



Décision médiatique



Portée doctrinale

ÉTAT DE DROIT

792

La Cour de justice approuve le mécanisme conditionnant l'octroi des fonds européens au respect de l'État de droit

Solution - Parallèlement au plan de relance *Next Generation EU*, le Parlement européen et le Conseil adoptèrent le règlement 2020/2092 comportant un mécanisme de conditionnalité liant protection du budget de l'Union et respect de l'État de droit. Sur recours en annulation de la Hongrie et de la Pologne, la Cour de justice jugea que ce règlement ne constituait ni un excès de pouvoir, ni un contournement de la procédure visée à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, et ne comportait pas de violation du principe de sécurité juridique.

Impact - En approuvant ce règlement, la Cour reconnaît l'importance du respect de certaines valeurs fondamentales pour l'intégration économique européenne. La solidarité inter-étatique au sein de cette communauté exige notamment une confiance mutuelle qui ne peut être garantie que dans la mesure où tous les États membres respectent tous, *a minima*, le principe d'État de droit.

NICOLAS DE SADELEER, professeur ordinaire et chaire Jean Monnet à l'université Saint-Louis – Bruxelles

GAUTHIER MARTENS, master en droit public et international à l'université libre de Bruxelles

CJUE, ass. plén., 16 févr. 2022, aff. C-156/21 et C-157/21, Hongrie et Pologne c/ Parlement et Conseil

1. Introduction

Tensions entre l'Union européenne et certains États membres. - Depuis quelques années, le respect par certains pays membres de l'Union européenne de la notion d'État de droit et, dans une certaine mesure, des valeurs démocratiques est remis en question. Pologne et Hongrie ont ainsi régulièrement été accusées de dérives portant atteinte à ces valeurs fondamentales du droit communautaire. En conséquence, les institutions européennes sont entrées en conflit avec les deux pays à de multiples reprises (*E. Bos et K. Kurze, On the Adoption of the EU's New Rule of Law Conditionality Mechanism. The Covid-19 Crisis as a Window of Opportunity : L'Europe en Formation*, n° 392, 2021, p. 89-91). La Cour de justice de l'Union européenne fut notamment

amenée à se prononcer sur des affaires relatives à l'abaissement de l'âge de retraite des juges et procureurs hongrois (CJUE, 6 nov. 2012, aff. C-286/12, *Comm. c/ Hongrie, EU : C : 2012 :687 : Europe 2012, comm. 44, obs. L. Driguez*) ou à la restriction de licences d'exploitation d'établissements d'enseignement supérieur d'origine étrangère (CJUE, 6 oct. 2020, aff. C-66/18, *Comm. c/ Hongrie, EU : C : 2020 :792*).

Ces passes d'armes juridictionnelles et politiques donnent l'image d'une Union profondément divisée sur l'existence et l'importance de valeurs supposément partagées. Au sein de l'espace européen, une rupture semble se dessiner entre États de l'Est et de l'Ouest, compromettant le projet d'intégration communautaire.

Le règlement conditionnalité. - Après une première proposition de la Commission européenne en 2018 (*Prop. 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, COM (2018) 324 final*), le Parlement et le Conseil adoptèrent, à l'occasion du plan de relance *Next Generation EU*, faisant suite à la pandémie de Covid-19, et du déblocage des 750 milliards d'euros qu'il comprend, le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de

l'Union (JOUE n° L 433, 22 déc. 2020), ci-après « *règlement conditionnalité* ». Dans ce règlement, dont l'objet est, selon son article premier, d'établir « *les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre* », les institutions européennes soulignent, au considérant 7, l'importance que revêtent la protection des intérêts financiers de l'Union ainsi que le respect de l'État de droit comme condition du respect du principe de bonne gestion financière consacré à l'article 317 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Opposés à ce mécanisme de conditionnalité, subordonnant l'octroi des financements européens au respect de l'État de droit, car ils considèrent qu'il a pour but de limiter leur souveraineté, les gouvernements hongrois et polonais bloquèrent dans un premier temps l'adoption du budget européen ainsi que du plan de relance, ceux-ci requérant l'unanimité des États au Conseil européen, avant de lever leur veto au prix d'une déclaration dudit Conseil assurant qu'un tel mécanisme serait mis en œuvre « *dans le plein respect de l'article 4, paragraphe 2, du [Traité sur l'Union européenne (TUE)], notamment de l'identité nationale des États membres [...]* » (Conseil européen, Réunion du Conseil européen (10 et 11 décembre) – *Concl., EUCO 22/20, CO EUR*

