



**HAL**  
open science

# L'“ arme ” budgétaire au secours de l'État de droit

Gaëlle Marti

► **To cite this version:**

Gaëlle Marti. L'“ arme ” budgétaire au secours de l'État de droit. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2022, 03, pp.353-366. halshs-03798684

**HAL Id: halshs-03798684**

**<https://shs.hal.science/halshs-03798684v1>**

Submitted on 20 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License

## L' « arme » budgétaire au secours de l'État de droit

Commentaire sur CJUE, 16 février 2022, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, C-156/21  
et Pologne c/ Parlement européen et Conseil, C-157/21

Par Gaëlle Marti  
Chaire Jean Monnet  
Professeure de droit public  
Université Jean Moulin Lyon 3

Il est rare que des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne dépassent le cénacle des spécialistes des questions européennes et viennent s'inviter dans les médias *mainstream*. Relayés dans la plupart des grands titres de la presse européenne, les arrêts du 16 février 2022 par lesquels la Cour rejette les recours en annulation introduits par la Hongrie<sup>1</sup> et la Pologne<sup>2</sup> contre le règlement instituant un mécanisme de conditionnalité budgétaire<sup>3</sup>, font incontestablement partie, d'ores et déjà, des « grands arrêts ». En témoigne le fait que la Cour, réunie en Assemblée plénière, ait choisi de retransmettre en direct sur son site le rendu de sa décision. Atteste également de l'« importance constitutionnelle »<sup>4</sup> de cet arrêt les réactions, qui ne sont pas faites attendre, de la Pologne - qui a dénoncé une atteinte à sa souveraineté - et de la Hongrie - qui a fustigé une « décision politique » liée à l'adoption en juin dernier d'une loi interdisant la promotion de l'homosexualité. De fait, la Cour était invitée à se prononcer sur l'instrumentalisation du budget et de la politique de cohésion aux fins de la défense de l'État de droit, sur les liens existant entre solidarité, confiance mutuelle et respect des valeurs de l'Union, et sur la portée – juridique ou politique – de l'État de droit.

---

<sup>1</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-156/21.

<sup>2</sup> CJUE, Pologne c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-157/21.

<sup>3</sup> Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO 2020, L 433I, p. 1, et rectificatif JO 2021, L 373, p. 94). Sur ce règlement voir J.-V. Louis, « Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union », *Cahiers de droit européen*, 2020, n° 1, p. 3 ; A. Baraggia et M. Bonelli, « Linking Money to Values : The new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges », *German Law Journal*, Volume 23 , Issue 2 , March 2022 , p. 131.

<sup>4</sup> V. en ce sens les conclusions de l'avocat général M. Manuel Campos Sanchez-Bordona sur l'affaire CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 96.

Comprendre la portée de cet arrêt – qui confirme le mouvement de « juridictionnalisation des crises »<sup>5</sup> en cours dans l’Union européenne - implique de le resituer dans le contexte plus large d’atteintes répétées à l’État de droit dans certains États membres. En Hongrie, ces atteintes ont débuté avec le retour au pouvoir de Viktor Orban en 2010 et l’adoption d’une série de réformes – bien documentées par le rapport Tavares<sup>6</sup> – portant atteinte au pluralisme des médias, à l’indépendance de la justice, et plus récemment aux droits des personnes LGBT. En Pologne, les réformes, plus récentes, ciblent essentiellement le fonctionnement de l’appareil judiciaire avec des atteintes à l’inamovibilité et à l’indépendance des magistrats par l’adoption de mesures visant à museler l’opposition<sup>7</sup>.

L’Union dispose d’un arsenal limité d’instruments juridiques pour faire face à ces violations, l’article 7 du traité sur l’Union européenne (qui permet au Conseil de sanctionner un État membre en cas de « violation grave et persistante » des valeurs de l’Union, dont fait partie l’État de droit) étant entravé par la nécessité d’un constat unanime de l’existence d’une telle violation par le Conseil européen. De fait, et en dépit de deux propositions de déclenchement de cette procédure, par le Parlement européen<sup>8</sup> et par la Commission<sup>9</sup>, cette « arme politique »<sup>10</sup> est restée lettre morte.

Prenant acte de la situation d’impasse, la Commission a adopté en 2014 un « nouveau cadre de l’UE pour renforcer l’État de droit »<sup>11</sup>, destiné à intervenir en amont de l’application de l’article 7 TUE en cas de « menace systémique » planant sur l’État de droit afin d’engager un dialogue avec les autorités de l’État concerné, d’évaluer la situation et d’indiquer, par la voie de recommandations, les mesures concrètes permettant d’y mettre fin.

---

<sup>5</sup> V. en ce sens A. Ménard, « La réponse de la Cour de justice de l’Union européenne à la crise de l’État de droit, à l’aune des cas polonais et hongrois », *Rev. UE*, 2022 p. 255.

<sup>6</sup> Rapport du 24 juin 2013 de M. R. Tavares sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie, A7-0229/2013. V. également le Rapport du 4 juillet 2018 de Mme Sargentini 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, A8-0250/2018.

<sup>7</sup> Pour une analyse précise des mesures prises dans ces pays voir M. Waelbroeck et P. Oliver, « La crise de l’État de droit dans l’Union européenne : que faire ? », *CDE*, 2017, n° 2, p. 299. Voir également J.-P. Jacqué, « Crise des valeurs dans l’Union européenne ? », *RTD Eur.*, 2016, n° 2, p. 213 ; I. Krastev, “What’s wrong with East-Central Europe : Liberalism’s Failure to Deliver”, *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 1, 2016, p. 35.

<sup>8</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 (2017/2131(INL)).

<sup>9</sup> 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 du 20 décembre 2017, COM(2017) 835 final.

<sup>10</sup> Cf. G. Marti, « L’arme politique », *RAE-LEA* n°3/2013, p. 483.

<sup>11</sup> Document COM(2014) 158 final, du 11 mars 2014, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Un nouveau cadre de l’UE pour renforcer l’État de droit.

Cette stratégie a été raffinée en 2019 avec la création, toujours par la Commission, du « mécanisme européen de protection de l'État de droit »<sup>12</sup>, qui procède à l'évaluation annuelle de la situation de l'État de droit dans tous les États membres et donne lieu à l'adoption d'un rapport annuel<sup>13</sup>.

