

# Aperçu de la valeur de l'État de droit et de ses récents développements au sein de la jurisprudence européenne

## *Overview of the value of the rule of law and recent developments in European case law*

**Nicolas de Sadeleer**

*Professeur ordinaire à l'UCLouvain, Saint Louis, chaire Jean Monnet\**

### Résumé

Valeur fondatrice de l'Union européenne, partagée par les États membres, l'État de droit connaît de nombreuses ramifications qui ont été progressivement ciselées par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. L'interprétation combinée par la Cour de justice de l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du TUE (protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union), de l'article 2 du TUE (État de droit) et de l'article 47 de la Charte (droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial) a pour effet de circonscrire les compétences étatiques en matière d'organisation de la justice. Dans les affaires qu'elle a dû trancher à l'aune de ces dispositions et les questions qui lui ont été posées à titre pré-judiciel, la Cour a dégagé un équilibre entre le respect de cette valeur suprême et le principe de l'autonomie procédurale.

\* L'auteur tient à remercier Messieurs Gauthier Michels et Gauthier Martens pour leurs précieuses observations ainsi que Madame Mei-Lin Mo pour ses corrections.

## Abstract

*As a founding value of the European Union, shared by the Member States, the rule of law has many ramifications that have been progressively carved out by the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. The interpretation by the Court of Justice of Article 19(1)(2) TEU (effective judicial protection in the fields covered by EU law) read in conjunction with Article 2 TEU (rule of law) and Article 47 of the Charter (right to an effective remedy and to a fair trial) is limiting the competence of the Member States regarding the organisation of justice. In the cases it has had to adjudicate on the basis of these provisions and the questions referred to it for preliminary rulings, the Court has constantly had to strike a balance between respect for this founding value and the principle of procedural autonomy.*

## Sommaire

- I. Introduction
- II. Éléments constitutifs de l'État de droit
- III. L'autonomie du pouvoir judiciaire ciselée par l'État de droit
  - A. Principe de l'autonomie procédurale
  - B. Des balises au principe de l'autonomie procédurale : l'articulation entre la valeur de l'État de droit, la protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif
  - C. Ressemblances et différences entre l'article 19, § 1<sup>er</sup>, du TUE et l'article 47 de la Charte
- IV. Un système complet de voies de recours et de procédures destiné à garantir un contrôle juridictionnel effectif de toutes les normes relevant du droit de l'Union
- V. La soumission des juridictions nationales aux garanties découlant de l'État de droit
  - A. La collaboration des juridictions nationales au respect du droit de l'Union
  - B. Les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'établissement préalable par la loi
- VI. Respect de la vie privée et protection des données personnelles des juges
- VII. Le rôle imparti aux juridictions nationales dans la défense de l'État de droit
  - A. Injonction
  - B. Contrainte par corps
  - C. Exigence de coûts non prohibitifs des procédures de recours juridictionnel
  - D. Droit à un recours effectif en matière d'environnement
  - E. L'intensité du contrôle juridictionnel de la marge d'appréciation tracée par une directive
- VIII. Protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre
- IX. Conclusion

## Contents

- I. Introduction
- II. Constituent elements of the rule of law
- III. Autonomy of the judiciary under the rule of law
  - A. Principle of procedural autonomy

- B. Limits to the principle of procedural autonomy: the relationship between the value of the rule of law, effective judicial protection and the right to an effective remedy
- C. Similarities and differences between Article 19(1) TEU and Article 47 of the Charter
- IV. A complete system of legal remedies and procedures designed to ensure judicial review of the legality of acts of the institutions
- V. Subjection of national courts to the constituent elements of the rule of law
  - A. Cooperation of national courts in ensuring compliance with EU law
  - B. Tribunals that are independent, impartial and established by law
- VI. Rights to privacy and the protection of judges' personal data
- VII. The role of national courts in upholding the rule of law
  - A. Injunction
  - B. Coercive detention
  - C. Not prohibitively expensive judicial proceedings
  - D. Right to an effective remedy in environmental disputes
  - E. The intensity of judicial review of the margin of discretion laid down by a directive
- VIII. Protection of the Union budget in the case of generalised rule of law deficiencies in the Member States
- IX. Conclusion

## I. Introduction

Incarnant la forme juridique du libéralisme politique, l'État de droit prend ses racines dans l'histoire européenne de la lutte pour la prééminence du droit contre l'arbitraire<sup>1</sup>. Consacrée à l'article 2 du TUE, cette valeur<sup>2</sup> implique une autolimitation de l'État au moyen des règles juridiques qu'il édicte. Il privilégie la multiplication des contre-pouvoirs : indépendance de la justice, pluralisme politique, liberté de la presse, libertés d'expression et d'association, etc.

