibles de conduire à une absence d'apparence d'indépendance ou d'impartialité** de ladite instance qui soit propre à porter atteinte à la confiance que la justice doit inspirer aux dites justiciables dans une société démocratique». La Cour fit aussi expressément référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire (voir points 127 à 151 de l'arrêt de la Cour), qui prévoit un examen combiné, à la fois objectif et subjectif.

Les suites données par les juridictions nationales à l'arrêt de la Cour dans l'affaire A.K. incluent plusieurs décisions rendues par différentes juridictions, qui peignent un **tableau complexe**. À la réception de la réponse de la CJUE, la juridiction de renvoi (la chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême polonaise) [décida, le 5 décembre 2019](#), que **l'IDSN n'était «pas un tribunal** au sens de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 45, paragraphe 1, de la Constitution». Le 8 janvier 2020, la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême polonaise [déclara](#) que l'arrêt A.K. devait être interprété comme exigeant la preuve de l'absence d'indépendance de **juges individuels** (plutôt que d'une chambre dans son ensemble). Le 23 janvier 2020, trois chambres de la Cour suprême polonaise (la chambre civile, la chambre pénale et la chambre du travail) [décidèrent](#) que si un juge nommé par le KRS réformé siégeait à un collège de la Cour suprême, ce **collège était ipso facto formé de manière inappropriée**, et ses jugements pouvaient être annulés; si un juge siégeait à un collège d'une juridiction de droit commun, ce collège *pouvait* être formé de manière inappropriée «si la nomination fautive provoque, dans des circonstances spécifiques, une violation des exigences d'indépendance». Cette résolution du 23 janvier 2020 fut contestée devant le Tribunal constitutionnel polonais (ci-après «TCP») par le Premier ministre polonais. Le 20 avril 2020, le TCP [conclut](#) que cette résolution était un acte normatif général et abstrait, et donc soumis au contrôle constitutionnel, et qu'elle était **anticonstitutionnelle**, car elle portait atteinte à la prérogative présidentielle de nomination des juges. Le 21 avril 2020, le TCP [décida](#) que la Cour suprême n'était pas autorisée à modifier les règles portant sur la structure du pouvoir judiciaire au moyen d'une interprétation créative de la législation et qu'elle ne pouvait pas remettre en question la validation des nominations judiciaires faites par le président. En ce qui concerne les juridictions administratives, la Cour administrative suprême polonaise [décida, le 5 février 2020](#), que le simple fait qu'un juge soit nommé sur recommandation du KRS réformé **n'était pas suffisant** pour l'exclure d'un collège s'il n'existait pas de doutes quant à son indépendance.

La chambre disciplinaire de la Cour suprême a également fait l'objet d'une **procédure d'infraction** engagée par la Commission à l'encontre de la Pologne (affaire [C-791/19](#), recours introduit le 25 octobre 2019). Dans cette affaire, la Cour [a octroyé des mesures provisoires](#) exigeant que la chambre suspende ses activités liées à la responsabilité disciplinaire des juges. Les activités de la chambre disciplinaire liées à la responsabilité disciplinaire des juges [ont bien été suspendues](#), mais la chambre continue apparemment de statuer sur d'autres types d'affaires (levée de l'immunité judiciaire, responsabilité disciplinaire des membres d'autres professions juridiques).

## 4.2. Les procédures d'infraction

Si les renvois préjudiciels n'étaient pas, à l'origine, conçus comme des actions permettant à la CJUE d'évaluer la comptabilité des législations nationales avec les obligations découlant du droit de l'Union, il s'agit clairement de l'un des objectifs des procédures d'infraction. Les articles 258 et 259 du traité FUE permettent à la Commission et aux États membres d'initier une **procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre qui aurait manqué à une des obligations légales qui lui incombent en vertu des traités**, bien que cette procédure ait rarement été déclenchée par un État membre<sup>256</sup>. Les procédures d'infraction existent depuis le début des Communautés européennes et ont été sensiblement renforcées depuis le traité de Maastricht par la possibilité donnée à la CJUE d'imposer des sanctions financières en vertu de l'article 260 du traité FUE. Elles font partie des **mécanismes d'application** les mieux connus et les plus éprouvés du droit de l'Union. En tant que **procédures juridiques**, dans lesquelles la CJUE intervient à la dernière étape pour déterminer si un État membre enfreint le droit de l'Union, les procédures d'infraction peuvent aider à dépolitiser les débats actuels autour des manquements concernant les valeurs de l'Union dans certains États membres. Elles peuvent aussi contribuer au respect du droit de l'Union, car les décisions rendues par la CJUE dans le cadre d'une procédure d'infraction sont **juridiquement contraignantes** à l'égard de l'État membre concerné, et tout refus de mettre en œuvre la décision de la Cour ou une éventuelle ordonnance définissant des mesures provisoires peut entraîner une **sanction financière** au titre, respectivement, de l'article 260 du traité FUE ou de l'article 279 du traité FUE<sup>257</sup>. Cette sanction a clairement un effet dissuasif sur tout État membre ne respectant pas les décisions de la CJUE.

Bien que les procédures d'infraction soient des instruments utiles pour veiller au respect du droit de l'Union par les États membres, la Commission a souvent estimé qu'elles n'étaient pas le meilleur outil pour s'attaquer à des manquements systémiques aux valeurs de l'Union. Dans sa [communication de 2014](#) instaurant le cadre pour l'état de droit, elle affirme que les procédures d'infraction peuvent être utilisées «pour résoudre certains problèmes liés à l'état de droit», mais seulement «lorsque ces problèmes constituent, simultanément, une violation d'une disposition du droit de l'UE», suggérant ainsi que les procédures d'infraction ne sont pas appropriées pour

Les violations généralisées et persistantes du droit de l'Union peuvent être traitées par l'intermédiaire des articles 258 à 260 du traité FUE.

Comme l'indique l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Commission/Irlande (Conclusions du 23 septembre 2004, [C-494/01](#), point 55), d'après la jurisprudence de la CJUE, plusieurs éléments doivent être prouvés par la Commission pour pouvoir établir un manquement généralisé au droit de l'Union:

«Pour pouvoir établir un manquement généralisé à la directive [...] sur la base des situations de fait rapportées dans les plaintes adressées à la Commission [...], il faut discerner **ce qu'elles ont en commun** pouvant constituer un indice d'une pratique sous-jacente **persistante**. Il faut démontrer que, compte tenu **de leur nombre et de leur nature**, l'existence des faits faisant l'objet des plaintes ne peut s'expliquer que par une **tendance au non-respect d'obligations en droit communautaire** à une grande échelle. Dans une telle situation, pris ensemble et dans ce contexte, les faits rapportés dans les plaintes **ne peuvent être vus comme de simples incidents isolés**, ils sont symptomatiques d'une politique ou d'une pratique (administrative) qui manque aux obligations incombant aux États membres.»

L'avocat général Geelhoed résume cela ainsi (point 115):

«Dans notre analyse de la notion de manquement généralisé et structurel [...], elle recouvre **trois perspectives: l'ampleur, la durée et la gravité.**»

<sup>256</sup> Kochenov D. «Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool», Jean Monnet Working Paper n° 11/15, New York University School of Law, 2015, p. 5.

<sup>257</sup> Au sujet de l'éventuelle imposition d'astreintes périodiques à un État membre s'il n'applique pas les mesures transitoires ordonnées, voir l'ordonnance de la Cour (grande chambre) du 20 novembre 2017, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), [C-441/17 R](#), points 89 à 119.

remédier à des manquements systémiques liés aux valeurs de l'Union dans un État membre, encore moins si les manquements en question se situent en dehors du domaine de compétences de l'Union. La Commission semble depuis s'être un peu éloignée de ce point de vue, comme nous l'expliquerons plus tard, mais l'utilité et le caractère adéquat des procédures d'infraction pour faire respecter les valeurs de l'Union restent un sujet de débats.

Dans ce contexte, certains auteurs ont remis en question la **capacité de la Commission à rapidement détecter et établir des cas d'infraction et à poursuivre les États membres concernés devant la CJUE dans le cadre de procédures d'infraction**, du fait soit d'un manque de ressources, soit d'une politique délibérée de poursuites sélectives<sup>258</sup>. D'autres auteurs soulignent que les procédures d'infraction ne sont peut-être pas un outil efficace pour remédier à des manquements systémiques liés aux valeurs de l'Union, car elles sont trop lentes, en raison de la conception générale des articles 258 à 260 du traité FUE<sup>259</sup>, et elles ne traitent ces situations que de manière partielle, en se concentrant sur des violations individuelles du droit de l'Union et en négligeant la tendance aux manquements généralisés qui les sous-tend<sup>260</sup>. Il a ainsi été proposé de recourir éventuellement à la jurisprudence de la CJUE sur les **manquements «généralisés et persistants» ou «structurels et généralisés»** afin de s'éloigner des violations individuelles de dispositions spécifiques du droit de l'Union ayant trait aux valeurs de l'Union et de s'intéresser à la situation dans son ensemble, c'est-à-dire aux défaillances structurelles liées à ces valeurs dans un État membre donné<sup>261</sup>. Dans la même veine, une utilisation plus ciblée de la possibilité de demander à la CJUE de statuer sur une affaire en vertu de la **procédure accélérée** prévue à l'article 23 *bis* du statut de la CJUE et à l'article 133 du règlement de procédure de la Cour de justice a été suggérée afin d'éviter des délais excessifs de décision dans les procédures d'infraction traitant de manquements liés aux valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE<sup>262</sup>. Il a également été proposé de recourir plus fréquemment à la possibilité de demander à la CJUE d'ordonner des **mesures provisoires** à l'État membre en vertu de l'article 279 du traité FUE afin de prévenir les risques de préjudice grave et irréparable en attendant que la CJUE ait statué sur le fond de l'affaire<sup>263</sup>. Bien qu'il soit souvent reproché à la Commission de ne pas tirer pleinement parti de toutes ces possibilités<sup>264</sup>, elle a déjà recouru à des procédures d'infraction pour remédier à des violations des valeurs de l'Union dans les États membres, comme nous le verrons dans les sections suivantes.

#### 4.2.1. Le champ d'application: les procédures d'infraction sont-elles un instrument approprié pour remédier aux violations systémiques des valeurs de l'Union?

L'article 258 du traité FUE autorise la Commission à engager une procédure d'infraction contre un État membre si celui-ci «a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités».

<sup>258</sup> Blauburger M. et Kelemen R.D., «Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU», *Journal of European Public Policy*, vol. 24(3), 2017, p. 323 et 324; Wennerås P., «Making effective use of Article 260 TFEU», dans Jakab A. et Kochenov D. (éds.), op. cit., OUP, 2017, p. 80.

<sup>259</sup> Wennerås P., op. cit., 2017, p. 80.

<sup>260</sup> Scheppele K. L., «Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement procedures», dans Closa C. et Kochenov D. (éds.), op. cit., 2016, p. 110 et 111.

<sup>261</sup> Ibid., p. 105 à 132; Schmidt M. et Bogdanowicz P., «The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU», *Common Market Law Review*, vol. 55, 2018, p. 1061 à 1100. Gormley L.W., «Infringement proceedings», dans Jakab A. et Kochenov D. (éds.), op. cit., OUP, 2017, p. 65 à 78.

<sup>262</sup> Voir entre autres Pech L. et Kochenov D., «Strengthening...», op. cit., p. 5.

<sup>263</sup> Ibid., p. 5; De Schutter O., «[Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union](#)», *Open Society Foundations*, octobre 2017, p. 16 et 17.

<sup>264</sup> Voir, entre autres: Wennerås P., «A new dawn for Commission enforcement under Articles 226 and 228 EC: general and persistent (GAP) infringements, lump sums and penalty payments», *Common Market Law Review*, 43/2006, p. 31 et 32; Scheppele K.L., «Enforcing...», p. 108 à 113.

Encadré 8 — Procédures d’infraction (terminées et en cours) contre la Hongrie pour des violations liées aux valeurs inscrites à l’article 2 du traité UE

La CJUE a **déjà statué** sur plusieurs procédures d’infraction contre la Hongrie:

- Arrêt de la Cour du 6 novembre 2012, affaire [C-286/12](#) — Législation nationale **abaissant l’âge de départ obligatoire à la retraite applicable aux juges**, aux procureurs et aux notaires.
- Arrêt de la Cour du 8 avril 2014, [affaire C-288/12](#) — Législation nationale mettant fin avant terme au mandat du **commissaire à la protection des données**.
- Conclusions de l’avocate générale du 2 avril 2020, [affaire C-718/17](#) — Non-communication du **nombre de demandeurs d’asile pouvant faire l’objet d’une relocalisation** sur le territoire hongrois.
- Arrêt de la Cour du 18 juin 2020, [affaire C-78/18](#) — Réglementation nationale imposant des obligations spécifiques aux **organisations de la société civile recevant des aides financières en provenance de l’étranger**.

Plusieurs autres procédures d’infraction contre la Hongrie sont toujours **pendantes** devant la CJUE:

- Affaire [C-66/18](#), recours introduit le 1<sup>er</sup> février 2018 — **Législation nationale relative à l’enseignement supérieur**.
- Affaire [C-808/18](#), recours introduit le 21 décembre 2018 — **Procédure d’asile et rétention de demandeurs d’asile dans des zones de transit**.
- Affaire [C-821/19](#), recours introduit le 8 novembre 2019 — **Criminalisation de l’aide aux demandeurs d’asile** et limitation du **droit d’accès** aux procédures d’asile.

Il existe également des procédures d’infraction en **phase précontentieuse** contre cet État membre:

- [20192193](#) — **Refus de nourriture** aux personnes retenues dans des **zones de transit** — Avis motivé du 10 octobre 2019.

(Pour en savoir plus sur ces affaires, voir l’annexe, tableau 2)

Ainsi, les procédures d’infraction n’ont pas vocation à *prévenir* les violations du droit de l’Union, car **elles peuvent seulement être déclenchées une fois qu’une violation a eu lieu** (ex post). L’objet des procédures d’infraction a été défini de manière large par les traités et la jurisprudence de la CJUE: de ce fait, toute violation d’une disposition d’une législation de l’Union (qu’il s’agisse de droit primaire ou de droit dérivé) permet à la Commission d’initier la procédure, que la violation ait été causée par l’action ou l’inaction d’un État membre, indépendamment des raisons (le cas échéant) de cette action ou inaction, que l’État membre soit fautif, coupable ou responsable ou non, et même si la violation est relativement peu importante ou que sa portée est limitée<sup>265</sup>.

De même, l’auteur de l’infraction a aussi été défini de manière large par la CJUE, permettant ainsi à la Commission d’initier des procédures contre un État membre, indépendamment de la nature de l’entité publique qui a enfreint le droit de l’Union: un État membre répond de toute action ou inaction violant le droit de l’Union, que l’auteur de l’infraction soit le pouvoir exécutif<sup>266</sup>, le pouvoir législatif<sup>267</sup>, le pouvoir judiciaire<sup>268</sup> (y compris une Haute cour ou une Cour suprême) ou un organe autonome<sup>269</sup>, et, dans le cas d’un État décentralisé, que l’autorité ayant commis l’infraction présumée appartienne au gouvernement central ou à des entités régionales ou locales<sup>270</sup>.

<sup>265</sup> Prete L. *Infringement proceedings in EU law*, Wolters Kluwer, 2017, ch. 2.

<sup>266</sup> Arrêt de la Cour du 2 avril 2020, Commission/Hongrie, Pologne et République tchèque, C-718/17, [C-715/17](#) et C-719/17.

<sup>267</sup> Arrêt de la Cour du 5 mai 1970, Commission/Belgique, affaire [C-77/69](#), point 15.

<sup>268</sup> Voir les arrêts de la Cour du 4 octobre 2018, Commission/France, [C-416/17](#) (Conseil d’État) et du 12 novembre 2009, Commission/Espagne, [C-154/08](#) (Cour suprême).

<sup>269</sup> Voir par exemple l’arrêt de la Cour du 26 juin 2001, Commission/Italie, [C-212/99](#) (universités publiques).

<sup>270</sup> Voir par exemple les arrêts de la Cour du 25 février 2016, Commission/Espagne, [C-454/14](#), et du 19 décembre 2012, Commission/Italie, [C-68/11](#).

La CJUE a même rendu des arrêts contre des États membres dans des cas d'infraction par des entités privées lorsque les actions de ces entités pouvaient être imputées à un État membre<sup>271</sup>.

Étant donné cette conception large de la portée des procédures d'infraction, la Commission peut décider d'en engager non seulement lorsqu'un État membre promulgue une loi nationale<sup>272</sup> ou décide de ne pas abroger une loi qui contrevient au droit de l'Union<sup>273</sup>, mais aussi lorsque des autorités nationales violent le droit de l'Union dans la phase de mise en œuvre, que ce soit dans des cas isolés ou de façon plus généralisée, c'est-à-dire par des pratiques administratives généralisées et constantes<sup>274</sup>. La Commission peut ainsi poursuivre, au titre de l'article 258 du traité FUE, des infractions individuelles, mais aussi des **infractions «généralisées et persistantes»<sup>275</sup> au droit de l'Union**, bien qu'il lui soit souvent reproché de trop se concentrer sur des incidents individuels concrets plutôt que de constituer de plus gros dossiers d'infraction qui pourraient potentiellement prouver l'existence de violations plus structurelles du droit de l'Union<sup>276</sup>.

En fait, la Commission semble avoir adopté une approche de ce type, par exemple en ce qui concerne les procédures d'infraction ouvertes contre la Hongrie et la Pologne pour les manquements recensés par le Parlement européen et par la Commission elle-même dans leurs propositions motivées respectives conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE (voir la section 3.5.2). Ainsi, en 2012, la Commission européenne a saisi la CJUE au sujet de la Hongrie dans deux actions en justice différentes liées l'une à la réglementation nationale abaissant l'âge de départ à la retraite des juges, des procureurs et des notaires, et l'autre à la législation mettant fin avant terme au mandat du commissaire à la protection des données (voir encadré 8). Plus récemment, la Commission a décidé d'engager quatre procédures d'infraction différentes contre la Hongrie concernant des prétendues violations de la législation européenne en matière de migration et d'asile; une autre procédure concernant la réglementation

Encadré 9 — Procédures d'infraction (terminées et en cours) contre la Pologne pour des manquements concernant les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE

La CJUE a **déjà statué** sur plusieurs procédures d'infraction contre la Pologne:

- Arrêt de la Cour du 24 juin 2019, [affaire C-619/18](#) — **Abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême** et octroi au président polonais du pouvoir discrétionnaire de prolonger la fonction judiciaire active de ces juges.
- Arrêt de la Cour du 5 novembre 2019, [affaire C-192/18](#) — **Instauration d'âges du départ à la retraite différents** pour les femmes et les hommes occupant les fonctions de juges et **pouvoir discrétionnaire du ministre de la Justice de prolonger l'exercice des fonctions** de juges individuels.

Une autre procédure d'infraction contre la Pologne est toujours **en cours**:

- Affaire [C-791/19](#), recours introduit le 25 octobre 2019 — **Nouveau régime disciplinaire pour les juges** (mesures provisoires introduites par [l'ordonnance de la Cour du 8 avril 2020](#)).

La Pologne fait également l'objet d'une procédure d'infraction qui est encore en **phase précontentieuse**:

- [20202182](#) — **Loi modifiant la loi sur les juridictions de droit commun** du 20 décembre 2019 — Lettre de mise en demeure du 29 avril 2020.

(Pour en savoir plus sur ces affaires, voir l'annexe, tableau 1)

<sup>271</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 24 novembre 1982, Commission/Irlande, [C-249/81](#), en particulier les points 10 à 15.

<sup>272</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 18 juin 2020, Commission/Hongrie, [C-78/18](#).

<sup>273</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 21 janvier 2016, Commission/Chypre, [C-515/14](#).

<sup>274</sup> Prete L., *Infringement...*, ch. 2.04.

<sup>275</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour du 26 avril 2005, Commission/Irlande, [C-494/01](#), en particulier le point 127.

<sup>276</sup> Wennerås P., «A new dawn...», p. 32.

nationale imposant des obligations d'enregistrement, de déclaration, de transparence et de publicité aux ONG recevant des aides financières en provenance de l'étranger; et une dernière procédure liée à la réglementation nationale imposant aux établissements d'enseignement supérieur étrangers certaines obligations s'ils souhaitent poursuivre leurs activités d'enseignement sur le territoire hongrois (voir encadré 8). Ces procédures d'infraction en sont à différentes étapes: la CJUE a déjà statué sur deux d'entre elles (C-718/17, C-78/18), trois procédures sont toujours pendantes devant la CJUE (C-66/18, C-808/18 et C-821/19) et la procédure liée au refus de nourriture aux personnes retenues dans les zones de transit hongroises à la frontière avec la Serbie est encore en phase précontentieuse (voir encadré 8).

De même, la **Commission a décidé d'engager différentes procédures** concernant certaines des menaces pour l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne qu'elle avait recensées dans sa propre proposition motivée déclenchant la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, à l'encontre de cet État membre, plutôt que d'essayer de démontrer une tendance plus générale en n'ayant recours qu'à une seule procédure. Elle a ainsi intenté quatre actions différentes concernant

#### Encadré 10 — Affaire Associação Sindical dos Juízes Portugueses

Dans l'affaire de référence **Associação Sindical dos Juízes Portugueses** (C-64/16), une association professionnelle de juges portugais avait introduit un recours administratif devant la Cour administrative suprême portugaise pour demander l'annulation de mesures administratives réduisant les traitements des membres de la Cour des comptes. Les demandeurs affirmaient que ces mesures de réduction des salaires enfreignaient le principe d'indépendance de la justice consacré par l'article 19, paragraphe 1, du traité UE et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union. La Cour administrative suprême soumit un renvoi préjudiciel à la CJUE visant à déterminer si l'article 19, paragraphe 1, du traité UE et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union s'opposaient aux mesures de réduction de la rémunération auxquelles étaient soumis les magistrats au Portugal, dès lors qu'elles étaient imposées unilatéralement par d'autres pouvoirs et organes souverains et de manière continue. Dans son arrêt du 27 février 2018, la Cour souligna que:

«L'article 19 TUE [...] concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2 TUE» (point 32), en ajoutant que «La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger [...], s'impose non seulement au niveau de l'Union [...], mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales» (point 42).

Cependant, comme les mesures de réduction salariale en question ne ciblaient pas les juges, mais étaient appliquées horizontalement aux agents de la fonction publique, la Cour estima qu'elles ne portaient pas atteinte à l'indépendance des membres du Tribunal de Contas (Cour des comptes) (point 51).

plusieurs lois modifiant le cadre juridique applicable au pouvoir judiciaire qui, selon elle, menacent l'indépendance de celui-ci, comme l'ont pour l'instant confirmé deux arrêts de la Cour (voir encadré 9). La troisième affaire, qui concerne le régime disciplinaire créé en 2018 pour les juges, est toujours pendante devant la Cour<sup>277</sup>. La quatrième procédure a été entamée récemment et porte sur la nouvelle loi polonaise sur le système judiciaire, adoptée le 20 décembre 2019, qui augmente le nombre de fautes disciplinaires qui peuvent être reprochées à un juge en y incluant, entre autres, le fait d'apprécier le droit de statuer sur des affaires d'autres juges nationaux ou celui d'adresser des demandes préjudicielles à la CJUE. Cette procédure en est toujours à la phase administrative (précontentieuse) et n'est pas encore parvenue à la Cour.

Même si la Commission semble réticente à regrouper les plaintes similaires pour manquement lié aux valeurs de l'Union afin de construire un seul dossier pouvant permettre de démontrer l'existence d'une tendance généralisée, comme le proposent certains experts<sup>278</sup>, il convient de noter que la **CJUE utilise déjà les procédures d'infraction pour faire respecter les valeurs inscrites à**

<sup>277</sup> Bien que la procédure principale soit toujours en cours, la Cour a adopté des mesures provisoires dans son ordonnance du 8 avril 2020, Commission/Pologne, C-791/19 R.

<sup>278</sup> Voir Scheppele K.L., «Enforcing...».

**l'article 2 du traité UE.** Bien que la Commission ne se soit pas appuyée sur l'article 2 du traité UE pour justifier une procédure d'infraction contre un État membre et que la CJUE n'ait statué sur aucun recours en manquement contre un État membre en se basant uniquement sur cette disposition, la CJUE a déjà statué sur plusieurs procédures d'infraction contre des États membres en faisant expressément référence à l'article 2 du traité UE, ainsi qu'à d'autres dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union. Suivant le même raisonnement que dans **l'affaire Associação Sindical dos Juizes Portugueses** (voir encadré 10), la CJUE a ainsi statué sur deux procédures d'infraction contre la Pologne, à savoir l'affaire concernant l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême (C-619/18) et l'affaire liée à l'instauration d'âges de départ à la retraite différents pour les femmes et les hommes occupant les fonctions de juges de droit commun (C-192/18), établissant ainsi **un lien clair entre l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité UE et l'article 2 du traité UE.** Selon la CJUE, l'article 19, paragraphe 1, du traité UE «concrétise la valeur de l'État de droit affirmée à l'article 2» du traité UE, car il impose aux États membres l'obligation d'établir «les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union», et l'état de droit n'existe pas sans contrôle juridictionnel effectif. Pour la CJUE, l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire sont des éléments essentiels du droit à un procès équitable et sont indispensables pour garantir une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Ainsi, les deux arrêts de la Cour mentionnés ci-dessus tirent de l'article 19, lu conjointement avec l'article 2 du traité UE, certaines obligations **imposées aux États membres pour garantir l'indépendance et l'impartialité des systèmes judiciaires nationaux.** Dans la même veine, la CJUE s'est aussi appuyée sur l'article 2 du traité UE, et sur le respect de l'état de droit qui y est érigé en valeur, pour fonder sa décision concernant la procédure d'infraction engagée par la Commission contre l'Allemagne en raison de la décision de celle-ci de voter contre la position de l'Union (exposée dans la décision 2014/699/UE du Conseil) lors de la 25<sup>e</sup> session de la commission de révision de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF). Dans cette affaire, la **CJUE a lié la valeur d'état de droit à la mise en œuvre effective des décisions du Conseil** et a justifié sa décision concernant l'admissibilité du recours en soulignant que ne pas prendre une telle décision aurait été préjudiciable à la nature contraignante des décisions du Conseil.

Outre les procédures d'infraction dans lesquelles la CJUE fait expressément référence à l'article 2 du traité UE, l'objet de certaines autres procédures d'infraction peut être relié à une ou plusieurs valeurs de l'Union, même si la Commission et la CJUE ne font pas directement référence à l'article 2 du traité UE dans leurs décisions correspondantes, ce qui montre que **les procédures d'infraction peuvent aussi contribuer de manière indirecte à faire respecter les valeurs de l'Union.** La CJUE ne fait par exemple aucune référence explicite à l'article 2 du traité UE dans les procédures d'infractions lancées contre la Hongrie en raison des manquements recensés par le Parlement européen dans sa résolution déclenchant les procédures visées à l'article 7 du traité UE. Dans certaines affaires (C-66/18, C-808/18), la Commission a fondé son recours sur plusieurs dispositions des traités ou de la charte des droits fondamentaux de l'Union (voir l'annexe, tableau 3), et la CJUE elle-même a fondé sa récente décision dans l'affaire concernant la loi hongroise imposant certaines obligations aux organisations non gouvernementales (ONG) recevant des aides financières en provenance de l'étranger (C-78/18) sur la libre circulation des capitaux (article 63 du traité FUE) et sur les droits au respect de la vie privée, à la protection des données et à la liberté d'association (articles 7, 8 et 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union). Bien qu'il soit facile d'établir un lien avec les droits de l'homme faisant partie des valeurs énoncées à l'article 2 du traité UE, ni la Commission ni la CJUE ne mentionnent expressément cet article dans ces affaires. De même, des procédures d'infraction engagées contre d'autres États membres peuvent être liées à une ou plusieurs valeurs de l'Union, même s'il n'y est pas fait explicitement référence. Pour donner quelques exemples, des procédures d'infraction concernant la mauvaise application (ou la non-application) des dispositions du droit de l'UE relative aux migrations, à l'asile ou à l'égalité peuvent parfois

présenter les infractions visées comme des violations des droits de l'homme, et des procédures d'infraction concernant la transposition inadéquate (ou la non-transposition) de la législation européenne sur la lutte contre le blanchiment d'argent peuvent être reliées au respect de l'état de droit (voir l'annexe, tableau 3, pour une liste non exhaustive d'autres exemples). Il est ainsi clair que les procédures d'infraction peuvent être utilisées, et ont été utilisées, par la Commission et la CJUE pour faire respecter les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE, même en l'absence de référence expresse à cette disposition.

#### 4.2.2. La procédure: comment fonctionne le mécanisme prévu aux articles 258 à 260 du traité FUE?

Du point de vue de la forme, les procédures d'infraction peuvent être décrites comme un **instrument d'application en plusieurs phases**, dans le cadre duquel la **Commission** joue un rôle dans la première phase, la phase précontentieuse, avant que la procédure n'entre dans sa seconde phase, la phase judiciaire, dans laquelle la **CJUE** détermine si l'État membre concerné a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des traités. La phase administrative (précontentieuse) et, avant elle, les contacts informels entre la Commission et l'État membre laissent suffisamment de place aux interactions entre les autorités nationales et la Commission afin de discuter et de trouver éventuellement une manière de remédier à l'infraction avant l'introduction d'un recours<sup>279</sup>. Si le respect volontaire n'est pas obtenu à la **phase informelle** et que la Commission n'est pas convaincue par les arguments présentés par l'État membre pour justifier sa conduite, elle peut décider de lancer la phase administrative de la procédure en envoyant une **lettre de mise en demeure** à l'État membre. Si la Commission estime que la réponse de l'État membre n'est pas satisfaisante, elle peut émettre un **avis motivé**. Cet avis définit l'objet d'une éventuelle action en justice devant la CJUE. Cependant, avant que la procédure ne passe à la phase judiciaire, l'État membre peut répondre à l'avis motivé et, s'il est d'accord avec la Commission, répondre à ses exigences dans le délai fixé dans l'avis.

La Commission n'est pas légalement tenue de lancer une procédure d'infraction ou de la poursuivre jusqu'à la fin: elle dispose donc d'un grand pouvoir discrétionnaire sur la gestion des procédures d'infraction tant que la CJUE n'a pas statué sur celles-ci<sup>280</sup>. D'ailleurs, certains recours sont même retirés par la Commission au cours de la phase judiciaire<sup>281</sup>. Le même pouvoir discrétionnaire s'applique à la délimitation de l'objet d'une éventuelle procédure d'infraction: tant que la Commission cherche à établir un manquement à une obligation en vertu des traités, elle peut décider de manière stratégique du type d'infractions auquel elle consacra plus de temps et de ressources et de la manière dont elle montera le dossier d'un point de vue juridique<sup>282</sup>. Dans ce contexte, en 2017, la Commission a exprimé son intention **d'utiliser de manière plus stratégique les procédures d'infraction** afin de donner la priorité aux affaires «mettant en évidence des faiblesses structurelles qui nuisent au fonctionnement du cadre institutionnel de l'UE<sup>283</sup>», intention

<sup>279</sup> Smith M., «The Evolution of Infringement and Sanction Procedures: Of Pilots, Diversions, Collisions, and Circling» in Chalmers D. et Arnall A. (éds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, OUP, 2015, p. 350 à 375.

<sup>280</sup> Arrêt de la Cour du 19 mai 2009, Commission/Italie, [C-77/06](#), points 23 et 24.

<sup>281</sup> La Commission a par exemple retiré, en 2019, 9 affaires portées devant la CJUE avant que cette dernière ne prenne sa décision, car les États membres concernés avaient pris les mesures nécessaires pour respecter le droit de l'Union, comme la Commission elle-même l'a expliqué dans son rapport intitulé «[Monitoring the application of Union law, 2019 Annual Report: Part I: general statistical overview](#)», juillet 2020, p. 3.

<sup>282</sup> Arrêt de la Cour du 19 mai 2009, C-531/06, points 23 et 24.

<sup>283</sup> Communication de la Commission du 19 janvier 2017, [Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats](#), 2017/C 18/02, paragraphe 3.

réitérée plus récemment dans sa communication de juillet 2019 relative au renforcement de l'état de droit<sup>284</sup>.

De même, les traités ne définissent pas de délais clairs pour chaque étape de la phase administrative, ce qui laisse à la Commission un grand pouvoir discrétionnaire pour adapter ces délais aux négociations éventuellement en cours avec l'État membre concerné. **La Commission dispose donc d'une importante marge de manœuvre pour déterminer les délais** devant être respectés par les autorités pour répondre à la lettre de mise en demeure et à l'avis motivé ainsi que pour mettre un terme à l'infraction alléguée au droit de l'Union, bien que la CJUE ait exigé de la Commission qu'elle soit raisonnable dans ses interactions avec les administrations nationales et qu'elle prenne en considération les circonstances de l'affaire lorsqu'elle définit ces délais<sup>285</sup>. Par ailleurs, la Commission est libre de décider quand envoyer la lettre de mise en demeure et l'avis motivé à l'État membre concerné et quand porter l'affaire devant la Cour, et est ainsi en mesure d'accélérer ou de ralentir la procédure comme elle l'entend. Cependant, la CJUE a là encore tenté de fixer certaines limites au pouvoir discrétionnaire de prolongation de la phase précontentieuse de la Commission en affirmant qu'une action portée devant la Cour en vertu de l'article 258 du traité FUE pouvait être déclarée irrecevable si la durée déraisonnablement courte de la phase administrative avait rendu plus difficile pour l'État membre la tâche de répondre aux arguments de la Commission, enfreignant ainsi les droits de la défense de cet État<sup>286</sup>.