Ni la Hongrie, ni la Pologne - pourtant destinataire de nombreuses recommandations prises sur le fondement du nouveau cadre pour l'État de droit<sup>14</sup> - n'ont pourtant mis un terme à leurs réformes. Ce n'est que sous la contrainte, judiciaire cette fois, que la Pologne a été contrainte à renoncer à certaines de ses réformes touchant à l'indépendance de la Cour suprême<sup>15</sup>, à l'indépendance des juridictions de droit commun<sup>16</sup> ainsi que la nomination des juges à la Cour suprême<sup>17</sup>. Mais ces décisions juridictionnelles ne représentent qu'un palliatif, tributaires qu'elles sont d'une base juridique spécifique dont la violation permet de déclencher le recours en constatation de manquement, ou une éventuelle question préjudicielle. Autrement dit, si la Cour a récemment « découvert » dans l'article 19 TUE une obligation à la charge des États membres de garantir l'indépendance et l'impartialité de leur système judiciaire<sup>18</sup>, cette voie n'est certainement pas transposable à l'ensemble des violations de l'État de droit.

L'échec des voies politique, diplomatique et – dans une moindre mesure - judiciaire a conduit la Commission à mobiliser l'arme budgétaire, ces deux États étant bénéficiaires des fonds européens<sup>19</sup>. Si la Commission européenne a présenté, dès 2018, une proposition de règlement

---

<sup>12</sup> Document COM(2019) 163 final, du 3 avril 2019, 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 ; document COM(2019) 343 final, du 17 juillet 2019, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union. Plan d'action.

<sup>13</sup> Voir, pour les années 2020 et 2021, document COM(2020) 580 final, du 30 septembre 2020, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Rapport 2020 sur l'État de droit. La situation de l'État de droit dans l'Union européenne ; ainsi que le document COM(2021) 700 final, du 20 juillet 2021, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : rapport 2021 sur l'État de droit. La situation de l'État de droit dans l'Union européenne.

<sup>14</sup> Recommandation 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne (C/2016/5703) ; Recommandation 2017/146 de la Commission du 21 décembre 2016 concernant l'État de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374 (C/2016/8950) ; Recommandation 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146 (C/2017/5320) ; Recommandation (UE) 2018/103 de la Commission du 20 décembre 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520.

<sup>15</sup> CJUE, 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18.

<sup>16</sup> CJUE, 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun), C-192/18.

<sup>17</sup> CJUE, 2 mars 2021, A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18.

<sup>18</sup> CJUE, 27 février 2018, Association syndicale des juges portugais, C-64/16.

<sup>19</sup> La Hongrie est l'un des principaux bénéficiaires par habitant des fonds structurels de l'Union avec 25 424 713 942 euros au titre du cadre financier pluriannuel (ci-après le « CFP ») pour 2014-2020 (2 532 euros par habitant) et avec un pourcentage élevé des investissements publics du pays cofinancés par l'Union, selon les données disponibles de la Commission à l'adresse <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>. La République de Pologne est l'un des principaux bénéficiaires de fonds structurels de l'Union, puisqu'elle a reçu 89 990 274 817

relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans les États membres<sup>20</sup>, il a fallu attendre 2020 pour que ce texte voie le jour. En juillet 2020 en effet, le Conseil européen est parvenu à un accord approuvant le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le plan de relance pour l'Europe *Next Generation EU*, cet accord mentionnant l'adoption à venir d'un « régime de conditionnalité visant à protéger le budget et *Next Generation EU* ». La Hongrie et la Pologne n'ayant pu faire obstacle à l'adoption du règlement 2020/2092<sup>21</sup>, ces deux États ont menacé de ne pas voter le budget et le plan de relance, ceux-ci devant être adoptés à l'unanimité. Le compromis ayant permis de lever le veto de ces deux États a été trouvé lors du Conseil européen de décembre 2020. Il prévoyait notamment que la mise en œuvre du règlement « conditionnalité budgétaire » serait subordonnée à l'adoption, par la Commission, d'orientations qui ne pourraient être établies qu'à l'issue d'un éventuel arrêt de la Cour de justice de l'Union, si celle-ci devait être saisie d'un recours en annulation<sup>22</sup>. C'est sur ces recours, introduits par la Pologne et la Hongrie, que la Cour, réunie en Assemblée plénière, a statué par deux arrêts en date du 16 février 2022 qui valident le règlement 2020/2092.

Les moyens soulevés à l'appui de la requête concernaient principalement l'incompétence de l'Union pour adopter le règlement attaqué ainsi que la violation du principe de sécurité juridique. D'autres moyens, ciblant plus particulièrement certains articles du règlement contesté, ne seront pas ici commentés. Tous ont été rejetés, de même qu'une demande liminaire du Conseil tendant à ce que ne soit pas pris en compte l'avis - confidentiel - de son service juridique, qui avait émis des réserves à la proposition de règlement faite par la Commission européenne. La Cour a toutefois rejeté cette demande au motif que « la divulgation des documents contenant un avis du service juridique d'une institution sur des questions juridiques surgissant lors du débat sur des initiatives législatives est de nature à accroître la transparence et l'ouverture du processus législatif et à renforcer le droit des citoyens européens de contrôler les informations qui ont constitué le fondement d'un acte législatif »<sup>23</sup>. Partant, ce n'est que si

---

euros (2 262 euros par habitant) au titre du CFP 2014-2020, selon les données de la Commission disponibles à l'adresse <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL>.

<sup>20</sup> Document COM(2018) 324 final, du 2 mai 2018, 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. Le service juridique du Conseil, dans un avis

<sup>21</sup> La base juridique de ce règlement est l'article 322, paragraphe 1, TFUE, qui prévoit un vote à la majorité qualifiée.

<sup>22</sup> Le Parlement a marqué son opposition à ce compromis (cf. résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union [2021/2071 (INI)]). Le Parlement européen a introduit un recours en carence contre l'abstention de la Commission d'adopter de telles orientations, ce recours étant pendant devant la Cour (cf. affaire C-657/21).