Notion plurivoque, on la retrouve tantôt dans la *common law* sous l'appellation de *rule of law*, tantôt en Allemagne sous l'appellation de *Rechtsstaat*, tantôt dans le monde francophone qui a repris à son compte une traduction littérale du concept allemand<sup>3</sup>. Constituant l'un des principes fondateurs découlant des traditions constitutionnelles communes à tous les États membres, l'État de droit secrète des principes structurants qui ont été façonnés, dans un premier temps, par la jurisprudence des juridictions suprêmes et, plus récemment, par la Cour européenne des droits de l'homme et la C.J.U.E. Par ailleurs, les législateurs des 27 États membres ont adopté une série de garanties formelles et substantielles à laquelle la règle de droit doit se conformer.

1. E. CARPANO, « La définition du standard européen de l'État de droit », *RTD eur.*, avril-juin 2010, pp. 255 et s.

2. Le droit primaire de l'UE consacre l'État de droit à la fois en tant que « valeur » (art. 2 et 21, § 2, TUE) et en tant que « principe » (art. 21, § 1<sup>er</sup>, TUE ; préambule de la Charte). Voy. not. M. J. CERVELL HORTAL, *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, Navarra, Thomson Reuters, 2021 ; N. DE SADELEER, *Manuel de droit institutionnel et contentieux européen*, coll. Paradigme, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 97-124.

3. J. ZILLER, *L'État de droit, une perspective de droit comparé : Conseil de l'Europe*, Unité bibliothèque de droit comparé, service de recherche du Parlement européen, mars 2023.

L'État de droit est en tout cas consubstantiel à la démocratie<sup>4</sup>. Comme la disparition du communisme au début des années 90 à l'Est de l'Europe a permis d'y installer un modèle de démocratie libérale, l'État de droit a été mis au service de cette entreprise inédite de reconquête démocratique. Alors que la démocratie est un mode d'organisation du pouvoir, cette valeur désigne un mode de limitation du pouvoir qui, en vue de garantir la primauté de l'individu, empêche l'arbitraire<sup>5</sup>. À défaut d'État de droit, il ne saurait y avoir de démocratie. Les autorités publiques doivent donc agir dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs de la démocratie et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. Qui plus est, cette valeur garantit aussi l'effectivité des droits fondamentaux. En outre, son respect est une condition indispensable non seulement à la protection des autres valeurs fondamentales visées à l'article 2 du TUE, mais aussi au respect de l'ensemble des droits et obligations découlant des traités fondateurs de l'UE et du droit international.

Si, depuis le début des années 80, l'« Union de droit » fut proclamée dans une série d'arrêts phares<sup>6</sup>, c'est désormais l'« État de droit », relevant « des fondements mêmes de l'Union et de son ordre juridique »<sup>7</sup>, qui irrigue la jurisprudence de la C.J.U.E. Ainsi cette valeur est-elle devenue, au fil de ses arrêts, le « fer de lance » du système juridique et juridictionnel de l'Union<sup>8</sup>. Puisqu'elle résulte des traditions constitutionnelles communes aux États membres, cette « valeur » ne leur a en tout cas pas été unilatéralement imposée par l'UE.

Assurer la protection de l'État de droit constitue un défi majeur pour l'UE tant sur un plan interne qu'externe. Certains États membres se sont rebiffés (Pologne, Hongrie) alors que des puissances commerciales avec lesquelles l'Union négocie des traités commerciaux (Vietnam, Chine) ne partagent pas nécessairement la même philosophie de l'État de droit. Le respect de cette valeur agite depuis plusieurs années le landerneau juridique<sup>9</sup>.

Après avoir identifié les éléments constitutifs de la prééminence du droit, nous nous emploierons à déterminer leurs modalités d'application. Comme l'État de droit alimente une noria de principes

4. Les valeurs de l'État de droit et de la démocratie sont consacrées à plusieurs reprises dans la Charte de Paris du 21 novembre 1990 créant l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à laquelle tous les États membres sont parties. Ces deux valeurs doivent d'ailleurs être promues (art. 3, § 1<sup>er</sup>, TUE), notamment dans le cadre des relations que l'Union entretient avec les pays de son voisinage (art. 8, § 1<sup>er</sup>, TUE). Pour sa part, la commission de Venise, a souligné la complémentarité de ces deux valeurs. Si la tendance est d'amalgamer ces deux valeurs, « comme si l'une et l'autre convergeaient toujours dans la même direction », elles relèvent toutefois d'une dialectique plus subtile faite à la fois de complémentarités et de tensions. Voy. H. DUMONT, « La démocratie, moteur de mutations de l'État de droit et vice-versa. Points de repère pour penser une relation dialectique équilibrée », in R. LEYSEN et al., *Liber Amicorum André Alen*, Anvers, Intersentia, 2020, pp. 79-94.