17 CONCL 8, 11 déc. 2020, p. 1). La déclaration ajoute que la manière d'appliquer le règlement conditionnalité et son évaluation devaient être élaborées en collaboration avec les États et qu'en cas de recours en annulation, les orientations définitives intégreraient les conclusions de la Cour de justice (p. 2). Autrement dit, dans la mesure où l'introduction d'un recours était à peu près garantie, le Conseil contourna le blocage politique en laissant à la Cour le soin de statuer sur la légalité du mécanisme de conditionnalité tel que contenu dans le règlement.

Chacun des deux pays récalcitrants introduisit un recours (CJUE, 16 févr. 2022, aff. C-156/21, *Hongrie c/ PE et cons. UE, EU : C : 2022 :97*. – CJUE, 16 févr. 2022, aff. C-157/21, *Pologne c/ PE et Cons. UE, EU : C : 2022 :98* ; JCP G 2022, act. 248, obs. D. Berlin). Les deux jugements étant en substance similaires, nous nous concentrons ici sur celui rendu à l'égard de la Hongrie.

2. L'État de droit

Malgré la prééminence de la norme juridique et des considérations économiques dans le processus d'intégration communautaire, l'Union européenne s'est également développée autour d'une communauté de valeurs partagées par ses États membres (TUE, art. 2). Parmi ces valeurs, on retrouve celle d'État de droit.

Notion. - Découlant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, l'État de droit et la protection juridictionnelle effective qui le complète sont des garanties pour la préservation de la démocratie et des droits fondamentaux. Le règlement conditionnalité en fournit une définition *ad hoc* ainsi que des critères indicatifs de violation des principes découlant de cette valeur.

Ainsi, l'État de droit comprend, au sens du règlement, les principes de sécurité

juridique et de légalité, de séparation des pouvoirs et d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, d'égalité devant la loi et de non-discrimination, ainsi que le principe d'indépendance et d'impartialité des juridictions censées assurer la protection juridictionnelle susmentionnée (Règl. UE, *Euratom*, 2020/2092, 16 déc. 2020, art. 2, a).

Sont indicatives de violations du principe la « mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire », la non-prévention, correction ou sanction de décisions illégales ou arbitraires prises par les autorités publiques, et la « limitation de la disponibilité des voies de recours » (Règl. UE, *Euratom*, 2020/2092, 16 déc. 2020, art. 3). L'article 4 (2) du règlement explicite plus avant les situations ou comportements susceptibles d'être concernés par des violations des principes de l'État de droit.

Protection. - Le fait que cette valeur suprême soit partagée entre l'Union européenne et les 27 États membres implique et justifie l'existence d'une confiance mutuelle qui leur impose de présumer que les autres pays respectent l'État de droit. Faute de contrôle réel et de sanctions effectives, ce respect ne peut être assuré, si bien que la confiance entre États s'en retrouverait compromise. Il existe certes, à l'article 7 du TUE, une procédure de constatation et, le cas échéant, de sanction des violations ou risques de violations des valeurs contenues à l'article 2, en ce compris l'État de droit. Cependant, cette lourde procédure n'a, pour l'instant, jamais abouti à une telle constatation par le Conseil. La faible efficacité de ce mécanisme conduisit ce dernier à se tourner vers des incitants de nature budgétaire.