<sup>23</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt 58.

l'avis juridique en question possède « un caractère particulièrement sensible ou une portée particulièrement large allant au-delà du cadre du processus législatif y afférent »<sup>24</sup> que le Conseil peut faire obstacle à sa divulgation dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Ces considérations liminaires étant tranchées, c'est à l'issue d'un raisonnement dense et en suivant les conclusions de l'avocat général M. Campos Sanchez-Bordona<sup>25</sup> que la Cour de justice a rejeté les deux recours. L'arrêt valide la subordination de la solidarité budgétaire au respect de la valeur de l'État de droit (I), notion qu'il contribue à définir (II).

## I. La subordination de la solidarité budgétaire au respect de l'État de droit

La Hongrie et la Pologne contestaient la base juridique du règlement, et arguaient qu'il avait principalement pour but d'instituer une procédure parallèle à celle de l'article 7 TUE, en violation des traités. Dans son arrêt, la Cour a rejeté ces deux moyens, concluant à la compétence de l'Union pour instituer un mécanisme de « conditionnalité horizontale » (A), celui-ci ne constituant pas un contournement de la procédure de sanction pour violation de l'État de droit (B).

### A. La compétence de l'Union pour instituer un mécanisme de conditionnalité horizontale

Dans leur recours, tant la Hongrie que la Pologne contestaient la base juridique choisie, à savoir l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE permettant l'adoption par voie de règlements « [d]es règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ». Ces deux États faisaient valoir que le seul fait que les règles de fond et de procédure fixées dans le règlement attaqué présentent un lien avec le budget de l'Union ne saurait suffire à les qualifier de « règles financières ». Une telle interprétation serait en effet à ce point extensive qu'elle aurait pour effet d'étendre cette notion à la quasi-totalité du droit de l'Union ainsi qu'à des parties très larges des systèmes juridiques des États membres, puisqu'il serait difficile de trouver une disposition pour laquelle il est impossible d'établir un effet au moins indirect sur une ressource budgétaire de l'Union.

---

<sup>24</sup> *Ibid.* pt. 61.

<sup>25</sup> Conclusions de l'avocat général M. Campos Sanchez-Bordona présentées le 2 décembre 2021 sur l'affaire CJUE, Pologne c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-157/21 et conclusions de l'avocat général M. Campos Sanchez-Bordona présentées le 2 décembre 2021 sur l'affaire CJUE, Pologne c/ Parlement européen et Conseil, aff. C-156/21.

La Cour n'a pas donné gain de cause à cette argumentation empruntant à *l'ultra vires*. Conformément à sa jurisprudence traditionnelle relative au contentieux de la base juridique<sup>26</sup>, la Cour commence par rappeler que « le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit être fondé sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte », ajoutant, dans le sillage d'arrêts plus récents<sup>27</sup>, la possibilité de prendre en compte « le contexte juridique dans lequel s'inscrit une nouvelle réglementation »<sup>28</sup>.

S'agissant de la finalité du règlement, elle consiste bien selon la Cour à « protéger le budget de l'Union contre des atteintes à ce dernier découlant de manière suffisamment directe de violations des principes de l'État de droit dans un État membre », et non pas à sanctionner, en soi, de telles violations, ainsi que cela découle des dispositions relatives à l'objet, au champ d'application, au types de mesures pouvant être prises ainsi que des conditions relatives à la levée de celles-ci. En particulier, « le respect de l'État de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière [...], les États membres ne [pouvant] garantir une bonne gestion financière que si les autorités publiques agissent en conformité avec le droit, si les violations du droit sont effectivement poursuivies et si les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif, et que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire ainsi que des services d'enquête et de poursuites judiciaires sont requises à titre de garantie minimale contre les décisions arbitraires et illégales d'autorités publiques susceptibles de léser les intérêts financiers de l'Union »<sup>29</sup>.

S'agissant du contenu de l'acte, certes, celui-ci institue un mécanisme de « conditionnalité horizontale », entendu comme subordonné au respect d'une condition (l'État de droit) devant être respectée dans tous les domaines d'action de l'Union, ce que les deux États requérants contestaient. De tels mécanismes de conditionnalité « horizontale » ne sont toutefois pas inconnus du droit de l'Union, ainsi que l'avocat général l'a montré dans ses conclusions<sup>30</sup>. En outre et surtout, selon la Cour, les valeurs que contient l'article 2 TUE sont partagées par les États membres et « définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique

---

<sup>26</sup> CJCE, 26 mars 1987, Commission c/ Conseil, « système des préférences généralisées », aff. 45/86. Voir également CJCE, 11 juin 1991, Commission c/ Conseil, « dioxyde de titane », aff. C-300/89.

<sup>27</sup> CJUE, 3 décembre 2019, République tchèque c/ Parlement et Conseil, C-482/17 ; CJUE, 8 décembre 2020, Hongrie c/ Parlement et Conseil, C-620/18 ; CJUE, 8 décembre 2020, Pologne c/ Parlement et Conseil, C-626/18.

<sup>28</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 108.

<sup>29</sup> *Ibid.* pt. 116.

<sup>30</sup> V. les conclusions sur l'affaire C-156/21 qui mentionnent notamment la conditionnalité climatique et environnementale pour les paiements directs aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, prévue aux articles 43 à 47 du règlement (UE) n° 1307/2013 ou encore la conditionnalité visant à assurer le respect des normes relatives aux droits humains dans la gestion européenne intégrée des frontières, prévue à l'article 4 du règlement (UE) 2021/1148.

commun »<sup>31</sup>, ce qui implique que l'Union puisse être en mesure, dans les limites de ses attributions et conformément au principe de cohérence de ses politiques, de les défendre. Cette identité comprend, comme la Cour l'a rappelé dans son avis 2/13<sup>32</sup>, la confiance mutuelle que la Cour lie, de manière inédite, au principe de solidarité afin de justifier la création d'un tel mécanisme de conditionnalité budgétaire. Ainsi, dès lors que le budget est l'un des instruments qui concrétise le principe de solidarité entre les États membres, les États doivent pouvoir avoir mutuellement confiance dans l'utilisation responsable des ressources communes et dans le respect des principes de bonne gestion financière et de protection des intérêts financiers de l'Union. Or, il va de soi que ces principes peuvent être compromis par des violations de l'État de droit, notamment celles tenant à la protection juridictionnelle effective. A titre d'exemple, il est clair que le principe de bonne gestion financière exige que les cas de fraude (fraude fiscale, évasion fiscale, corruption ou encore conflits d'intérêts) soient effectivement poursuivis, et que les décisions des autorités publiques puissent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par des juridictions indépendantes. Tant la finalité que le contenu du règlement « conditionnalité » autorisaient donc de fonder l'adoption de ce texte sur la base juridique relative à « l'exécution du budget », soit l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE.