Les traités donnent une définition très large de la phase précontentieuse des procédures d'infraction et accordent ainsi à la Commission une grande marge de manœuvre pour tenter de convaincre l'État membre concerné de répondre volontairement à ses exigences. De fait, la Commission elle-même a souligné que **«les statistiques confirment que les États membres font**

Une utilisation plus stratégique des procédures d'infraction par la Commission

La Commission a exprimé son intention d'utiliser les procédures d'infraction de manière plus stratégique (Communication de la Commission du 19 janvier 2017 intitulée «[Le droit de l'Union: une meilleure application pour de meilleurs résultats](#), 2017/C 18/02, paragraphe 3). Ainsi:

«La Commission accordera donc un degré élevé de priorité aux infractions mettant en évidence des **faiblesses structurelles** qui nuisent au **fonctionnement du cadre institutionnel de l'UE**, soit, en particulier, les infractions qui compromettent la capacité des **systèmes judiciaires nationaux** à contribuer à la mise en œuvre effective du droit de l'UE. Par conséquent, elle engagera systématiquement une procédure d'infraction si des règles nationales ou des pratiques générales font obstacle au bon fonctionnement du renvoi préjudiciel à la Cour de Justice ou si le droit national empêche les juridictions nationales de donner la primauté au droit de l'UE. Elle engagera également une procédure d'infraction lorsque le droit national ne prévoit pas de procédures de recours efficaces en cas d'infraction au droit de l'UE ou empêche d'une autre manière les systèmes judiciaires nationaux de garantir l'application effective du droit de l'UE conformément aux exigences de **l'État de droit et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE**.

La Commission attache par ailleurs de l'importance à ce que la législation nationale soit conforme au droit de l'UE, car une législation nationale incorrecte compromet systématiquement la capacité des citoyens à faire valoir leurs droits, y compris leurs **droits fondamentaux**, et à tirer pleinement parti des avantages découlant de la législation de l'UE. Elle prêterait aussi une attention particulière aux infractions révélant un **manquement persistant**, par un État membre, à l'obligation d'appliquer correctement le droit de l'UE.»

<sup>284</sup> Communication de la Commission du 17 juillet 2019, Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union: Plan d'action, COM(2019) 343 final, p. 14.

<sup>285</sup> Gormley L.W., «Infringement...», p. 67 et 68.

<sup>286</sup> Ibid., p. 69.

**de réels efforts pour remédier à leurs infractions» avant que la CJUE ne rende sa décision**<sup>287</sup>.

En 2019, elle a ainsi clos 604 procédures après avoir envoyé une lettre de mise en demeure, 160 procédures après avoir envoyé un avis motivé et 13 procédures après avoir décidé de porter l'affaire devant la CJUE. La même année, la Commission a saisi la CJUE de seulement 31 procédures d'infraction au titre de l'article 258 du traité FUE, alors qu'au total, 1 564 procédures d'infraction étaient encore ouvertes à la fin de l'année<sup>288</sup>.

Si de nombreuses procédures d'infraction semblent prendre fin au cours de la phase précontentieuse, il convient de noter que l'analyse de cette phase ne permet de se faire qu'à moitié une idée de ce que les procédures d'infraction sont réellement, car si la phase précontentieuse ne permet pas d'amener l'État membre concerné à se conformer aux exigences de la Commission, celle-ci peut décider de **saisir la CJUE en vertu de l'article 258 du traité FUE**. Dans ce cas, c'est à la Cour de décider si l'État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des traités, une telle décision étant contraignante à l'égard de l'État membre. Comme l'Union européenne n'avait à l'origine pas les moyens de faire respecter directement les décisions de la CJUE et devait s'en remettre à la bonne volonté des autorités nationales, les procédures d'infraction ont été réformées par le traité de Maastricht. Cette réforme a introduit la **menace d'éventuelles sanctions financières** pour les États membres qui n'exécutent pas un arrêt de la Cour déclarant qu'ils ont manqué à une obligation imposée par le droit de l'Union (article 260 du traité FUE).

Ces **sanctions ne peuvent être imposées qu'après une deuxième procédure judiciaire**, c'est-à-dire qu'une fois que la Cour a rendu une première décision déclarant l'existence d'un manquement aux obligations, la Commission doit rédiger un deuxième avis motivé expliquant en quoi l'État membre n'a pas respecté la première décision de la Cour et laisser à cet État membre un délai raisonnable pour appliquer cette décision (article 260, paragraphe 2, du traité FUE)<sup>289</sup>. Ce n'est qu'après toutes ces étapes que la Commission est autorisée à renvoyer l'affaire devant la Cour en spécifiant la somme forfaitaire ou l'astreinte qui devrait, selon elle, être payée par l'État membre dans ces circonstances. Le traité de Lisbonne (article 260, paragraphe 3, du traité FUE) a introduit une procédure accélérée applicable lorsque l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer les mesures de transposition d'une directive, ce qui renforce l'effet potentiellement dissuasif des sanctions financières. Cette disposition peut ainsi être utile pour faire respecter les valeurs de l'Union si ces valeurs sont inscrites dans une directive.

Si la Cour détermine que l'infraction persiste et qu'il est approprié d'imposer une sanction financière, elle calcule la somme due en tenant compte de plusieurs critères, notamment la sévérité de l'infraction<sup>290</sup>, critère qui peut être particulièrement pertinent dans les cas de violations des valeurs de l'Union<sup>291</sup>. Cette sanction financière peut prendre la forme d'une **astreinte**, imposée si l'infraction persiste alors que la Cour examine l'affaire et visant à garantir le respect, et/ou d'une **somme forfaitaire**, imposée que l'infraction persiste ou non et visant à prévenir de futures infractions similaires<sup>292</sup>. Les sommes imposées par la Cour peuvent être élevées et sont donc réellement

---

<sup>287</sup> Commission européenne, [Monitoring the application of Union law. 2019 Annual Report: Part I: general statistical overview](#), 2020, p. 23.

<sup>288</sup> Ibid. et p. 22.

<sup>289</sup> Pour une analyse détaillée, voir Wennerås P., «Sanctions against Member States: alive, but not kicking», *Common Market Law Review* 49/2012, p. 145 à 176.

<sup>290</sup> Ibid. Pour les lignes directrices concernant le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes appliquées par la Commission, voir la communication de la Commission intitulée «Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE», [SEC/2005/1658](#), dernièrement mise à jour par la communication de la Commission du 19 septembre 2019 intitulée «Mise à jour des données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes que la Commission proposera à la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre des procédures d'infraction», [2019/C 309/01](#).

<sup>291</sup> Schmidt M. et Bogdanowicz P., op. cit., p. 1074 à 1075.

<sup>292</sup> Wennerås P., «Making effective...», p. 88 à 96.

dissuasives pour les États membres manquant à leurs obligations<sup>293</sup>. Cependant, certains experts ont indiqué qu'elles ne sont souvent pas payées, car les États membres remédient généralement à leurs manquements avant que les sanctions financières ne s'appliquent<sup>294</sup>. Bien que la présente étude ne puisse pas analyser toutes les procédures d'infraction liées aux valeurs de l'Union et déterminer si la Commission a utilisé de manière efficace la possibilité offerte par l'article 260, paragraphe 2, du traité FUE, il convient de noter que la Commission n'a pas encore utilisé ce moyen à l'encontre la Pologne ou de la Hongrie dans le cadre des procédures d'infraction engagées contre ces États membres pour différents motifs, considérés par la Commission elle-même et par le Parlement comme des violations des valeurs de l'Union dans les deux procédures en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. Cela peut être considéré comme un premier signe de l'efficacité de cet instrument pour garantir le respect des valeurs de l'Union par les États membres: toutefois, une analyse plus poussée serait nécessaire pour le démontrer.

#### 4.2.3. L'application des articles 258 à 260 du traité FUE: la question de l'efficacité

Une analyse complète de l'efficacité de la procédure d'infraction dans le traitement des violations du droit de l'Union dépasserait largement le cadre de la présente étude, cependant, certains éléments de ce mécanisme indiquent qu'il peut constituer un outil précieux pour faire face aux violations des valeurs de l'Union dans les États membres. Il convient ainsi de noter que la **Commission a généralement réussi à convaincre la CJUE de l'existence d'une violation du droit de l'Union** dans le cadre de procédures d'infraction (voir tableau 4) et que ce succès vaut aussi pour les affaires d'infraction liées aux valeurs de l'Union, comme le montrent les résultats des procédures d'infraction mentionnées en annexe (tableaux 1 et 2). Dans certaines de ces affaires, à savoir les deux affaires déjà jugées à l'encontre de la Pologne, la Cour a même souligné la dimension spécifique des infractions qui concernent les valeurs consacrées par l'article 2 du traité UE.

Tableau 4 — Arrêts dans des procédures d'infraction: sens de la décision (2015-2019)

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Admis	Rejeté	Admis	Rejeté	Admis	Rejeté	Admis	Rejeté	Admis	Rejeté
Belgique	2		1		1		2		1	
Bulgarie	2		1		1		1			
Tchéquie			1				2			1
Danemark	1							1		
Allemagne	3		1		4		2	1	3	
Estonie										
Irlande		1			1		1		2	
Grèce	3		4		5		4		2	
Espagne			3		2		3		1	1
France	4		1				1		1	
Croatie									1	
Italie	2		1				2		5	1
Chypre			1							
Lettonie	1								1	
Lituanie										
Luxembourg	2		1		1					
Hongrie			1		1		1		1	
Malte				1			1			
Pays-Bas			1	1					1	
Autriche				1			1	1	1	
Pologne	3	1	2				4		3	
Portugal			6		2				1	
Roumanie			1				1			
Slovénie	1				1		1			
Slovaquie		2					1			
Finlande										
Suède	1									
Royaume-Uni	1	1	1	1	1		2		1	
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>20</b>		<b>30</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>3</b>

Source: Cour de justice de l'Union européenne, [Rapport annuel 2019: activité judiciaire](#), Luxembourg, 2020, p. 170.

<sup>293</sup> Ibid., p. 91 et 93.

<sup>294</sup> Jack B., «Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgments?», *European Law Journal*, 19/2013, p. 404 à 421.

De plus, certaines procédures d'infraction liées aux valeurs de l'Union montrent comment la procédure accélérée prévue à l'article 23 *bis* du statut de la CJUE et à l'article 133 du règlement de procédure de la Cour de justice peut être utilisée pour éviter des délais excessifs dans la détermination du fond de l'affaire, ou comment une utilisation plus fréquente de la possibilité de demander à la CJUE d'ordonner des mesures provisoires au titre de l'article 279 du traité FUE permet de prévenir les risques de préjudice grave et irréparable en attendant que la CJUE statue sur l'affaire. Bien que les demandes d'application de la **procédure accélérée dans les recours en manquement** soient assez rares et que la CJUE n'y accède pas souvent<sup>295</sup> (en 2019, par exemple, seulement trois demandes d'utilisation de la procédure accélérée ont été présentées dans le cadre d'actions directes devant la CJUE, y compris de procédures d'infraction), la Cour a tout de même fait usage de la possibilité d'accélérer la phase judiciaire au moyen de la procédure accélérée dans les poursuites engagées contre la Hongrie pour avoir abaissé l'âge de départ à la retraite applicable aux juges nationaux (C-286/12) et pour avoir défini certaines restrictions limitant les droits des demandeurs d'asile (C-808/18) ainsi que dans l'affaire concernant l'abaissement l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême polonaise (C-619/18; pour en savoir plus, voir l'annexe, tableaux 1 et 3)<sup>296</sup>. Bien que la durée moyenne des recours directs, y compris des recours en manquement, devant la CJUE ait été de 17 à 20 mois ces dernières années (2015 à 2019)<sup>297</sup>, l'utilisation de la procédure accélérée a permis à la CJUE de statuer sur les affaires évoquées précédemment concernant la Pologne et la Hongrie en cinq à dix mois, accélérant ainsi sensiblement la procédure. De même, bien que les demandes de **mesures provisoires** soient rares et que la CJUE n'y réponde pas toujours favorablement (voir tableau 5), la CJUE a autorisé l'application de mesures provisoires dans deux des procédures d'infraction intentées contre la Pologne au sujet de l'indépendance du système judiciaire [abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême (C-619/18) et nouveau régime disciplinaire pour les juges (C-791/19)] afin d'essayer de prévenir tout préjudice potentiellement irréparable (pour des informations complémentaires, voir l'annexe, tableaux 1 et 3).

---

<sup>295</sup> Voir: Cour de justice de l'Union européenne, [Rapport annuel 2019: activité judiciaire](#), Luxembourg, 2020, p. 175.

<sup>296</sup> La Commission a également demandé l'application de la procédure accélérée dans l'affaire portant sur le régime disciplinaire applicable aux juges (C-791/19), mais la CJUE a décidé de rejeter cette demande du fait du caractère sensible et complexe des problèmes juridiques étudiés, tout en autorisant des mesures provisoires afin d'éviter un préjudice potentiellement irréparable. Voir l'ordonnance de la Cour du 8 avril 2020, Commission/Pologne, [C-791/19 R](#), points 99 à 102.

<sup>297</sup> Cour de justice de l'Union européenne, [Rapport annuel 2019 \[...\]](#), p. 172.

Tableau 5 — Référé (2015-2019)

Demandes en référé<sup>1</sup>

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Agriculture		1			1	2
Concurrence	2			1	3	6
Environnement		1	1			2
Politique industrielle			1			1
Droit institutionnel				2		2
Principes du droit de l'Union				1		1
Marchés publics			1			1
Enregistrement, évaluation, autorisation et restrictions applicables aux substances chimiques (règlement REACH)					1	1
Recherche, développement technologique et espace		1				1
Aides d'État				2	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>20</b>

Demandes en référé - Sens de la décision<sup>2</sup>

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Admission		2	1	5	1	9
Rejet		3		3	4	10
En attente de décision	2		2		1	5
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>24</b>

<sup>1</sup> Les chiffres mentionnés dans ce tableau renvoient au nombre de demandes introduites au cours de l'année en cause, indépendamment de l'année de dépôt de l'affaire à laquelle la demande se rapporte.

<sup>2</sup> Les chiffres mentionnés dans ce tableau renvoient au nombre de décisions prises, au cours de l'année en cause, au sujet d'une demande en référé, indépendamment de l'année d'introduction de la demande.

Source: Cour de justice de l'Union européenne, [Rapport annuel 2019: Activité judiciaire](#), Luxembourg, 2020, p. 177.

Bien que des mesures provisoires et la procédure accélérée aient été utilisées dans certains cas d'infraction concernant une violation des valeurs de l'Union, il convient de noter qu'une **saisine tardive de la CJUE** et l'utilisation limitée des outils susmentionnés ont ôté ou **pourraient ôter toute pertinence à certains arrêts de la Cour constatant un manquement aux obligations d'un État membre**, rendus alors que les mesures contestées ne sont plus en vigueur ou que les raisons initiales de la saisine ont disparu. C'est certainement le cas, par exemple, pour la procédure d'infraction entamée en décembre 2017 contre la Hongrie, la Pologne et la République tchèque pour ne pas avoir indiqué le nombre de demandeurs d'asile pouvant faire l'objet d'une relocalisation sur leur territoire dans le cadre du mécanisme temporaire de relocalisation créé pour aider la Grèce et l'Italie à gérer le nombre croissant de migrants arrivant sur leurs côtes de 2015 à 2017 [décisions (UE) 2015/1523 et (UE) 2015/1601 du Conseil]. Bien que la Cour ait indiqué dans son arrêt du 2 avril 2020 que les trois États membres avaient manqué à leurs obligations en vertu du droit de l'Union<sup>298</sup>, il n'est pas certain que cette décision aide à remédier à la situation créée par les gouvernements hongrois, polonais et tchèque, car les décisions qu'ils n'ont pas respectées ne sont plus en vigueur depuis septembre 2017. Une constatation similaire peut probablement être faite en ce qui concerne d'autres procédures d'infraction citées dans l'annexe (tableaux 1 et 3) de la présente étude, par exemple la procédure engagée contre la Hongrie au sujet d'une législation nationale qui impose

<sup>298</sup> Arrêt de la Cour du 2 avril 2020, Commission/Hongrie, Pologne et République tchèque, affaires jointes C-718/17, [C-715/17](#) et C-719/17.

aux établissements d'enseignement supérieur étrangers de se conformer à certaines obligations pour pouvoir poursuivre leurs activités d'enseignement sur le territoire hongrois. Comme l'avocate générale Kokott l'a expliqué dans ses conclusions dans cette affaire, la loi nationale visée par la procédure d'infraction n'avait manifestement d'incidence que sur les activités de la Central European University (CEU), qui était l'unique établissement d'enseignement supérieur étranger actif en Hongrie ne pouvant satisfaire aux exigences imposées par la loi hongroise relative à l'enseignement supérieur et avait donc dû cesser ses activités dans le pays et ouvrir un nouveau campus à Vienne<sup>299</sup>. Compte tenu de la situation actuelle, le futur arrêt de la CJUE n'entraînera probablement pas de **changement substantiel de la situation sur le terrain**, même si la Cour conclut que la Hongrie a manqué à ses obligations en vertu du droit de l'Union.

Enfin, il semble difficile de mesurer l'efficacité des procédures d'infraction face aux violations des valeurs de l'Union dans les États membres en tentant d'apprécier si elles ont permis de **remédier à la situation d'origine** engendrée par l'infraction. Si l'on prend encore une fois pour exemple les cas de la Pologne et de la Hongrie, il convient de noter que les autorités hongroises et polonaises ont réagi aux arrêts de la Cour dans les procédures d'infraction engagées à leur encontre du fait de manquements liés aux valeurs de l'Union, bien que certains experts aient exprimé des doutes quant au fait qu'elles aient pleinement respecté (ou qu'elles respecteront pleinement) les décisions de la CJUE<sup>300</sup>. Ainsi, à la suite de l'arrêt de la Cour dans l'affaire de la retraite anticipée ([C-286/12](#)), le législateur hongrois a adopté la loi XX de 2013 modifiant la loi concernant la limite d'âge maximal applicable dans certaines relations juridiques dans le domaine la justice, en prévoyant une réduction progressive sur 10 ans de l'âge de départ à la retraite des juges, ramené à 65 ans, et en définissant les critères de réintégration et d'indemnisation des juges concernés par la mesure initiale. Cependant, comme l'indemnisation était avantageuse pour de nombreux juges et que la plupart de leurs postes avaient déjà été pourvus entre-temps, dans leur majorité, les juges n'ont pas demandé leur réintégration mais une indemnisation, et l'Association internationale du barreau a [signalé](#) que 173 juges sur les 229 concernés n'avaient pas repris leur poste, et que seuls 4 des 17 présidents de tribunaux qui avaient été démis de leurs fonctions avaient repris le poste qu'ils occupaient précédemment. Bien que la Commission [ait félicité](#) le gouvernement hongrois d'avoir appliqué la décision de la Cour de justice, certains experts<sup>301</sup> et le [Parlement européen](#) lui-même ont critiqué les mesures prises, car elles étaient loin de remettre à leur poste précédent les quelque 10 % de hauts magistrats concernés. La situation était semblable dans l'affaire concernant le commissaire à la protection des données ([affaire C-288/12](#)): la Hongrie a versé la somme convenue à titre d'indemnisation, mais le commissaire n'a pas retrouvé son poste, qui avait disparu du fait de la création de l'Autorité nationale chargée de la protection des données et de la liberté de l'information<sup>302</sup>.

En ce qui concerne la Pologne, lorsque la CJUE a introduit des mesures provisoires dans l'affaire portant sur l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême polonaise (affaire C-619/18)<sup>303</sup>, le législateur polonais a adopté le 21 novembre 2018 une loi du Parlement<sup>304</sup> réintégrant les juges concernés, mais en agissant alors de sa propre autorité. La CJUE a rendu le 24 juin 2019 son arrêt, dans lequel elle concluait qu'en abaissant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême pour les juges en poste nommés à cette cour avant le 3 avril 2018 et en

<sup>299</sup> Conclusions de l'avocate générale Kokott présentées le 5 mars 2020, Commission/Hongrie (Enseignement supérieur), [C-66/18](#), points 1 à 6.

<sup>300</sup> Voir, par exemple, Scheppele K.L., «Enforcing [...]», p. 109 et 110; Batory A., «Defying the Commission: Creative Compliance and respect for the Rule of Law in the EU», *Public Administration*, vol. 94(3), 2016, p. 693.

<sup>301</sup> Scheppele K.L., «Enforcing [...]», p. 109 et 110; Batory A., «Defying...», p. 693.

<sup>302</sup> Batory A., «Defying...», p. 693.

<sup>303</sup> [Ordonnance de la Cour](#) du 17 décembre 2018, affaire C-619/18 R.

<sup>304</sup> [Loi du 21 novembre 2018](#) modifiant la loi sur la Cour suprême (*Dziennik Ustaw* item n° 2507).

octroyant au président de la République le pouvoir discrétionnaire de prolonger la fonction judiciaire active de ces juges au-delà du nouvel âge de départ à la retraite, la République de Pologne avait manqué à ses obligations en vertu de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, du traité UE. Cependant, au moment de la publication de l'arrêt, l'ancien système avait déjà été remis en place.

On peut citer comme autre exemple lié à la Pologne l'arrêt de la Cour relatif à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de droit commun (C-192/18), qui s'intéressait à des règles ayant existé dans le droit polonais entre 2017 et 2018. En ce qui concerne ces règles, la Cour a estimé que la Pologne avait manqué à ses obligations en vertu du droit de l'Union en instaurant un âge de départ à la retraite différent pour les femmes et les hommes occupant les fonctions de juges ou de magistrats du parquet, ainsi qu'en abaissant l'âge de départ à la retraite des juges de droit commun tout en octroyant au ministre de la justice le pouvoir de prolonger la période d'exercice actif des fonctions de ces juges. Après la publication de cet arrêt, le ministère polonais des affaires étrangères indiqua dans une déclaration officielle<sup>305</sup> que la décision de la Cour concernait une loi qui n'était plus en vigueur, car la Pologne avait répondu aux exigences de la Commission en adoptant la loi du 12 avril 2018, qui abrogeait les différenciations entre hommes et femmes pour ce qui est de l'âge du départ à la retraite des juges des juridictions de droit commun polonaises ainsi que des magistrats du parquet polonais. En outre, à la suite des modifications introduites par la loi du 12 avril 2018, l'article 69, paragraphe 1 *bis*, de la loi sur les juridictions de droit commun prévoit qu'il incombe désormais au Conseil national de la magistrature (ci-après «KRS»), et non plus au ministre de la justice, d'autoriser les juges des juridictions de droit commun polonaises à continuer d'exercer leurs fonctions au-delà de 65 ans. En vertu de ces modifications, le KRS est en outre appelé à prendre ses décisions à cet égard en considération de critères différents de ceux qui s'appliquaient jusqu'alors en ce qui concerne les décisions du ministre de la justice (points 42 à 44 de l'arrêt rendu dans l'affaire C-192/18). La Commission a néanmoins maintenu son recours contre la Pologne, et la Cour a condamné la Pologne, indiquant toutefois que sa décision ne faisait pas référence aux modifications introduites par la loi du 12 avril 2018 (point 45). L'arrêt de la Cour s'appuyait donc sur l'état du droit polonais à la date à laquelle avait expiré le délai fixé par la Commission dans son avis motivé (point 46), ce qui montre qu'un recours en manquement peut entraîner des changements législatifs dans l'État membre concerné avant même que la CJUE ne prononce son arrêt.

Les exemples présentés ci-dessus montrent que les procédures d'infraction sont un outil extrêmement efficace entre les mains de la Commission européenne, car ils semblent suggérer que les gouvernements nationaux procèdent avec prudence lorsqu'ils décident de la manière de réagir à un arrêt de la Cour concluant qu'ils ont manqué à leurs obligations en vertu du droit de l'Union. Il reste à savoir si **les procédures d'infraction pourraient être utilisées de manière plus efficace** pour traiter les cas de non-respect des valeurs de l'Union en donnant la priorité à ce type d'infractions, notamment en étudiant la possibilité d'entamer des **procédures d'infraction systémique** contre les États membres manquant à leurs obligations sur la base de l'article 2 du traité UE ou d'autres dispositions connexes des traités (par exemple l'article 4, paragraphe 3, du traité UE ou l'article 19 du traité UE) et en faisant un usage plus ciblé de la possibilité de demander à la CJUE d'ordonner des **mesures provisoires** et d'appliquer la **procédure accélérée**, comme divers universitaires l'ont déjà suggéré<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> [Stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w związku z wyrokiem TSUE w sprawie C-192/18 Komisja przeciwko Polsce](#) [Position du ministère des affaires étrangères de la République de Pologne en lien avec l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-192/18, Commission/Pologne], 5 novembre 2019.

<sup>306</sup> Voir les auteurs cités à la note de bas de page n° 258 et De Schutter O., [Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union](#), Open Society Foundations, octobre 2017, p. 65 à 67; Pech L. et Kochenov D., «Strengthening [...]», *op. cit.*, p. 5.

### 4.3. Article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE: le volet «sanction»

L'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE constitue le seul outil d'application de la loi prévu par les traités ayant expressément pour objet de traiter les violations systémiques des valeurs de l'Union européenne dans les États membres. Ce mécanisme de sanction a été **instauré par le traité d'Amsterdam**, quelques années avant que son pendant préventif ne soit mis en place par le traité de Nice (l'actuel article 7, paragraphe 1, du traité UE). Bien que les traités aient déjà mentionné le lien qui unit le projet européen à l'état de droit, à la démocratie et aux droits fondamentaux<sup>307</sup> et que des propositions visant à inclure un mécanisme de sanction pour les États membres qui ne respecteraient pas ces principes fondamentaux aient déjà été faites<sup>308</sup>, ce n'est qu'au milieu des années 90 que les discussions sur la nécessité d'établir un mécanisme permettant à l'Union de réagir aux actions non démocratiques des États membres se sont concrétisées, à travers une réforme des traités découlant à la fois de l'évolution du projet européen vers une entité plus politique et de la perspective de l'élargissement de l'Union vers l'Est<sup>309</sup>.

En conséquence, le groupe de réflexion créé par le Conseil européen pour préparer la conférence intergouvernementale de 1996 a proposé d'inclure dans les traités une obligation expresse pour les États membres actuels et futurs de respecter les droits fondamentaux et un mécanisme qui permettrait à l'Union de sanctionner tout État membre qui commettrait une violation grave des droits ou des principes démocratiques fondamentaux<sup>310</sup>. La suggestion du groupe de réflexion est devenue une proposition plus concrète, formulée par les délégations autrichienne et italienne lors de la conférence intergouvernementale de 1996<sup>311</sup>, et l'article F et son paragraphe 1 ont été par la suite intégrés au traité sur l'Union européenne modifié. Ces dispositions envisageaient un mécanisme de sanction qui contenait déjà les principales caractéristiques de l'outil prévu par l'actuel article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE: un mécanisme qui ne s'appliquerait que dans les **circonstances les plus exceptionnelles («violation grave et persistante» des valeurs de l'Union) et conçu comme étant clairement politique**, puisque toutes les décisions importantes relèvent du ressort des États membres, soit à travers le Conseil, soit à travers le Conseil européen, avec une faible participation des autres institutions de l'Union, notamment la CJUE.

#### 4.3.1. Champ d'application du mécanisme: à quelles violations des valeurs de l'Union l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE peut-il être appliqué?

Comme cela a déjà été expliqué à la section 3.6.1 de la présente étude, les deux volets de l'article 7 du traité UE partagent certaines caractéristiques communes en ce qui concerne les types de violation des valeurs de l'Union qui permettent le déclenchement des deux procédures: a) il s'agit de **mécanismes horizontaux**, qui s'appliquent dans tous les domaines d'intervention des États

<sup>307</sup> Voir le [préambule](#) de l'acte unique européen et le [préambule et l'article F](#) du traité sur l'Union européenne tel qu'adopté en 1992.

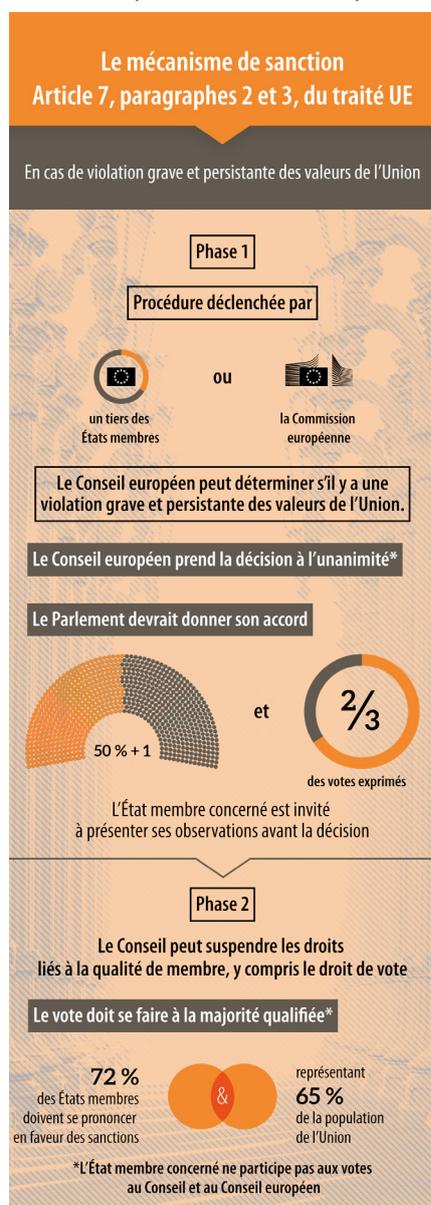
<sup>308</sup> L'article 4, paragraphe 4, et l'article 44 du [projet de traité instituant l'Union européenne](#), adopté par le Parlement européen le 14 février 1984, et qui envisageaient déjà un mécanisme de sanction à imposer aux États membres qui violent de manière grave et persistante les principes démocratiques ou les droits fondamentaux. Pour plus de détails, voir Kochenov D., «Article 7: A commentary on a much talked-about "dead" provision», *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series*, n° 21, 2019, p. 10-11.

<sup>309</sup> Voir, en ce sens, Sadurski W., «Adding Bite [...]», p. 386; de Búrca G., «Beyond the Charter: how enlargement has enlarged the human rights policy of the European Union», *Fordham International Law Journal*, vol. 27, 2004, p. 696; de Witte B. et Toggenburg G.N., «Human Rights and Membership of the European Union», dans Peers S. et Ward A., *The EU Charter...*, op. cit, p. 70.

<sup>310</sup> Rapport du groupe de réflexion, 8 décembre 1995, SN 520/95 (Reflex 21), p. 11-12.

<sup>311</sup> Voir l'article O bis de la proposition autrichienne et italienne dans le document intitulé «Conférence des représentants des gouvernements des États membres», note de couverture, droits fondamentaux, CONF 3940/96, Limite, 3 octobre 1996.

Figure 4 — Mécanisme prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE (volet «sanction»)



Source: EPRS.

membres, dont ceux qui ne relèvent pas des compétences de l'Union; b) seules les **violations «graves» des valeurs de l'Union** permettent le déclenchement des deux mécanismes. Toutefois, le mécanisme de sanction ne peut être déclenché que si la **violation est persistante** et se caractérise donc par sa durée dans le temps. En outre, l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE prévoit un mécanisme dont la nature n'est plus préventive et suppose donc la matérialisation, **l'existence réelle d'une violation avérée des valeurs de l'Union**. Ce mécanisme n'a jamais été utilisé et il est donc difficile de savoir comment les institutions de l'Union entendent les exigences de fond nécessaires à l'ouverture de cette procédure. Toutefois, l'utilisation du mécanisme de prévention prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE semble indiquer que le mécanisme de sanction ne sera pas déclenché facilement et que les institutions de l'Union tenteront de faire appel au mécanisme de prévention et d'épuiser toutes les possibilités de dialogue politique avec l'État membre récalcitrant avant d'envisager de recourir au mécanisme de sanction prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE.

#### 4.3.2. La procédure: Comment fonctionne le mécanisme prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE?

Le mécanisme prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE se caractérise par sa nature politique et répressive. Le **caractère politique** du mécanisme repose sur le rôle prépondérant joué par le Conseil et le Conseil européen, qui apparaît encore plus clairement que dans le cadre du mécanisme de prévention prévu à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, et sur le rôle limité que jouent les autres institutions de l'Union, notamment la CJUE, dans son application.

Le mécanisme de sanction prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE est composé de **deux phases distinctes**, au cours desquelles le rôle assuré soit par le Conseil, soit par le Conseil européen, est essentiel. Au cours de la **première phase**, le **Conseil européen** peut, statuant à l'unanimité, décider si un État membre commet une «**violation grave et persistante**» des valeurs de l'Union. La participation du Conseil européen, qui requiert l'unanimité, rend extraordinairement difficile de satisfaire au seuil procédural imposé par ce mécanisme. Le Conseil européen tranche sans le vote de l'État membre concerné, mais les traités ne disent rien sur les droits de vote des autres États membres qui font simultanément l'objet de la même procédure ou de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE (article 354, paragraphe 1, du traité FUE), soulevant des inquiétudes identiques à celles déjà énoncées dans l'analyse du mécanisme de prévention. Les abstentions n'empêchent pas de parvenir à l'unanimité au sein du Conseil européen. Au cours de cette première phase, la participation de la Commission

consiste uniquement à déclencher la procédure, et celle du **Parlement** se limite à **donner son approbation à la décision prise par le Conseil européen**, à la même majorité que celle requise pour le mécanisme de prévention (article 7, paragraphe 2, du traité FUE). Bien que, lors de la conférence intergouvernementale qui a conduit à l'adoption du traité d'Amsterdam, la possibilité de donner au Parlement la prérogative de déclencher la procédure ait été examinée<sup>312</sup>, elle a finalement été rejetée, la Commission et un tiers des États membres étant les seules parties prenantes à même d'activer ce mécanisme à l'heure actuelle.

L'adoption d'une décision par le Conseil européen ouvre la **seconde phase de la procédure** (article 7, paragraphe 3, du traité UE), au cours de laquelle **l'État membre concerné peut voir certains de ses droits liés à sa qualité de membre suspendus, dont ses droits de vote au sein du Conseil**, à titre de sanction. Lors de cette phase, le **Conseil** est la seule institution à intervenir, car ni la Commission ni le Parlement européen ne participent à la procédure. Là encore, lors de la conférence intergouvernementale qui a abouti à l'adoption du traité d'Amsterdam, il avait été proposé de conférer au Parlement et à la Commission un rôle plus important dans cette seconde phase de la procédure, qui verrait le Conseil décider de la possibilité de recourir à des sanctions sur recommandation de la Commission et après approbation du Parlement<sup>313</sup>. Toutefois, cette proposition a été rejetée et le Conseil s'est vu accorder un large pouvoir discrétionnaire puisqu'il doit déterminer, seul, si des sanctions devraient être imposées et lesquelles. Le Conseil décide à la majorité qualifiée, en excluant l'État membre concerné de l'adoption de la décision. Toutefois, la majorité qualifiée renforcée étant applicable à cette procédure, le soutien d'au moins 72 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union est nécessaire (article 354, conjointement avec [l'article 238, paragraphe 3, point b\), du traité FUE](#)). Si la situation dans l'État membre change, le Conseil peut décider à la même majorité de modifier ou de mettre fin à sa décision antérieure (article 7, paragraphe 4, du traité UE).