3. Le mécanisme de conditionnalité

Portée. - Parlement et Conseil ne furent pas immédiatement en accord quant à l'étendue de l'application du mécanisme. Le premier souhaitait qu'il recouvre un grand nombre de situations tandis que le second voulait le limiter à la lutte contre l'utilisation frauduleuse des fonds européens. C'est cette seconde interprétation qui eut gain de cause. L'article 4 du règlement conditionnalité limite donc l'adoption de mesures aux cas où 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 du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe ».

Fonctionnement. - En cas de violations des principes de l'État de droit, l'article 6 (9) du règlement permet à la Commission, moyennant le respect de certaines étapes procédurales, de proposer au Conseil une « décision d'exécution arrêtant les mesures appropriées ». Ces mesures peuvent consister en des suspensions de paiement, d'approbation de programmes ou d'engagements, des réductions d'engagements ou de préfinancement, ou des interdictions de contracter (Règl. UE, *Euratom*, 2020/2092, 16 déc. 2020, art. 5). Il revient ensuite au Conseil d'adopter la décision d'exécution.

4. Légalité du règlement

Dans son recours, la Hongrie, fortement dépendante, au même titre que la Pologne, des fonds européens, visait l'annulation du règlement conditionnalité, arguant du caractère inapproprié de sa base légale, du contournement de la procédure prévue à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, ainsi que d'une violation du principe de sécurité juridique.

La base légale. - Les deux États ont donc tout d'abord estimé qu'il y avait un défaut de base légale, considérant que les mesures contenues dans le règlement conditionnalité ne rentrent pas dans le champ d'application du socle retenu par le législateur européen, à savoir l'article 322, § 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet article autorise le Parlement européen et le Conseil à adopter des règles financières relatives, entre autres, « à l'établissement et à l'exécution du budget ».

Or, selon les deux États requérants, les dispositions du règlement ne constituent pas des règles financières dans la mesure où le règlement porterait principalement sur la définition de la notion d'État de droit et des violations possibles de celui-ci.

Son but étant de garantir le respect du principe de compétence d'attribution, le choix de la base juridique est une question fondamentale, de nature constitutionnelle. Il revenait donc à la Cour de justice de vérifier la correspondance de l'acte attaqué avec la

LA COUR (...)

CJUE, ass. plén., 16 févr. 2022, aff. C-156/21



base juridique invoquée sur deux points : sa finalité et son contenu.

La finalité. – La Cour de justice la jugea appropriée dans la mesure où le règlement n'a pas pour objectif la sanction de violations de l'État de droit en soi mais vise à garantir la bonne utilisation par les États membres du budget européen, celui-ci pouvant être menacé par ces violations (CJUE, 16 févr. 2022, *aff. C-156/21, préc.*, § 105 à 115). L'applicabilité du règlement est donc fortement circonscrite par les situations de fait : une atteinte ou, à tout le moins, le risque sérieux d'une atteinte à la bonne gestion financière de ce budget est nécessaire.

Le contenu. – Comme le précisa la Cour, le budget de l'Union est l'un des principaux instruments permettant de concrétiser le principe de solidarité prévu à l'article 2, § 2 du TUE, lequel constitue l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union (*aff. C-156/21, § 129*). Elle estima en outre que, étant liée à une valeur d'État de droit partagée par tous les États membres et devant être respectée dans tous les domaines (*aff. C-156/21, § 124 à 127*), un mécanisme de conditionnalité horizontale entre dans le champ de l'article 322 du TFUE lorsqu'il est institué pour faire dépendre le bénéfice du budget européen du respect de cette valeur fondamentale commune (*aff. C-156/21, § 133*), ce qui est le cas du règlement en question.

Le contournement de procédure. – Dans un second temps, les États requérants considéraient que ce nouveau mécanisme de conditionnalité sert à contourner le mécanisme prévu à l'article 7 du TUE permettant aux institutions de constater et, si besoin est, de sanctionner les violations des valeurs fondamentales telles qu'on les retrouve à l'article 2 du TUE. Or, l'institution d'une procédure parallèle ayant pour objet le même but de protection de ces valeurs n'est pas prévue par les traités (*aff. C-156/21, § 155 et 167*).