Si l'argumentation développée sur le terrain du contentieux de la base juridique convainc aisément, elle ne répond pas totalement à la critique *politique* opérée par la Hongrie et la Pologne. Celle-ci visait au fond à discuter les nouvelles orientations de la politique de cohésion en tant qu'outil de gouvernance de l'Union, dont la flexibilité est instrumentalisée afin de protéger la valeur de l'État de droit<sup>33</sup>. Cet argumentaire est également balayé par la Cour au motif que le règlement conditionnalité n'institue pas une procédure parallèle à l'article 7 TUE en violation des traités.

#### B. Le rejet de l' « exception » de procédure parallèle

L'argument invoqué par les deux États requérants tendait à démontrer que le règlement ne pouvait pas mettre en place une procédure visant à donner aux institutions de l'Union compétence pour sanctionner les violations de l'État de droit, seule la procédure prévue à l'article 7 TUE permettant de le faire. En introduisant une telle « procédure parallèle » visant à

---

<sup>31</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 127.

<sup>32</sup> CJUE, avis 2/13 du 18 décembre 2014, adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme.

<sup>33</sup> Cf. sur cette question N. Rubio, « Protéger par la flexibilité de la politique de cohésion : du discours à la réalité », *Rev. UE*, 2022 p. 21.



contourner l'article 7 TUE, les institutions de l'UE auraient porté atteinte au principe d'équilibre institutionnel.

Dans ses arrêts du 16 février 2022, la Cour réfute clairement la thèse de l'exclusivité de l'article 7 TUE pour sanctionner la violation des valeurs de l'Union<sup>34</sup>. Elle commence par rappeler qu'il existe d'autres dispositions permettant de sanctionner la violation des valeurs de l'Union, l'article 19 TUE en fournissant un exemple d'autant plus pertinent que la Pologne a été condamnée à plusieurs reprises, sur le fondement de cet article, pour les atteintes portées à l'indépendance et à l'impartialité des magistrats<sup>35</sup>. Elle juge ensuite qu'il est loisible au législateur d'instituer d'autres procédures portant sur les valeurs de l'Union, pour autant que celles-ci « se distinguent tant par leur but que par leur objet de la procédure prévue à l'article 7 TUE »<sup>36</sup>. La Cour s'attache dès lors à démontrer la différence entre les deux procédures, celle instituée par le règlement « conditionnalité » ayant pour but principal de protéger le budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre et non pas de sanctionner, au moyen du budget de l'Union, des violations des principes de l'État de droit. L'objet est également distinct, en ce que le règlement ne vise que l'une des valeurs de l'Union (à savoir l'État de droit), tandis que les conditions d'engagement de la conditionnalité budgétaire<sup>37</sup>, la nature des mesures pouvant être prises<sup>38</sup> et les conditions de leur levée<sup>39</sup> diffèrent.

---

<sup>34</sup> Cf. C. Ladenburger, P. Rabourdin, « La constitutionnalisation des valeurs de l'Union », *Rev. UE*, 2022, p. 231.

<sup>35</sup> voir, en ce sens les arrêts CJUE, 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne* (Indépendance de la Cour suprême), C-619/18 ; CJUE, 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne* (Indépendance des juridictions de droit commun), C-192/18 ; CJUE, 15 juillet 2021, *Commission c/ Pologne* (régime disciplinaire des juges), aff. C-791/19. L'affaire relative à l'indépendance de la Cour Suprême a donné lieu à une ordonnance de référé « mesures provisoires » visant à enjoindre à la Pologne de suspendre l'application des mesures contestées, le temps que la Cour statue au fond (CJUE ord., 17 décembre 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18). L'affaire relative au régime disciplinaire des juges a quant à elle donné lieu à une ordonnance de référé « mesures provisoires » (CJUE ord., 8 avril 2020, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19).

<sup>36</sup> CJUE, *Hongrie c/ Parlement européen et Conseil*, *op. cit.*, pt 168.

<sup>37</sup> Selon l'article 6, paragraphe 1 du règlement, la procédure peut être engagée par la seule Commission lorsqu'il existe des motifs raisonnables de considérer non seulement que des violations des principes de l'État de droit ont eu lieu dans un État membre, mais aussi et surtout que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers, d'une manière suffisamment directe.

<sup>38</sup> La nature des mesures pouvant être adoptées sur le fondement de l'article 7, paragraphe 3, TUE consistent en la suspension de « certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au Conseil » alors que les mesures pouvant être adoptées en vertu du règlement sont toutes de nature budgétaires (cf. article 5, paragraphe 1 du règlement).

<sup>39</sup> L'article 7 TUE n'envisage la modification et la levée des mesures adoptées que pour répondre à des changements de la situation ayant conduit à leur adoption. En revanche, selon l'article 7, paragraphe 2, deuxième et troisième alinéas, du règlement les mesures peuvent être levées ou modifiées non seulement dans l'hypothèse où il est mis fin, au moins en partie, aux violations des principes de l'État de droit dans l'État membre concerné, mais surtout si ces violations, bien que perdurant, n'ont plus d'incidence sur le budget de l'Union.

La Hongrie et la Pologne invoquaient également un autre argument, proche mais néanmoins distinct, tiré de la violation de l'article 13, paragraphe 3 TUE aux termes duquel « chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités ». Si le fait que le règlement place la Commission et le Conseil au centre de la procédure peut se justifier par les compétences d'exécution que détiennent ces deux institutions<sup>40</sup>, la Cour formule une réserve d'interprétation. En effet, elle relève que le considérant 26 du règlement attaqué prévoit que le Conseil européen peut, à la demande de l'État membre incriminé, vérifier si les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité des États membres ont été respectés, cette clause d'appel n'étant pas reprise dans le corps du règlement. Or, il est de jurisprudence constante que le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur contraignante<sup>41</sup> ; par conséquent, « ce considérant 26 ne saurait être invoqué pour déroger aux dispositions mêmes du règlement attaqué ni pour interpréter ces dispositions dans un sens contraire à leur libellé »<sup>42</sup>. A cette condition, il ne saurait être soutenu que le règlement confère aux institutions des pouvoirs autres que ceux qui leur sont reconnus par les traités. Rien n'est toutefois dit de l'absence relative – mais il est vrai non contestée – du Parlement européen, qui n'est qu'informé tout au long de la procédure. Cette lacune est pourtant dommageable dès lors que la mise en œuvre du règlement conditionnalité est susceptible d'avoir un impact sur les citoyens, et ce en dépit de l'affirmation répétée de la protection des destinataires finaux et des bénéficiaires. Il est ainsi précisé que les mesures appropriées adoptées au titre du règlement ne « devraient pas » - l'emploi du conditionnel est notable - « être considérées comme affectant la disponibilité de fonds aux fins des paiements en faveur des bénéficiaires dans les délais de paiement fixés par la réglementation sectorielle et financière applicable »<sup>43</sup>.