La nature politique de ce mécanisme découle également du **rôle limité joué par la CJUE**, qui peut uniquement exercer un contrôle sur les décisions adoptées en vertu de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE, à la demande de l'État membre concerné et seulement en ce qui concerne les prescriptions de procédure — mais non de fond — énoncées dans ces dispositions ([article 269 du traité FUE](#)), ainsi que nous l'avons déjà expliqué à la section 3.6.2 de la présente étude.

Le mécanisme analysé peut également être décrit comme un **outil d'application de la loi**, puisque les États membres auxquels il est appliqué peuvent se voir infliger une **sanction**. Les traités ne dressent pas une liste exhaustive des sanctions pouvant être prises, et ne mentionnent explicitement que la possible suspension des droits de vote de l'État membre au Conseil. **L'expulsion de l'État membre de l'Union est exclue** des sanctions envisageables, car il est communément admis qu'un État membre ne peut quitter l'Union que par la procédure prévue à l'article 50 du traité UE<sup>314</sup>. De même, la **suspension complète des droits liés à la qualité de membre**, qui équivaut à une expulsion de fait de l'État membre, a également été **écartée** par certains universitaires, qui estiment que l'article 7, paragraphe 3, du traité UE ne fait référence qu'à la suspension de «certains» des droits liés à la qualité de membre, et n'implique donc pas la suspension de l'ensemble de ceux-ci<sup>315</sup>. Les sanctions imposées peuvent être de nature économique

<sup>312</sup> Voir l'article O bis de la proposition autrichienne et italienne dans le document intitulé «Conférence des représentants des gouvernements des États membres», note de couverture, droits fondamentaux, CONF 3940/96, Limite, 3 octobre 1996

<sup>313</sup> Ibid.

<sup>314</sup> Besselink L., «The Bite [...]», p. 130.

<sup>315</sup> Bonelli M., «A Federal turn? The European Union's response to Constitutional Crisis in the Member States», *Perspectives on Federalism*, vol. 10(1), 2018, p. 55.

ou non économique<sup>316</sup>, ce qui permet à l'Union d'isoler l'État membre défaillant<sup>317</sup>, mais **ne peuvent constituer une intervention directe dans les affaires intérieures**, comme le prévoient les clauses d'«exécution fédérale» ou de «contrainte fédérale» des constitutions de certains États régionalisés<sup>318</sup>. Lorsqu'il décide de la possible suspension des droits d'un État membre, «le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales», une exigence qui vise à éviter que les citoyens et les entreprises de l'Union ne subissent les conséquences éventuelles des sanctions prévues à l'article 7, paragraphe 3, du traité UE<sup>319</sup>. En tout état de cause, la décision prise par le Conseil n'affecterait que les droits de l'État membre, car les obligations lui incombant en vertu du droit de l'Union ne seraient pas modifiées.

#### 4.3.3. Application possible de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE: la question de l'efficacité

Le mécanisme de sanction prévu à **l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE n'a encore jamais été utilisé**, ce qui rend son efficacité très difficile à déterminer. Toutefois, certains enseignements pourraient être tirés de l'application actuelle de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE à la Pologne et à la Hongrie. Le déclenchement des procédures prévues à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE à l'égard de ces deux pays n'a pas encore abouti à l'adoption d'une décision du Conseil sur cette question. Compte tenu du fait que la **procédure** prévue à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE est plus **contraignante** que celle prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, le Conseil européen étant tenu de statuer à l'unanimité au cours de la première phase de la procédure, il peut être conclu qu'il serait probablement plus difficile pour le Conseil européen de décider de l'application possible de l'article 7, paragraphe 2, du traité UE, étape nécessaire afin de pouvoir sanctionner un État membre au titre de l'article 7, paragraphe 3, du traité UE, ce qui, dès lors, pose la question de l'exploitabilité de ce mécanisme. Cette conclusion apparaît d'autant plus évidente si l'on considère l'exemple de deux États membres qui sont soumis simultanément à la même procédure et qui décident de mettre leur veto à toute décision prise au titre de l'article 7, paragraphe 2, du traité UE concernant l'autre État membre, étant donné qu'il serait impossible de satisfaire à l'exigence d'unanimité<sup>320</sup>. Toutefois, il convient de souligner que si l'unanimité au Conseil européen pouvait être atteinte, cet outil pourrait être **plus efficace** et avoir ainsi une incidence plus importante sur la situation dans l'État membre concerné. À cet égard, il convient de noter que l'article 7, paragraphe 1, du traité UE prévoit un mécanisme de prévention uniquement, donnant au Conseil la possibilité d'adresser des recommandations à l'État membre en question. Au contraire, l'article 7, paragraphe 3, du traité UE **permet au Conseil de prendre des sanctions importantes** à l'encontre de l'État membre concerné et ces sanctions **pourraient être un outil puissant**, contribuant à renverser la situation sur le terrain.

<sup>316</sup> Kochenov D., «Busting the myths nuclear...», p. 10.

<sup>317</sup> Bonelli M., «A Federal turn? [...]», p. 55-56; Müller J.-W., «Should the EU Protect...», p. 144.

<sup>318</sup> Par exemple, voir l'article 37 de la [Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne](#), ou l'article 155 de la [Constitution espagnole](#).

<sup>319</sup> Bonelli M, op. cit., p. 55-56.

<sup>320</sup> Voir Pech L. et Scheppelle K.L., op. cit., p. 35.

## 5. La marche à suivre: de nouveaux mécanismes permettant de compléter la boîte à outils de l'Union pour protéger les valeurs européennes?



Tous les **mécanismes de l'Union actuellement en vigueur** pour surveiller le respect ou prévenir les violations des valeurs de l'Union et/ou y remédier **ont leurs forces et leurs faiblesses respectives**. La conception des procédures prévues à l'article 7 du traité UE sur le plan institutionnel et le manque de volonté des États membres de s'opposer activement à l'un des leurs ont jusqu'à présent rendu ces procédures inefficaces, un constat qui peut également être appliqué aux dialogues annuels du Conseil sur l'état de droit. De même, le cadre pour l'état de droit de la Commission a montré ses limites lorsqu'il s'agit de remédier aux défaillances systémiques relatives à cette question dans les États membres. Cette conclusion peut également être étendue au tableau de bord de la justice

dans l'UE, étant donné qu'il s'agit d'un outil fondé sur le dialogue et le respect volontaire de la législation, ce qui semble insuffisant pour remédier aux lacunes s'agissant des valeurs de l'Union dans les États membres peu enclins à les respecter. Le Semestre européen peut donner lieu à des sanctions et à des amendes en cas de non-respect de certaines recommandations spécifiques à un pays. Toutefois, les recommandations relatives à la corruption et à la situation du système judiciaire ne sont pas assorties de sanctions ni d'amendes. Parmi les outils d'application de la loi, les procédures d'infraction ont jusqu'à présent été utilisées pour traiter des violations spécifiques des valeurs de l'Union, mais elles n'ont pas encore fait la preuve de leur efficacité face à des situations plus systémiques. Une conclusion similaire peut également être tirée en ce qui concerne les renvois préjudiciels, bien que, dans le cas de cette procédure, l'efficacité dépende également de la capacité, des connaissances et de l'indépendance réelle des juges nationaux, qui sont les seuls compétents pour transmettre à la CJUE les demandes de décision préjudicielle.

Ayant fait le bilan des faiblesses et des forces de ces outils et de leur efficacité, **les institutions européennes ont proposé ces dernières années de nouveaux mécanismes** visant à surveiller le respect et à prévenir les violations des valeurs de l'Union, ou à appliquer ces valeurs. Depuis 2016, le Parlement a appelé à plusieurs reprises à la conclusion d'un pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (DEF) qui prévoirait la préparation, par un panel d'experts indépendants (panel d'experts DEF), d'un rapport annuel DEF qui serait soumis à la Commission pour adoption, et qui aboutirait ensuite à un cycle de politiques DEF associant le Parlement européen, les parlements nationaux et le Conseil. Ce pacte serait fondé sur un accord interinstitutionnel entre les institutions de l'Union. Bien qu'au départ la Commission n'ait pas donné suite à cette proposition, elle a lancé un processus de consultation en avril 2019 visant à évaluer les mécanismes actuels permettant de suivre et d'assurer le respect des valeurs de l'Union, et à les renforcer. En conséquence, la Commission a proposé d'établir un cycle annuel d'examen de l'état de droit plus restreint, qui aboutirait à l'élaboration d'un rapport annuel sur l'état de droit. En 2019, le Conseil a également révisé ses dialogues annuels sur l'état de droit et la présidence a proposé de les redéfinir et de les coordonner avec le nouveau cycle d'examen de l'état de droit créé par la Commission. Outre ces initiatives, il convient de noter qu'en 2018, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, qui doit encore être adoptée par les

colégislateurs. Les sections suivantes analyseront de manière approfondie toutes ces initiatives, en soulignant leurs différences et leur valeur ajoutée par rapport aux outils qui existent actuellement.

## 5.1. Le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux du Parlement européen

Le Parlement a appelé à plusieurs reprises<sup>321</sup> à un pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (pacte DEF de l'UE), la dernière fois en janvier 2020<sup>322</sup>. Une autre initiative législative s'appuyant sur l'approche proposée par la résolution d'initiative législative du Parlement européen de 2016 est actuellement à l'étude et devrait être votée lors de la séance plénière du 5 au 8 octobre 2020 (rapporteur: Michal Šimečka, Renew/Slovaquie)<sup>323</sup>. Ses effets et sa valeur ajoutée européenne seront examinés dans une prochaine publication de l'EPRS<sup>324</sup>.

Le pacte initialement proposé par la résolution d'initiative législative<sup>325</sup> du Parlement européen de 2016 impliquerait la création d'un **mécanisme européen global pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, intégrant, harmonisant et complétant les mécanismes existants**, notamment le Semestre européen visant à coordonner les politiques économiques des États membres (examiné à la section 3.1), le tableau de bord de la justice dans l'UE (examiné à la section 3.2.) et le mécanisme de coopération et de vérification, applicable uniquement à la Bulgarie et à la Roumanie, le cadre pour l'état de droit de la Commission (examiné à la section 3.3.) et les dialogues annuels du Conseil sur l'état de droit (examinés à la section 3.4.).

En ce qui concerne la base juridique, un **accord interinstitutionnel** fondé sur l'article 295 du traité FUE est l'option privilégiée par le Parlement, qui convient que les institutions doivent agir dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par les traités<sup>326</sup>. Il convient de souligner ici que le **Parlement a des compétences propres pour contrôler le respect des valeurs de l'Union**, afin d'être en mesure d'exercer effectivement son droit de déclencher la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, si nécessaire<sup>327</sup>. Dans un premier temps, la Commission européenne a écarté la plupart des recommandations du Parlement, mettant en doute leur faisabilité technique

<sup>321</sup> Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux [2015/2254(INL)]; résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la nécessité d'un mécanisme approfondi de l'Union pour la protection de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux [2018/2886(RSP)], P8\_TA(2018)0456.

<sup>322</sup> Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie [2020/2513(RSP)], paragraphe 5.

<sup>323</sup> Projet de rapport sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux [2020/2072(INL)]. Rapporteur: Michal Šimečka, PE653.810v01-00, 1<sup>er</sup> juillet 2020; [communiqué de presse du Parlement européen: Vers un mécanisme de surveillance permanent contre le recul des valeurs européennes](#), 22 septembre 2020.

<sup>324</sup> van Ballegooij W. et Navarra C., «An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, European added value assessment», EPRS, à paraître.

<sup>325</sup> Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux [2015/2254(INL)].

<sup>326</sup> Voir note de bas de page n° 332, annexe, point 9 du préambule: «considérant que conformément à l'article 295 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le présent accord interinstitutionnel fixe uniquement des dispositions facilitant la coopération entre le Parlement, le Conseil et la Commission; que conformément à l'article 13, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne, ces institutions doivent agir dans les limites des attributions que leur confèrent les traités et dans le respect des procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci; que le présent accord interinstitutionnel est sans préjudice des prérogatives de la Cour de justice de l'Union européenne en ce qui concerne l'interprétation authentique du droit de l'Union».

<sup>327</sup> Comme le Parlement l'a d'ailleurs fait dans le cas de la Hongrie (voir la section 3.5).

et juridique<sup>328</sup>. Toutefois, en 2019, la **Commission** a publié une consultation<sup>329</sup>, suivie d'une communication proposant un «plan d'action»<sup>330</sup>, prévoyant un «cycle d'examen de l'état de droit»<sup>331</sup> débouchant sur la publication d'un «**rapport annuel sur l'état de droit**»<sup>332</sup> couvrant tous les États membres. Par la suite, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a confié à Věra Jourová, vice-présidente chargée des valeurs et de la transparence, et à Didier Reynders, commissaire à la justice, la mise au point d'un «mécanisme européen global de promotion de l'état de droit», incluant un «rapport annuel sur l'état de droit permettant de surveiller la situation dans chaque État membre». La Commission prévoit de publier son **premier rapport en septembre 2020**<sup>333</sup>.

Le présent chapitre et le suivant **comparent le mécanisme de surveillance proposé par le Parlement avec celui sur lequel la Commission a commencé à travailler**<sup>334</sup>, en examinant de près le **champ d'application** et la **procédure**. Ce chapitre aborde tout d'abord la résolution d'initiative législative du Parlement européen de 2016 et le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux<sup>335</sup>, ainsi que l'évaluation de la valeur ajoutée européenne qui l'accompagne<sup>336</sup>. Il analyse ensuite le rapport annuel de la Commission sur l'état de droit, avant d'exposer **quatre différences essentielles** entre les approches du Parlement et de la Commission. Étant donné que ni le cycle d'examen de la Commission, ni la proposition DEF du Parlement n'ont jusqu'à présent donné lieu à un rapport de surveillance, seules des **conclusions provisoires seront tirées quant à leur efficacité respective en vue d'assurer le respect des valeurs de l'Union**.

---

<sup>328</sup> Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, adoptée par la Commission le 17 janvier 2017, [SP\(2017\)16](#).

<sup>329</sup> Communication de la Commission intitulée «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — État des lieux et prochaines étapes envisageables», [COM\(2019\) 163](#), 3 avril 2019, et [contributions des parties prenantes](#), 17 juillet 2019.

<sup>330</sup> Communication de la Commission intitulée «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — Plan d'action», [COM\(2019\) 343](#), 17 juillet 2019.

<sup>331</sup> [COM\(2019\) 343](#), p. 9.

<sup>332</sup> [COM\(2019\) 343](#), p. 11.

<sup>333</sup> Commission européenne, «Remaniement du programme de travail de la Commission pour 2020», [COM\(2020\) 440](#), 27 mai 2020; [Annexe I](#), p. 5.

<sup>334</sup> Pour une comparaison plus approfondie, voir van Ballegooij W., [European added value of an EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental rights, preliminary assessment](#), EPRS, Parlement européen, avril 2020. Les propositions du Parlement pour un cycle de politiques DEF au sein des institutions de l'Union dépassant la portée de la présente étude, voir: résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux [2015/2254(INL)], annexe, articles 11 et 12; et van Ballegooij W. et Evas T., «[An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report](#)», EPRS, Parlement européen, 2016, section 2.2.

<sup>335</sup> Voir la note de bas de page n° 332.

<sup>336</sup> van Ballegooij W. et Evas T., «[An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: European Added Value Assessment accompanying the legislative initiative report](#)», EPRS, Parlement européen, 2016. Pech L. *et al.*, [Annex I — An EU mechanism on democracy the rule of law and fundamental rights](#); Bárd P. *et al.*, [Annex II — Assessing the need and possibilities for the establishment of an EU scoreboard on democracy, the rule of law and fundamental rights](#).

### 5.1.1. Le champ d'application: quelles violations des valeurs de l'Union seraient couvertes par le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux proposé par le Parlement?

Comme l'indique le Parlement dans sa résolution recommandant à la Commission de créer un pacte européen pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, l'exercice de surveillance effectué dans le cadre de ce pacte devrait porter sur les aspects mentionnés ci-après, qui englobent **la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux**, et élargissent dès lors clairement les domaines que la Commission évalue dans le cadre du tableau de bord de la justice dans l'UE, du Semestre européen et du projet de rapport annuel sur l'état de droit (qui se concentre principalement sur les questions liées à l'état de droit et qui n'aborde pas les droits de l'homme et la démocratie):

*«la séparation des pouvoirs; l'impartialité de l'État; le caractère réversible des décisions politiques après les élections; l'existence d'un équilibre institutionnel des pouvoirs qui garantisse que l'impartialité de l'État ne soit pas remise en question; la pérennité de l'État et des institutions, fondée sur le caractère immuable de la Constitution; la liberté et le pluralisme des médias; la liberté d'expression et de réunion; la promotion de l'espace civique et des mécanismes efficaces pour le dialogue civil; le droit à la participation démocratique active et passive aux élections et la démocratie participative; l'intégrité et l'absence de corruption; la transparence et la responsabilité; la légalité; la sécurité juridique; la prévention des abus ou des détournements de pouvoirs; l'égalité devant la loi et la non-discrimination; l'accès à la justice: l'indépendance et l'impartialité, un procès équitable, une justice constitutionnelle (le cas échéant), l'indépendance de la profession d'avocat; les enjeux particuliers en matière d'état de droit: la corruption, les conflits d'intérêts, la collecte de données à caractère personnel et la surveillance; les titres I à VI de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne; et la CEDH et ses protocoles additionnels»<sup>337</sup>.*

Il convient de souligner que, comme nous l'avons évoqué à la section 2, **le sens et la portée spécifiques de ces valeurs et les obligations qu'elles imposent aux États membres ne sont pas faciles à définir**. En outre, il n'existe pas de **liste d'indicateurs objectifs pour toutes les valeurs** visées à l'article 2 du traité UE. Toutefois, un certain nombre de critères de référence (internationaux) ont été fournis, notamment dans la liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise<sup>338</sup>. Parallèlement, **il convient de souligner le lien triangulaire qui unit ces valeurs<sup>339</sup>, qui se renforcent mutuellement et qui, ensemble, préservent le noyau constitutionnel de l'Union et de ses États membres**. Comme le souligne le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, «un régime solide en matière d'état de droit est vital pour la protection des droits de l'homme, et l'état de droit ne peut être pleinement réalisé que dans un environnement qui protège les droits de l'homme»<sup>340</sup>.

<sup>337</sup> Note de bas de page n° 332, annexe, article 7.

<sup>338</sup> Liste des critères de l'État de droit établie par la Commission de Venise; [liste des critères de l'État de droit](#), adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016); Commission européenne.

<sup>339</sup> Carrera S., Guild E. et Hernanz N., [The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU, Towards an EU Copenhagen Mechanism](#), CEPS, 2013.

<sup>340</sup> REINDH, [The rule of law in the European Union, Reports from National Human Rights Institutions](#), 11 mai 2020, executive summary, p. 4.

### 5.1.2. Procédure relative au pacte DEF

Le **pacte** (représenté à la figure 5 ci-dessous) a été clairement conçu comme un outil de surveillance et, par conséquent, il **visé à entrer en action avant même qu'une (menace de) violation grave des valeurs de l'Union ne survienne** et prévoit l'évaluation systématique et annuelle de la situation dans tous les États membres, indépendamment du fait qu'il existe ou non des inquiétudes concernant d'éventuelles violations de ces valeurs dans un État membre. Il est donc conçu pour **détecter de telles situations**. En outre, le pacte **englobe les mesures de suivi potentielles**, offrant un large éventail d'options allant de la surveillance renforcée au déclenchement des procédures prévues à l'article 7 du traité UE. Il se compose de deux **éléments essentiels**:

- 1 un rapport européen annuel sur la situation en matière de démocratie, d'état de droit et de droits fondamentaux dans les États membres (le **rapport annuel DEF**), incluant des recommandations spécifiques par pays, élaborées par la Commission en coopération avec un panel d'experts indépendants; et
- 2 un **cycle de politiques DEF européen**, associant les institutions de l'Union et les parlements nationaux, incluant notamment un cycle de politiques DEF au sein des institutions de l'Union<sup>341</sup>.

La proposition du Parlement européen prévoit l'élaboration d'un rapport annuel sur la situation en matière de démocratie, d'état de droit et de droits fondamentaux dans tous les États membres, incluant des recommandations spécifiques par pays. Cependant, en ce qui concerne les sources et les méthodes employées aux fins de l'élaboration de ce rapport annuel, outre le manque de données complètes et de qualité suffisante, il existe des différences manifestes dans les normes, les sources, les méthodes de traitement des données et l'interprétation des divers outils internationaux et de l'Union qu'il convient de prendre en considération. Ces indicateurs sont si différents de par leur nature et leurs principes fondamentaux qu'ils nécessitent **un exercice méthodologique fastidieux** pour les rendre comparables et pour en tirer des conclusions et des résultats significatifs<sup>342</sup>. Ici, la proposition d'initiative législative du Parlement souligne la contribution du système d'information européen sur les droits fondamentaux (EFRIS) développé par l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Cet outil se base sur des sources d'information existantes et sur les évaluations des instruments déjà en usage dans ce domaine, et il pourrait aider à mener à bien cette entreprise<sup>343</sup>. Le rapport annuel DEF doit cependant également être fondé sur une **analyse contextuelle**, grâce à une combinaison d'initiatives de dialogue, de surveillance, d'analyse comparative et d'évaluation associant divers acteurs et méthodes<sup>344</sup>. À cet égard, le Parlement demande à la Commission d'élaborer le rapport annuel DEF, y compris les recommandations spécifiques par pays, en consultation avec un **panel d'experts indépendants**<sup>345</sup>. Cette idée s'inspire du réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux de l'Union, actif entre 2002 et 2006<sup>346</sup>, et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe<sup>347</sup>. Ce panel a également été appelé

<sup>341</sup> Voir note de bas de page n° 332, annexe, article 2.

<sup>342</sup> van Ballegooij W. et Evas T., «An EU mechanism...», annexe II, section 4.4.

<sup>343</sup> Voir note de bas de page n° 331, annexe, article 6.

<sup>344</sup> van Ballegooij W. et Evas T., «An EU mechanism...», annexe II, section 4.

<sup>345</sup> Voir note de bas de page n° 332, annexe, articles 4 et 8.

<sup>346</sup> Voir De Schutter O., [The implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU institutional framework, Research paper for the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs](#), Parlement européen, 2016, p. 25.

<sup>347</sup> Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012 [2012/2130(INI)], [P7\\_TA\(2013\)0315](#), paragraphes 76, 79 à 81; Commission européenne pour la démocratie par le droit ([Commission de Venise](#))

«Commission de Copenhague», en référence aux critères permettant de juger si un pays est suffisamment démocratique pour entamer le processus d'adhésion à l'Union européenne<sup>348</sup>.

Le Parlement prévoit que le parlement national de chaque État membre nomme un **expert indépendant**, qui serait un membre qualifié de la Cour constitutionnelle ou d'une cour suprême et qui ne se trouve actuellement pas en service actif. Dix autres experts seraient nommés par le Parlement européen à partir d'une liste de personnes désignées par les organisations internationales, la société civile et les associations professionnelles concernées<sup>349</sup>. Toutefois, certains auteurs se sont penchés sur une autre proposition, selon laquelle le panel d'experts DEF serait directement responsable de la rédaction du rapport annuel DEF<sup>350</sup>. L'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pourrait également jouer un rôle plus important dans la surveillance de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, soit dans le cadre de son mandat actuel<sup>351</sup>, soit sous réserve d'une révision de son mandat conformément à l'article 352 du traité FUE, laquelle requiert toutefois l'unanimité des États membres<sup>352</sup>.

---

<sup>348</sup> Müller J.-W. , [Protecting Democracy and the Rule of Law inside the EU, or: Why Europe Needs a Copenhagen Commission](#), *Verfassungsblog*, 13 mars 2013.

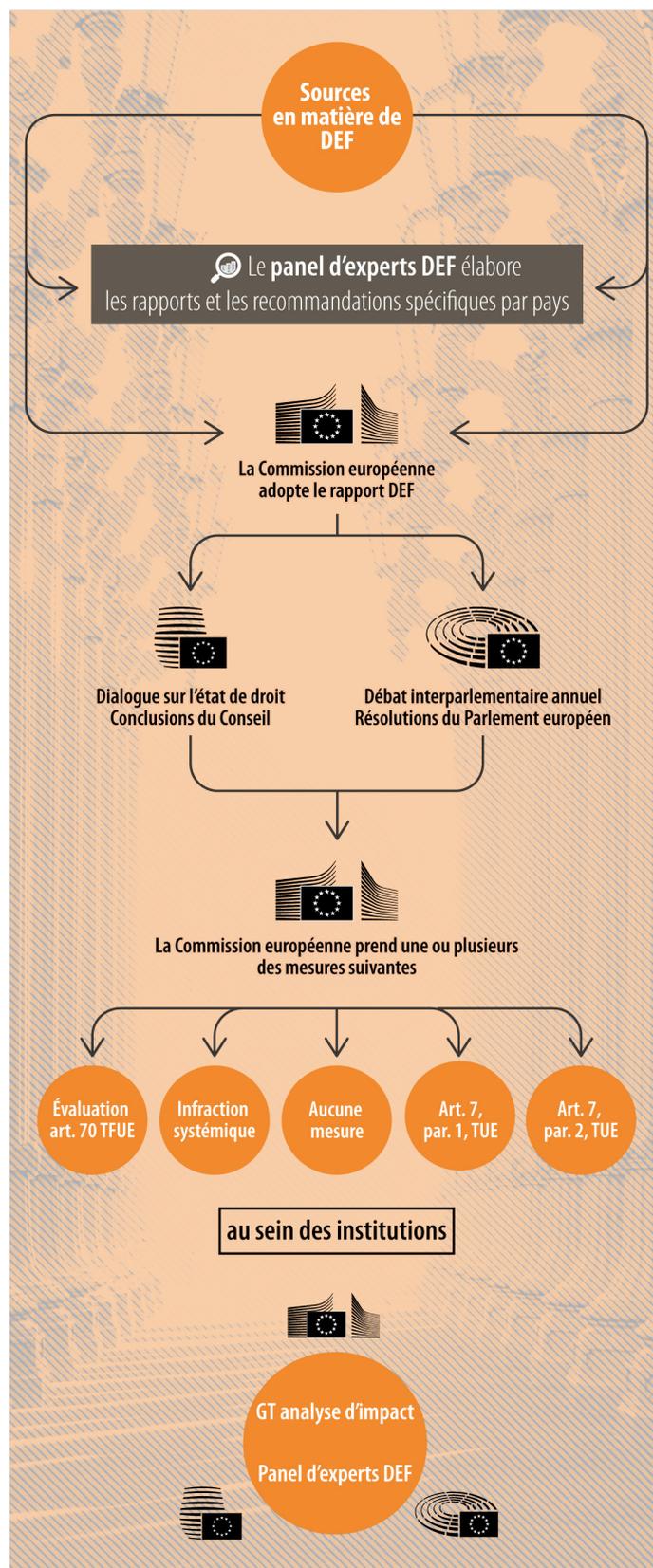
<sup>349</sup> Ibid, annexe, article 8.1. Voir également l'idée du Parlement de créer un groupe d'experts indépendants sur l'état de droit et les règles financières de l'Union, pour assister la Commission dans la mise en œuvre de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit (voir ci-dessous, section 5.4).

<sup>350</sup> van Ballegooij W. et Evas T., «An EU mechanism...», annexe II, section 4.8.

<sup>351</sup> FRA, [Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information](#), avril 2016.

<sup>352</sup> Ce qui requiert l'unanimité; De Schutter soutient que la FRA pourrait contribuer à la surveillance des valeurs de l'Union même sans modification de son mandat; De Schutter O., [Strengthening the Fundamental Rights Agency, the Revision of the Fundamental Rights Agency Regulation](#), DG IPOL, Parlement européen, juin 2020, sections 3.3.2. et 3.3.3.

Figure 5 — Le pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (DEF)



Source: EPRS.

## Encadré 11 — Autres interventions du Parlement dans le domaine des valeurs de l'Union

Outre les propositions visant à établir un pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, le **Parlement a largement fait usage de ses compétences dans le domaine des valeurs de l'Union**. Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient de souligner que le Parlement a fait usage de sa **prérogative de déclencher l'application de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE** dans le cas de la Hongrie [résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018, [2017/2131\(INL\)](#), voir section 3.5], et a fait part de ses inquiétudes quant au respect des droits fondamentaux dans certains États membres et dans l'Union dans ses **rapports annuels sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne** (les plus récents datant de [2017](#) et de [2016](#)). De même, le Parlement a adopté plusieurs **résolutions signalant des inquiétudes quant au respect des valeurs de l'Union** dans différents États membres, dont récemment:

- **République tchèque:** résolution du 19 juin 2020 sur la réouverture de l'enquête à l'encontre du Premier ministre de la République tchèque pour utilisation abusive des fonds européens et conflits d'intérêts potentiels [\[2019/2987\(RSP\)\]](#); résolution du 13 décembre 2018 sur les conflits d'intérêts et la protection du budget de l'Union européenne en République tchèque [\[2018/2975\(RSP\)\]](#)
- **Hongrie:** résolution du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie [\[2020/2513\(RSP\)\]](#)
- **Malte:** résolution du 18 décembre 2019 sur l'état de droit à Malte, après les récentes révélations sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia [\[2019/2954\(RSP\)\]](#); résolution du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie [\[2018/2965\(RSP\)\]](#).
- **Pologne:** résolution du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie [\[2020/2513\(RSP\)\]](#); résolution du 14 novembre 2019 sur la criminalisation de l'éducation sexuelle en Pologne [\[2019/2891\(RSP\)\]](#)
- **Roumanie:** résolution du 13 novembre 2018 sur l'état de droit en Roumanie [\[2018/2844\(RSP\)\]](#)
- **Slovaquie:** résolution du 28 mars 2019 sur la situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie [\[2018/2965\(RSP\)\]](#); résolution du 19 avril 2018 sur la protection des journalistes d'investigation en Europe: le cas de Ján Kuciak, journaliste slovaque, et de sa compagne, Martina Kušnírová [\[2018/2628\(RSP\)\]](#).

Conformément à la proposition du Parlement, l'adoption du rapport annuel DEF par la Commission lancerait **un débat interparlementaire et un débat au Conseil** visant à examiner les résultats du rapport et les recommandations spécifiques par pays. Le débat interparlementaire aboutirait à l'adoption d'une **résolution par le Parlement**, tandis que le débat du **Conseil** entraînerait l'adoption de **conclusions**<sup>353</sup>. Le débat devrait s'inscrire dans le cadre d'un dialogue structuré pluriannuel entre le Parlement européen, les parlements nationaux, la Commission et le Conseil. Ce dialogue associerait la société civile, l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe<sup>354</sup>. Le débat du Conseil, reprenant son dialogue sur l'état de droit (voir la section 5.3.), déboucherait sur des conclusions, invitant les parlements nationaux à élaborer une réponse au rapport annuel DEF, des propositions ou des réformes<sup>355</sup>. Sur la base du rapport annuel DEF, la **Commission** pourrait décider d'intenter une **action pour infraction systémique**, au titre de l'article 2 du traité UE et de l'article 258 du traité FUE (comme expliqué à la section 4.2 de la présente étude) ou pourrait également décider de présenter une proposition **d'évaluation par les pairs** de la mise en œuvre par les États membres des politiques de l'Union dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, au titre de l'article 70 du traité FUE<sup>356</sup>.

La résolution du Parlement prévoit **quatre scénarios** d'intervention basés sur le rapport annuel DEF:

<sup>353</sup> Voir note de bas de page n° 332, annexe, article 10.

<sup>354</sup> Ibid.

<sup>355</sup> Ibid.

<sup>356</sup> Article 70 du traité FUE: «Sans préjudice des articles 258, 259 et 260, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des États membres, des politiques de l'Union visées au présent titre, en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de la teneur et des résultats de cette évaluation»; note de bas de page n° 332, annexe, article 10.

- 1 Si un État membre se conforme à l'ensemble des aspects liés à la démocratie, à l'état de droit et aux droits fondamentaux, **aucune mesure supplémentaire** n'est nécessaire<sup>357</sup>.
- 2 Si un État membre n'est pas en conformité avec un ou plusieurs des aspects liés à la démocratie, à l'état de droit et aux droits fondamentaux énumérés à l'article 7 des recommandations du Parlement, la Commission engage sans délai un **dialogue** avec l'État membre concerné en tenant compte des recommandations par pays<sup>358</sup>.
- 3 Si la recommandation par pays pour un État membre inclut un avis du panel d'experts indiquant qu'il existe un **risque clair de violation grave** des valeurs visées à l'article 2 du traité UE et qu'il existe suffisamment de raisons pour invoquer **l'article 7, paragraphe 1, du traité UE**, la Commission, le Conseil et le Parlement européen examinent chacun la situation et prennent une décision motivée, qui est rendue publique<sup>359</sup>.
- 4 Si la recommandation par pays pour un État membre inclut un avis du panel d'expert indiquant qu'il existe une **violation grave et persistante** des valeurs visées à l'article 2 du traité UE et qu'il existe suffisamment de raisons pour invoquer l'article 7, paragraphe 2, du traité UE, la Commission, le Conseil et le Parlement européen examinent chacun la situation sans délai et prennent une décision motivée, qui est rendue publique<sup>360</sup>.

## 5.2. Cycle d'examen de l'état de droit de la Commission

La Commission européenne a initialement rejeté la proposition du Parlement visant à établir un nouvel outil de surveillance de tous les États membres en ce qui concerne le respect des valeurs de l'Union<sup>361</sup>. Toutefois, en 2019, elle a lancé un outil de surveillance plus limité, qui inclurait une évaluation annuelle de tous les États membres, laquelle se cantonnerait à certaines composantes de l'état de droit seulement; la première publication est prévue pour septembre 2020<sup>362</sup>.

### 5.2.1. Le champ d'application: quelles sont les valeurs de l'Union qui sont évaluées dans le cadre du cycle d'examen de l'état de droit de la Commission?