La Cour de justice commença par contextualiser cet article 7, soulignant notamment que de multiples dispositions des traités ont été concrétisées dans le droit dérivé afin de permettre aux institutions l'examen, la constatation et éventuellement la sanction

de violations des valeurs fondamentales (*aff. C-156/21, § 159 à 163*). Pour être valable, un tel acte doit se distinguer de la procédure prévue à l'article 7, tant par sa finalité que par son objet (*aff. C-156/21, § 168*). Cette distinction est présente en l'espèce, et ce à plusieurs niveaux.

Finalité et champ d'application. – Alors que l'article 7 du TUE vise à garantir le respect des six valeurs de l'article 2 et couvre toutes les sortes de violations desdites valeurs, le mécanisme de conditionnalité du règlement n'a pour finalité que la protection du budget européen des menaces liées à des violations de l'État de droit. Outre une violation de cette dernière valeur, et de cette valeur seule, une incidence budgétaire est donc indispensable pour pouvoir invoquer le règlement (*aff. C-156/21, § 170 à 176*).

Institutions compétentes. – La procédure du règlement conditionnalité ne peut être enclenchée que par la Commission tandis que la procédure visée à l'article 7 du TUE peut également être démarrée sur initiative du Parlement ou d'un tiers des autres États membres de l'Union (*aff. C-156/21, § 175*).

Nature des sanctions. – Conformément à ses objectifs, le règlement conditionnalité ne prévoit que la prise de mesures limitativement énumérées en son article 5 (1), toutes de nature budgétaire. À l'inverse, l'article 7 du TUE autorise, en son troisième paragraphe, la suspension de tout droit « découlant de l'application des traités », en ce compris le droit de vote au Conseil (*aff. C-156/21, § 177*).

Fin des sanctions. – Enfin, là où la procédure prévue par le traité ne peut prendre fin qu'en cas de « changements de la situation ayant conduit à leur adoption », il peut être mis fin aux sanctions prises sur base du règlement lorsque les violations n'affectent plus le budget européen, et ce même si lesdites violations continuent (*aff. C-156/21, § 178*).

Le principe de sécurité juridique. – Finalement, la Hongrie invoqua la violation du principe de sécurité juridique. Selon elle, la notion d'État de droit n'est pas définie suffisamment clairement au sein du règlement 2020/2092. La définition qui en est

donnée contiendrait « de graves incertitudes conceptuelles et de graves incohérences qui pourraient mettre en péril l'interprétation des valeurs de l'Union » (*aff. C-156/21, § 199*).

La Cour précisa que, d'une part, l'existence d'un pouvoir d'appréciation dans le chef des autorités européennes ne viole pas le principe si les modalités d'exercice de ce pouvoir sont suffisamment définies (*aff. C-156/21, § 225*) et que, d'autre part, les États membres sont en mesure de déterminer avec suffisamment de précision le contenu essentiel ainsi que les exigences découlant de chacun de ses principes (*aff. C-156/21, § 227 à 240*).

Conclusion

Ce jugement, ainsi que celui rendu le même jour dans le recours introduit par la Pologne, présente une importance certaine dans la mesure où la Cour y entérine un mécanisme supplémentaire, et supposément plus efficace, pour assurer l'intégration européenne via le respect de l'État de droit. Le mécanisme de conditionnalité constitue ainsi un « changement qualitatif dans les relations entre l'Union européenne et ses États membres » permis par l'adoption du plan *Next Generation EU* (E. Bos et K. Kurze, *On the Adoption of the EU's New Rule of Law Conditionality Mechanism. The Covid-19 Crisis as a Window of Opportunity*, *préc.*, p. 88-89).

La réponse donnée par la Cour de justice dans ces deux arrêts était somme toute assez attendue. Elle adopta en effet une interprétation restrictive de la possibilité de suspension de fonds européens en cas de violation de l'État de droit. En particulier, un lien de corrélation est exigé entre la violation et la bonne exécution du budget de l'Union, ce qui devra être prouvé par la Commission.

Textes : TUE, art. 7 ; Règl. UE, Euratom, 2020/2092, 16 déc. 2020