Si le principe même de l'institution d'une procédure venant conditionner la solidarité budgétaire au respect de l'État de droit est ainsi validé, il restait à la Cour à vérifier si la définition même de l'État de droit, retenue par le règlement, était conforme au droit de l'Union et notamment au principe de sécurité juridique.

## II. La contribution à la détermination de la notion d'État de droit

---

<sup>40</sup> La Commission est en effet chargée d'exécuter le budget de l'Union (article 317, alinéa 1, TFUE), tandis que le Conseil peut se voir conférer des compétences d'exécution lorsque des conditions uniformes d'exécution d'actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires (article 291, paragraphe 2 TFUE), ce qui est le cas en l'espèce.

<sup>41</sup> Voir, en ce sens, CJUE 19 décembre 2019, Puppinck e.a. c/ Commission, C 418/18 P ; CJUE, 24 novembre 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04 ; CJUE, 19 novembre 1998, Nilsson e.a., C-162/97 ; CJUE, 25 novembre 1998, Manfredi, C-308/97.

<sup>42</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 191.

<sup>43</sup> Voir le considérant 19 du règlement 2020/2092.

L'argumentation de la Hongrie et de la Pologne visait à démontrer que la notion d'État de droit dont la violation permet de déclencher le mécanisme de conditionnalité n'est pas conforme au principe de sécurité juridique, du fait de son imprécision et de sa nature davantage politique que juridique. Ce raisonnement n'a pas convaincu la Cour, qui profite de cet arrêt pour réaffirmer la juridicité de la notion d'État de droit (A) ainsi que la nécessité d'en adopter une interprétation autonome (B).

#### A. La juridicité de l'État de droit

La notion d'État de droit est assurément une notion complexe, rétive à toute tentative de définition précise et dont la substance est en constante évolution<sup>44</sup>. La polysémie et l'ambivalence de cette notion, au contenu variable, ne sauraient cependant faire échec à sa juridicité. D'aucuns ont en effet montré que l'État de droit relève de la catégorie des « standards constitutionnels »<sup>45</sup>, qui constituent assurément des normes juridiques dont la caractéristique principale réside précisément dans leur flexibilité, et le fait que leur signification soit déterminée par son interprète lors de son application concrète à un cas précis. Cette signification n'en est pas pour autant arbitraire, elle prend ses racines dans un processus de sédimentation et dans une construction réticulaire<sup>46</sup> complexe faisant intervenir différents acteurs (législateur, juge, doctrine, experts et société civile) ayant permis l'édification d'un modèle d'État de droit qui fait partie du socle des valeurs communes partagées par les États membres de l'Union.

A rebours de cette conception juridique de l'État de droit, les deux États requérants faisaient valoir la nature politique de cette notion, qui devrait être comprise comme un « idéal ou, tout au plus, un point d'orientation, qui n'est jamais pleinement atteint et dont le respect devrait dès lors être apprécié en termes relatifs, aucun État ne pouvant prétendre y adhérer de manière parfaite »<sup>47</sup>. Cette « abstraction » de la notion impliquerait l'imprévisibilité de son application, en contradiction avec le principe de sécurité juridique qui est d'ailleurs l'une des composantes de l'État de droit.

---

<sup>44</sup> Sur la notion d'État de droit v. notamment J. Chevallier, « L'État de droit », *RD publ.* 1988, p. 314 ; L. Heuschling, « État de droit. Rechtsstaat. Rule of Law », Paris, Dalloz, 2002, 739 p. ; E. Carpano, *État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'europeanisation des systèmes juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2005, 662 p. ; R. Tinière, « État de droit et valeurs de l'Union européenne », *RDLF* 2019. Chron. 57.

<sup>45</sup> V. en ce sens E. Carpano, « La définition du standard européen de l'État de droit », *RTD eur.* 2019, p. 255.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 200.

La Cour rappelle tout d'abord que « le principe de sécurité juridique exige, d'une part, que les règles de droit soient claires et précises et, d'autre part, que leur application soit prévisible pour les justiciables, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir des conséquences défavorables »<sup>48</sup>. Toutefois, cela ne saurait empêcher le législateur d'employer une notion abstraite conférant aux autorités en charge de l'appliquer un pouvoir d'appréciation à condition que « l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir soient définies avec une netteté suffisante, eu égard au but légitime en jeu, pour fournir une protection adéquate contre l'arbitraire »<sup>49</sup>. Or, il ne saurait être soutenu que l'abstraction de la notion d'État de droit lui confère un contenu indécidable. La Cour convoque à l'appui de sa démonstration l'étude de la Commission de Venise établissant une « liste des critères de l'État de droit »<sup>50</sup>, dont il appert que l'État de droit peut être défini comme reposant sur un « droit sûr et prévisible, dans lequel toute personne a le droit d'être traitée par les décideurs de manière digne, égale et rationnelle, dans le respect du droit existant, et de disposer de voies de recours pour contester les décisions devant des juridictions indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable »<sup>51</sup>. Droit à un droit sûr et respectueux des droits fondamentaux des individus, et droit à un juge équitable, indépendant et impartial, forment le cœur incontesté de la notion d'État de droit qui est au fondement des valeurs communes de l'Union, de telle sorte que l'imprécision dont se prévalent la Hongrie et la Pologne ne saurait être retenue. Il en va d'autant plus ainsi que l'article 2 du règlement définit l'État de droit<sup>52</sup>, que son article 3 donne une liste indicative des « violations de l'État de droit »<sup>53</sup>, et que son article 4 prévoit que des mesures appropriées peuvent être adoptées lorsqu'il est établi que « des violations des principes de l'État de droit dans un État membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, pt. 223.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pt. 225.