Comme l'indique la Commission dans sa communication sur le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union, son **cycle d'examen de l'état de droit** vise à **identifier les menaces qui pèsent sur l'état de droit avant d'adopter une réponse officielle à ces menaces**. Ces réponses possibles comprendraient le déclenchement du cadre pour l'état de droit, des procédures d'infraction et/ou le recours à l'article 7 du traité UE, ce qui ferait de ce nouvel outil un outil de surveillance à appliquer préalablement à tout dispositif de prévention ou d'application des valeurs de l'Union, afin d'obtenir les informations nécessaires pour décider de la marche à suivre. Comme la Commission l'a elle-même indiqué:

*«L'UE a un rôle légitime à jouer en soutenant les autorités nationales et en veillant à ce que les évolutions négatives soient prises en compte à un stade précoce. Le rôle des institutions de l'Union devrait être de faciliter la coopération et le dialogue afin d'éviter que des problèmes n'atteignent le*

<sup>357</sup> Voir note de bas de page n° 332, annexe, article 10.1.

<sup>358</sup> Ibid., annexe, article 10.2.

<sup>359</sup> Ibid., annexe, article 10.2.1.

<sup>360</sup> Ibid., annexe, article 10.3.

<sup>361</sup> Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, adoptée par la Commission le 17 janvier 2017, [SP\(2017\)16](#).

<sup>362</sup> [COM\(2019\) 343](#), p. 11.

*point où une réponse formelle est requise en vertu du cadre pour l'état de droit, par des procédures d'infraction ou par des actions au titre de l'article 7 du traité sur l'Union européenne»<sup>363</sup>.*

En ce qui concerne son **champ d'application**, la première édition du rapport de la Commission sur l'état de droit couvrira les «évolutions significatives» dans les États membres, tant positives que négatives, dans quatre domaines. Le champ d'application du rapport est limité à l'«**état de droit**», ce qui exclut les éléments liés à la démocratie et aux droits fondamentaux couverts par l'outil de surveillance proposé par le Parlement. La signification de l'expression «évolutions significatives» n'est pas claire pour l'instant, mais les grandes réformes législatives et les problèmes pratiques seront certainement couverts.

Les quatre domaines qui seront couverts par le rapport de la Commission sont les suivants<sup>364</sup>:

- Les systèmes judiciaires, et en particulier leur indépendance, leur qualité et leur efficacité<sup>365</sup>

**L'indépendance** comprend: la **nomination et la sélection des juges et des procureurs**; l'**inamovibilité** des juges, y compris les transferts de juges et la révocation; la **promotion** des juges et des procureurs; le **répartition des affaires** dans les tribunaux; l'indépendance (ce qui inclut la composition et la nomination des membres) et les pouvoirs de **l'organe chargé de protéger l'indépendance** du pouvoir judiciaire; **l'obligation de rendre compte** des juges et des procureurs, notamment le régime disciplinaire et les règles éthiques; la rémunération ou les primes des juges et des procureurs; l'indépendance ou l'autonomie du ministère public; l'indépendance du barreau (chambre/association des avocats); et les **évolutions significatives** susceptibles d'influencer la perception que le grand public a de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

La **qualité** de la justice comprend: l'**accessibilité** des tribunaux (par exemple, les frais de justice, l'aide juridictionnelle); les **ressources** du pouvoir judiciaire (humaines et financières); l'utilisation d'**outils d'évaluation** et de normes (par exemple, systèmes TIC pour la gestion des affaires, statistiques judiciaires, surveillance, évaluation et enquêtes auprès des utilisateurs des tribunaux ou des professionnels du droit).

**L'efficacité** du système judiciaire comprend la durée des procédures et l'exécution des décisions.

- Le cadre en matière de lutte contre la corruption

Cela comprend: la **capacité du cadre institutionnel à lutter contre la corruption** (prévention, enquêtes et poursuites), notamment celle des autorités (par exemple, les agences et organismes nationaux) chargées de la prévention, de la détection, des enquêtes et des poursuites en matière de corruption; les ressources allouées (ressources humaines, financières, juridiques et pratiques, en fonction des besoins); la **prévention**; le cadre relatif à l'intégrité: les règles en matière de déclaration des actifs, le lobbying, le pantouflage et la **transparence** générale du processus décisionnel public (notamment l'accès du public à l'information); les **règles sur la prévention des conflits d'intérêts** dans le secteur public; les mesures mises en place pour assurer la **protection des lanceurs d'alerte** et encourager la

<sup>363</sup> [COM\(2019\) 343](#), p. 9.

<sup>364</sup> Commission européenne, [Annual Rule of Law Report-Stakeholder consultation](#).

<sup>365</sup> Le rapport va au-delà du tableau de bord de la justice évoqué à la section 3.2, car il s'appuie sur un plus grand nombre de sources et conduira à une évaluation qualitative.

dénonciation de la corruption; les **secteurs présentant un risque élevé de corruption** dans un État membre et les mesures pertinentes prises ou envisagées pour prévenir la corruption dans ces secteurs (par exemple, marchés publics, soins de santé, autres); toute **autre mesure pertinente** pour prévenir la corruption dans les secteurs public et privé; les mesures répressives; la **pénalisation de la corruption** et des infractions associées; la mise en œuvre de sanctions (pénales et non pénales) pour les infractions de corruption (y compris pour les personnes morales); les **obstacles potentiels aux enquêtes et aux poursuites** dans les affaires de corruption complexes et de haut niveau (par exemple, la réglementation sur l'immunité politique).

➤ Certaines questions relatives au **pluralisme des médias**

Ces questions concernent les **autorités et organes de régulation des médias**; l'indépendance, les pouvoirs d'exécution et l'adéquation des ressources des autorités et organes des médias; les conditions et procédures de nomination et de licenciement du responsable ou des membres de l'instance collégiale des autorités et organes des médias; la **transparence de la propriété des médias et l'ingérence du gouvernement**; l'attribution transparente de la publicité d'État (notamment toute règle en vigueur sur la question); les campagnes d'information du public sur les questions liées à l'état de droit (par exemple, sur les juges et les procureurs, les journalistes, la société civile); les règles régissant la transparence de la propriété des médias, le cadre pour la **protection des journalistes**; les règles et pratiques garantissant l'indépendance et la sécurité des journalistes et protégeant l'activité journalistique et des autres médias de l'ingérence des autorités publiques; la **capacité des forces de l'ordre à assurer la sécurité des journalistes** et à enquêter sur les attaques dont ils font l'objet; l'**accès à l'information et aux documents publics**.

➤ Autres questions institutionnelles relatives au système de freins et de contrepoids

Ce domaine couvre le **processus d'élaboration et d'adoption des lois**; les consultations des parties prenantes ou du public (en particulier la consultation du pouvoir judiciaire sur les réformes judiciaires), la **transparence du processus législatif**, les règles relatives aux procédures accélérées et aux **procédures d'urgence** et leur utilisation (par exemple, le pourcentage de décisions adoptées en procédure d'urgence/accélérée par rapport au nombre total de décisions adoptées); le régime de **contrôle constitutionnel** des lois; les autorités indépendantes; l'indépendance, les capacités et les pouvoirs des **institutions nationales des droits de l'homme**, des institutions de médiation et des organismes de promotion de l'égalité; l'accessibilité et le **contrôle juridictionnel** des décisions administratives; les modalités de publication des décisions administratives et la portée du contrôle juridictionnel; l'**exécution par l'administration publique** et les institutions de l'État des décisions judiciaires définitives.

## 5.2.2. La procédure: comment est appliqué le cycle d'examen de l'état de droit?

Le cycle d'examen de l'état de droit de la Commission est un **outil de surveillance annuel** dans le cadre duquel la **Commission** est la principale responsable de l'évaluation de la situation dans les États membres en ce qui concerne les critères évoqués ci-dessus. S'agissant des normes à appliquer, l'évaluation se fondera sur des exigences et normes européennes reconnues, notamment les obligations pertinentes découlant du droit de l'Union, de la jurisprudence de la CJUE, de la

jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des normes du Conseil de l'Europe<sup>366</sup>. Le rapport fournira une **évaluation qualitative** à la lumière de ces normes et s'attachera à produire une synthèse des évolutions significatives, précédée d'une brève description factuelle du cadre juridique et institutionnel pertinent pour chaque pilier. En outre, le rapport présentera à la fois les **problèmes et les aspects positifs, notamment les bonnes pratiques**. En outre, la Commission indique que **tous les États membres** feront l'objet d'une évaluation qualitative, «tout en faisant preuve de proportionnalité au regard de la situation et de son évolution dans le plein respect du principe d'égalité des États membres»<sup>367</sup>. En pratique, cela signifie que les rapports concernant les États membres confrontés à plusieurs problèmes liés à l'état de droit pourraient être plus longs. Enfin, ces rapports s'appuieront sur un dialogue étroit avec les États membres, sur des visites nationales, sur les contributions des parties prenantes et sur toutes les autres sources pertinentes. Les rapports et les ressources utilisés seront mentionnés dans le rapport<sup>368</sup>.

Outre les sources d'information telles que l'**EFRIS**, la Commission a **consulté des organisations internationales et des associations professionnelles** lors de la préparation de son rapport sur l'état de droit<sup>369</sup>. Elle s'est en outre appuyée sur un **réseau de points de contact** en matière d'état de droit, désignés par leurs États membres aux fins de l'échange d'informations et du dialogue<sup>370</sup>. Les contributions reçues de la part des États membres sur l'état des lieux dans les quatre domaines prioritaires seront publiées sur le site internet de la Commission, avec l'accord des États membres. En outre, la Commission s'appuie sur une **consultation ciblée des parties prenantes**, à laquelle il était possible de contribuer jusqu'au 4 mai 2020. Les parties prenantes ont été invitées à présenter les évolutions significatives au niveau de l'Union européenne de manière horizontale (concernant certains ou tous les États membres de l'Union) et/ou au niveau des États membres, en se concentrant principalement sur les évolutions depuis janvier 2019. Les contributions reçues de la part des parties prenantes seront publiées sur le site internet de la Commission, pour les parties prenantes qui y consentent. La Commission a également effectué des visites nationales virtuelles. Avant la publication du rapport sur l'état de droit en septembre, les États membres auront la possibilité de présenter des observations sur les parties analytiques du rapport consacrées à l'évaluation qui concerne leur pays.

Bien que la Commission n'ait pas donné beaucoup de détails sur la réponse exacte que le **Parlement et le Conseil** devraient donner au rapport annuel sur l'état de droit<sup>371</sup>, les deux institutions **sont encouragées à prendre en considération le rapport sur l'état de droit dans leurs discussions**. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont également incités à intensifier la **coopération** et le dialogue **interparlementaires** sur les questions d'état de droit, élément repris également dans la résolution d'initiative législative du Parlement<sup>372</sup>. Comme nous l'avons expliqué à la section 5.3, la présidence du Conseil a proposé de prendre le rapport annuel de la Commission pour point de départ des dialogues annuels du Conseil sur l'état de droit, même si le champ

<sup>366</sup> Liste des critères de l'État de droit établie par la Commission de Venise; [liste des critères de l'État de droit](#), adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016); Commission européenne, European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, Ares(2020)1737645 — 24 mars 2020.

<sup>367</sup> Commission européenne, European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, Ares(2020)1737645 — 24 mars 2020.

<sup>368</sup> Ibid.

<sup>369</sup> [COM\(2019\) 343](#), p. 11.

<sup>370</sup> Ibid.

<sup>371</sup> Communication de la Commission intitulée «Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union — Plan d'action», [COM\(2019\) 343](#), 17 juillet 2019.

<sup>372</sup> Commission européenne, European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, Ares(2020)1737645 - 24/03/2020.

d'application et les résultats des discussions au sein du Conseil et les suites qui y seront éventuellement données ne sont pas encore clairement définis<sup>373</sup>.

### 5.2.3. Quatre différences essentielles entre les initiatives du Parlement et de la Commission et leur incidence sur l'efficacité des actions entreprises pour assurer le respect des valeurs de l'Union

Les **quatre différences essentielles** entre les initiatives du Parlement et de la Commission concernent la **base juridique** choisie pour fonder l'exercice de surveillance envisagé, le **périmètre** de cet exercice de surveillance, les **parties prenantes** concernées et les éventuelles mesures de **suivi**.

Tableau 6 — Surveillance des valeurs de l'Union: quatre différences essentielles entre le mécanisme proposé par le Parlement et le mécanisme adopté par la Commission

	Parlement européen	Commission européenne
Base juridique	Article 295 — Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) (accord interinstitutionnel)	Suivi assuré par la Commission en tant que «gardienne des traités», conformément à l'article 17, paragraphe 1, du traité UE
Qu'est-ce qui est évalué?	La démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux	L'état de droit (rapports distincts sur la démocratie et les droits fondamentaux)
Qui évalue?	Panel d'experts indépendants	Commission
Quel suivi?	Cycle de politiques DEF de l'Union; la Commission procède à une surveillance supplémentaire et/ou active des procédures supplémentaires (par exemple, la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE ou la procédure prévue à l'article 258, du traité FUE)	Débats interparlementaires au sein du Parlement européen et discussions au Conseil

Source: synthèse des auteurs.

Premièrement, **aucun accord interinstitutionnel ne sous-tend le travail de la Commission**. Or, un tel accord permettrait de garantir la sécurité juridique<sup>374</sup> et la coordination entre la Commission, le Parlement et le Conseil, notamment en ce qui concerne **le champ d'application, la méthodologie et le suivi** de leurs exercices de surveillance. Dans le cadre d'un accord interinstitutionnel, la coopération pourrait notamment être mise en place sous la forme d'une programmation et d'échanges réguliers en vue de parvenir à une **conception commune aux institutions de l'Union concernant les méthodologies utilisées pour évaluer le respect de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux**. Parallèlement, le modèle choisi par la Commission européenne ressemble à celui du Semestre économique, dans le cadre duquel le Parlement joue un rôle mineur et lors duquel le Conseil se voit reprocher de vider de nombreuses

<sup>373</sup> Conclusions de la présidence — Évaluation du dialogue annuel sur l'état de droit, [document du Conseil 14173/19](#) du 19 novembre 2019, point 11: «nous invitons la Commission à associer étroitement les États membres à l'élaboration de son rapport sur l'état de droit et à publier ce rapport bien avant le dialogue annuel du Conseil sur l'état de droit qui doit se tenir à l'automne au sein du Conseil des affaires générales, afin que les États membres puissent présenter des observations complémentaires et que le dialogue puisse être dûment préparé».

<sup>374</sup> van Ballegooij W., [European added value of an EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental rights, preliminary assessment](#), EPRS, avril 2020, p. 4.

recommandations de la Commission de leur substance<sup>375</sup>, même si, durant le Semestre, le dernier mot appartient au Conseil, alors que c'est la Commission qui rédigera le rapport sur l'état de droit.

Deuxièmement, le **Parlement a envisagé un périmètre plus large** pour l'exercice de surveillance, prenant également en compte les éventuelles menaces pour la démocratie et les droits fondamentaux, alors que la Commission prévoit de se concentrer uniquement sur certaines composantes de l'état de droit. Néanmoins, la Commission publie un rapport annuel sur

#### Encadré 12 — Exemples montrant comment les valeurs de l'Union sont liées entre elles

##### 1: Protection des minorités — la situation des Roms

La communauté rom est toujours victime d'[antitsiganisme](#), notamment de formes institutionnelles de discrimination et d'exclusions et expulsions forcées. Comme le conclut une récente [évaluation de la mise en œuvre européenne](#) des stratégies nationales d'intégration des Roms: «Pour réussir, les mesures d'inclusion des Roms dans tous les domaines politiques doivent être liées à des valeurs communes et inclure la sensibilisation du grand public». Une [étude du CEPS](#) menée pour le département thématique du Parlement conteste le postulat selon lequel la situation des Roms devrait être traitée comme un défi d'«intégration», qu'il convient de relever au moyen de politiques socio-économiques, et non comme un «antitsiganisme» historiquement enraciné, contre lequel il faut lutter au moyen de l'état de droit et de mesures de justice transitionnelle. Le CEPS appelle donc à la mise en place d'un «[mécanisme](#) qui pourrait enregistrer et prévenir ou corriger les formes institutionnelles de discrimination, comme la diffusion de discours haineux à l'égard des Roms et d'autres minorités ethniques, linguistiques et religieuses de la part de hauts responsables politiques, ou l'utilisation abusive des fonds européens alloués à l'intégration des Roms».

##### 2: Surveillance massive

La [surveillance massive](#) des citoyens de l'Union par des services de renseignement a fait l'objet de nombreux débats dans le cadre de plusieurs résolutions du Parlement, suite à l'[enquête de la commission LIBE](#) sur cette question. Les préoccupations à cet égard concernent non seulement le manque de contrôle et d'une supervision efficace des services de renseignement, mais aussi les menaces qui pèsent sur l'état de droit, notamment du fait de la violation du secret professionnel des avocats et d'un certain nombre d'atteintes aux droits fondamentaux, comme la liberté d'expression et les droits à la vie privée et à la protection des données. Comme l'indique une [résolution du Parlement de 2014](#): «le respect de la vie privée n'est pas un droit de luxe, mais constitue la pierre angulaire de toute société libre et démocratique».

l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>376</sup>. Au demeurant, le programme de travail de la Commission pour 2020 prévoit un plan d'action européen en faveur de la démocratie, qui vise à lutter contre la désinformation et à s'adapter à l'évolution des menaces et des manipulations, ainsi qu'à soutenir des médias libres et indépendants<sup>377</sup>. Il s'agit là de publications autonomes qui ne couvrent que partiellement les aspects retenus par le Parlement. L'approche du Parlement prend également en considération le lien entre toutes les valeurs de l'Union, comme l'illustrent deux exemples concernant les **Roms et la surveillance de masse** (voir encadré 12). Ces exemples montrent que la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux sont des valeurs indissociables.

Troisièmement, la **Commission reste opposée à la participation d'un panel d'experts indépendants**, ainsi que le propose le Parlement européen dans sa résolution de 2016, en invoquant des préoccupations relatives à «la légitimité, l'équilibre des contributions et la responsabilité à l'égard des résultats»<sup>378</sup>. Le principal argument semble être que la Commission estime que la participation d'un tel panel est incompatible avec son rôle de

<sup>375</sup> Delivorias A. et Scheinert C., [Introduction...](#), section 3.1.

<sup>376</sup> Commission européenne — [Rapports annuels sur l'application de la Charte](#).

<sup>377</sup> [COM\(2020\) 37](#), p. 8.

<sup>378</sup> Note de bas de page n° 332, annexe, article 7. [COM\(2019\) 343](#), p. 12.

«gardienne des traités»<sup>379</sup>. À contrario, Pech *et al.* ont critiqué la forte participation des points de contact nationaux, car elle augmente en partie le risque que «les États membres qui ne respectent pas l'état de droit désignent un point de contact qui n'est pas neutre politiquement»<sup>380</sup>. La question essentielle qui se pose ici n'est pas seulement de savoir *qui* doit participer à la surveillance: il convient également **de considérer la manière dont la surveillance est effectuée**. L'analyse doit notamment être **solide sur le plan scientifique** et fournir une **évaluation indépendante, impartiale et globale**, dans le sens où le croisement des informations permet de replacer les violations individuelles dans leur contexte, tant au sein de l'État membre concerné qu'en ce qui concerne les liens et les conséquences transnationales. La **participation d'experts universitaires**, notamment pour concevoir la méthodologie et fournir une analyse contextuelle, pourrait **garantir le respect de ces critères**.

Quatrièmement, le Parlement envisageait la **publication du rapport complet**, incluant les contributions des États membres et les recommandations spécifiques par pays, et entendait que celui-ci serve de point de départ aux **conclusions du Conseil** et à l'adoption d'une **résolution du Parlement** à la suite d'un débat interparlementaire. Cette procédure pourrait ensuite aboutir à un appel à la **Commission afin qu'elle prenne des mesures** telles qu'une surveillance renforcée, le lancement de procédures d'infraction, l'instauration d'un dialogue en matière de démocratie, d'état de droit et de droits fondamentaux ou encore la mise en œuvre de procédures visant à faire respecter les valeurs de l'Union au titre de l'article 7, paragraphes 1 et 2, du traité UE. Toutefois, comme l'a montré le non-respect des recommandations spécifiques par pays formulées dans le cadre du Semestre européen consacré à la corruption et au fonctionnement des systèmes judiciaires<sup>381</sup>, **les recommandations qui ne sont pas assorties de la menace de sanctions ne permettront pas d'aboutir à une meilleure application des valeurs de l'Union**. La Commission, compte tenu de ses prérogatives, ne fait pas sienne les recommandations du Parlement dans son approche. Elle encourage plutôt les débats interparlementaires au sein du Parlement et du Conseil. Toutefois, cette position suscite des interrogations quant à **la manière dont sera assurée la cohérence entre les différents éléments de la boîte à outils de l'Union permettant de surveiller et d'assurer le respect des valeurs de l'Union**. En particulier, il est difficile de savoir quelle suite, si tant est qu'il y en ait une, sera donnée à l'issue des discussions au Conseil, au Parlement européen et dans les parlements nationaux. Il est difficile de savoir dans quelle mesure ces discussions influenceront l'élaboration du deuxième rapport annuel sur l'état de droit, le lancement d'évaluations spécifiques telles que celle prévue à l'article 70 du traité FUE, ou les fonds spécifiques, notamment ceux prévus dans la proposition parallèle sur la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit, examinée dans la section 5.4. ci-dessous.

Une évaluation finale de l'efficacité comparative des deux mécanismes ne pourra être effectuée qu'une fois le rapport de la Commission publié, en tenant compte des recommandations formulées dans le nouveau rapport d'initiative législative du Parlement. Dans l'évaluation de la valeur ajoutée européenne de 2016, qui exprime un soutien en faveur de la proposition d'initiative législative du Parlement, il est conclu que le pacte DEF proposé par le Parlement clarifierait le périmètre de l'action de l'Union et la répartition des compétences entre les institutions de l'Union dans le domaine du contrôle du respect des valeurs de l'Union et de l'application ultérieure de ces valeurs. Cette évaluation a montré que cela pouvait être fait à un coût relativement faible, en particulier si les synergies adéquates étaient trouvées avec les organisations internationales. Le pacte aurait par ailleurs des avantages importants: il favoriserait notamment la confiance mutuelle, mettrait en place

<sup>379</sup> Article 17, paragraphe 1, du traité UE; article 258 du traité FUE.

<sup>380</sup> Pech L. *et al.*, [The Commission's Rule of Law Blueprint for Action: A Missed Opportunity to Fully Confront Legal Hooliganism](#), Reconnect blog, 4 septembre 2019.

<sup>381</sup> Angerer J, Ciucci M., Sakudo M., Thomson M., [Country-Specific Recommendations for 2018 and 2019, A tabular comparison and an overview of implementation](#), étude DG IPOL, PE 634.401, 2019; voir la section 3.1.

les conditions matérielles pour l'exercice effectif des droits fondamentaux, permettrait d'attirer davantage d'investissements et assurerait des normes de qualité de vie plus élevées<sup>382</sup>.

### 5.3. La révision des dialogues du Conseil sur l'état de droit: un exercice périodique d'évaluation par les pairs?

Parallèlement à l'exercice de révision du cadre pour l'état de droit entrepris par la Commission, décrit à la section 5.2, le Conseil a également engagé une révision de ses dialogues annuels sur l'état de droit. L'exercice de révision a commencé au cours de la présidence finlandaise de 2019, sur la base d'un document de réflexion et d'un questionnaire envoyé aux délégations nationales le 27 septembre 2019<sup>383</sup>, et s'est achevé par l'adoption des conclusions de la présidence<sup>384</sup>, qui n'ont été soutenues (ou non contestées) que par 26 États membres. Adoptées alors que les États membres débattaient de la création d'un mécanisme d'évaluation périodique par les pairs de l'état de droit fondé sur une proposition présentée par la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas en marge de la réunion du Conseil des affaires générales du 29 mars 2019<sup>385</sup>, les conclusions de la présidence finlandaise proposent **de renforcer les dialogues annuels du Conseil** en les transformant en un «**bilan annuel de la situation et des principales évolutions en matière d'état de droit**» dans les États membres et dans l'Union dans son ensemble. De manière similaire, l'actuelle **présidence allemande du Conseil** a proposé de coordonner les dialogues annuels du Conseil sur l'état de droit avec le rapport de la Commission sur l'état de droit, en organisant deux discussions distinctes sur le contenu du rapport au sein du Conseil<sup>386</sup>.

#### 5.3.1. Portée des dialogues révisés: quelles sont les valeurs de l'Union qui seraient surveillées par ce mécanisme?

Conformément aux conclusions de la présidence finlandaise et au programme présenté par la présidence allemande, les dialogues annuels du Conseil se tiendraient chaque automne et **s'appuieraient sur le rapport annuel de la Commission sur l'état de droit**, créant ainsi des synergies entre l'exercice de surveillance annuel de la Commission et les dialogues entre les États membres. Les dialogues, qui sont actuellement des débats thématiques sur des sujets spécifiques, évolueraient alors pour prendre la forme d'un **débat plus complet sur la situation réelle dans les États membres et dans l'Union** en ce qui concerne le respect des valeurs de l'Union. Toutefois, si la portée des dialogues du Conseil se limite aux questions analysées par la Commission dans son rapport annuel sur l'état de droit, le bilan qui en sera tiré risque d'être lui aussi limité, étant donné que la Commission entend concentrer son rapport annuel uniquement sur les questions liées à l'état de droit, comme expliqué à la section 5.2.1. En principe, le Conseil pourrait décider d'élargir la portée de ses dialogues à des éléments qui ne sont pas analysés dans le cadre du dialogue annuel de la Commission, ou il pourrait également opter pour l'organisation d'un dialogue annuel visant à débattre du rapport de la Commission, en complément de dialogues thématiques destinés à aborder certains autres sujets. Les conclusions de la présidence finlandaise encouragent les formations spécialisées du Conseil à organiser des débats plus approfondis sur des questions spécifiques. Toutefois, il reste à voir si les futures présidences du Conseil décideront d'organiser ces

<sup>382</sup> Van Ballegooij W. et Evas T., «An EU mechanism...», chapitre 3; van Ballegooij W., [European added value of an EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental rights, preliminary assessment](#), EPRS, avril 2020.

<sup>383</sup> Présidence, [Questionnaire for the Member States on the review of the Council's annual rule of law dialogue](#), 27 septembre 2019, 12584/19.

<sup>384</sup> Conclusions de la présidence, [Evaluation of the annual rule of law dialogue](#), 19 novembre 2019, 14173/19.

<sup>385</sup> Royaume de Belgique, Affaires étrangères, [Contrôle des valeurs fondamentales: intensifions le dialogue!](#), 21 mars 2019

<sup>386</sup> Programme de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne, [Together for Europe's recovery](#), p. 18.

débats thématiques ou d'étendre par d'autres moyens possibles la portée des dialogues du Conseil à des sujets qui ne sont pas analysés par la Commission dans son rapport.

### 5.3.2. Procédure et résultats possibles des futurs dialogues annuels du Conseil

En ce qui concerne la procédure que suivra le Conseil, de nombreuses questions restent encore sans réponse. La présidence finlandaise a proposé que le Conseil se réunisse **chaque automne** dans sa formation «Affaires générales» après la présentation du rapport annuel de la Commission, et que le rapport de la Commission soit utilisé pour orienter le débat<sup>387</sup>. La présidence allemande a précisé plus avant le projet, indiquant que **deux discussions auraient lieu**: une discussion annuelle, portant sur l'ensemble du rapport et ses aspects horizontaux, et une discussion semestrielle sur les premiers chapitres du rapport consacrés aux pays, de sorte que tous les États membres soient traités à tour de rôle<sup>388</sup>. Les préparatifs en vue du dialogue annuel ne seraient pas basés sur le seul rapport de la Commission, car les conclusions de la présidence finlandaise encouragent également la présidence du Conseil en charge du dialogue à organiser des échanges plus interactifs (par exemple, des séminaires avec les parties prenantes). Les conclusions de la présidence finlandaise et le programme de la présidence allemande soulignent également que le dialogue devrait être **constructif et inclusif**, mais également **complet, authentique et interactif**, permettant ainsi des échanges sur les évolutions, tant positives que négatives, entre les délégations nationales.

Cependant, de nombreuses questions restent sans réponse. Nous ne savons pas comment les discussions se dérouleront réellement, sur quelles questions elles porteront et quelles possibilités auront les États membres d'exposer leur point de vue ou de poser des questions aux autres États membres. Par ailleurs, nous ignorons si les discussions seront rendues publiques ou ce que seront les résultats de l'exercice, notamment en ce qui concerne le suivi des éventuelles conclusions relatives à des États membres spécifiques et à des défaillances. Toutes ces questions sont pertinentes et pourraient transformer les dialogues du Conseil dans leur forme actuelle en un **véritable mécanisme d'évaluation par les pairs**, en particulier si le débat est structuré de manière à permettre aux délégations nationales d'examiner la situation dans chaque pays, si les conclusions sur l'état des lieux et les éventuelles lacunes sont rendues publiques et si un suivi approprié de ces conclusions est assuré. Étant donné que ces questions doivent encore être tranchées, il n'est pas encore possible d'évaluer de manière adéquate ces dialogues annuels du Conseil révisés.

## 5.4. La conditionnalité budgétaire en rapport avec l'état de droit telle que proposée (mécanisme de sanctions financières)

Comme nous l'avons analysé dans les sous-sections précédentes, la plupart des nouveaux mécanismes proposés par les institutions de l'Union pour renforcer la boîte à outils de l'Union destinée à remédier aux manquements des États membres en matière de respect des valeurs de l'Union sont de nature à permettre une surveillance et visent à améliorer l'évaluation de la situation sur le terrain. Cependant, dans le cadre de la préparation du cadre financier pluriannuel 2021-2027<sup>389</sup>, la Commission européenne a proposé de renforcer les mécanismes actuels à l'aide d'un nouvel outil d'application de la loi qui établirait un lien entre financements de l'Union et respect de l'état de droit. À cette fin, le 3 mai 2018, la **Commission a présenté une proposition de règlement qui introduirait une conditionnalité générale en rapport avec l'état de droit** dans la législation

<sup>387</sup> Conclusions de la présidence, [Évaluation...](#), p. 2.

<sup>388</sup> Programme de la présidence allemande..., p. 18.

<sup>389</sup> Pour une analyse générale du CFP 2021-2027, voir notamment l'analyse approfondie de l'EPRS sur le sujet: Parry M. et Sapala M., [«Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres: analyse de la proposition de la Commission](#) (PE 625.148, EPRS, juillet 2018).

financière de l'Union, qui s'appliquerait en cas de violations systémiques de ces valeurs de l'Union<sup>390</sup>. La Commission a fondé sa proposition sur l'article 322, paragraphe 1, point a), du traité FUE et sur l'article 106 bis du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, bien que certains auteurs<sup>391</sup> ainsi que le service juridique du Conseil<sup>392</sup> aient exprimé des inquiétudes concernant le lien entre le mécanisme proposé et l'article 7 du traité UE.

**Les conditionnalités ne sont pas un mécanisme nouveau dans le droit de l'Union européenne**<sup>393</sup>, et sont notamment appliquées dans le cadre de l'adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM), constituant même «un élément déterminant de l'intégration européenne et du processus d'élargissement»<sup>394</sup>. En réalité, comme l'a fait remarquer Maria José Rangel de Mesquita, «le nouveau mécanisme proposé dans le cadre du CFP 2021-2027 n'est pas aussi novateur que ce qu'on pourrait penser à première vue, puisqu'il reprend un concept adopté dans le cadre du précédent CFP (2014-2020), en vertu duquel une proposition contenant des mesures similaires — établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens (ESI) et une bonne gouvernance économique — a été incluse dans le règlement de 2013 portant dispositions communes relatives aux fonds structurels, afin de suspendre, totalement ou partiellement, les paiements au titre des Fonds structurels aux États membres qui ne respecteraient pas la limite de 3 % de déficit (déficits budgétaires excessifs)»<sup>395</sup>.

Les règlements existants concernant le budget de l'Union prévoient des règles appelées «**conditions liés aux dépenses**»<sup>396</sup>. Ces règles ont vu le jour dans les années 80 et ont d'abord été utilisées dans les politiques extérieures de l'Union, avant de s'appliquer à la politique de cohésion. Elles se définissent généralement comme une «condition dont dépendent les avantages financiers accordés par l'Union, visant à poursuivre des objectifs politiques de l'Union européenne plus larges au niveau des États membres»<sup>397</sup>. Les conditions sont fixées dans les règlements propres à chaque Fonds et peuvent s'appliquer aux États membres ou aux bénéficiaires finaux. Certaines des conditions doivent être satisfaites avant le versement des fonds (**conditions ex ante**), d'autres s'appliquent aux dernières étapes du processus de mise en œuvre ou portent sur les résultats et, si elles ne sont pas satisfaites, peuvent entraîner l'arrêt des paiements (**conditions intermédiaires et ex post**)<sup>398</sup>. Certains auteurs soulignent que «les conditions ex ante existantes appliquées aux Fonds

<sup>390</sup> [Proposition](#) de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, Bruxelles, 2 mai 2018, COM(2018) 324 final, référence de la procédure législative: 2018/0136(COD).

<sup>391</sup> Voir Rangel de Mesquita M., «[European Union values, Rule of Law and the Multiannual Financial Framework 2021-2027](#)», *ERA Forum*, vol. 19(2), 2018, p. 290 à 292.

<sup>392</sup> Le contenu de l'avis juridique a été repris le 29 octobre 2019 par [Politico](#) et le 31 octobre 2018 par [Agence Europe](#). Le 30 octobre 2019, le professeur Laurent Pech a présenté une [demande](#) au Conseil en vue d'obtenir le document, mais le Conseil a [refusé](#) en expliquant que «les questions juridiques abordées dans le document demandé sont controversées et les différentes parties prenantes à cette procédure législative ont exprimé des positions divergentes. Les débats en cours sont par conséquent très sensibles». Le 10 décembre 2019, le titre et les premières pages du document ont été [mis à disposition](#), mais la section III, consacrée à l'«analyse juridique» et d'une importance essentielle, a été entièrement supprimée. Au moment de la rédaction de la présente étude, le document n'est donc pas encore publié.

<sup>393</sup> Halmai G., «[The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality](#)», *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 11, 2019, p. 172.

<sup>394</sup> Heinemann F., op. cit., p. 298.

<sup>395</sup> Rangel de Mesquita M., «European Union values...», p. 290 et 291.

<sup>396</sup> Mańko R. et Sapala M., [Protecting the EU budget against generalised rule of law deficiencies](#), publication Briefing de l'EPRS, PE 630.299, 2<sup>e</sup> éd., juin 2020, p. 3.

<sup>397</sup> Viță V., «[Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality](#)», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, p. 116 à 143.

<sup>398</sup> Mańko R. et Sapala M., «Protecting...», *ibid.*

structurels et d'investissement européens ont déjà augmenté la charge administrative pesant sur les autorités de gestion nationales et sur la Commission elle-même»<sup>399</sup>.

Jusqu'à présent, les défaillances en matière d'état de droit n'ont pas été abordées explicitement dans le cadre des conditions liées aux dépenses, bien que certains universitaires affirment que l'article 142, point a), du règlement portant dispositions communes<sup>400</sup>, qui prévoit que les paiements au titre des Fonds structurels et d'investissement européens peuvent être suspendus s'«il existe une insuffisance grave dans le bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel, qui a mis en péril la participation de l'Union au programme opérationnel et pour laquelle les mesures de correction n'ont pas été prises», pourrait être appliqué en cas de défaillances en matière d'état de droit car, comme l'affirment ces auteurs, «un pays qui ne respecte pas l'état de droit ne peut pas mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle efficaces»<sup>401</sup>.

La période de programmation 2014-2020 a été marquée par une **transition nette vers une gouvernance à la conditionnalité**, en lien avec une nouvelle approche des finances de l'Union axée sur les résultats<sup>402</sup>. Actuellement, les règles de conditionnalité sont surtout appliquées dans les dépenses de l'Union en matière de cohésion (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen et Fonds de cohésion), d'agriculture et de pêche (Fonds européen agricole pour le développement rural et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) et d'affaires intérieures [Fonds «asile, migration et intégration» et Fonds de sécurité intérieure (FSI)]<sup>403</sup>. Toutefois, l'utilisation des dispositions et des outils disponibles a jusqu'à présent été prudente, leur conception a été critiquée par la Cour des comptes européenne<sup>404</sup> et, selon une étude réalisée pour le Parlement européen, leur effet est jugé incertain<sup>405</sup>. Dans ce contexte, la proposition de règlement est sans aucun doute «la plus puissante sur le plan financier, la plus difficile sur le plan juridique, la plus forte sur le plan politique et constitue, sur le plan constitutionnel, **de loin la conditionnalité la plus importante jamais proposée** dans les politiques internes de l'Union»<sup>406</sup>.

Néanmoins, il convient de noter que la proposition présentée par la Commission est à l'heure actuelle (septembre 2020) **toujours en cours d'examen par les colégislateurs**, que le Parlement a modifié de manière substantielle la proposition de la Commission (voir le tableau ci-dessous pour un premier aperçu) et que les négociations interinstitutionnelles n'ont pas commencé<sup>407</sup>, ce qui rend extrêmement difficile l'analyse de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit au regard

<sup>399</sup> Šelih J., Bond I. et Dolan C., [Can EU funds promote the rule of law in Europe?](#), Centre for European Reform, 2017, p. 13.

<sup>400</sup> [Règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

<sup>401</sup> Halmai, «The Possibility...», p. 187; Kelemen R.D. et Scheppele, K.L., publication sur le blog [Verfassungsblog](#) (10 septembre 2018).

<sup>402</sup> Maňko R. et Sapała M., «Protecting...», *ibid.*

<sup>403</sup> Voir par exemple l'article 19 du [règlement 1303/2013](#).

<sup>404</sup> [Rapport spécial n° 15/2017 de la Cour des comptes européenne](#): Conditions ex ante et réserve de performance dans les dépenses de cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces.

<sup>405</sup> Viță V., [Research for REGI Committee — Conditionalities in Cohesion Policy](#), PE 617. 498, septembre 2018.

<sup>406</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>407</sup> Pour un aperçu détaillé des procédures législatives, voir les deux briefings législatifs préparés par l'EPRS: Maňko R., [Protecting the EU budget against generalised rule of law deficiencies](#), (première édition, novembre 2018). Maňko R. et Sapała M., *op. cit.* Pour obtenir les informations les plus récentes et les plus concises sur l'état d'avancement du dossier législatif, voir le «train législatif» de l'EPRS: Karoline Kowald, [CFP — Proposition de règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre](#), (dernière actualisation: 4 septembre 2020).

des trois questions abordées dans la présente étude (le champ d'application, la procédure et l'efficacité). En particulier, étant donné que la mesure en question est, d'un point de vue pratique, sans précédent, et que, de surcroît, on ne connaît pas la forme qu'elle prendra à l'issue des négociations interinstitutionnelles, la question de l'*efficacité* de l'outil (section 5.1.4 ci-dessous) ne peut être abordée que de manière hypothétique.

Le caractère hypothétique des discussions ci-dessous se trouve renforcé par le fait que, contrairement aux autres mesures examinées dans la présente étude, le mécanisme abordé dans ce chapitre n'a pas encore été mis en œuvre. On ne sait donc pas **quand et comment il pourrait être déclenché**. Les règles proposées par la Commission, même en incluant les amendements proposés par le Parlement, prévoient une marge d'appréciation extrêmement large lors de leur mise en œuvre<sup>408</sup>. Comme nous le montrerons plus loin dans ce chapitre, il n'existe **pas de mécanisme permettant de calculer automatiquement dans quelle proportion les fonds alloués à un État membre donné seraient touchés**, et la protection des bénéficiaires finaux n'est pas non plus automatique. Il convient donc de lire les sections qui suivent en gardant à l'esprit cette *mise en garde générale* concernant leur caractère hypothétique.

Tableau 7 — Aperçu de certains aspects de la proposition initiale de la Commission et de la résolution législative du Parlement

Objet	Proposition originale de la Commission	Résolution législative du Parlement
<i>Organes de décision</i>	Commission et Conseil	Commission, Parlement et Conseil
<i>Organes consultatifs</i>	---	Panel d'experts indépendants désignés par les parlements nationaux et le Parlement européen
<i>Procédure de prise de décision</i>	La Commission adopte une proposition qui peut faire l'objet d'un veto du Conseil par un vote à la majorité qualifiée inversée.	La Commission adopte une proposition qui peut faire l'objet d'un veto du Parlement (majorité des votes exprimés) ou du Conseil; le Parlement a en outre souligné la nécessité de conserver le vote à la majorité qualifiée inversée dans sa <a href="#">résolution</a> sur le CFP du 23 juillet 2020
<i>Protection des bénéficiaires finaux</i>	Obligations vis-à-vis des bénéficiaires finaux reprises par les États membres	Transfert obligatoire de fonds à la réserve budgétaire; possibilité de sanctions supplémentaires (compensation des fonds) à l'encontre de l'État membre en cas de non-respect; le Parlement a souligné la nécessité de protéger les bénéficiaires finaux dans sa <a href="#">résolution</a> sur le CFP du 23 juillet 2020

Source: synthèse des auteurs.

#### 5.4.1. Le champ d'application: quand ce mécanisme peut-il être activé?

La proposition initiale de la Commission limite le champ d'application du mécanisme aux cas de **défaillance généralisée de l'état de droit dans les États membres**, en définissant l'état de droit à l'article 2, point a), comme suit:

<sup>408</sup> Blauberger M. et van Hüllen V., «[Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?](#)», *Journal of European Integration*, 8 janvier 2020, DOI:10.1080/07036337.2019.1708337, p. 8.

*«les valeurs de l'Union consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, qui recouvre le principe de légalité, lequel suppose l'existence d'une procédure d'adoption du droit transparente, responsable, démocratique et pluraliste; la sécurité juridique; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif; une protection juridictionnelle effective devant des juridictions indépendantes et impartiales, y compris celle des droits fondamentaux; la séparation des pouvoirs et l'égalité devant la loi».*

Une défaillance générale de l'état de droit survient, conformément à l'article 2, point b), de la proposition, lorsqu'il y a *«une pratique ou omission répandue ou récurrente, ou une mesure des autorités publiques, qui porte atteinte à l'état de droit»*. L'article 3, paragraphe 2, présente **trois exemples de situations dans lesquelles une défaillance généralisée peut être constatée**: a) la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire; b) le fait de ne pas prévenir, corriger et sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques; c) la limitation de la disponibilité des voies de recours, l'inexécution des décisions de justice et la limitation de l'efficacité des enquêtes et des poursuites relatives à des violations du droit.

Pour que le mécanisme de sanction soit déclenché, la défaillance généralisée doit *«porter atteinte ou risquer de porter atteinte aux principes de bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union»* (article 3, paragraphe 1). Ces situations incluent notamment les atteintes: au bon fonctionnement des autorités de cet État membre exécutant le budget de l'Union, notamment dans le cadre des procédures de passation de marchés publics ou d'octroi de subventions, et lorsqu'elles procèdent au suivi et aux contrôles; au bon fonctionnement des services chargés des enquêtes et du ministère public dans le cadre de la répression de la fraude, de la corruption ou d'autres infractions au droit de l'Union relatif à l'exécution du budget de l'Union; au contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes d'actes ou d'omissions des autorités mentionnées aux points a) et b); à la prévention et à la sanction de la fraude, de la corruption ou d'autres infractions au droit de l'Union relatif à l'exécution du budget de l'Union; au recouvrement de fonds indûment versés; et à la coopération efficace et en temps utile avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen.

Dans sa résolution législative d'avril 2019, le **Parlement** a modifié l'article 2, point a), dans lequel est défini l'état de droit, en y conservant la référence à l'article 2 du traité UE et en y mentionnant également l'article 49 du traité UE, qui fixe les critères d'adhésion. La **liste des éléments clés de l'état de droit est également élargie** pour inclure les principes de non-discrimination, d'accès à la justice et d'impartialité des juridictions. Une référence à la charte des droits fondamentaux et aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme est également ajoutée. La notion de «défaillance généralisée» est définie à la fois à l'article 2, point b), et au nouvel article 2 bis. La définition de l'article 2, point b), est élargie par l'ajout explicite d'une référence aux «principes de bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union». **Une nouvelle définition détaillée des «défaillances généralisées»** est placée dans le nouvel article 2 bis. S'inspirant de l'article 3, paragraphe 2, points a) à c), de la proposition de la Commission, elle fait référence à cinq éléments:

- 1 **la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire**, notamment en imposant une quelconque limitation de la capacité d'exercer des fonctions judiciaires de manière autonome en intervenant de l'extérieur dans les garanties d'indépendance, en limitant les jugements sur ordre extérieur, en révisant arbitrairement les règles concernant la nomination ou les conditions d'emploi du personnel judiciaire, en exerçant une influence quelconque qui mette en péril l'impartialité du personnel judiciaire ou interférant avec l'indépendance de la profession d'avocat;
- 2 **le fait de ne pas prévenir, corriger et sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques**, y compris des autorités répressives, le retrait de

ressources financières et humaines perturbant leur bon fonctionnement ou le fait de ne pas veiller à l'absence de conflits d'intérêts;

- 3 **la limitation de la disponibilité et de l'efficacité des voies de recours**, notamment sous l'effet de règles de procédure restrictives, l'inexécution des décisions de justice ou la limitation de l'efficacité des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives à des violations du droit;
- 4 **la mise en péril de la capacité administrative d'un État membre à respecter les obligations découlant de l'adhésion à l'Union**, y compris la capacité de mettre effectivement en œuvre les règles, normes et politiques qui constituent le corpus du droit de l'Union;
- 5 **les mesures qui affaiblissent la protection de la communication confidentielle entre l'avocat et le client.**

Le concept de risques pour les intérêts financiers de l'Union (article 3) est élargi. De nouveaux éléments sont ajoutés à la définition, en particulier «le bon fonctionnement de l'économie de marché», notamment «dans le respect de la concurrence et des forces du marché» [article 3, paragraphe 1, point a bis)], ainsi que «le bon fonctionnement des autorités chargées du contrôle financier» [article 3, paragraphe 1, point a ter)]. La fraude fiscale est ajoutée à l'article 3, paragraphe 1, points b) et d), et un point distinct porte sur «la prévention et la répression de l'évasion et de la concurrence fiscales» [article 3, paragraphe 1, point e bis)].

#### 5.4.2. La procédure: le type de mécanisme prévu dans la proposition

La proposition prévoit la création d'un nouvel outil d'application de la loi qui ne s'appliquerait **qu'une fois et à la condition qu'une défaillance généralisée de l'état de droit se soit déjà produite** dans un État membre, permettant ainsi d'imposer des **sanctions**. Du point de vue de la procédure, il existe des différences significatives entre la proposition initiale de la Commission et les amendements du Parlement.

La proposition initiale de la Commission prévoit la participation à la procédure de deux institutions uniquement: **la Commission elle-même et le Conseil. Aucun rôle n'est proposé pour le Parlement européen, et aucun panel d'experts** ne sera consulté. La procédure est déclenchée par la Commission, qui envoie une notification écrite à l'État membre concerné (article 5, paragraphe 1). La Commission devrait prendre en compte les décisions de la CJUE, les rapports de la Cour des comptes européenne, ainsi que les conclusions et recommandations des «organisations internationales concernées» (article 5, paragraphe 2), vraisemblablement le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise, mais cela n'est pas précisé explicitement. Elle n'est pas tenue de prendre en compte les résolutions du Parlement européen, ni les avis préparés par les réseaux, tels que le Réseau judiciaire européen. La Commission peut également demander des informations supplémentaires à l'État membre concerné (article 5, paragraphe 3), que ce dernier est tenu de fournir (article 5, paragraphe 4). L'État membre peut formuler des observations, dont la Commission doit tenir compte (article 5, paragraphe 5).

À l'issue de ces phases préliminaires de la procédure, la Commission soumet **au Conseil une proposition d'acte d'exécution prévoyant des sanctions** (article 5, paragraphe 6). Le Conseil peut rejeter la proposition de la Commission à la majorité qualifiée (dite **majorité qualifiée inversée**) dans un délai d'un mois à compter de son adoption par la Commission (article 5, paragraphe 7). Si elle n'est pas rejetée dans ce délai, la décision est réputée adoptée. En outre, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, modifier la proposition de la Commission et adopter, à titre de décision, le texte modifié (article 5, paragraphe 8). Aucun rôle, même consultatif, n'est envisagé pour le Parlement européen ni aucune autre institution de l'Union à ce stade.

Malgré le **manque de transparence dans les procédures du Conseil**, les universitaires prédisent que cette partie de la proposition pourrait devenir «un sujet de controverse majeur entre les

gouvernements des États membres au cours des négociations législatives, en particulier en raison du large pouvoir discrétionnaire dont bénéficierait la Commission»<sup>409</sup>. De même, il est **probable que le Conseil considère la «majorité qualifiée inversée»**<sup>410</sup>, qui prévoit un seuil inférieur à celui de la procédure législative ordinaire, comme **contestable**, car elle «contourne les exigences liées aux quatre cinquièmes et à l'unanimité prévues par l'article 7, paragraphes 1 et 2, respectivement»<sup>411</sup>, comme le souligne Gabor Halmai. Armin von Bogdandy et Justyna Łacny signalent quant à eux que les traités ne prévoient pas de «vote à la majorité qualifiée inversée», ce qui, selon eux, **soulève inévitablement des questions** quant à la légalité des dispositions du projet de règlement»<sup>412</sup>.

À cet égard, il convient de mentionner le projet de conclusions du Conseil, présenté le 14 février 2020<sup>413</sup>. Au point 24 de ce document, il est proposé que les sanctions envisagées par la Commission soient **«approuvées par le Conseil à la majorité qualifiée»** (aucune mention n'est faite du Parlement et un vote à la majorité qualifiée inversée est exclu) et, au point 25, il est indiqué que la conditionnalité en rapport avec l'état de droit serait «distincte et indépendante par rapport aux procédures prévues par les traités et complémentaire de tout mécanisme d'évaluation par les pairs adopté pour l'avenir». Même si cette proposition n'a pas été adoptée (aucun accord n'ayant encore été trouvé sur le CFP au moment de la rédaction du présent document), elle donne une idée de la direction que le Conseil pourrait prendre.

Enfin, il convient de souligner que la proposition initiale de la Commission prévoit également une **procédure de levée des sanctions** (article 6). L'État membre sanctionné peut soumettre à la Commission des éléments montrant qu'il a remédié à la défaillance généralisée de l'état de droit ou que celle-ci n'existe plus (article 6, paragraphe 1). La Commission évalue ensuite la situation et si elle constate effectivement que les défaillances ont été partiellement ou totalement corrigées, elle soumet au Conseil une décision portant levée partielle ou totale des sanctions. Aucun rôle n'est prévu pour le Parlement européen dans cette procédure. La seule disposition dans laquelle le Parlement européen est mentionné se trouve à l'article 7, qui prévoit que la Commission doit informer le Parlement de l'imposition et de la levée des sanctions, mais, au-delà du droit d'être informé, le Parlement n'a aucun rôle à jouer dans le cadre de la proposition.

Dans la **résolution législative du Parlement**, l'institution joue **un rôle plus important dans la procédure** et un **groupe d'experts indépendants** est créé pour conseiller et assister la Commission. En ce qui concerne le rôle du Parlement, il convient de noter que le Parlement a proposé d'introduire une nouvelle règle (article 5, paragraphe 6 bis) prévoyant que la Commission, au moment où elle adopte une décision, devra soumettre simultanément au Parlement et au Conseil une proposition visant à **transférer le montant équivalent aux sanctions proposées dans une réserve budgétaire**. Cette proposition sera réputée approuvée dans un délai de quatre semaines à compter de sa réception, à moins que le Parlement, statuant à la majorité des suffrages exprimés, ou le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne décide de la modifier ou de la rejeter (article 5, paragraphe 6 ter). La décision imposant des sanctions entrera en vigueur si ni le Parlement ni le

<sup>409</sup> Ibid., p. 10.

<sup>410</sup> [Avis n° 1/2018](#) de la Cour des comptes européenne, paragraphe 15.

<sup>411</sup> Halmai G., «The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality», *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 11, 2019, p. 184.

<sup>412</sup> von Bogdandy A. et Łacny J., [Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law — A Dose of Tough Love Needed?](#), Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper, n° 24, 2020, p. 17. Ils ajoutent toutefois qu'une interprétation différente est possible si la mesure n'est pas traitée comme une sanction, mais comme une mesure d'application, faisant remarquer que la position de la CJUE sur le vote à la majorité qualifiée inversée dans le domaine des mesures d'application est inconnue car il n'a pas été contesté dans le passé.

<sup>413</sup> Conseil de l'Union européenne, 5846/20, document disponible officieusement à l'adresse: [https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/02/SKM\\_C45820021415200.pdf](https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/02/SKM_C45820021415200.pdf) (dernier accès le 11 mai 2020).

Conseil ne rejettent la proposition de virement dans un délai de quatre semaines (article 5, paragraphe 6 quater). Ces nouvelles modalités procédurales constituent une modification importante de la proposition initiale de la Commission. Tout d'abord, **le Parlement est traité sur un pied d'égalité avec le Conseil** et peut mettre son veto à la décision sur les sanctions en statuant à la majorité des suffrages exprimés. Deuxièmement, la décision relative aux sanctions est désormais étroitement liée, sur le plan procédural, à la proposition de transférer dans une réserve budgétaire de l'Union le montant des sanctions (un des mécanismes de flexibilité proposés dans le règlement fixant le CFP 2021-2027). En d'autres termes, un montant équivalent à celui des mesures adoptées serait mis en réserve (de même que les crédits désengagés, les marges non utilisées, les engagements non exécutés), serait considéré comme une marge laissée disponible et pourrait être mobilisé au profit des destinataires ou bénéficiaires finaux.

Une deuxième innovation majeure dans les amendements du Parlement est la création d'un **groupe d'experts indépendants**, inscrite dans le nouvel article 3 bis, qui s'inspire des propositions similaires faites dans la résolution relative au pacte DEF examinée à la section 5.1. Les experts seraient des spécialistes en droit constitutionnel et en matière financière et budgétaire (article 3 bis, paragraphe 1). Le groupe serait composé de **32 membres au total, dont 27 seraient désignés par les parlements nationaux à raison d'un expert par État membre, et cinq seraient nommés par le Parlement européen**. La Commission, le Conseil ou d'autres institutions de l'Union ne désigneraient aucun expert. Le groupe pourrait également inviter des observateurs issus des «organisations et réseaux concernés», dont: la Fédération européenne des académies nationales des sciences et des sciences humaines, le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, les organes du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, le Conseil des barreaux européens, le réseau pour la justice fiscale, l'Organisation des Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Organisation de coopération et de développement économiques (article 3 bis, paragraphe 1, deuxième alinéa) Le groupe aurait un **rôle consultatif** et aiderait «la Commission à recenser les défaillances généralisées» telles que définies dans le règlement (article 3 bis, paragraphe 2, premier alinéa). Le groupe travaillerait sur une base annuelle et s'appuierait sur des données tant quantitatives que qualitatives (article 3 bis, paragraphe 2, deuxième alinéa). Le groupe aurait le droit d'exprimer un avis sur la situation en matière d'état de droit dans un État membre donné (article 3 bis, paragraphe 4).

La Commission devrait **tenir compte de tout avis exprimé par le groupe** (article 3 bis, paragraphe 5), bien qu'il semble qu'elle puisse s'en écarter car ces avis ne sont pas définis comme étant juridiquement contraignants<sup>414</sup>. Elle devrait également informer le Parlement et le Conseil de toute notification envoyée à un État membre. Lorsqu'elle évalue si les conditions de déclenchement des sanctions ont été remplies, la Commission serait tenue de prendre en considération les avis du groupe, les résolutions du Parlement et d'autres éléments (dans la proposition initiale, la Commission n'était pas obligée d'en tenir compte). En outre, la Commission devrait également tenir compte des critères utilisés dans les négociations d'adhésion, en particulier les chapitres sur le pouvoir judiciaire, les droits fondamentaux, la liberté et la sécurité, le contrôle financier et la fiscalité, ainsi que les orientations utilisées dans le contexte du mécanisme de coopération et de vérification.

---

<sup>414</sup> En vertu du considérant 12 bis: «La Commission, lorsqu'elle prend une décision sur l'adoption ou la levée d'éventuelles mesures, devrait **tenir compte** des avis pertinents exprimés par ledit groupe». Toutefois, ni l'article 3 bis, paragraphe 5, ni le considérant 12 bis n'indiquent clairement ce que signifie exactement «tenir compte». Étant donné la nature clairement **consultative** du groupe (soulignée également au considérant 12 bis du préambule) et le fait qu'il «aide» la Commission (article 3 bis, paragraphe 2), il semble que, sur le plan légal, la Commission puisse s'écarter de l'avis du groupe, mais doit fournir une justification solide pour ce faire. Autrement, le règlement préciserait que la Commission est tenue de suivre l'avis du groupe, mais ce n'est manifestement pas le cas. Il est possible que la décision de la Commission puisse être contestée en justice au motif qu'elle n'est pas suffisamment motivée si elle s'écartere de l'avis du groupe sans fournir de justifications adéquates.

Enfin, l'amendement du Parlement à l'article 6, paragraphe 1, exige que la demande de l'État membre sanctionné de lever les sanctions prenne la forme d'une «notification officielle». À la demande de l'État membre sanctionné ou de sa propre initiative, la Commission peut réévaluer la situation dans l'État membre concerné (article 6, paragraphe 2). Les amendements du Parlement précisent que c'est la demande de l'État membre qui doit déclencher cette procédure. La Commission doit tenir compte de tout avis du groupe et doit, dans le délai indicatif d'un mois, présenter une réévaluation. Si les conclusions de la Commission sont favorables à l'État membre en question, elle adopte une décision de levée des sanctions et soumet simultanément au Parlement et au Conseil une proposition visant à lever (totalement ou partiellement) la réserve budgétaire. La même procédure que celle prévue à l'article 5 s'applique, ce qui signifie que le Parlement et le Conseil peuvent tous deux bloquer la décision de la Commission à la majorité des suffrages exprimés (Parlement) ou à la majorité qualifiée (Conseil).

Une fois la procédure suivie et si une décision est adoptée, les États membres concernés peuvent être **sanctionnés**. L'article 4 de la proposition de la Commission prévoit une série de sanctions, dont: une suspension des paiements ou de l'exécution de l'engagement juridique ou une résiliation de l'engagement juridique; une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques; une suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes ou de leur modification; une suspension des engagements; une réduction des engagements, notamment au moyen de corrections financières ou de transferts vers d'autres programmes de dépenses; une réduction du préfinancement; une interruption des délais de paiement; et une suspension des paiements. Armin von Bogdandy et Justyna Łacny soulignent que la proposition «ne précise pas ce à quoi ces mesures devraient ressembler ni comment elles fonctionneraient en pratique»<sup>415</sup>, laissant ainsi un **vide juridique** à combler à l'avenir. En outre, selon eux, la règle concernant les sanctions n'est pas claire et précise, et ne répondrait pas au critère de la jurisprudence de la CJUE concernant la précision des règles imposant des sanctions<sup>416</sup>.

Il convient de souligner que **la liste des sanctions est formulée de manière à donner une grande marge d'appréciation à la Commission**<sup>417</sup>. Elle peut choisir laquelle des sanctions énumérées à l'article 4 doit être appliquée et dans quelle mesure. Dans sa résolution législative d'avril 2019, le Parlement n'a pas proposé de modifier la liste des sanctions. Dans son étude pour le Parlement européen, Victoria Viță soutient que: «la proposition présente **des lacunes importantes en matière de clarté juridique et de prévisibilité — des éléments essentiels de l'état de droit** — qui imposent que toute loi prévoyant des sanctions (y compris des sanctions administratives) doit avoir un degré de clarté suffisant quant à la conduite à suivre et préciser clairement l'étendue de la sanction potentielle»<sup>418</sup>. Armin von Bogdandy et Justyna Łacny affirment que la définition de la règle relative à la défaillance est formulée de manière «**extrêmement large**»<sup>419</sup>, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives sur la sécurité juridique<sup>420</sup>. Ils font remarquer que la définition «pourrait être attaquée pour son manque de clarté et de précision», ajoutant que «lorsqu'elles prennent des mesures à l'encontre des États membres pour violation de l'état de droit, les institutions de l'Union **doivent veiller à ne pas porter atteinte à l'état de droit**»<sup>421</sup> elles-mêmes.

Une autre question concerne le caractère temporaire ou durable des sanctions, à savoir: qu'advient-il des fonds suspendus si l'État membre se conforme, ou non, aux exigences de la Commission à un

---

<sup>415</sup> von Bogdandy A. et Łacny J., *Suspension...*, p. 14.

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>417</sup> Blauburger M. et van Hüllen V., «Conditionality...», *op. cit.*, p. 8.

<sup>418</sup> Viță V., *op. cit.*, p. 55.

<sup>419</sup> von Bogdandy A. et Łacny J.,

<sup>420</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>421</sup> *Ibid.*

moment donné? Armin von Bogdandy et Justyna Łacny renvoient, à cet égard, au projet de règlement relatif au CFP, et indiquent que si les sanctions persistent pendant plus de deux ans, l'État membre en question perdra définitivement les fonds alloués, qui seront redistribués entre les autres États membres<sup>422</sup>. Ils font remarquer qu'il peut être chronophage et difficile de remédier aux défaillances de l'état de droit dans un délai de deux ans, avec pour conséquence que «l'application de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit peut relativement facilement entraîner la **perte définitive** de fonds de l'Union»<sup>423</sup>.

Le dernier sujet de controverse de cette proposition est la **protection des bénéficiaires finaux des fonds de l'Union**. Dans la proposition initiale de la Commission, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sauf disposition contraire de la décision portant application de sanctions, les destinataires ou bénéficiaires finaux des programmes ou des fonds ne doivent pas être pénalisés. Les entités publiques ou l'État membre en question doivent effectuer les paiements en leur faveur, malgré l'application de sanctions. Dans les faits, l'obligation d'effectuer des paiements serait donc transférée du budget de l'Union au budget national. Toutefois, la proposition ne prévoit aucun mécanisme permettant de garantir effectivement les paiements aux bénéficiaires finaux si l'État membre ne les effectue pas<sup>424</sup>. En outre, l'expression «sauf disposition contraire de la décision portant adoption des mesures», au début de l'article 4, paragraphe 2, signifie que la décision relative aux sanctions peut prévoir que les bénéficiaires finaux ne seront aucunement protégés et qu'ils perdront les fonds, ce qui les pénalisera dans les faits pour les violations de l'état de droit commises par l'État membre. La protection des bénéficiaires finaux est donc conditionnelle (car elle dépend de la décision du Conseil) et limitée (étant donné qu'aucun mécanisme d'application n'est prévu).

Selon les amendements du Parlement, la protection des bénéficiaires finaux serait **renforcée et rendue plus concrète**, puisque la Commission se verrait imposer des devoirs concrets à l'égard des bénéficiaires ou destinataires finaux, notamment des devoirs d'information et d'orientation. En vertu de l'article 4, paragraphe 3 ter, la Commission aura l'obligation légale de veiller «à ce que tout montant dû par des entités publiques ou des États membres [...] soit effectivement versé aux bénéficiaires finaux ou aux bénéficiaires». Cette mesure est assortie de sanctions supplémentaires applicables à l'État membre manquant à ses obligations, notamment le recouvrement des paiements effectués aux autorités publiques qui n'ont pas effectué les paiements aux bénéficiaires finaux ou le transfert d'un montant équivalent à celui qui n'a pas été versé aux bénéficiaires finaux vers la réserve de l'Union. Cet argent pourrait alors être «mobilisé [...] au bénéfice, dans la mesure du possible, des bénéficiaires finaux ou des bénéficiaires visés au paragraphe 2 du présent article». Un article 7 bis nouvellement ajouté exige que la Commission établisse un rapport à l'attention du Parlement et du Conseil concernant l'application et l'efficacité du règlement, au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur. Un article 8 bis nouvellement ajouté exige que le contenu du règlement proposé soit «inséré dans le règlement financier lors de sa prochaine révision». Indépendamment des règles juridiques du règlement visant à protéger les bénéficiaires, Armin von Bogdandy et Justyna Łacny suggèrent que si un bénéficiaire final subit un préjudice à la suite du retrait des fonds, il pourrait demander réparation devant les juridictions nationales sur la base de la doctrine *Francovich* de la CJUE sur la responsabilité civile des États membres à l'égard des particuliers pour violation du droit de l'Union européenne<sup>425</sup>.

### 5.4.3. Efficacité potentielle de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit

Étant donné que le mécanisme décrit dans cette section est toujours *in statu nascendi*, et que sa portée et son contenu exacts restent inconnus, il est très difficile de faire des prédictions précises

<sup>422</sup> Ibid., p. 17-18.

<sup>423</sup> Ibid., p. 18.

<sup>424</sup> Ibid., p. 18-19.

<sup>425</sup> Ibid., p. 21. Voir [arrêt](#) de la CJUE du 19 novembre 1991, *Francovich*, C-6/90 et C-9/90.

quant à son efficacité. Pour commencer, il est utile de se référer au modèle théorique décrivant les conditionnalités de l'Union européenne, connu sous le nom de «**modèle des incitations externes**» ou «EIM»<sup>426</sup>, mis au point il y a environ 15 ans par les politologues Frank Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeier. Dans ce modèle, les conditionnalités imposées par l'Union sont qualifiées de «stratégies de renforcement par la récompense», dans le cadre desquelles «l'Union européenne verse la récompense si le gouvernement concerné respecte les conditions et la refuse s'il ne les respecte pas»<sup>427</sup>. Le modèle de Schimmelfennig et Sedelmeier traite donc de la «conditionnalité positive», par opposition à la «conditionnalité négative»<sup>428</sup> de la proposition de la Commission. Néanmoins, il semble que certains éléments du modèle EIM mis en avant par Schimmelfennig et Sedelmeier pourraient s'avérer intéressants pour prédire l'efficacité potentielle de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit. Le cadre analytique du modèle des incitations externes pourrait notamment être une source d'inspiration dans ce contexte. Conformément à ce cadre, les éléments suivants sont pris en considération<sup>429</sup>:

- **les récompenses** — «Plus les récompenses sont importantes et plus elles sont tangibles plutôt que lointaines, plus la conditionnalité a de chances d'être efficace»;
- **la précision** — «Les gouvernements cibles doivent savoir exactement ce qu'ils doivent faire pour satisfaire aux conditions et obtenir les récompenses. L'Union améliore la précision en énonçant clairement les conditions et en assurant un retour d'information régulier. En outre, la précision dépend de l'importance des conditions spécifiques pour l'Union»;
- **la crédibilité** — «La crédibilité fait référence à la fois à la crédibilité de la menace de l'Union de refuser de verser la récompense si les conditions ne sont pas satisfaites et à la crédibilité de la promesse de l'Union de payer cette récompense une fois les conditions remplies. [...] La crédibilité dépend également de la cohérence et de la constance de l'Union dans l'application de la conditionnalité»;
- **les coûts** — Il s'agit des «coûts nationaux liés à l'adoption des règles de l'Union». Quelles que soient l'importance et la rapidité du versement des récompenses, la précision des conditions et la crédibilité de la conditionnalité, c'est le montant des coûts nationaux d'adoption qui détermine si les gouvernements concernés satisferont aux conditions de l'Union».

Schimmelfennig et Sedelmeier soulignent que «la crédibilité de la menace de sanctions (...) dépend largement de **l'autonomie des institutions de l'Union dans la prise de sanctions**»<sup>430</sup>, qui varie en fonction du type de mécanisme. (Ils donnent l'exemple de la grande autonomie dont bénéficie la Commission dans le cadre des procédures d'infraction, par opposition à l'absence d'autonomie des institutions de l'Union dans le cas de la procédure pour violation des valeurs.) En ce qui concerne les modalités procédurales du mécanisme proposé, Blauburger et van Hüllen le comparent à la procédure pour violation des valeurs et notent qu'il «contient beaucoup moins d'obstacles en matière de prise de décision et, par conséquent, augmente considérablement les chances que soient appliquées des mesures de l'Union contre les violations des valeurs fondamentales de

<sup>426</sup> Schimmelfennig F. et Sedelmeier U., «[Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe](#)», *Journal of European Public Policy*, vol. 11(4), 2004, p. 661 à 679.

<sup>427</sup> Schimmelfennig F. et Sedelmeier U., «Governance by conditionality», op. cit., p. 665.

<sup>428</sup> Blauburger M. et van Hüllen V., op. cit., p. 2.