<sup>50</sup> Etude n° 711/2013, du 18 mars 2016, de la Commission de Venise établissant une « liste des critères de l'État de droit », CDL-AD(2016)007.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pt. 15.

<sup>52</sup> L'article 2 du règlement prévoit ainsi que l'État de droit « recouvre le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi ».

<sup>53</sup> L'article 3 du règlement attaqué prévoit que « [...] peuvent être indicatifs de violations des principes de l'État de droit : a) la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire ;

b) le fait de ne pas prévenir, corriger ou sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques, y compris des autorités répressives, la retenue de ressources financières et humaines affectant leur bon fonctionnement ou le fait de ne pas veiller à l'absence de conflits d'intérêts ;

c) la limitation de la disponibilité et de l'effectivité des voies de recours, notamment sous l'effet de règles de procédure restrictives et l'inexécution des décisions de justice, ou la limitation de l'effectivité des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives à des violations du droit ».

du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe », ce dont ce même article donne une liste exhaustive.

Il découle de l'ensemble de ces éléments que l'article 2 TUE « ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent [...] de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres »<sup>54</sup>. Cette obligation est même, selon la Cour, une « obligation de résultat qui [...] découle directement des engagements pris par les États membres les uns vis-à-vis des autres ainsi qu'à l'égard de l'Union ».

La Cour rappelle ainsi avec fermeté la nature juridique, et donc contraignante, de l'État de droit, cette notion ne pouvant être réduite à un simple principe politique à la portée déclaratoire ou symbolique. Cette affirmation est assurément opportune, dès lors que l'on assiste actuellement, dans l'Union, à la montée des revendications identitaires et nationalistes qui visent à saper l'autorité et la légitimité du projet européen. La question qui reste en suspens est celle de la justiciabilité de l'article 2 TUE, à savoir la compétence de la Cour pour apprécier, dans le cadre d'une action en manquement, la violation de cet article en tant que grief autonome, ce que pour l'instant elle n'a jamais admis. Ce débat, qui a donné lieu à des prises de positions doctrinales contrastées<sup>55</sup>, pourrait bien resurgir à la faveur des arrêts ici commentés. D'autant que, non contente de rappeler le caractère contraignant de l'État de droit, la Cour affirme explicitement l'autonomie conceptuelle de cette notion.

## B. L'État de droit, une notion autonome du droit de l'Union

La Hongrie invoquait, à l'appui de son recours, l'article 4, paragraphe 2 TUE aux termes duquel « l'Union respect l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ». Cette disposition impliquait, selon cet État, que l'État de droit puisse faire l'objet d'une appréciation distincte dans chacun des États membres. L'identité nationale serait ainsi un rempart à l'interprétation autonome de l'État de

---

<sup>54</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 232.

<sup>55</sup> Certains auteurs se sont ainsi prononcés en faveur de la justiciabilité de l'article 2 TUE. V. en ce sens G. Wilms, « Protecting fundamental values in the European Union through the rule of law : articles 2 and 7 TEU from a legal, historical and comparative angle », *European University Institute*, 2017 ; L. S. Rossi, « La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE : relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels », *RTD eur.*, 2020, p. 639. Pour une position inverse, v. notamment P. Van Elsuwege et F. Gremmelprez, « Protecting the Rule of Law in the EU Legal Order : A Constitutional Role for the Court of Justice », *Eur. Const. Law Rev.*, vol. 16, n° 1, 2020., p. 8.

droit, et corrélativement ferait obstacle à la possibilité d'en sanctionner la violation. L'identité nationale serait en outre un instrument au service de la protection du « domaine réservé » des États membres, dont l'État de droit ferait partie. La Hongrie défendait en effet la thèse selon laquelle le règlement porterait atteinte à l'article 4, paragraphe 2 TUE en permettant aux institutions d'examiner la législation d'un État membre en dehors même du champ des traités, portant ainsi atteinte à son identité nationale.

Cette conception de l'identité nationale entendue comme « domaine réservé » des États membres n'est pas nouvelle. Elle a pris de l'ampleur récemment face aux revendications illibérales de certains États membres, Pologne et Hongrie en tête, consistant à proclamer leur droit à s'écarter du standard des valeurs européennes (État de droit et garantie des droits fondamentaux) dès lors que les choix nationaux sont démocratiquement adoptés. Et de fait, la plupart des réformes dites « illibérales »<sup>56</sup> mises en œuvre dans ces pays l'ont été dans le respect formel des procédures étatiques et avec l'onction populaire conférée aux dirigeants par l'élection<sup>57</sup>.

On trouve également trace de cette conception de l'identité nationale en filigrane dans les réserves de constitutionnalité formulées par certaines cours constitutionnelles afin de se reconnaître compétentes pour exercer, en dernier ressort, un contrôle *ultra vires* des actes adoptés par les institutions de l'UE<sup>58</sup>. Ce contrôle de *l'ultra vires* trouve en effet sa justification, selon la Cour constitutionnelle allemande notamment, dans la nécessité de protéger l'identité constitutionnelle dont fait partie le principe démocratique, celui-ci impliquant le maintien dans le giron des États d'un pouvoir de décider dans certains domaines de compétence relevant de la souveraineté du peuple<sup>59</sup>.

Une telle conception, selon laquelle le respect dû à l'identité nationale des États membres mentionné à l'article 4, paragraphe 2 TUE autoriserait de telles réserves de constitutionnalité, ne saurait toutefois être admise. Ceci est contraire tant à l'esprit de l'intégration européenne qu'à l'intention des auteurs du traité. Les conventionnels avaient d'ailleurs insisté sur le fait que cet article ne constituait pas une « clause dérogatoire » et que la Cour se devait d'être

---

<sup>56</sup> Sur cette question v. notamment Oana Andreea Macovei, « L'État illibéral dans l'Union européenne, essai de conceptualisation », *Civitas Europa* 2018/1 (N° 40), p. 127.

<sup>57</sup> V. en ce sens l'analyse de R. Mehdi, « Heurs et malheurs de l'État de droit, l'Union européenne au défi d'une crise essentielle », *Rev. UE*, 2022, p. 240.