<sup>429</sup> Schimmelfennig F. et Sedelmeier U., «The Europeanization of Eastern Europe: the external incentives model revisited», *Journal of European Public Policy*, 17 mai 2019, DOI: [10.1080/13501763.2019.1617333](https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1617333), p. 4 (toutes les citations sont extraites de la p. 4).

<sup>430</sup> Schimmelfennig F. et Sedelmeier U., «The Europeanization...», op. cit., p. 6-7.

l'Union»<sup>431</sup>. En effet, ainsi qu'ils le font remarquer, la «règle de la majorité inversée fixerait le seuil lié à la prise de décision encore plus bas que dans la procédure législative ordinaire»<sup>432</sup>.

Approfondissant les éléments à prendre en considération pour évaluer l'efficacité de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit proposée, Victoria Viță indique qu'elle ne pourrait devenir un outil efficace que si les conditions suivantes sont remplies:

- le **poids financier** du budget de l'Union dans l'État membre concerné est important;
- l'État concerné **n'a pas de ressources financières de substitution** pour remplacer la perte;
- des garanties appropriées sont prises pour veiller à ce qu'une **suspension ne pénalise pas des citoyens européens innocents**;
- il existe une **justification idéologique suffisante et un soutien public** en faveur de la suspension;
- les **coûts politiques** au niveau de l'Union ne dépassent pas les bénéfices attendus du retrait des dépenses; et
- la **contre-réaction potentielle** à l'arrêt du versement des fonds n'irait pas à l'encontre de l'objectif même de cet arrêt<sup>433</sup>.

À cet égard, la question de la **protection des bénéficiaires finaux** devient cruciale. Comme l'a fait observer la Cour des comptes européenne, la règle proposée à l'article 4, paragraphe 2, qui prévoit que le gouvernement sanctionné est obligé de procéder à des paiements en faveur des bénéficiaires finaux malgré l'absence des fonds de l'Union (qui sont retirés ou suspendus à titre de sanction) ne contient pas de disposition sur la manière dont cela serait assuré. En pratique, cela supposerait que l'État membre concerné intervienne et paie ou assure autrement le financement des projets ou programmes<sup>434</sup>. Comme le soulignent Blauberger et van Hüllen, «il se peut que les ressources budgétaires nationales ne soient pas suffisantes pour remplacer les fonds de l'Union. Surtout, on peut facilement imaginer une situation dans laquelle le gouvernement concerné cesserait même complètement les paiements et ferait porter la responsabilité à l'Union européenne»<sup>435</sup>. Cela concorde avec l'avis de la Cour des comptes européenne, qui a indiqué que «les versements de fonds nationaux et de l'Union européenne peuvent être subordonnés à la disponibilité des financements budgétaires»<sup>436</sup>.

De même, il est important de souligner que **la sévérité des sanctions dépendrait du degré de dépendance d'un pays donné aux fonds de l'Union**. Blauberger et van Hüllen soulignent que la proposition «peut être perçue comme **discriminatoire** et, par conséquent, illégitime, car tous les États membres de l'Union ne sont pas vulnérables de la même manière, en cela qu'ils dépendent des fonds européens à des degrés différents»<sup>437</sup>. En effet, les effets potentiels de ces sanctions «toucheraient principalement les pays **bénéficiaires nets** qui reçoivent des sommes importantes des Fonds structurels et d'investissement européens. En revanche, les pays qui dépendent moins des sommes allouées par l'Union, et qui bénéficient des fonds européens principalement dans des domaines tels que la recherche et l'innovation, **seraient moins vulnérables puisque** ces fonds se trouvent en grande partie hors du champ d'application de la proposition de la Commission»<sup>438</sup>. Dans

---

<sup>431</sup> Blauberger M. et van Hüllen V., «Conditionality...», p. 8.

<sup>432</sup> *Ibid.*

<sup>433</sup> [Viță V., Research for REGI Committee — Conditionalities in Cohesion Policy](#), p. 51.

<sup>434</sup> Avis n° 1/2018 de la Cour des comptes européenne, paragraphe 26.

<sup>435</sup> Blauberger M. et van Hüllen V., «Conditionality...», p. 14.

<sup>436</sup> Avis n° 1/2018 de la Cour des comptes européenne, paragraphe 27.

<sup>437</sup> Blauberger M. et van Hüllen V., «Conditionality...», p. 13.

<sup>438</sup> *Ibid.*

ce contexte, il convient de rappeler les paroles de l'ancien président de la Commission, Jean-Claude Juncker, qui, s'exprimant en janvier 2017 (un an et demi avant que la proposition n'ait été présentée), mettait en garde contre des sanctions financières susceptibles de «diviser» l'Union, ce qui «**serait un poison pour le continent**»<sup>439</sup>. Jasna Šelih, Ian Bond et Carl Dolan préviennent que le fait de «menacer les pays qui tournent le dos aux valeurs européennes de sanctions prenant la forme d'une réduction du financement versé au titre des Fonds structurels et d'investissement de l'Union serait un **instrument économique brutal**»<sup>440</sup>. Ils soulignent également que la suspension des fonds de l'Union «peut involontairement nuire à des groupes spécifiques de citoyens dans le pays concerné, notamment ceux qui vivent déjà dans des régions nettement plus pauvres que la moyenne de l'Union», ce qui, selon eux, «pourrait **conduire à un accroissement de l'eurosepticisme** et du soutien au gouvernement national, même si celui-ci viole les normes de l'état de droit». Néanmoins, «si la Commission communique soigneusement aux citoyens les raisons et la justification d'une éventuelle suspension, ces sanctions pourraient également conduire à une **pression populaire accrue en faveur de réformes démocratiques positives**»<sup>441</sup>.

De même, la question de savoir quel niveau de gouvernement est pénalisé (central ou régional) est tout aussi importante, comme le souligne Iain Begg<sup>442</sup>. La Cour des comptes européenne recommande expressément «que les organes législatifs fixent des **critères clairs et spécifiques** [...] pour déterminer la portée des mesures, soit dans la proposition de règlement, soit

Encadré 13 — La conditionnalité en rapport avec l'état de droit proposée: un mécanisme toujours *in statu nascendi*

Le 3 mai 2018, la **Commission a présenté une proposition de règlement qui introduirait une conditionnalité générale en rapport avec l'état de droit** dans la législation financière de l'Union, établissant un lien entre le versement des fonds de l'Union destinés aux États membres et le respect de l'état de droit. Cette proposition est toujours en cours d'examen par les colégislateurs.

Au sein du **Parlement**, la proposition est traitée par deux commissions: la commission des budgets (BUDG) et la commission du contrôle budgétaire (CONT). Le 3 octobre 2018, les corapporteurs des deux commissions ont présenté leur projet de rapport sur la proposition (C8-0178/2018) et, le 17 décembre 2018, les commissions ont présenté leur rapport conjoint (PE 628.374, A8-0469/2018). Le 17 janvier 2019, le Parlement a adopté en plénière plusieurs amendements à la proposition [COM(2018)0324 — C8-0178/2018 — 2018/0136(COD)], 17 janvier 2019, P8\_TA(2019)0038, A8-0469/2018) et a renvoyé la question aux commissions. Le 4 avril 2019, le Parlement a ensuite adopté, en plénière, sa position en première lecture sur la proposition [COM(2018)0324 — C8-0178/2018 — 2018/0136(COD)]. Le 12 novembre 2019, les commissions BUDG et CONT ont adopté une décision visant à ouvrir des négociations interinstitutionnelles après la première lecture au Parlement, et le 13 novembre 2019, cette décision a été annoncée en plénière (conformément à l'article 72 du règlement intérieur).

Cependant, étant donné l'accès limité à l'état du dossier au sein du **Conseil**, la date à laquelle commenceront les trilogues n'est pas encore connue à ce jour (septembre 2020). En décembre 2019, les dirigeants des groupes politiques du Parlement européen ont décidé de geler les négociations sur la législation liée au nouveau CFP, y compris le règlement sur le lien entre le budget de l'Union et l'état de droit, jusqu'à ce que le Conseil convienne d'un mandat de négociation complet. Le 21 juillet, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union, réunis au Conseil européen, **sont parvenus à un accord politique** sur le CFP 2021-2027, ouvrant ainsi la voie à des négociations entre le Parlement, dont l'approbation est requise pour l'adoption du CFP, et le Conseil. L'introduction de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit a été **annoncée**, bien que des **commentateurs** soulignent que la formulation adoptée par les chefs d'État ou de gouvernement est sujette à interprétation. Dans sa **résolution** du 23 juillet 2020, le Parlement a déclaré qu'il n'acceptait pas l'accord politique sur le CFP 2021-2027 en l'état et qu'il était «prêt à engager immédiatement des négociations constructives avec le Conseil afin d'améliorer la proposition». Concernant la conditionnalité en question, le Parlement demande que le mécanisme de majorité qualifiée inversée soit conservé pour son déclenchement, tout en insistant également sur la nécessité de protéger les bénéficiaires finaux.

<sup>439</sup> Eder F., «[Juncker: German plan to link funds and rules would be «poison»](#)», *Politico* (6 janvier 2017). Voir également Halmi G., «The Possibility and Desirability...», p. 183; Šelih J., Bond I. et Dolan C., *Can EU funds...*, p. 13.

<sup>440</sup> Šelih J., Bond I. et Dolan C., *Can EU funds...*, p. 14.

<sup>441</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>442</sup> Begg I., *op. cit.*, p. 5.

dans d'éventuelles modalités d'application»<sup>443</sup>. Sur ce dernier point, le rôle du Conseil et la majorité exacte dont il aura besoin pour bloquer la proposition de la Commission revêtent une importance cruciale. En vertu de la proposition initiale de la Commission, le Conseil pouvait bloquer la décision de la Commission imposant des sanctions à la majorité qualifiée dans le mois suivant son adoption par la Commission (article 5, paragraphe 7), alors qu'en vertu de la résolution législative du Parlement, la proposition de la Commission est réputée approuvée dans un délai de quatre semaines à compter de sa réception, à moins que le Parlement, statuant à la majorité des suffrages exprimés, ou le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, ne décide de la modifier ou de la rejeter (article 5, paragraphe 6 ter). Cela signifie que la décision imposant des sanctions entrera en vigueur si ni le Parlement ni le Conseil ne rejettent la proposition de virement dans le délai de quatre semaines (article 5, paragraphe 6 quater). Les amendements du Parlement, qui font participer le Parlement lui-même en tant que décideur, et qui incluent le groupe d'experts indépendants dans la procédure, semblent aller dans le sens d'un renforcement du facteur d'autonomie. Néanmoins, le caractère imprécis du mécanisme (absence de règles précises sur les sanctions à imposer et leur montant) pourrait, selon le modèle de Schimmelfennig-Sedelmeier, contribuer à en affaiblir l'efficacité. En effet, le gouvernement de l'État membre qui ne se conforme pas aux exigences de l'Union en matière d'état de droit ne serait pas en mesure d'évaluer la gravité réelle des sanctions avant qu'elles ne soient effectivement appliquées.

Friedrich Heinemann estime que le mécanisme serait plus efficace si la Commission n'était pas responsable de sa mise en place, en faisant valoir que la Commission est une institution trop politisée pour être digne de confiance en tant qu'organe chargé d'administrer les sanctions, d'autant plus qu'elle a «**des résultats notoirement médiocres dans l'application de la conditionnalité** tant au Fonds de cohésion qu'au pacte de stabilité et de croissance»<sup>444</sup>. En conséquence, Heinemann avance qu'«il serait hautement souhaitable qu'une institution moins politisée et plus neutre que la Commission soit l'arbitre de la conditionnalité en rapport avec l'état de droit»<sup>445</sup>. Dans cet esprit, Blauburger et van Hüllen soulignent que le règlement proposé «promet peu d'améliorations en matière de légitimité procédurale, de cohérence globale et de précision (...)»<sup>446</sup>.

Dans l'ensemble, la conditionnalité en rapport avec l'état de droit telle que proposée, si elle était adoptée, serait un outil juridique complexe, dont la mise en œuvre dans la pratique serait sans aucun doute difficile. On ignore comment l'outil sera finalement conçu et s'il sera un jour mis en œuvre, mais on peut néanmoins tirer quelques conclusions préliminaires sur la base des textes existants (proposition de la Commission et résolution législative du Parlement). Premièrement, un élément caractéristique du mécanisme est le **large pouvoir discrétionnaire** de la Commission, dont on peut difficilement prétendre qu'il est atténué par le groupe d'experts indépendants proposé ou par les pouvoirs de veto conférés au Conseil et au Parlement. En définitive, compte tenu du mécanisme de **majorité qualifiée inversée** contenu dans les textes qui sont actuellement présentés (qui bénéficie du soutien du Parlement)<sup>447</sup>, la Commission disposera d'un pouvoir d'adoption des mesures considérablement plus important que celui dont elle bénéficie dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Deuxièmement, une question clé est la **protection des bénéficiaires finaux**, qui est étroitement liée à l'identité des destinataires finaux des sanctions (gouvernement accusé de bafouer l'état de droit, ou citoyens en général). L'importance de cet aspect a été soulignée par le Parlement dans sa résolution du 23 juillet 2020<sup>448</sup>. Troisièmement, l'efficacité du mécanisme

<sup>443</sup> Avis n° 1/2018 de la Cour des comptes européenne, paragraphe 23, recommandation 1.

<sup>444</sup> Heinemann F., op. cit., p. 300.

<sup>445</sup> Heinemann F., op. cit., p. 300.

<sup>446</sup> Blauburger M. et van Hüllen V., «Conditionality...», p. 11. Voir également dans ce sens Georgiev, op. cit. p. 122.

<sup>447</sup> [Résolution](#) du 23 juillet 2020, paragraphe 9.

<sup>448</sup> *Ibid.*

dépendra très probablement aussi de sa **légitimité**, qui peut être envisagée sous différents angles: la procédure d'adoption des sanctions, la perception du caractère équitable des mesures (les pays plus dépendants des fonds de l'Union seraient davantage touchés), et le facteur démocratique (participation du Parlement européen en tant que véritable décideur sur un pied d'égalité avec le Conseil). À ce stade, on ne sait pas comment ce nouveau mécanisme sera conçu, et l'accord politique conclu par le Conseil européen le 21 juillet 2020 «peut être sujet à interprétation»<sup>449</sup>. Toutefois, il semble que son efficacité dépendra largement non seulement de ses caractéristiques intrinsèques, telles que le mécanisme assurant sa légitimité démocratique et juridique ou la protection des bénéficiaires finaux, mais aussi de sa perception dans le ou les États membres concernés par les sanctions. Dans son étude pour le Parlement européen, Victoria Viță avertit qu'«il est essentiel que ce futur cadre juridique se traduise par un instrument efficace et opérationnel sur le terrain. Une conditionnalité en rapport avec l'état de droit mal conçue ou inapplicable risque d'avoir d'énormes conséquences juridiques, constitutionnelles, politiques et de réputation pour l'Union, ce qui serait infiniment dommageable pour l'engagement de l'Union en faveur des principes de l'état de droit et devrait être évité à tout prix, dans l'état actuel de l'Union».

---

<sup>449</sup> D'Alfonso A., [Future financing of the Union: MFF, Own Resources and Next Generation EU](#), EPRS, Parlement européen, p. 1.

## 6. Conclusions

L'article 2 du traité UE établit que l'Union européenne est fondée sur des valeurs telles que l'état de droit, la démocratie et le respect des droits fondamentaux. Bien que le caractère normatif des valeurs de l'Union européenne et le champ d'application des obligations incombant aux États membres en vertu de l'article 2 aient fait l'objet de discussions, la jurisprudence récente de la CJUE confirme que ces valeurs engagent l'Union, ses institutions ainsi que ses États membres. Soulignant la **nature contraignante et exécutoire des valeurs fondatrices de l'Union**, l'article 7 du traité UE prévoit deux mécanismes spécifiques (un préventif et un de sanctions) pour faire respecter ces valeurs en cas de violations systémiques par un État membre. Outre ces outils bien connus, des décisions préjudicielles et des procédures d'infraction ont également été utilisées ces dernières années pour répondre aux préoccupations concernant le respect des valeurs de l'Union dans les États membres et les institutions européennes ont créé un large éventail de mécanismes pour surveiller, défendre et faire respecter ces valeurs. Entre 2012 et 2014, les institutions de l'Union ont ainsi créé plusieurs mécanismes de contrôle et de prévention visant à protéger les valeurs communes au sein des États membres, à savoir le **tableau de bord de la justice**, qui alimente le **Semestre européen**, le **cadre pour l'état de droit** et les **dialogues annuels sur l'état de droit**. Cependant, l'application de ces outils à différents États membres a fait apparaître des forces et des faiblesses, ce qui a poussé les institutions européennes à s'engager dans un processus d'évaluation et à proposer de nouveaux instruments afin de renforcer la boîte à outils de l'UE pour surveiller, prévenir les violations et appliquer les valeurs communes. Conformément à des propositions antérieures, le Parlement européen a suggéré d'établir un **pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux** (2016), tandis que la Commission a lancé un exercice de surveillance plus étroit de tous les États membres dans le cadre de son nouveau **cycle politique pour l'état de droit** (2019). Le Conseil a quant à lui décidé de restructurer ses **dialogues annuels sur l'état de droit** (2019). Parallèlement à la création (ou à l'amélioration) de ces mécanismes, la Commission a présenté une proposition visant à réduire le **financement de l'Union** aux États membres en cas de défaillances généralisées de l'état de droit (2018).

Pour l'heure, les institutions de l'Union ne disposent que de **deux outils pour surveiller** le respect des valeurs communes: le **Semestre européen** et le **tableau de bord de la justice dans l'UE**. À ceux-ci viendra bientôt s'ajouter le nouveau **rapport annuel sur l'état de droit**, qui a été lancé récemment par la Commission (2019) et qui devrait produire ses premiers résultats en septembre de cette année avec la publication du premier rapport préparé par la Commission. Bien que ces outils présentent entre eux des différences significatives, la présente étude révèle qu'ils ont tous en commun: une **volonté de comprendre quelle est la situation sur le terrain** dans tous les États membres et si d'éventuelles mesures supplémentaires sont nécessaires; le **rôle fondamental assumé par la Commission**; et une **portée limitée**, puisque tous ces outils se concentrent uniquement sur certaines composantes de l'état de droit.

Premièrement, le **Semestre européen** (créé en 2011) est un mécanisme de surveillance (mais aussi d'application) qui s'inscrit dans le cadre d'un processus de coordination des politiques socio-économiques. La Commission s'en est également servie pour commenter l'évolution de l'état de droit dans les États membres. Il a été affirmé que ce mécanisme offrait un **«potentiel inexploité» pour évaluer de manière plus critique les évolutions nationales** à la lumière des valeurs communes de l'article 2 du traité UE, en particulier si l'on tient compte du fait que le Conseil, lorsqu'il adopte des **recommandations spécifiques par pays**, vote **à la majorité qualifiée**. Cependant, il convient de ne pas oublier la **portée limitée** (axée uniquement sur des questions spécifiques liées à l'état de droit, à la corruption et au fonctionnement des systèmes judiciaires) et la **démarche économique** du Semestre, qui donnent à ce mécanisme une utilité limitée pour détecter les violations des valeurs de l'Union par les États membres. Depuis 2013, le fonctionnement des systèmes judiciaires nationaux constitue l'une des priorités du Semestre européen, sous la forme

d'un «**tableau de bord de la justice**». Les indicateurs de ce tableau de bord sont **de plus en plus utiles pour surveiller les préoccupations liées à l'état de droit dans certains États membres**. Cependant, cet outil **ne donne pas une image complète de la situation** dans les États membres en ce qui concerne le respect des valeurs de l'Union, dans la mesure où il se concentre uniquement sur certains indicateurs spécifiques relatifs à l'indépendance, la qualité et l'efficacité du pouvoir judiciaire. Le tableau de bord a également été critiqué, car il **ne permet pas suffisamment de détecter les liens entre les éléments évalués** et ne parvient dès lors pas à offrir une évaluation qualitative de la situation dans son ensemble. Par ailleurs, cet outil **ne couvre à l'heure actuelle que la justice civile, commerciale et administrative** et l'éventuelle inclusion de la justice pénale est entravée par l'absence flagrante de données comparatives.

Conscient de la portée limitée et des lacunes de ces outils, le Parlement européen a réclamé à plusieurs reprises depuis 2016 l'adoption d'un **pacte de l'Union européenne pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux**, prenant la forme d'un **accord interinstitutionnel** et comprenant une évaluation annuelle de la situation dans les États membres pour **toutes les valeurs de l'Union**. Cette évaluation impliquerait la consultation d'un **panel d'experts indépendants** et un **suivi** auquel toutes les institutions seraient associées. Cependant, cette proposition ne faisant pas encore complètement l'unanimité, la Commission européenne a proposé, à la place, de s'engager dans un **cycle d'examen plus étroit de l'état de droit**, comprenant l'élaboration d'un **rapport annuel sur l'état de droit** chargé d'analyser la situation dans tous les États membres. Bien que la publication du premier rapport sur l'état de droit soit prévue pour septembre et qu'il soit dès lors trop tôt pour tirer des conclusions sur l'initiative adoptée par la Commission, il convient de noter que cette dernière s'est engagée dans un **exercice de surveillance qui devrait, à nouveau, livrer une image partielle** de la situation dans les États membres en ce qui concerne le respect des valeurs de l'Union, puisqu'il se concentrera sur quatre questions spécifiques seulement (l'indépendance, la qualité et l'efficacité du système judiciaire, le cadre de la lutte contre la corruption, certaines questions relatives au pluralisme des médias et d'autres questions institutionnelles liées à l'existence de contre-pouvoirs). De même, il convient de noter que la **Commission n'attribue aucun rôle précis aux autres institutions dans son cycle d'examen de l'état de droit, n'identifie pas clairement les éventuelles mesures de suivi à entreprendre et ne prévoit pas d'associer un groupe d'experts indépendants** au processus, courant ainsi le **risque de négliger le contexte plus large** dans lequel les menaces pour l'état de droit peuvent survenir. Dans cet esprit, la question qui se pose est celle de savoir si ce nouvel outil de contrôle partiel donnera aux institutions de l'Union une image plus nette de la situation dans les États membres en ce qui concerne le respect des valeurs communes et s'il permettra de traiter les éventuelles violations de manière plus systématique, par exemple au moyen de procédures d'infraction ou par le déclenchement de procédures au titre de l'article 7 du traité UE.

Outre les outils de contrôle susmentionnés, les institutions de l'Union ont accès à **deux outils de prévention**, celui prévu à **l'article 7, paragraphe 1, du traité UE** et le **cadre pour l'état de droit** créé par la Commission en 2014. Bien que le champ d'application et la procédure à suivre pour ces mécanismes diffèrent, tous deux ont pour objectif d'éliminer les menaces pesant sur les valeurs visées à l'article 2 du traité UE avant qu'elles ne se matérialisent. Comme on le sait, l'article 7, paragraphe 1, du traité UE peut être déclenché en cas de «risque clair de violation grave» des valeurs communes et la procédure prévue par les traités est essentiellement de nature politique, étant donné que la compétence de la CJUE se limite aux seules questions de procédure et qu'il appartient au Conseil de décider, à la majorité qualifiée des quatre cinquièmes de ses membres, s'il existe un «risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union par un État membre et s'il est nécessaire d'adresser des recommandations à ce pays. Le **cadre de la Commission pour l'état de droit** a quant à lui été conçu dans le but de faire face aux menaces systémiques détectées dans les États membres avant qu'elles n'atteignent un degré de gravité suffisant pour déclencher la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. Le cadre est conçu comme un dialogue structuré entre l'État

membre concerné et la Commission, sans intervention formelle des autres institutions. Il permet à la Commission d'adresser des recommandations à l'État membre en question après une évaluation de la situation (avis, recommandation, suivi) et la procédure à suivre est très souple, ce qui laisse à la Commission une **grande marge de manœuvre** pour l'adapter aux circonstances à sa convenance.

Les deux mécanismes ont été déclenchés ces dernières années à l'égard de certains États membres. La procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE a été déclenchée à l'égard de la Pologne et de la Hongrie, tandis que le cadre n'a été utilisé qu'à l'égard de la Pologne. Cependant, ces outils n'ont pas encore produit de résultats tangibles. Le **Conseil n'a pas encore adopté de décision concernant les deux procédures entamées au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE**, ce qui soulève des questions quant à l'efficacité de ce mécanisme, surtout compte tenu du cadre dans lequel les décisions sont censées être prises (par les pairs). Dans le même ordre d'idées, l'efficacité de ce mécanisme peut également être mise en doute compte tenu du fait que les seuls résultats possibles, même si le Conseil décidait d'agir, seraient la confirmation d'un «risque clair de violation grave» des valeurs de l'Union dans un État membre et l'éventuelle adoption de recommandations à l'intention de l'État membre en question. Par conséquent, la question qui se pose est de savoir si l'État membre concerné agira pour répondre aux préoccupations soulevées par ses pairs (au sein du Conseil), surtout s'il n'a pas de réelle raison de craindre l'application ultérieure d'instruments exécutoires en cas de non-respect. De même, **la Commission a adressé quatre recommandations** à la Pologne en vertu du cadre pour l'état de droit, mais a décidé, en décembre 2017, de déclencher l'article 7, paragraphe 1, du traité UE face à l'apparente réticence des autorités polonaises de se conformer à ses recommandations, démontrant ainsi les limites d'un mécanisme fondé sur le dialogue et sur la bonne volonté pour répondre aux préoccupations relatives aux valeurs de l'Union, du moins lorsque l'État membre concerné ne veut pas se conformer et qu'il n'y a pas de réelle crainte de voir s'appliquer ensuite des instruments exécutoires en cas de non-respect.

Outre les outils de surveillance et de prévention déjà évoqués, les traités prévoient divers outils pouvant être utilisés pour **assurer le respect des valeurs de l'Union** dans les États membres. Le plus connu d'entre eux est celui prévu à **l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE**, qui établit un mécanisme de sanction visant à faire respecter les valeurs de l'Union dans les États membres. Ce mécanisme a été conçu dès le départ comme un outil de dernier recours applicable uniquement aux cas de «violations graves et persistantes» des valeurs de l'Union par les États membres. Compte tenu des situations extraordinaires auxquelles la procédure s'applique, on peut se demander si l'outil vise réellement à remédier à la situation dans l'État membre concerné ou plutôt à «aliéner» cet État membre, de façon à éviter au reste de l'Union d'avoir à supporter les éventuels effets indésirables liés à un État membre qui ne respecterait pas les valeurs fondatrices. Outre cette question majeure, il convient de noter que la procédure prévue à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE est **extrêmement lourde**, bien plus que celle prévue au paragraphe 1 du même article, ce qui soulève la question de savoir si elle est utilisable dans la pratique, compte tenu notamment du fait qu'une décision unanime du Conseil européen déclarant qu'un État membre viole de manière grave et persistante les valeurs de l'Union est nécessaire pour effectivement imposer des sanctions à cet État membre.

Outre l'instrument de dernier recours prévu à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE, les traités prévoient également des mécanismes judiciaires qui peuvent être utilisés pour faire respecter les valeurs communes. La CJUE a utilisé la **procédure de renvoi préjudiciel** prévue à l'article 267 du traité FUE pour faire respecter les valeurs de l'Union dans les États membres. La Cour n'a pas hésité à utiliser le renvoi préjudiciel pour analyser les éventuelles contradictions entre la législation nationale et ces valeurs communes, bien qu'elle n'ait pas toujours directement fait référence à l'article 2 du traité UE, mais à d'autres traités ou dispositions de droit dérivé concrétisant ces valeurs. Ce mécanisme est **hautement juridique**, puisqu'il est déclenché par une juridiction nationale qui soupçonne une violation des valeurs de l'Union dans la législation ou la réglementation nationale

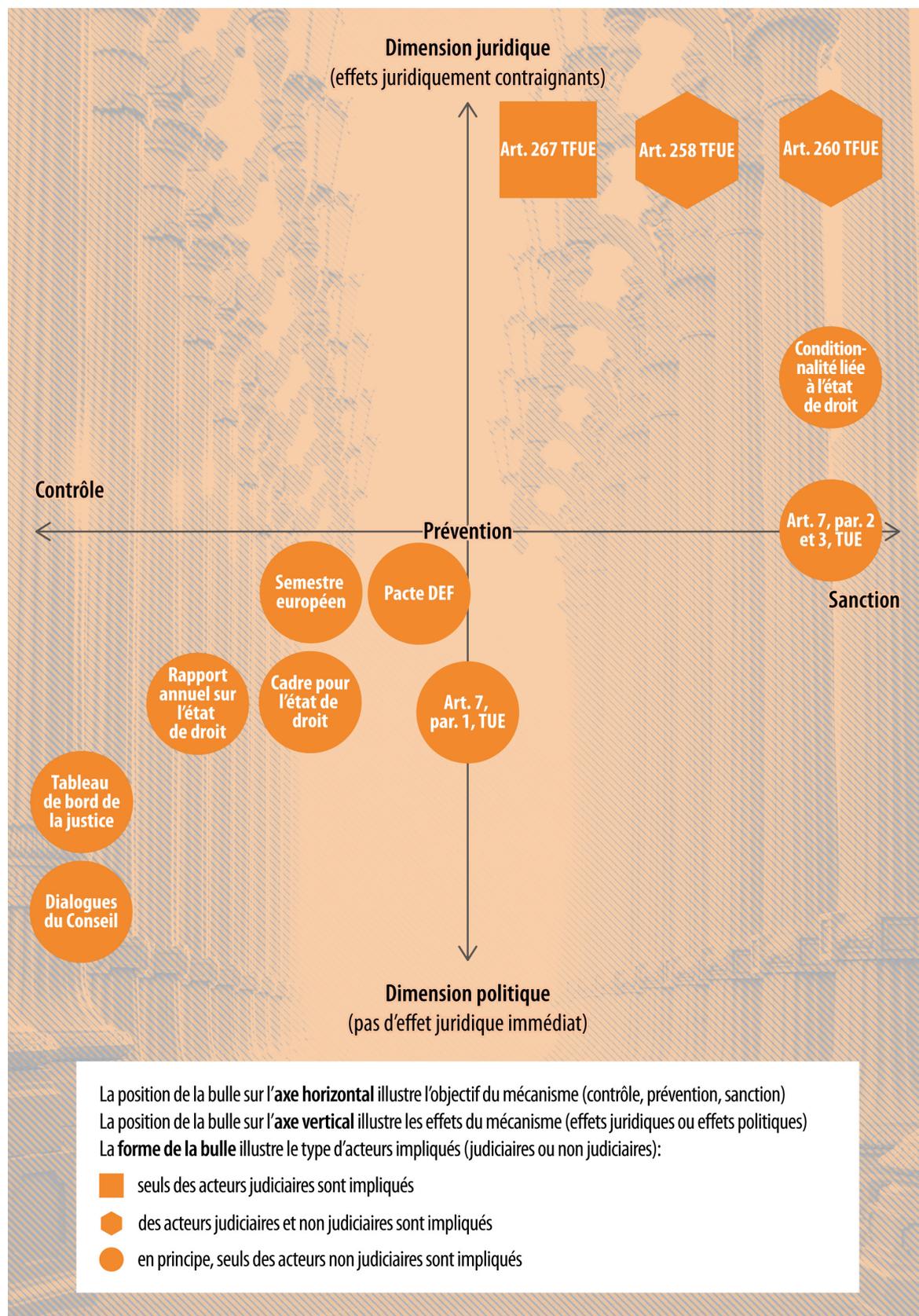
pertinente et qui souhaite obtenir une interprétation des normes du droit de l'Union consacrant ces valeurs (par exemple, l'article 19 du traité UE ou l'article 47 de la charte des droits fondamentaux) de manière à pouvoir évaluer les règles nationales à la lumière de ces normes (et, par conséquent, à la lumière de ces valeurs). Pour que la procédure soit déclenchée, la juridiction nationale doit avoir besoin de cette interprétation pour trancher une question qui a été soulevée dans une affaire pendante devant elle: les analyses abstraites et hypothétiques du droit de l'UE ne sont pas autorisées au titre de l'article 267 du traité FUE. Une fois que la CJUE a fourni une interprétation du droit de l'Union, il appartient à la juridiction nationale de procéder à une évaluation finale et d'en déduire les conséquences juridiques appropriées, et à toutes les autorités nationales, y compris le législatif et l'exécutif, de se conformer à l'arrêt de la CJUE. En ce qui concerne le caractère effectif, il convient de souligner que les décisions préjudicielles de la CJUE sont considérées comme **juridiquement contraignantes erga omnes**, c'est-à-dire **également en dehors du champ de la procédure dans laquelle elles ont été demandées en premier lieu**. Cependant, le caractère effectif de la procédure dépend en fin de compte du suivi effectué au niveau national, qui comprend non seulement la juridiction spécifique qui a posé la question, mais aussi les autres juridictions, le pouvoir législatif et l'exécutif.

Les **procédures d'infraction** prévues par les articles 258 à 260 du traité FUE sont un instrument général d'application du droit de l'Union, mais ont également été utilisées pour faire respecter les valeurs communes. Présentées comme un mécanisme à plusieurs étapes, avec une première **étape administrative** et une seconde **étape judiciaire**, les procédures d'infraction ne passent à l'étape judiciaire que si l'étape administrative n'aboutit pas et que la Commission (ou, éventuellement, un État membre en vertu de l'article 259 du traité FUE) décide de saisir la CJUE. Dans ce cas, la CJUE statuera sur la question, en tranchant **si, oui ou non, l'État membre en question a effectivement manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union**. Bien que la première étape de la procédure ne soit pas de nature judiciaire, étant donné que la CJUE n'y participe pas et que la Commission peut statuer sur la question en tenant compte de nombreuses considérations différentes, y compris politiques, l'étape finale se tient quant à elle devant la CJUE, qui décidera en dernier ressort si l'État membre s'est rendu coupable d'une violation du droit de l'Union. Par conséquent, le résultat final s'impose à l'État membre concerné et fournit, en même temps, une interprétation généralement contraignante du droit de l'Union. Par ailleurs, **si l'État membre concerné n'exécute pas les décisions de la CJUE**, l'article 260 du traité FUE peut être activé et **la Cour peut elle-même imposer des sanctions financières** à l'encontre de l'État membre en question, ce qui encourage la mise en conformité. Bien que les procédures d'infraction puissent être lourdes et longues et qu'il ne soit encore jamais arrivé que la CJUE parvienne à la conclusion qu'un État membre a manqué à ses obligations sur la seule base de l'article 2 du traité UE, **le mécanisme peut être déployé pour faire respecter certaines valeurs communes telles que l'état de droit**, comme la Cour l'a très clairement indiqué, par exemple, dans ses récents arrêts concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire en Pologne.