<sup>58</sup> Voir en ce sens l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 14 janvier 2014 ayant donné lieu à l'arrêt CJUE, 16 juin 2015, Gauweiler, C-62/14 (2 BvR 2728/13 e.a., BVerfGE 134, p. 366) ainsi que l'arrêt du 5 mai 2020 V. par ex. l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne du 5 mai 2020, rendu en réponse à la décision préjudicielle de la CJUE, 11 déc. 2018, Weiss, C-493/17 (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2020, 2 BvR 859/15 -, Rn. 1-237). Voir également l'arrêt du tribunal constitutionnel polonais du 7 octobre 2021.

<sup>59</sup> V. en ce sens notamment l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 30 juin 2009, Traité de Lisbonne.

l'interprète en dernier ressort de cette disposition<sup>60</sup>. Comme la primauté du droit de l'Union, la compétence de la Cour pour garantir le respect de l'identité nationale et constitutionnelle des États membres apparaît comme une exigence essentielle et même existentielle de l'ordre juridique de l'Union. On trouve trace de cette conviction sous la plume de l'avocat général M. Cruz Villalon, dans ses conclusions sur l'affaire Gauweiler<sup>61</sup>. Selon lui, « ce serait une tâche à peine possible que de préserver cette Union, telle que nous la connaissons aujourd'hui, si l'on entendait la soumettre à une réserve absolue, à peine spécifiée, laissée pratiquement à la libre disposition de chacun des États membres, et prenant la forme d'une catégorie qualifiée d'« identité constitutionnelle », et ce *a fortiori* si on la considère comme différente de l'« identité nationale » inscrite à l'article 4, paragraphe 2, TUE. Une telle « réserve d'identité », conçue de façon autonome et interprétée par les organes compétents, souvent juridictionnels, des États membres, dont le nombre, faut-il le rappeler, est aujourd'hui de 28, relèguerait très probablement l'ordre juridique de l'Union dans une position résiduelle, à tout le moins sur le plan qualitatif »<sup>62</sup>. Ni exception<sup>63</sup> au champ d'application du droit de l'Union, ni exception à la compétence de la Cour de contrôler la validité du droit de l'Union, la clause de « respect de l'identité nationale » apparaît tout au plus comme un instrument permettant à la Cour d'autoriser les États membres à déroger, dans une certaine mesure et sous son contrôle, au droit de l'Union et notamment aux règles régissant les libertés de circulation<sup>64</sup>.

Tel ne saurait être le cas en l'espèce puisque, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, il découle de l'article 2 TUE une véritable obligation de résultat imposant aux États membres de respecter les valeurs de l'Union en général, et l'État de droit en particulier.

S'agissant de la définition de cette notion, elle ne saurait pas davantage être laissée à l'appréciation des États, sauf à ôter toute substance à l'obligation de résultat précédemment mise en lumière, qui ne saurait varier d'un État membre à l'autre. Comme le souligne à juste titre la Cour, « tout en disposant d'identités nationales distinctes, inhérentes à leurs structures

---

<sup>60</sup> Cf. Rapport du groupe de travail « compétences complémentaires », CONV375/1/02 REV 1 WG V 14, 4 novembre 2022, cité par A. Berramdane, « Le manquement judiciaire dans l'ordre juridique de l'Union européenne », in *Mélanges Jean-Claude Masclet. La Constitution, l'Europe et le droit*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2013, p. 422, spéc. p. 435.

<sup>61</sup> CJUE, 16 juin 2015, Gauweiler, C-62/14.

<sup>62</sup> Conclusions de l'avocat général M. Cruz Villalon sur l'affaire CJUE, 16 juin 2015, Gauweiler, *op. cit.*, pts 59 et 60.

<sup>63</sup> Sur cette question des liens existant entre identité nationale et exception, nous renvoyons à notre article : G. Marti, « L'exception fondée sur l'identité constitutionnelle, reflet de la spécificité de l'Union européenne », in E. Carpano, G. Marti (Dir.), *L'exception en droit de l'Union européenne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2019, p. 201.

<sup>64</sup> V. pour exemple CJUE, 22 décembre 2010, Sayn-Wittgenstein, aff. C-208/09 ; CJUE, 12 mai 2011, Runevic-Vardyn, aff. C-391/09.

fondamentales politiques et constitutionnelles, que l'Union respecte, les États membres adhèrent à une notion d'« État de droit » qu'ils partagent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue »<sup>65</sup>. Il en découle que « nonobstant la circonstance selon laquelle la Commission et le Conseil doivent effectuer leurs appréciations en tenant dûment compte des circonstances et des contextes spécifiques à chaque procédure menée au titre du règlement attaqué et, en particulier, en prenant en considération les particularités du système juridique de l'État membre en cause et la marge d'appréciation dont cet État membre dispose pour assurer la mise en œuvre des principes de l'État de droit, cette exigence n'est aucunement incompatible avec l'application de critères d'appréciation uniformes »<sup>66</sup>. Autrement dit, la notion d'État de droit est une notion « autonome » du droit de l'Union devant être définie, conformément au principe d'uniformité d'application du droit de l'Union, en dehors de toute référence aux droits nationaux. Il en va d'autant plus ainsi que les principes de l'État de droit sont connus, et rappelés tant par les considérants du règlement<sup>67</sup> que par une jurisprudence constante de la Cour<sup>68</sup>. De même il ne saurait selon la Cour être soutenu que les dispositions du règlement sont entachées d'imprécision, la Commission étant tenue, sous le contrôle de la Cour, de « procéder à une évaluation qualitative approfondie, qui doit être objective, impartiale et équitable, qui doit respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité des États membres devant les traités et doit être menée selon une approche non partisane et fondée sur des éléments concrets »<sup>69</sup>. Et de fait, nombre de sources disponibles et provenant d'institutions reconnues peuvent être mises à profit par la Commission afin d'établir d'éventuelles violations de l'État de droit telles que les arrêts de la Cour, les rapports de la Cour des comptes, le rapport annuel de la Commission sur l'État de droit et le tableau de bord de la justice dans l'Union, les rapports de l'OLAF, du Parquet européen et de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne ou encore les recommandations formulées par les organes du Conseil de l'Europe,

---

<sup>65</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 234.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pt 235.