En parallèle, il convient de noter qu'en 2018, la Commission a proposé d'ajouter un nouvel instrument d'application à la boîte à outils de l'UE permettant de remédier aux violations des valeurs communes dans les États membres, sous la forme d'une **conditionnalité budgétaire liée à l'état de droit**. Si les amendements du Parlement sont pris en compte, ce mécanisme sera déclenché par la Commission européenne, sur recommandation d'un groupe d'experts et avec l'approbation du Parlement européen et du Conseil (dans la proposition initiale de la Commission, le Parlement et les experts étaient, de façon surprenante, exclus du processus). Ce mécanisme ne concernera que les violations relatives à l'état de droit et uniquement si celles-ci sont susceptibles d'avoir des répercussions directes ou indirectes sur les finances de l'Union et leur gestion au niveau des États membres. Les sanctions envisagées par le mécanisme toucheraient les financements existants et futurs octroyés par l'Union à un État membre donné, en particulier ceux provenant des Fonds structurels. Elles toucheraient non seulement l'État membre concerné, mais aussi, du moins dans une certaine mesure, les bénéficiaires finaux, étant donné que les mécanismes proposés pour les

protéger semblent loin d'être infaillibles. Il est difficile d'**évaluer** a priori l'efficacité d'un mécanisme proposé. Bien que les incidences financières puissent constituer un puissant moyen de dissuasion pour les États membres qui ne respectent pas l'état de droit, des universitaires ont déjà fait part de leurs préoccupations, notamment en ce qui concerne la manière dont les sanctions seraient perçues par le public dans l'État membre en question. Certains craignent que les citoyens puissent percevoir ces sanctions comme une pression extérieure, voire une pénalité, visant à les forcer à changer leurs préférences politiques et à voter pour d'autres partis, ce qui aurait finalement l'effet inverse de celui recherché.

Figure 6 — Mécanismes de l'Union pour contrôler, défendre et faire respecter les valeurs de l'Union



Source: EPRS.

Cet aperçu de tous les mécanismes existants et proposés pour faire respecter les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE dans les États membres montre une nette tendance des institutions de l'Union à investir dans des **instruments de contrôle et de prévention** plutôt que dans des mécanismes d'application, du moins lorsqu'il s'agit de mettre fin à des défaillances systémiques à l'égard de ces valeurs. La plupart des mécanismes existants et proposés peuvent être considérés comme des instruments de contrôle et de prévention, visant soit à évaluer la situation dans les États membres, soit à éliminer les menaces avant qu'elles ne deviennent une réalité systémique. Bien que ces mécanismes semblent nécessaires, dans la mesure où ils peuvent fournir les informations nécessaires pour justifier la prise de mesures supplémentaires et peuvent avoir pour effet de renforcer le respect volontaire, **leur efficacité dépend de nombreux facteurs différents**, parmi lesquels l'existence d'une menace crédible de voir l'un des instruments d'application se déclencher en cas de non-conformité. À cet égard, il convient de noter qu'en dehors de la possibilité de recourir à des procédures d'infraction et à des renvois préjudiciels, le volet «sanction» de l'article 7, paragraphes 2 et 3, du traité UE est le seul instrument actuellement prévu dans le droit de l'Union pour faire respecter les valeurs fondatrices en cas de violations systémiques. Compte tenu des exigences strictes de fond et de procédure qui y sont associées, on peut se poser la question de savoir si ce mécanisme peut être utilisé comme un instrument d'application crédible pour renforcer le respect volontaire encouragé par les autres mécanismes. Sur ce point, la conditionnalité budgétaire liée à l'état de droit pourrait être une solution, surtout si elle est finalement conçue de façon à constituer un instrument d'application moins lourd susceptible de favoriser le respect d'au moins une valeur énoncée à l'article 2 du traité UE, à savoir celle de l'état de droit.



## Annexe

ANNEXE — TABLEAU 1 — AFFAIRES DANS LESQUELLES LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE A EXPRESSÉMENT FAIT RÉFÉRENCE À L'ARTICLE 2 DU TRAITÉ UE (affaires clôturées et en cours)<sup>1, 2</sup>

Date de l'arrêt, numéro(s) d'affaire, nom de l'affaire	Type de procédure	Normes du droit de l'Union interprétée/violée	Thème	Valeur fondatrice de l'Union visée à l'article 2 du traité UE à laquelle il est fait référence	Mesures provisoires et/ou procédure accélérée ou d'urgence
<a href="#">C-791/19</a> , Commission/Pologne (en cours)	Procédure d'infraction	Art. 19, para. 1, du traité UE; art. 267 du traité FUE	Nouveau régime disciplinaire pour les juges	État de droit	<a href="#">8.4.2020</a> /demandées par la Commission, mais <a href="#">refusées</a> s.o./s.o.
9.7.2020, <a href="#">C-272/19</a> , VQ	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 47 de la charte des droits fondamentaux (CDF); art. 267 du traité FUE; art. 2, 3, 4 et 15 du règlement (UE) 2016/679	Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et caractéristiques d'un organe introduisant une demande de décision préjudicielle au titre de l'art. 267 du traité FUE, notamment s'agissant de son indépendance	État de droit	s.o./s.o.
19.12.2019, <a href="#">C-418/18 P</a> , Puppink e.a./Commission	Recours en annulation (pouvoi)	Art. 10, para. 1, et art. 17 du traité UE; art. 10 et 11 du règlement (UE) n° 211/2011	Communication de la Commission européenne présentant ses conclusions et les raisons de ne pas entreprendre les actions demandées dans l'initiative citoyenne	Démocratie	s.o./s.o.
19.12.2019, <a href="#">Affaire C-502/19</a> , Oriol Junqueras Vies	Renvoi préjudiciel (Espagne)	Art. 10, para. 1, du traité UE	Immunités dont jouissent les députés au Parlement européen (élections européennes)	Démocratie	s.o./ <a href="#">19.7.2019</a>
19.11.2019, C-585/18, C-624/18, C-625/18, A.K./Krajowa Rada Sądownictwa	Renvoi préjudiciel (Pologne)	Art. 47 de la CDF; art. 19, para. 1, du traité UE; art. 9, para. 1, de la directive 2000/78/CE	Abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême; indépendance et impartialité de la chambre disciplinaire de la Cour suprême	État de droit	s.o./ <a href="#">26.11.2018</a>

<sup>1</sup> Mis à jour le 20 septembre 2020.<sup>2</sup> Le tableau ne reprend que des affaires dans lesquelles la CJUE a expressément fait référence à l'article 2 du traité UE, et ne renvoie pas aux dispositions d'autres traités ni à l'ancien article 6 du traité UE (traité d'Amsterdam).

5.11.2019, <a href="#">C-192/18</a> , Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)	Procédure d'infraction	Art. 19, para. 1, du traité UE; art. 157 du traité FUE; art. 5, point a), et art. 9, para. 1, point f), de la directive 2006/54/CE	Âges du départ à la retraite différents pour les femmes et les hommes occupant les fonctions de juge et pouvoir discrétionnaire du ministre de la Justice pour prolonger la période d'exercice des juges	État de droit	s.o./s.o.
15.10.2019, <a href="#">C-128/18</a> , Dorobantu	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 4 de la CDF; art. 1, para. 3, de la directive-cadre 2002/584/JAI	Conditions de détention dans l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Hongrie) pouvant aller à l'encontre de l'interdiction de traitement inhumain ou dégradant et motifs de non-exécution	Droits fondamentaux	s.o./s.o.
24.9.2019, T-391/17, Roumanie/Commission	Recours en annulation	Art. 3, para. 3, art. 4, para. 2, art. 5, para. 2, art. 10, para. 3, art. 11, para. 4, et art. 13, para. 2, du traité UE; art. 24, para. 1, et art. 296, para. 2, du traité FUE; art. 4, para. 2 et 3, et art. 10, para. 1, point c), du règlement (UE) n° 211/2011	Communication de la Commission sur l'enregistrement partiel d'une initiative citoyenne portant sur les droits des minorités et la diversité dans l'Union, et pouvoirs de la Commission (initiative législative)	Droits fondamentaux	Rejetée le <a href="#">13.11.2017</a> /s.o.
30.4.2019, <a href="#">Avis 1/17</a>	Avis conforme à l'art. 2018, para. 11, du traité FUE	Art. 20, art. 21, para. 2, et art. 47 de la CDF; art. 1, art. 3, para. 5, art. 5 et art. 19 du traité UE; art. 18, 101, 102 et 267 du traité FUE	Compatibilité de l'accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (AECG) avec le droit primaire de l'Union, en particulier compatibilité de la mise en place d'un tribunal et d'un tribunal d'appel responsables de l'interprétation de ce traité avec le principe d'autonomie de l'ordre juridique de l'Union, égalité de traitement entre les investisseurs canadiens et ceux de l'Union, et droit d'accès à un tribunal indépendant	État de droit	s.o./s.o.
27.3.2019, <a href="#">C-620/16</a> , Commission/Allemagne	Procédure d'infraction	Art. 4, para. 3, du traité UE	Vote de l'Allemagne contre la position de l'Union définie dans la décision 2014/699/UE lors de la 25 <sup>e</sup> session de la commission de révision de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) (caractère contraignant des décisions du Conseil adoptées en vertu de l'art. 218, para. 9, du traité FUE)	État de droit	s.o./s.o.

19.3.2019, <a href="#">C-297/17</a> , <a href="#">C-318/17</a> , <a href="#">C-319/17</a> et <a href="#">C-438/17</a> , Bashar Ibrahim/ Bundesrepublik Deutschland	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 4 de la CDF; art. 33, para. 2, point a), et art. 52 de la directive 2013/32/UE	Irrecevabilité d'une demande d'asile dans un État membre en raison de l'octroi préalable d'une protection subsidiaire dans un autre État membre (Bulgarie et Pologne) et défaillances systémiques de la procédure d'asile dans cet autre État membre et conditions de vie des bénéficiaires d'une protection subsidiaire dans ce dernier État membre pouvant violer le droit de la dignité humaine et l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants	Droits fondamentaux	s.o./ <a href="#">14.7.2017</a>
19.3.2019, <a href="#">C-163/17</a> , Abubacarr Jawo/ Bundesrepublik Deutschland	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 4 de la CDF; art. 27, para. 1, et art. 29, para. 2, du règlement (UE) n° 604/2013	Obligation de transfert d'un demandeur de protection internationale vers l'État membre responsable de l'examen de sa demande conformément au règlement Dublin III (Italie) et conditions de vie des bénéficiaires d'une protection internationale dans ledit État membre pouvant violer le droit à la dignité humaine et l'interdiction de traitement inhumain et dégradant	Droits fondamentaux	s.o./rejetée le <a href="#">24.4.2017</a>
9.7.2019, <a href="#">I-253/18</a> , VY/Commission européenne	Recours en annulation	Art. 21 de la CDF; art. 3 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 1 <i>quinquies</i> et art. 7, 25 et 90 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne	Rejet d'une candidature à un poste de chef d'unité au sein d'une délégation de l'Union européenne; procédure de sélection, obligation de motivation de la décision et discrimination fondée sur le sexe	Égalité (entre les hommes et les femmes)	s.o./s.o.
24.6.2019, <a href="#">C-619/18</a> , Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)	Procédure d'infraction	Art. 49 du traité UE; art. 19, para. 1, du traité UE	Abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges de la Cour suprême (indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire)	État de droit	<a href="#">19.10.2018</a> , adoptée provisoirement par la vice-présidente, <a href="#">17.12.2018</a> , adoptée par la grande chambre (rectifiée le <a href="#">2.7.2019</a> )/ <a href="#">15.11.2018</a> s.o./s.o.
23.5.2019, <a href="#">I-107/17</a> , Steinhoff e.a./BCE	Recours en indemnité		Responsabilité non contractuelle de la Banque centrale européenne (BCE) pour les pertes financières subies par des investisseurs privés en raison de la restructuration de la dette publique grecque (droit de propriété)	Droits fondamentaux	s.o./s.o.

30.1.2019, <a href="#">I-290/17</a> , Stavytskyi/Conseil	Recours en annulation	Art. 41, para. 2, point c), art. 47, art. 48, para. 1, art. 49, para. 1, art. 50 et préambule de la CDF; art. 6, para. 1, art. 21, para. 2, point b), art. 29, art. 40, art. 49 et préambule du traité UE; Art. 215 et 296 du traité FUE	Gel des fonds et des ressources économiques de l'ancien ministre de l'Énergie et de l'Industrie du charbon de l'Ukraine (lutte contre la corruption)	État de droit	s.o./s.o.			
17.1.2019, <a href="#">C-310/16</a> , Dzivev	Renvoi préjudiciel (Bulgarie)	Art. 7, 47 et 52, para. 1, de la CDF; art. 325, para. 1, du traité FUE; Art. 1, para. 1, point b), et art. 2, para. 1, de la convention PIF	Exclusion des éléments de preuve obtenus au moyen d'écoutes téléphoniques autorisées par une autorité judiciaire incompétente dans une procédure pénale concernant des infractions relatives à la TVA (principe de légalité, droit à la vie privée et à un procès équitable)	État de droit, droits fondamentaux	s.o./s.o.			
10.12.2018, <a href="#">C-621/18</a> , Wightman e.a./Secretary of State for Exiting the EU	Renvoi préjudiciel (Royaume-Uni)	Préambule et art. 50 du traité UE	Droit de révocation unilatérale de la notification d'un État membre de son intention de se retirer de l'Union européenne	Liberté et démocratie	s.o./ <a href="#">19.10.2018</a>			
6.12.2018, <a href="#">C-551/18</a> PPU, IK	Renvoi préjudiciel (Belgique)	Art. 8, para. 1, point f), de la décision-cadre du Conseil 2002/584/JAI	Effets de l'incapacité de l'autorité judiciaire délivrant un mandat d'arrêt (les autorités belges) de faire mention à l'autorité judiciaire d'exécution (les autorités néerlandaises) de l'existence d'une peine complémentaire à laquelle la personne concernée a été condamnée (droit à la liberté et à la sécurité)	Droits fondamentaux	s.o./s.o.			
26.11.2018, <a href="#">I-458/17</a> , Shindler/Conseil	Recours en annulation	Art. 47 de la CDF; art. 4, para. 3, art. 19, para. 1, et art. 50 du traité UE; art. 218, para. 3, 4 et 11, du traité FUE	Validité de la décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations avec le Royaume-Uni en vue de la conclusion d'un accord fixant les modalités de retrait et effets de la législation nationale (règle des 15 ans) privant les citoyens du Royaume-Uni vivant à l'étranger de leur droit de vote au référendum sur le retrait et aux élections législatives nationales (droit de vote aux élections nationales)	Démocratie	s.o./s.o.			
8.10.2018, <a href="#">I-550/17</a> , Troszczynski/Parlement	Recours en annulation	Art. 47 et 48 de la CDF; art. 7 à 9 du protocole n° 7; art. 340 du traité FUE; art. 2, 3, 5, 6, 9 et 150 du règlement intérieur du Parlement européen	Décision du Parlement européen de lever l'immunité parlementaire et préjudices moraux (liberté d'expression des députés au Parlement européen)	Droits fondamentaux	s.o./s.o.			

<p>22.11.2018, <a href="#">T-274/16</a> et <a href="#">T-275/16</a>, Thabet e.a./Conseil</p>	<p>Recours en annulation</p>	<p>Art. 16, art. 17, art. 41, para. 2, point c), et art. 47 et 48 de la CDF; art. 3, para. 5, et art. 6, 21, 23, 24 et 29 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 1, para. 4, de la position commune 2001/931/PESC; art. 2, para. 1, du règlement (UE) n° 270/2011; art. 1, para. 1, de la décision 2011/172/PESC</p>	<p>Gel des fonds et des ressources économiques des personnes reconnues comme responsables et de détournement de fonds publics égyptiens et respect des droits fondamentaux garantis par la charte de l'Union (droits à un procès équitable, de la défense, de la propriété, présomption d'innocence et protection de la réputation)</p>	<p>Droits fondamentaux</p>	<p>s.o./s.o.</p>
<p>25.10.2018, <a href="#">T-286/15</a>, KF/Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)</p>	<p>Recours en annulation et en indemnité</p>	<p>Art. 41 et 47 de la CDF; art. 19, 21, 23, 24 et 28 du traité UE; art. 256, 257, 263, 265, 266, 268, 270, 272, 275, 277, 288 et 340 du traité FUE; art. 6 de la décision concernant les privilèges et immunités accordés à l'Institut d'études de sécurité et au CSUE; art. 7, para. 6, point e), et art. 8, para. 3 et 5, de la décision 2004/401/CE; art. 2, para. 6, art. 27, para. 2, art. 27, art. 28, art. 90 et annexe IX du règlement du personnel du CSUE</p>	<p>Décisions relatives à l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la requérante, suspension et révocation de la requérante de son poste au sein du CSUE et compétence des juridictions de l'Union dans le domaine de la PESC (révision judiciaire effective)</p>	<p>Égalité et état de droit</p>	<p>s.o./s.o.</p>
<p>27.09.2018, <a href="#">T-288/15</a>, Abdelaziz Ezz e.a./Conseil</p>	<p>Recours en annulation</p>	<p>Art. 47 et 48 de la CDF; art. 3, para. 5, et art. 6, 21, 23, 24 et 215 du traité UE; art. 29 et 114 du traité FUE; art. 2, para. 1, du règlement (UE) n° 270/2011; art. 1, para. 1, art. 2, para. 3, et art. 5 de la décision 2011/172/PESC</p>	<p>Gel des fonds des personnes désignées par les autorités égyptiennes comme faisant l'objet d'une procédure judiciaire pour détournement de fonds publics et respect de leurs droits fondamentaux (droit à un procès équitable, présomption d'innocence et droit de la défense)</p>	<p>Droits fondamentaux</p>	<p>s.o./s.o.</p>

19.9.2018, <a href="#">C-327/18 PPU</a> , RO	Renvoi préjudiciel (Irlande)	Art. 50 du traité UE	Effets de la notification par un État membre de son intention de quitter l'Union européenne (Royaume-Uni) sur le mandat d'arrêt européen délivré par les autorités de cet État membre (droit de liberté et de sécurité)	Droits fondamentaux	s.o./s.o.
25.07.2018, <a href="#">C-220/18 PPU</a> , ML	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 4 de la CDF; art. 1, para. 3, art. 5 et art. 6, para. 1, de la directive-cadre 2002/584/JAI	Conditions de détention dans l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Hongrie) pouvant aller à l'encontre de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants et motifs de non-exécution	Droits fondamentaux	s.o./ <a href="#">17.4.2018</a>
25.07.2018, <a href="#">C-216/18 PPU</a> , LM	Renvoi préjudiciel (Irlande)	Art. 47 de la CDF; art. 7, para. 1, du traité UE; art. 1, para. 3, de la directive-cadre 2002/584/JAI	Indépendance et impartialité des juridictions de l'État membre d'émission d'un mandat d'arrêt européen (Pologne) et motifs de non-exécution	État de droit	s.o./ <a href="#">12.4.2018</a>
19.6.2018, <a href="#">T-86/17</a> , Le Pen/Parlement	Recours en annulation	Art. 41 et 47 de la CDF; art. 10 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 2 et 25 du règlement intérieur du Parlement européen; art. 5, para. 1, art. 9, para. 4, art. 10, para. 2, et art. 11, para. 4, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013; art. 2, art. 9, art. 12 <i>ter</i> , para. 1, art. 17, para. 1, et art. 20, 21 et 60 du statut des députés; art. 127 et 131 du RAA; art. 33, art. 43, point a), art. 62, para. 1, art. 68 et art. 72 des mesures d'application du statut des députés	Frais et indemnités des députés au Parlement européen, en particulier pour l'engagement d'assistants accrédités, et recouvrement des sommes indûment versées (indépendance financière et exercice du mandat parlementaire des députés)	Démocratie	Mesures provisoires rejetées dans <a href="#">6.4.2017</a> /s.o.

<p>16.5.2018, <a href="#">T-626/16</a>, Troszczynski/Parlement</p>	<p>Recours en annulation</p>	<p>Art. 41 et 47 de la CDF; art. 10 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 2 et 25 du règlement intérieur du Parlement européen; art. 5, para. 1, art. 9, para. 4, art. 10, para. 2, et art. 11, para. 4, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013; art. 2, art. 9, art. 12 <i>ter</i>, para. 1, art. 17, para. 1, et art. 20, 21 et 60 du statut des députés; art. 127 et 131 du RAA; art. 33, art. 43, point a), art. 62, para. 1, art. 68 et art. 72 des mesures d'application du statut des députés</p>	<p>Frais et indemnités des députés au Parlement européen, en particulier pour l'engagement d'assistants accrédités, et recouvrement des sommes indûment versées (indépendance financière et exercice du mandat parlementaire des députés)</p>	<p>Démocratie</p>	<p>Mesures provisoires rejetées le <a href="#">16.2.2017</a></p>
<p>2.5.2018, <a href="#">C-331/16</a> et <a href="#">C-366/16</a>, K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie</p>	<p>Renvoi préjudiciel (Belgique)</p>	<p>Art. 3 du traité UE; art. 16, art. 27, para. 2, art. 28, para. 1 et 2, et art. 28, para. 3, point a), de la directive 2004/38/CE; art. 12, para. 2, de la directive 2011/95/UE</p>	<p>Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres et expulsion d'un État membre d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un pays tiers membre de la famille d'un citoyen de l'Union dont le statut de réfugié a été refusé en vertu de l'art. 1, section F, de la convention de Genève</p>	<p>Toutes les valeurs de l'Union</p>	<p>s.o./s.o.</p>
<p>23.4.2018, <a href="#">T-561/14</a>, European Citizens' Initiative One of Us,/ Commission</p>	<p>Recours en annulation</p>	<p>Art. 44 de la CDF; art. 11, para. 4, et art. 17 du traité UE; art. 24, 225, 227, 241, 289 et 296 du traité FUE; art. 4 à 11 du règlement (UE) n° 211/2011; art. 6, para. 2, point c), de la directive 98/44</p>	<p>Décision de la Commission de ne pas donner suite à la demande d'une initiative citoyenne européenne axée sur la protection de la dignité, du droit à la vie et à l'intégrité de tout être humain depuis la conception et conditions d'enregistrement</p>	<p>Toutes les valeurs de l'Union</p>	<p>s.o./s.o.</p>

22.3.2018, <a href="#">T-242/16</a> , Stavytskyi/Conseil	Recours en annulation	Art. 41, para. 2, point c), art. 47, art. 48, para. 1, art. 49, para. 1, art. 51, para. 1, et préambule de la CDF; art. 6, para. 1, art. 21, 29, 40, 49 et préambule du traité UE; art. 3 à 6, art. 215, art. 277 et art. 296 du traité FUE	Gel des fonds et des ressources économiques de l'ancien ministre de l'Énergie et de l'Industrie du charbon de l'Ukraine qui fait l'objet d'une enquête en Ukraine pour complicité criminelle dans un détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine (lutte contre la corruption)	État de droit	s.o./s.o.
7.3.2018, <a href="#">T-624/16</a> , Gollnisch/Parlement	Recours en annulation	Art. 41 et 47 du CFR; art. 10 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 2 et 25 du règlement intérieur du Parlement européen; art. 5, para. 1, art. 9, para. 4, art. 10, para. 2 et art. 11, para. 4, du règlement n° 883/2013; art. 2, art. 9, art. 12 <i>ter</i> , para. 1, art. 17, para. 1, et art. 20, 21 et 60 du statut des députés; art. 127 et 131 du RAA; art. 33, art. 43, point a), art. 62, para. 1, art. 68 et art. 72 des mesures d'application du statut des députés	Frais et indemnités des députés au Parlement européen, en particulier pour l'engagement d'assistants accrédités, et recouvrement des sommes indûment versées (indépendance financière et exercice du mandat parlementaire des députés)	Démocratie	Mesures provisoires rejetées le <a href="#">16.2.2017</a>
21.2.2018, <a href="#">T-731/15</a> , Klyuyev/Conseil	Recours en annulation	Art. 17, art. 41, para. 2, point c), art. 47, art. 51, para. 1, art. 52, para. 1, et préambule de la CDF; art. 6, para. 1, art. 21, art. 29, art. 49 et préambule du traité UE; art. 215, 277, 280, 288 et 296 du traité FUE; art. 2, para. 2 et 3, et art. 5, para. 3, de la décision 2014/119/PESC; art. 14, para. 2 à 4, du règlement n° 208/2014/CE	Gel des fonds de personnes faisant l'objet de procédures judiciaires en Ukraine pour complicité dans le détournement de fonds publics ou d'avoirs (lutte contre la corruption)	État de droit	s.o./s.o.

15.3.2018, <a href="#">T-1/17</a> , La Mafia Franchises/EUIPO	Recours en annulation	Art. 2, 3 et 6 de la CDF; art. 83 du traité FUE; art. 7, para. 1, point f), et art. 52, para. 1, point a), du règlement n° 207/2009/CE	Enregistrement d'une marque de l'Union évoquant une organisation criminelle connue dans le monde entier	Dignité humaine, liberté	s.o./s.o.
6.3.2018, <a href="#">C-284/16</a> , Slowakische Republik/Achmea	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 267 et 344 du traité FUE	Traité bilatéraux d'investissement conclus entre deux États membres (autonomie et efficacité du droit de l'Union et protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent dudit droit)	État de droit	s.o./s.o.
27.2.2018, <a href="#">C-64/16</a> , Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas	Renvoi préjudiciel (Portugal)	Art. 19, para. 1, du traité UE	Réduction des rémunérations dans la fonction publique nationale, y compris les juridictions, en raison de mesures d'austérités budgétaires (indépendance des juridictions)	État de droit	s.o./s.o.
29.11.2017, T-634/16, Montel/Parlement	Recours en annulation et en indemnité	Art. 48 de la CDF; art. 10 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 2, 25 et 222 du règlement intérieur du Parlement européen; art. 71, para. 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002; art. 2, 9 et 21 du statut des députés; art. 33, art. 38, art. 43, art. 62, para. 1, et art. 67, 68 et 72 des mesures d'application du statut des députés	Frais et indemnités des députés au Parlement européen, en particulier pour l'engagement d'assistants accrédités, et recouvrement des sommes indûment versées (indépendance financière et exercice du mandat parlementaire des députés)	Démocratie	s.o./s.o.

<p>29.11.2017, <a href="#">T-633/16</a>, Bilde/Parlement</p>	<p>Recours en annulation et en indemnité</p>	<p>Art. 48 de la CDF; art. 10 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 2, 25 et 222 du règlement intérieur du Parlement européen; art. 71, para. 3, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002; art. 2, 9 et 21 du statut des députés; art. 33, art. 38, art. 43, art. 62, para. 1, et art. 67, 68 et 72 des mesures d'application du statut des députés</p>	<p>Frais et indemnités des députés au Parlement européen, en particulier pour l'engagement d'assistants accrédités, et recouvrement des sommes indûment versées (indépendance financière et exercice du mandat parlementaire des députés)</p>	<p>Démocratie</p>	<p>s.o./s.o.</p>
<p>8.11.2017, <a href="#">T-245/15</a>, Klymenko/Conseil</p>	<p>Recours en annulation</p>	<p>Art. 17, art. 41, para. 2, point c), art. 47, art. 48, para. 1, art. 49, para. 1, art. 51, art. 52 et préambule de la CDF; art. 6, para. 1, art. 21, para. 2, point b), art. 29, art. 49 et préambule du traité UE; art. 215 et 296 du traité FUE; art. 14 du règlement (UE) n° 208/2014; art. 4, para. 3, de la directive (UE) 2017/1371; art. 1, para. 1, art. 2, para. 2 et 3, et art. 5 de la décision 2014/119/PESC</p>	<p>Gel des fonds de l'ancien ministre des Revenus et des Taxes d'Ukraine qui fait l'objet d'une enquête en Ukraine pour complicité criminelle dans un détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine (lutte contre la corruption)</p>	<p>État de droit</p>	<p>s.o./s.o.</p>
<p>10.5.2017, <a href="#">T-754/14</a>, Efler/Commission</p>	<p>Recours en annulation</p>	<p>Art. 11, para. 4, du traité UE; art. 207, art. 218 et art. 288 à 292 du traité FUE; art. 2, para. 1, art. 4, para. 2, point b), art. 10, para. 1, point c), et art. 11 du règlement (UE) n° 211/2011</p>	<p>Refus d'enregistrement par la Commission d'une initiative citoyenne européenne qui lui demande de recommander au Conseil d'annuler le mandat de négociation pour le TTIP avec les États-Unis et de ne pas conclure le CETA</p>	<p>Démocratie</p>	<p>Mesures provisoires rejetées le <a href="#">23.5.2016</a> et pourvoi le <a href="#">29.6.2016</a>/s.o.</p>

28.3.2017, <a href="#">Affaire C-72/15</a> , Rosneft/HM Treasury	Renvoi préjudiciel (Angleterre et pays de Galles)	Art. 47 de la CDF; art. 19, 24 et 40 du traité UE; art. 267 et 275 du traité FUE; art. 3 et 3 bis, art. 4, points 3 et 4, art. 5, para. 2, points b) à d), et para. 3, art. 8, para. 1, art. 11 et annexes II et VI du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil; art. 1, para. 2, point b) à d), et para. 3, art. 7 et annexe III de la décision 2014/512/PESC	Validité de certaines dispositions de la décision 2014/512/PESC du Conseil, et validité et interprétation du règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil — compétence de la CJUE sur les actes adoptés dans le domaine de la PESC (protection juridictionnelle effective), respect des principes de sécurité juridique et <i>nulla                  poena sine lege certa</i>	État de droit	s.o./s.o.
21.12.2016, <a href="#">C-203/15 et                  C-698/15</a> , Tele2 Sverige	Renvoi préjudiciel (Suède)	Art. 7, 8 et 11 et art. 52, para. 1, de la CDF; art. 15, para. 1, de la directive 2002/58/CE	Législation nationale prévoyant la conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation de tous les abonnés et utilisateurs inscrits dans tous les moyens électroniques de communication afin de lutter contre le crime et faire respecter les droits fondamentaux, y compris le droit à la vie privée, la protection des données à caractère personnel et la liberté d'expression	Droits de l'homme	s.o./s.o.
15.9.2016, <a href="#">T-340/14</a> , Klyuyev/Conseil	Recours en annulation	Art. 41, 47 et préambule du traité UE; art. 21, 29, 49 et préambule du traité UE; art. 215 et 296 du traité FUE; art. 1, para. 1, et art. 5 de la décision 2014/119/PESC	Gel des fonds de l'ancien chef de l'administration du président ukrainien qui fait l'objet d'une enquête en Ukraine pour complicité criminelle dans un détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine (lutte contre la corruption)	État de droit	s.o./s.o.
15.9.2016, <a href="#">T-348/14</a> , Yanukovych/Conseil	Recours en annulation	Art. 41, para. 2, point c), art. 47 et préambule de la CDF; art. 21, para. 2, point b), art. 29, art. 49 et préambule du traité UE; art. 215, 263, 275 et 296 du traité FUE; art. 1, para. 1, et art. 5 de la décision 2014/119/PESC	Gel des fonds de l'ancien président ukrainien qui fait l'objet d'une enquête en Ukraine pour complicité criminelle dans un détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine (lutte contre la corruption)	État de droit	s.o./s.o.

	Recours en annulation		Gel des fonds de l'ancien président ukrainien qui fait l'objet d'une enquête en Ukraine pour complicité criminelle dans un détournement de fonds publics ukrainiens et à leur transfert illégal hors d'Ukraine (lutte contre la corruption)	État de droit	s.o./s.o.
15.9.2016, <a href="#">T-346/14</a> , Yanukovych/Conseil	Recours en annulation	Art. 41, para. 2, point c), art. 47 et préambule de la CDF; art. 21, 29, 49 et préambule du traité UE; art. 215, 263, 275 et 296 du traité FUE; art. 1, para. 1, et art. 5 de la décision 2014/119/PESC	Décision de réaffectation d'un agent de la MPUE de Sarajevo auprès du bureau régional de Banja Luka dans le cadre de la même mission — compétence de la CJUE en matière de PESC (protection juridictionnelle efficace)	Égalité et état de droit	s.o./s.o.
19.7.2016, <a href="#">C-455/14 P</a> , H/Conseil, Commission et MPUE	Recours en annulation et en indemnité (pourvoi)	Art. 19, 21, 23, 24, 28 et 43, para. 2, du traité UE; art. 270 et 275 du traité FUE; art. 92 du statut des fonctionnaires; art. 5, 6, 7, 8, para. 2, et art. 9 de la décision 2009/906/PESC	Décision relative au refus d'enregistrement par la Commission d'une initiative citoyenne européenne visant à garantir que la politique de cohésion de l'Union accorde une attention particulière aux droits des minorités	Droits fondamentaux	s.o./s.o.
10.5.2016, <a href="#">T-529/13</a> , Izsák e.a./Commission	Recours en annulation	Art. 21, para. 1, art. 22, art. 41, para. 1, et art. 51, para. 1, de la CDF; art. 3 et 6, para. 1, du traité UE; art. 4, para. 2, art. 6, point c), art. 19, art. 167 et art. 174 à 178 du traité FUE; art. 4, art. 10, para. 1, point c), et annexe II du règlement (UE) n° 211/2011; art. 3 du règlement (CE) n° 1059/2003; art. 121, para. 4, du règlement (UE) n° 1303/2013	Gel des fonds d'une banque iranienne facilitant des opérations commerciales liées à la prolifération nucléaire et respect des valeurs de l'Union et des droits fondamentaux (principe de la sécurité juridique, droit de propriété et liberté de commercer)	État de droit et droits fondamentaux	s.o./s.o.
3.5.2016, <a href="#">T-68/14</a> , Post Bank Iran/Conseil	Recours en annulation	Art. 17, 47 et 52 de la CDF; art. 21, 23, 24, 26, 29 et 31 du traité UE; art. 215, 275 et 291 du traité FUE; art. 23, para. 2, art. 46, para. 2, et art. 291, para. 2 du règlement (UE) n° 267/2012; art. 20, para. 1, de la décision 2010/413/PESC			

3.5.2016, <a href="#">T-63/14</a> , Iran Insurance Company/Conseil	Recours en annulation	Art. 17, 47 et 52 de la CDF; art. 21, 23, 24, 26, 29 et 31 du traité UE; art. 215, 275 et 291 du traité FUE; art. 23, para. 2, art. 46, para. 2, et art. 291, para. 2 du règlement (UE) n° 267/2012; art. 20, para. 1, de la décision 2010/413/PESC	Gel des fonds d'une société d'assurance iranienne qui avait assuré l'achat de divers produits susceptibles d'être utilisés dans des programmes nucléaires et respect des valeurs de l'Union et des droits fondamentaux (principe de la sécurité juridique, droit de propriété et liberté de commercer)	État de droit et droits fondamentaux	s.o./s.o.
5.4.2016, <a href="#">C-404/15</a> et <a href="#">C-659/15</a> PPU, Aranyosi et Căldăraru	Renvoi préjudiciel (Allemagne)	Art. 4 de la CDF; art. 1, para. 3, art. 5, art. 6, para. 1, et art. 7 de la décision- cadre 2002/584/JAI	Motifs de refus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen lorsque les conditions de détention dans les États membres d'émission (Hongrie et Roumanie) sont incompatibles avec l'interdiction de traitement inhumain et dégradant	Droits de l'homme	s.o./procédure d'urgence le <a href="#">4.8.2015</a>
4.9.2015, <a href="#">T-577/12</a> , National Iranian Oil Company/Conseil	Recours en annulation	Art. 17, 47 et 52 de la CDF; art. 21, 23, 24, 26, 29, 31 et 40, du traité UE; art. 215, 275, 291 et 296 du traité FUE; art. 23, para. 2, art. 45 et art. 46, para. 2, du règlement (UE) n° 267/2012; art. 20, para. 1, de la décision 2010/413/PESC	Gel des fonds de plusieurs compagnies pétrolières iraniennes soutenant le gouvernement iranien et base juridique de l'adoption de la décision, principe de sécurité juridique, État de droit et droits fondamentaux (droit de propriété, procès équitable, droit de la défense et à une bonne administration)	État de droit, droits fondamentaux	s.o./s.o.
18.12.2014, <a href="#">Avis 2/13</a> , Adhésion de l'Union à la CEDH	Avis conforme à l'art. 2018, para. 11, du traité FUE	Art. 6, para. 2, du traité UE; art. 53 de la CDF; art. 267 et 344 du traité FUE; protocole n° 8 sur l'adhésion de l'Union à la CEDH	Compatibilité du projet d'accord international prévoyant l'adhésion de l'Union à la CEDH avec les traités de l'Union	Droits fondamentaux, état de droit	s.o./s.o.
17.2.2013, <a href="#">T-346/11</a> et <a href="#">T-347/11</a> , Gollnisch/Parlement	Recours en annulation et en indemnité	Art. 11 et art. 41, para. 2, point a), de la CDF; art. 6 du traité UE; art. 296 du traité FUE; art. 8 et 9 du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne	Décision de lever l'immunité d'un député au Parlement et de ne pas la défendre en raison d'une plainte pour incitation à la haine raciale (liberté d'expression des députés)	Droits fondamentaux	Mesures provisaires rejetées le <a href="#">30.9.2011</a> et pourvoi le <a href="#">29.3.2012</a>

6.9.2011, <a href="#">C-163/10</a> , Patriciello	Renvoi préjudiciel (Italie)	Art. 8 du protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne	Décision du Parlement européen de défendre l'immunité des députés au Parlement faisant l'objet d'une procédure pénale dans un État membre pour avoir accusé à tort de comportement illégal un agent de la police municipale de cet État membre; étendue de l'immunité parlementaire des députés au Parlement	Droits fondamentaux, démocratie	s.o./s.o.
--	--------------------------------	---	---	---------------------------------------	-----------

ANNEXE — TABLEAU 2 — EXEMPLES RÉCENTS DE PROCÉDURES DE RENVOI PRÉJUDICIEL PERTINENTES PORTANT SUR LES VALEURS DE L'UNION, MAIS NE FAISANT PAS EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À L'ARTICLE 2 DU TRAITÉ UE<sup>3</sup>

Date de l'arrêt, numéro d'affaire, nom de l'affaire	État membre <sup>4</sup>	Droit primaire de l'Union interprété	Objet	Valeur de l'Union en cause	Conclusions de la CJUE <sup>5</sup>
16.7.2020 (grande chambre), <a href="#">C-311/18</a> , Schrems	IE	Art. 7, 8 et 47 de la CDF	Protection des données, vie privée et recours effectif	Droits fondamentaux	Les intéressés dont les données à caractère personnel sont transférées vers des pays tiers en vertu des clauses types de protection des données doivent bénéficier d'un niveau de protection essentiellement équivalent à celui garanti par le RGPD, lu à la lumière de la CDF; la décision relative au bouclier de protection des données [décision d'exécution (UE) 2016/1250 de la Commission] est invalide
25.6.2020 (première chambre), <a href="#">C-762/18</a> et <a href="#">C-37/19</a> , Varhoven Kasatsionen Sad et Iccrea Banca	BG & IT	Art. 31 de la CDF	Congé annuel payé (conditions de travail équitables et justes)	Droits fondamentaux	La jurisprudence nationale limitant le droit à un congé annuel payé (Bulgarie) ou à une indemnité au titre de ce congé (Italie) des personnes illégalement licenciées et réintégrées ultérieurement viole l'art. 31 de la CDF et la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail
15.5.2020 (grande chambre), <a href="#">C-924/19 PPU</a> , <a href="#">C-925/19 PPU</a> , Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság	HU	Art. 18 de la CDF; art. 47 de la CDF	Procédure d'asile	Droits fondamentaux et État de droit	Incompatibilité du droit d'asile hongrois avec le droit de l'Union
19.3.2020 (première chambre), <a href="#">C-564/18</a> , Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal	HU	Art. 47 de la CDF	Protection internationale	État de droit	Incompatibilité du droit d'asile hongrois avec le droit de l'Union

<sup>3</sup> Mis à jour le 20 septembre 2020 Les affaires ont été choisies de la manière suivante: toutes les affaires tranchées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 20 septembre 2020, pour lesquelles la CJUE a décidé de publier un communiqué de presse (ce qui souligne leur importance) ont été examinées au regard de leur objet afin d'identifier les affaires ayant trait aux valeurs de l'Union consacrées par l'art. 2 du traité UE et spécifiquement définies dans la charte des droits fondamentaux et dans les traités. Les affaires dans lesquelles l'art. 2 du traité UE a été explicitement invoqué sont reprises dans le tableau 1 ci-dessus.

<sup>4</sup> État membre de la juridiction qui a saisi la CJUE d'une question préjudicielle.

<sup>5</sup> L'incompatibilité d'une règle spécifique du droit national est évoquée explicitement dans les motifs de l'affaire, et implicitement dans le dispositif qui fait référence au contenu du droit national de manière générique (le «droit national» sans référence à une loi concrète précise). Néanmoins, dans un tel cas, la juridiction nationale est évidemment contrainte de s'écarter du droit national concret qui aurait été applicable dans d'autres circonstances.

19.12.2019 (grande chambre), <a href="#">C-725/18</a> , Deutsche Umwelthilfe	DE	Art. 6, 47 et 52, para. 1, de la CDF	Refus persistant d'autorités nationales de se conformer à une décision de justice leur enjoignant d'exécuter une obligation claire, précise et inconditionnelle découlant du droit de l'Union	État de droit et droits fondamentaux	La juridiction nationale peut imposer une contrainte par corps contre hauts fonctionnaires récalcitrants s'il existe une base juridique dans le droit national
12.12.2019 (cinquième chambre), <a href="#">C-519/18</a> , Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal	HU	CDF (pas d'art. mentionné)	Conditions requises pour l'exercice du droit au regroupement familial dans le cas de réfugiés (droit à la vie en famille)	Droits fondamentaux	Droit national en principe compatible avec le droit de l'Union
12.11.2019 (grande chambre), <a href="#">C-233/18</a> , Haqbin	BE	Art. 1 et 24 de la CDF	Manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou comportement particulièrement violent d'une personne demandant la protection internationale	Dignité humaine	Le droit belge qui permet de retirer les bénéfices du logement, des vêtements et de la nourriture à des fins de sanction est incompatible avec le droit de l'Union dans la mesure où il empêche le demandeur de faire face à ses besoins les plus élémentaires
29.7.2019 (grande chambre), <a href="#">C-556/17</a> , Torubarov	HU	Art. 47 de la CDF	Protection internationale	État de droit	Une juridiction nationale doit écarter le droit national qui permet de passer outre une décision de la CJUE par décision d'un organe administratif ou quasi-juridictionnel
14.5.2019 (grande chambre), C-391/16 C-77/17 C-78/17, <a href="#">Ministerstvo vnútra</a>	CZ	Art. 18 de la CDF	Refus d'octroi ou révocation du statut de réfugié en cas de menace pour la sécurité ou la société de l'État membre d'accueil	Droits fondamentaux	La directive 2011/95/UE est compatible avec l'art. 18 de la CDF
14.5.2019 (grande chambre), C-55/18, <a href="#">Federación de Servicios de Comisiones Obreras</a>	ES	Art. 31, para. 2, de la CDF	Durée maximale hebdomadaire de travail	Droits fondamentaux	Le droit espagnol qui n'impose pas aux employeurs d'établir un système permettant de mesurer la durée du temps de travail journalier effectué par chaque travailleur viole le droit de l'Union
8.5.2019 (première chambre), C-24/17, <a href="#">Österreichischer Gewerkschaftsbund</a>	AT	Art. 21 de la CDF	Discrimination dans le domaine de l'emploi dans le secteur public (principe de non-discrimination)	Droits fondamentaux	Législation autrichienne incompatible avec le droit de l'Union
19.3.2020 (quatrième chambre), C-557/17, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie/YZ, ZZ et YY	NL	Art. 7 de la CDF	Retrait du titre de séjour d'un membre de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers au motif de fraude (droit de la vie en famille)	Droits fondamentaux	Droit néerlandais conforme au droit de l'Union

12.3.2019 (grande chambre), C-221/17, <a href="#">Tjebbes</a>	NL	Art. 7 et 24 de la CDF Art. 20 du traité FUE	Perte de plein droit de la nationalité d'un État membre et de la citoyenneté de l'Union	Droits fondamentaux	Droit néerlandais conforme au droit de l'Union
22.1.2019, affaire C-193/17, Cresco Investigation/Achatzi	AT	Art. 21 de la CDF	Législation nationale octroyant à certains travailleurs un jour de congé le Vendredi saint (liberté de religion et principe de non-discrimination)	Droits fondamentaux	Le droit autrichien est discriminatoire en matière de religion
6.11.2018, <a href="#">C-619/16</a> , Kreuziger/Berlin	DE	Art. 31, para. 2, de la CDF; art. 7 de la directive 2003/88/CE	Perte des congés annuels	Droits fondamentaux	Droit allemand incompatible avec le droit de l'Union
13.9.2019 (deuxième chambre), C-369/17, <a href="#">Ahmed</a>	HU	Art. 17, para. 1, point b), de la directive 2011/95/UE	Asile	Droits fondamentaux	Droit hongrois en vertu duquel le demandeur de la protection subsidiaire est considéré avoir « commis un crime grave » pouvant l'exclure du bénéfice de cette protection, sur la seule base de la peine encourue pour ce crime
7.8.2018, <a href="#">C-300/17</a> , Hochtief	HU	Art. 47 de la CDF; directive 89/665/CE	Marchés publics, action en dommages et intérêts	État de droit	Réglementation hongroise sur une action en dommages et intérêts dans le cadre de marchés publics conformes au droit de l'Union
25.1.2018, <a href="#">C-473/16</a> , Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal	HU	Art. 7 de la CDF	Loi sur l'asile (non-discrimination, droits des minorités)	Droits fondamentaux	Droit hongrois imposant des tests psychologiques visant à déterminer si une personne déclarant être persécutée en raison de son orientation sexuelle est véritablement homosexuelle incompatible avec le droit de l'Union
17.3.2016 (quatrième chambre), C-695/15 PPU, <a href="#">Mirza</a>	HU	Art. 3, para. 3, et art. 18, para. 2, du règlement (UE) n° 604/2013	Asile	Droits fondamentaux	Le droit d'envoyer un demandeur de protection internationale vers un pays tiers sûr peut également être exercé par un État membre après avoir accepté sa responsabilité

ANNEXE — TABLEAU 3 — EXEMPLES DE PROCÉDURES D'INFRACTION PERTINENTES PORTANT SUR LES VALEURS DE L'UNION, MAIS NE FAISANT PAS EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À L'ARTICLE 2 DU TRAITÉ UE (affaires clôturées ou en cours)<sup>6</sup>

Date de l'arrêt, numéro d'affaire, nom de l'affaire	Date de l'avis motivé de la Commission/date de saisine de la CJUE	Normes du droit de l'Union interprétées	Objet	Valeur de l'Union en cause	Mesures temporaires et/ou procédure accélérée	Arrêt
En cours <a href="#">C-808/18</a> , Commission/ Hongrie	8.12.2017/ 1.12.2018	Art. 6, 18 et 47 de la CDF	Procédure d'asile et rétention des demandeurs d'asile dans des zones de transit	Droits fondamentaux	s.o./ procédure accélérée appliquée	En attente de décision: il est question de déterminer si un droit national imposant aux demandeurs d'asile de déposer une demande d'asile en personne devant les autorités compétentes en matière d'asile, et ce exclusivement dans les zones de transit, limite de manière excessive l'accès à l'asile; si un droit national exigeant des demandeurs d'asile de rester dans des zones de transit jusqu'à ce que leur demande de protection internationale soit traitée viole le droit à la liberté; si la pratique de reconduire les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier vers un pays tiers sans procédure est conforme à la directive 2008/115/CE; et si le droit national met correctement en œuvre les dispositions du droit de l'Union qui exige que certaines procédures juridictionnelles contre des décisions de refus de protection internationale aient des effets suspensifs

<sup>6</sup> Mis à jour le 20 septembre 2020. Les affaires ont été choisies de la manière suivante: toutes les affaires tranchées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 18 août 2020, pour lesquelles la CJUE a décidé de publier un communiqué de presse (ce qui souligne leur importance) ont été examinées au regard de leur objet afin d'identifier les affaires ayant trait aux valeurs de l'Union visées à l'art. 2 du traité UE et spécifiquement définies dans la charte des droits fondamentaux et dans les traités. Les affaires dans lesquelles l'art. 2 du traité UE a été explicitement invoqué sont reprises dans le tableau 1 ci-dessus.

En cours <a href="#">C-66/18</a> , Commission/ Hongrie	14.7.2017/ 1.6.2018	Art. 13, art 14, para. 3, et art. 16 de la CDF  Art. 49, 54 et 216, para. 2, du traité FUE  <a href="#">Art. XVII de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)</a>  Art. 16 de la <a href="#">directive 2006/123/CE</a>	Droit national sur l'enseignement supérieur [Université d'Europe centrale (UEC)]	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	Il est question de savoir si un droit national imposant à un établissement d'enseignement supérieur étranger, dont le siège se situe en dehors de l'espace économique européen (EEE), de satisfaire à certaines obligations pour exercer une activité de formation diplômante sur le territoire hongrois viole l'art. XVII de l'AGCS (interdiction d'un traitement moins favorable que celui accordé aux fournisseurs de services nationaux), les libertés d'établissement et la libre prestation de services (respectivement visées aux art. 49 et 56 du <a href="#">traité FUE</a> et à l'art. 16 de la <a href="#">directive 2006/123/CE</a> ), ainsi que certains droits fondamentaux visés dans la CDF (la liberté académique, le droit à l'éducation et la liberté d'entreprise)
16.7.2020, <a href="#">C-550/18</a> , Commission/ Irlande	8.3.2018/ 19.7.2018	Art. 67, para. 1, de la directive (UE) 2015/849	Non-transposition de la directive relative au blanchiment de capitaux	État de droit	s.o./s.o.	L'État membre a violé l'art. 67, para. 1, de la directive (UE) 2015/849 en ne transposant pas la plupart des dispositions qu'elle prévoit, en temps voulu. L'État membre est contraint au paiement d'une somme forfaitaire en vertu de l'art. 260, para. 3, du traité FUE
16.7.2020, <a href="#">C-549/18</a> , Commission/ Roumanie	7.12.2017/ 27.8.2018	Art. 67, para. 1, de la directive (UE) 2015/849	Non-transposition de la directive relative au blanchiment de capitaux	État de droit	s.o./s.o.	L'État membre a violé l'art. 67, para. 1, de la directive (UE) 2015/849 en ne transposant pas la plupart des dispositions qu'elle prévoit, en temps voulu. L'État membre est contraint au paiement d'une somme forfaitaire en vertu de l'art. 260, para. 3, du traité FUE
18.6.2020, <a href="#">C-78/18</a> , Commission/ Hongrie	5.10.2017/ 6.2.2018	Art. 7, 8 et 12 de la CDF; art. 63 du traité FUE	Droit national imposant certaines obligations aux organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant d'une aide financière étrangère	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	L'État membre n'a pas respecté le droit de l'Union en adoptant certaines dispositions qui imposent des obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations non gouvernementales (ONG) bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère dépassant un certain seuil (liberté de circulation des capitaux, droit au respect de la vie privée, à la protection des données à caractère personnel et à la liberté d'association)

2.4.2020, C-718/17, <a href="#">C-715/17</a> , C-719/17, Commission/ Pologne, et République tchèque	26.7.2017/ 21 et 22.12.2017	Art. 5, para. 2 et 4 à 11, des décisions (UE) 2015/1523 et 2015/1601 (Pologne et République tchèque), et de la décision (UE) 2015/1601 (Hongrie)	Procédure de relocalisation temporaire des demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	Les États membres n'ont pas respecté le droit de l'Union [décisions (UE) 2015/1523 et 2015/1601 du Conseil] en n'ayant pas indiqué à intervalles réguliers un nombre approprié de demandeurs de protection internationale pouvant faire l'objet d'une relocalisation depuis la Grèce et l'Italie sur leur territoire (voir les affaires jointes C-643/15 et C-647/15 sur la légalité des deux décisions du Conseil)
11.10.2016, <a href="#">C-601/14</a> , Commission/ Italie	18.10.2013/ 22.12.2014	Art. 12, paragraphe 2, de la directive 2004/80/CE du Conseil	Non-transposition de la directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	L'État membre a violé l'art. 12, para. 2, de la directive 2004/80/CE du Conseil en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour garantir l'existence d'un régime d'indemnisation des victimes de toutes les infractions intentionnelles violentes commises dans des situations transfrontalières
14.6.2016, <a href="#">C-308/14</a> , Commission/ Royaume-Uni	29.9.2011/ 27.6.2014	Art. 1, 3, 4, 11 et 70 du règlement (CE) n° 883/2004 Art. 7 et 14 de la directive 2004/38/CE	Législation nationale refusant l'octroi de certaines allocations familiales ou d'un crédit d'impôt pour enfant aux ressortissants des autres États membres n'ayant pas un droit de séjour légal	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	Recours rejeté
21.1.2016, <a href="#">C-515/14</a> , Commission/ Chypre	26.3.2012/ 14.11.2014	Art. 4, para. 3, du traité UE Art. 45 et 48 du traité FUE	Législation nationale établissant une différence de traitement relative au droit à pension des travailleurs quittant Chypre pour travailler dans un autre État membre, au sein d'une institution de l'Union européenne ou dans une autre organisation internationale, et de ceux qui ont décidé de travailler à Chypre	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	L'État membre a enfreint l'art. 4, para. 3, du traité UE et les art. 45 et 48 du traité FUE en n'abrogeant pas la législation nationale à l'origine de la différence de traitement

16.9.2015, <a href="#">C-361/13</a> , Commission/ République slovaque	22.11.2012/ 26.6.2013	Art. 3 et 7 du règlement (CE) n° 883/2004	Législation nationale refusant d'octroyer la prime de Noël reconnue pour certains bénéficiaires de pensions à des bénéficiaires résidant dans un État membre autre que la République slovaque	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	Recours rejeté
8.4.2014, <a href="#">C-288/12</a> , Commission/ Hongrie	7.3.2012/ 8.6.2012	Art. 28, para. 1, de la directive 95/46/CE	Législation nationale mettant fin de manière anticipée au mandat du commissaire à la protection des données	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	L'État membre n'a pas respecté les garanties fixées pour protéger l'indépendance de l'autorité de contrôle nationale pour la protection des données à caractère personnel en mettant fin de manière anticipée au mandat de ce dernier
4.7.2013, <a href="#">C-312/11</a> , Commission/ Italie	29.10.2009/ 20.6.2011	Art. 5 de la directive 2000/78/CE	Non-transposition de la directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail à l'égard des personnes handicapées	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	La législation nationale ne prévoit pas de disposition obligeant les employeurs à prévoir des aménagements raisonnables pour les personnes handicapées sur le lieu de travail, et viole donc l'art. 5 de la directive 2000/78/CE
6.11.2012, <a href="#">C-286/12</a> , Commission/ Hongrie	7.3.2012/ 7.6.2012	Art. 2 et 6, para. 1, de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000	Législation nationale abaissant de 70 à 62 ans l'âge limite de la cessation obligatoire de l'activité professionnelle des juges, des procureurs et des notaires	État de droit	s.o./ <a href="#">13.7.2012</a>	Le régime national imposant la cessation de l'activité professionnelle des juges, des procureurs et des notaires ayant atteint l'âge de 62 ans qui entraîne une différence de traitement fondée sur l'âge n'étant pas approprié par rapport aux objectifs poursuivis, et violant donc le droit de l'Union
14.6.2012, <a href="#">C-542/09</a> , Commission/ Pays-Bas	15.4.2009/ 18.12.2009	Art. 21 et 45 du traité FUE  Art. 7, para. 2, et art. 12 du règlement (CEE) n° 1612/68  Art. 24 de la directive 2004/38/CE	Législation nationale imposant une condition de résidence aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent de pourvoir afin de leur permettre d'obtenir le financement des études supérieures poursuivies en dehors des Pays-Bas	Droits fondamentaux	s.o./s.o.	L'État membre a manqué à ses obligations en vertu de l'art. 45 du traité FUE et de l'art. 7, para. 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 en imposant une condition de résidence aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille à l'entretien desquels ils continuent de pourvoir afin de leur permettre d'obtenir le financement des études supérieures poursuivies en dehors de l'État membre

<p>26.4.2012, <a href="#">C-508/10</a>, Commission/ Pays-Bas</p>	<p>23.3.2009/ 25.10.2010</p>	<p>Art. 4, 5, 7, 8, 14 et 16 de la directive 2003/109/CE</p>	<p>Législation nationale exigeant que les ressortissants de pays tiers et les membres de leur famille sollicitant le statut de résident de longue durée versent des droits élevés</p>	<p>Droits fondamentaux</p>	<p>s.o./s.o.</p>	<p>L'État membre a manqué à ses obligations en vertu de la directive 2003/109/CE en exigeant le versement de droits élevés des ressortissants de pays tiers et des membres de leur famille qui sollicitent le statut de résident de longue durée</p>
--	----------------------------------	--	---	--------------------------------	------------------	--

## Références

- Alonso García R., «Las cláusulas horizontales de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea», dans García De Enterría E. et Alonso García R. (éds.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Colegio Libre de Eméritos, Madrid, 2002.
- Angerer J., Thomson M., [The legal nature of Country-Specific Recommendations](#), Unité d'assistance à la gouvernance économique (EGOV), DG IPOL, Parlement européen, 2019.
- van Ballegooij W., Evas T., [An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights: European Added Value Assessment accompanying the Parliament's Legislative Initiative Report](#), EPRS, Parlement européen, 2016; Annexe I, [The establishment of an EU mechanism on democracy the rule of law and fundamental rights](#) par Pech L., Wennerström E., Leigh V., Markowska A., De Keyser L., Gómez Rojo A. et Spanikova H.; Annexe II, [Assessing the need and possibilities for the establishment of an EU scoreboard on democracy, the rule of law and fundamental rights](#) par Bárd P., Carrera S., Guild E. et Kochenov D., avec une contribution thématique de Marneffe W.
- van Ballegooij W., [European added value of an EU mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental rights, preliminary assessment](#), EPRS, avril 2020.
- Bárd P. et Carrera S., «Showing true illiberal colours — Rule of law vs Orbán's pandemic politics», CEPS, Policy Insights n° 2020-10, avril 2020.
- Batory A., «Defying the Commission: Creative Compliance and respect for the Rule of Law in the EU», *Public Administration*, vol. 94(3), 2016.
- Bering Liisberg J., «Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?», *Jean Monnet Working Paper*, n° 4/01, New York University School of Law, 2001.
- Besselink L. F. M., «The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol 8(1), 2001, p. 68-79.
- Blauberger M. et Kelemen R.D., «Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU», *Journal of European Public Policy*, vol. 24(3), 2017.
- von Bogdandy A., [Fundamentals on Defending European Values](#), VerfBlog, 12 novembre 2019.
- von Bogdandy A., «Common Principles for a Plurality of Orders: A Study on Public Authority in the European Legal Area», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, 2014.
- von Bogdandy A., [The European Lesson for International Democracy. The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations](#), *Jean Monnet Working Paper*, n° 2/11, New York University School of Law, 2011.
- von Bogdandy A., Antpoehler C. et Ioannidis M., [A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the new EU rule of law framework vis-a-vis Poland](#), VerfBlog, 24 janvier 2016.
- von Bogdandy A. et Bast J. (éds.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart — C.H. Beck and Nomos, 2010.
- von Bogdandy A. et Ioannidis M., «Systemic deficiency in the rule of law: what it is, what had been done, what can be done?», *Common Market Law Review*, n° 51, 2014.
- von Bogdandy A. et Sonnevend P., *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area, Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, C.H. Beck-Hart-Nomos, 2015.
- von Bogdandy A. et Łacny J., [Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law — A Dose of Tough Love Needed?](#), *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, n° 24, 2020.
- Bond I. et Gostyńska-Jakubowska A., [Democracy and the rule of law, failing partnership?](#) Centre for European Reform, 2020.
- Bonelli M., «A Federal turn? The European Union's response to Constitutional Crisis in the Member States», *Perspectives on Federalism*, vol. 10(1), 2018.

de Búrca G., «Beyond the Charter: how enlargement has enlarged the human rights policy of the European Union», *Fordham International Law Journal*, vol. 27, 2004.

Carrera S., Guild E. et Hernanz N., [The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU. Towards an EU Copenhagen Mechanism](#), CEPS, 2013.

Carozza P., «The Member States», in Peers S. et Ward A., *The EU Charter of fundamental rights*, Hart, 2004, p. 35-58.

Closa C. et Kochenov D. (éds.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016.

Closa C., Kochenov D. et Weiler J.H.H., «Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union», *Working papers de l'Institut universitaire européen*, RSCAS 2014/25, 2014.

Delivorias A. et Scheinert C., [Introduction to the European Semester, Coordinating and monitoring economic and fiscal policies in the EU](#), EPRS, Parlement européen, décembre 2019.

Editorial comments, «Safeguarding EU valued in the Member States — Is something finally happening?», *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015.

Guest Editorial, «The perils of defending the rule of law through dialogue», *ECLR*, n° 15, 2019.

Fumagalli L., «Articolo 2» dans Antonio Tizzano (dir.), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, 2014.

Gormley L. W., «Infringement proceedings», dans Jakab A. et Kochenov D. (éds.), *The enforcement of EU law and values*, OUP, 2017.

Grogan J. et Pech L., [Meaning and Scope of the EU Rule of Law](#), Reconnect Working Paper Deliverable 7.2, juin 2020.

Groussot X., Pech L. et Pertursson G.T., «The Reach of EU Fundamental Rights on Member State Action after Lisbon» in de Vries, Bernitz et Weatherhill (éds.), *The Protection of Fundamental Rights in the EU after Lisbon*, Hart, 2013, p. 97-118.

Hancox E., «The meaning of “implementing” EU law under Article 51(1) of the Charter: Åkerberg Fransson», *Common Market Law Review*, vol. 50(5), 2013, p. 1411-1431.

Hillion C., [Overseeing the rule of law in the European Union, legal mandate and means](#), Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, janvier 2016.

Jack B., «Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?», *European Law Journal*, vol. 19(3), p. 404-421.

Jakab A. et Kochenov D. (éds.), *The enforcement of EU law and values*, OUP, 2017.

Kelemen R. D., Pavone T. et Emmons C., [The Perils of Passivity in the Rule of Law Crisis: A Response to von Bogdandy](#), VerfBlog, 26 novembre 2019.

Kochenov D., «Article 7: A commentary on a much talked-about “dead” provision», Research Paper Series de la faculté de droit de l'Université de Groningue, 21/2019.

Kochenov D., «Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU», *Working papers de l'Institut universitaire européen*, LAW 2017/10, 2017.

Kochenov D., «Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool», Jean Monnet Working Paper n° 11/15, New York University School of Law, 2015.

Kochenov D. et Pech L., «Better Late than Never? On the European Commission's rule of law framework and its First Activation», *Journal of Common Market Studies*, vol. 54(5), 2016.

Kovács K., «Hungary's Orbánistan: [A Complete Arsenal of Emergency Powers](#)», VerfBlog, 6 avril 2020.

Lenaerts K., «The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 62, avril 2013.

Mangiameli S., «Article 2. The homogeneity clause», in Blanke H.-J. et Mangiameli S. (éds.), *The Treaty on the European Union (TEU). A commentary*, Springer-Verlag, 2013.

Maňko R., [Protecting the rule of law in the EU Existing mechanisms and possible improvements](#), EPRS, décembre 2019.

- Michelot M., «[Les procédure de "l'article 7" contre la Pologne et la Hongrie: Quels effets concrets?](#)», Blog post, Notre Europe. Institut Jacques Delors, mars 2019.
- Müller J.-W., «Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States», *European Law Journal*, vol. 21(2), 2015.
- Müller J.-W., «Militant democracy and constitutional identity», dans Jacobson G. et Schor M. (éds.), *Comparative Constitutional Theory*, Edward Elgar Publishing, 2015.
- Oliver P. et Stefanelli J., «Strengthening the Rule of Law in the EU: The Council's Inaction», *Journal of Common Market Studies*, vol. 54(5), 2016.
- Pech L., [The Rule of Law in the EU: The Evolution of the Treaty Framework and Rule of Law Toolbox](#), Reconnect Working paper n° 7, mars 2020.
- Pech L., «[Commission Opinion of 1 June 2016 regarding the Rule of Law in Poland: Full text now available](#)», EU Law Analysis, 19 août 2016.
- Pech L., «"A Union Founded on the Rule of Law": Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law», *ECLR*, 2010, vol. 6
- Pech L. et Kochenov D., [Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid](#), Reconnect, Policy Brief, juin 2019.
- Pech L., Kochenov D. et Platon S., [The European Parliament Sidelined. On the Council's distorted reading of Article 7\(1\) TEU](#), *VerfBlog*, 8 décembre 2019.
- Pech L. et Scheppele K.L., «Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017.
- Peers S., Hervey T., Kenner J. (éds.), *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2014.
- Prete L., *Infringement proceedings in EU law*, Wolters Kluwer, 2017.
- Reestman J.H. et Besselink L., «After Åkerberg Fransson and Melloni», *ECLR*, vol. 9(2), 2013, p. 169-175.
- Sarmiento D., «Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe», *Common Market Law Review*, vol. 50(5), 2013, p. 1267-1304.
- Sadurski W., «Guest Editorial. That other anniversary», *ECLR*, n° 13, 2017.
- Sadurski W., «Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, EU enlargement and Jorg Haider» *Columbia Journal of European Law*, vol. 16, 2010.
- Scheppele K. L., Pech L. et Kelemen R.D., «[Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism](#)», *Verfassungsblog*, 12 novembre 2018.
- Scheppele K. L., «Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement procedures», dans Clossa C. et Kochenov D. (éds.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, 2016.
- Schmidt M. et Bogdanowicz P., «The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU», *Common Market Law Review*, n° 55, 2018.
- De Schutter O., [Infringement Proceedings as a Tool for the Enforcement of Fundamental Rights in the European Union](#), Open Society Foundations, octobre 2017.
- De Schutter O., [The implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU institutional framework. Research paper for the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs](#), Parlement européen, 2016.
- Schroeder W. (éd.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*, Hart Publishing, 2016.
- Smith M., «The Evolution of Infringement and Sanction Procedures: Of Pilots, Diversions, Collisions, and Circling» in Chalmers D. et Arnall A. (éds.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, OUP, 2015.
- Spaventa E., [The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures](#), Département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Parlement européen, 2016.

Tridimas T., *The general principles of EU law*, OUP, 2006.

Wennerås P., «Making effective use of Article 260 TFEU», in Jakab A. et Kochenov D. (éds.), *The enforcement of EU law and values*, OUP, 2017.

Wennerås P., «Sanctions against Member States: alive, but not kicking», *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012.

Wennerås P., «A new dawn for Commission enforcement under Articles 226 and 228 EC: general and persistent (GAP) infringements, lump sums and penalty payments», *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006.

De Witte B. et Toggenburg G. N., «Human Rights and Membership of the European Union», dans Peers S. et Ward A., *The EU Charter of fundamental rights*, Hart, 2004.

---

La présente étude analyse les mécanismes existants et envisagés mis à la disposition des institutions de l'Union et qui peuvent être utilisés pour contrôler et faire respecter les valeurs de l'Union par les États membres. Plus particulièrement, l'étude examine le statut et la signification des valeurs européennes [article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE)] et se penche sur les mécanismes existants de surveillance et de prévention (le Semestre européen, le tableau de bord de la justice dans l'UE, le cadre pour l'état de droit de la Commission, les dialogues sur l'état de droit du Conseil et le volet «prévention» de l'article 7 du traité UE) ainsi que sur les mécanismes d'exécution (le renvoi préjudiciel, les procédures d'infraction et le volet «sanction» de l'article 7 du traité UE). Sont également analysés un certain nombre de mécanismes proposés: le pacte pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux; le cycle d'examen de l'état de droit; les dialogues réexaminés du Conseil sur l'état de droit; et la conditionnalité budgétaire en rapport avec l'état de droit.

---

Ce document est une publication de l'EPRS | Service de recherche du Parlement européen  
Ce document a été préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen  
comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu  
du document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent  
pas nécessairement la position officielle du Parlement.



PE 652.088  
ISBN 978-92-846-7160-1  
doi:10.2861/32404