<sup>67</sup> Ainsi le considérant 3 du règlement rappelle que les principes de légalité, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective et de séparation des pouvoirs, visés à cette disposition, ont fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour. En outre, les considérants 8 à 10 et 12 du règlement attaqué mentionnent les principales exigences découlant de ces principes. En particulier, ils fournissent un éclairage sur les cas qui peuvent être indicatifs de violations des principes de l'État de droit, figurant à l'article 3 de ce règlement, ainsi que sur les situations et les comportements que doivent concerner ces violations, décrits à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement, pour être susceptibles de justifier l'adoption de mesures appropriées, au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement.

<sup>68</sup> V. en ce sens, à titre d'exemple de jurisprudence précisant l'interprétation des principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination : CJUE, 3 juin 2021, Hongrie c/ Parlement, C 650/18 ; CJUE, 2 septembre 2021, État belge (Droit de séjour en cas de violence domestique), C 930/19.

<sup>69</sup> CJUE, Hongrie c/ Parlement européen et Conseil, *op. cit.*, pt. 284.



tels que le GRECO et la Commission de Venise, le réseau européen des présidents des cours suprêmes judiciaires et le réseau européen des conseils de la justice.

L'argument tenant à la définition, soi-disant imprécise et ne respectant pas l'identité nationale des États membres est donc rejeté et avec lui, l'ensemble des moyens visant à l'annulation, totale ou partielle du règlement.

La question qui demeure toutefois est celle de l'application effective de ce règlement. Dans son communiqué de presse du 16 février 2022, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a annoncé que, compte tenu des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission « [adoptera] dans les semaines à venir des lignes directrices qui clarifieront les modalités de l'application de ce mécanisme dans la pratique »<sup>70</sup>, position fustigée par le Parlement européen qui milite de longue date pour une application immédiate de ce règlement, dont la mise en œuvre ne devrait pas être subordonnée à l'adoption de lignes directrices. Celles-ci ont tout de même été adoptées le 2 mars 2022<sup>71</sup>, sans pour autant que la Commission ne semble disposée à les mettre en œuvre. Dans une résolution adoptée le 10 mars 2022, le Parlement européen a exhorté la Commission à « prendre des mesures d'urgence [afin d'] appliquer immédiatement le mécanisme de conditionnalité », soulignant « qu'il est grand temps pour la Commission de remplir ses fonctions de gardienne des traités et de réagir immédiatement aux graves violations persistantes des principes de l'état de droit dans certains États membres, lesquelles représentent un grave danger pour les intérêts financiers de l'Union en ce qui concerne la répartition équitable, légale et impartiale des fonds de l'Union »<sup>72</sup>. On ne peut à cet égard que souscrire au constat selon lequel « l'inaction et le laxisme à l'égard des structures oligarchiques et de la violation systémique de l'état de droit affaiblissent l'ensemble de l'Union européenne et sapent la confiance de ses citoyens »<sup>73</sup>. Ce n'est que le 27 avril, soit quelques jours après la réélection de Viktor Orbán pour un quatrième mandat, que la Commission européenne a déclenché formellement la procédure de conditionnalité à l'encontre de la Hongrie, considérant qu'il « existe des motifs raisonnables » de considérer que les problèmes structurels dans cet État « sont révélateurs de violations des principes de l'état de

---

<sup>70</sup> Déclaration de la présidente von der Leyen sur les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne concernant le règlement général sur la conditionnalité, 16 février 2022.

<sup>71</sup> Communication de la Commission, 2 mars 2022, Guidelines on the application of the Regulation (EU, EURATOM) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, C(2022) 1382 final.

<sup>72</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mars 2022 sur l'état de droit et les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (2022/2535(RSP), pt. 2.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pt. 3.

droit ». Sont particulièrement visées la corruption, endémique dans ce État ayant conduit à de nombreuses irrégularités dans les dépenses de fonds européens<sup>74</sup>. La Hongrie dispose de 60 jours pour répondre à la notification qui lui a été faite, sachant que si le Conseil devait voter (à la majorité qualifiée), la suspension du versement des fonds, cela pourrait conduire à priver la Hongrie de 40 milliards d'euros de subventions européennes<sup>75</sup>.

De manière critiquable, la Commission européenne s'est montrée plus conciliante envers la Pologne, annonçant le 1<sup>er</sup> juin 2022 la validation du plan de relance au profit de cet État, alors que les manquements à l'indépendance de la justice avaient conduits à en geler l'adoption. Cette décision d'approbation du plan de relance polonais a été âprement débattue au sein même de la Commission qui, de manière assez rare, a procédé à un vote. Prenant compte de cette opposition interne à l'exécutif bruxellois, la présidente de la Commission a dès le lendemain précisé que l'approbation du plan de relance (d'un montant supérieur à 30 milliards d'euros) n'entraînerait pas *ipso facto* le versement de l'aide, celle-ci étant conditionnée au respect, par la Pologne, des engagements pris en matière d'indépendance de la justice<sup>76</sup>. Il va sans dire que l'indulgence de la Commission est étroitement liée au contexte international, la Pologne étant en première ligne dans l'accueil des réfugiés ukrainiens, dont 3,5 millions sont accueillis dans le pays. Cette situation ne devrait toutefois pas conduire la Commission à accepter de négocier en matière d'État de droit, sauf à donner raison à ceux qui cherchent à démonétiser les valeurs qui constituent le socle de nos sociétés démocratiques.

---

<sup>74</sup> L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) estime les irrégularités dans les dépenses de fonds européens en Hongrie à 4 % contre 0,36 % en moyenne en Europe, du fait de l'attribution de nombreux marchés publics sans mise en concurrence préalable.

<sup>75</sup> En effet, le mécanisme peut porter sur l'ensemble des fonds européens versés à la Hongrie, qu'il s'agisse du budget ou du plan de relance. Or, cet État peut prétendre à 36 milliards d'euros au titre du budget européen 2021-2027 et à 7,2 milliards au titre du plan de relance.

<sup>76</sup> La Commission européenne a posé trois conditions pour le plan polonais : le remplacement de l'actuelle chambre disciplinaire par un tribunal indépendant, la réforme du régime disciplinaire des juges ainsi que la suppression des infractions disciplinaires.