5. E. CARPANO, *op. cit.*, p. 258.

6. Dans son arrêt *Les Verts*, aff. 294/83, la C.J.C.E. avait consacré un principe d'une « communauté de droit ... en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité » (*Les Verts*, pt 23). Voy. aussi C.J.U.E., 18 juillet 2013, *Kadi*, aff. jtes 584/10 P, 593/10 P et 595/10 P, pt 66 ; 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, 64/16, EU:C:2017:395, pt 31.

7. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, EU:C:2022:97, pt 146.

8. P. ZINONOS, « Le système juridictionnel de l'Union comme garantie de l'État de droit dans la jurisprudence récente de la CJUE », *R.D.U.E.*, 4/2019, p. 155.

9. En date du 1<sup>er</sup> mars 2023, plus de 50 requêtes pour des questions préjudicielles avaient été adressées à la C.J.U.E. en rapport avec le principe de protection juridictionnelle effective. Depuis 2018, la Commission européenne a intenté cinq actions en manquement en rapport avec l'État de droit. Par ailleurs, en février 2023, on comptait 323 requêtes pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme en rapport avec des prétendues violations de l'État de droit en Pologne. Comme le respect de l'État de droit par les États membres est devenu extrêmement sensible sur un plan politique, un mécanisme européen de protection de l'État de droit, distinct de la procédure prévue à l'article 7 du TUE, assure un suivi régulier du respect de cette valeur dans tous les États membres. Depuis 2020, la Commission publie un rapport sur cette question.

juridiques, nous nous contenterons de dégager ici, d'une part, leur composante juridictionnelle et, d'autre part, comment ils contribueront à protéger le budget de l'UE.

## II. Éléments constitutifs de l'État de droit

Une valeur aussi générale que celle d'État de droit est sous-tendue par une kyrielle d'éléments constitutifs, voire de principes, lesquels « trouvent leur source dans des valeurs communes reconnues et appliquées également par les États membres dans leurs propres ordres juridiques »<sup>10</sup>. En raison de cette diversité de sources, plusieurs conceptions s'affrontent.

Dans la tradition de la *common law*, la *rule of law* paraît recevoir une portée plus limitée que celle d'État de droit propre à la famille de droit civil. Dans son ouvrage classique *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* de 1885, A.V. Dicey estimait que la *rule of law* implique la suprématie de la loi, par opposition à l'arbitraire, ainsi que l'égalité devant la loi pour toute personne, de même que l'accès des justiciables aux tribunaux de droit commun. Aussi, le principe de subordination de l'administration publique au contrôle juridictionnel constitue la pierre angulaire des juridictions de *common law*<sup>11</sup>. Enfin, en Angleterre, la Constitution n'est pas la source, mais plutôt la conséquence des droits de l'individu. La Constitution n'étant pas différente des lois ordinaires, les droits fondamentaux ne priment pas sur les lois ordinaires. La majorité des universitaires anglo-saxons sont toujours d'avis que l'État de droit implique essentiellement le contrôle de l'exercice du pouvoir coercitif exercé par les autorités étatiques conformément à des principes de droit établis<sup>12</sup>. Ceci étant dit, ni le législateur, ni les commentateurs n'ont été en mesure de formuler une définition concise du concept, laissant cette tâche aux tribunaux.

Le concept de *rule of law* est connu dans l'ordre juridique de l'UE et en Allemagne sous le nom de *Rechtsstaat*, et dans le monde francophone sous le nom de l'État de droit, traduction littérale du concept allemand<sup>13</sup>. En Scandinavie, il est connu sous le nom de *Rätt Staat* (norvégien, danois et suédois), et dans des pays méditerranéens comme *Estado de derecho* (Espagne), *Estado de direito* (Portugal), *Stato di diritto* (Italie). La combinaison des termes (*State, Staat, État, Estado, Stato*) avec les termes (*Recht, Rätt, Droit, Derecho, Diritto*) implique que l'État est soumis à un ensemble de principes qui se renforcent mutuellement. Là où la langue anglaise n'est pas exempte d'ambiguïté, dans la mesure où le mot *Law* signifie à la fois le « droit » et la « loi », les langues latines et germaniques distinguent clairement le droit et la loi, *derecho* et *ley*, *dirritto* et *legge*, ainsi que *Recht* et *Gesetz*<sup>14</sup>. Ainsi, la traduction littérale de « *rule of law* » (la règle de droit ou *Herrschaft des Rechts*) ne permet-elle pas de saisir l'essence des notions plus larges de *Rechtsstaat/État de droit*<sup>15</sup>. Il ne s'agit pas seulement de variations sémantiques, dans la mesure où des cultures juridiques distinctes influencent le contenu du concept.

10. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pt 237.

11. Tribunal des importations, 8 novembre 1990, *National Corn Growers Assn. c. Canada*, [1990] 2 S.C.R. 1324.

12. T.W. MERRILL, « The Essential Meaning of the Rule of Law », *The Journal of Law, Economics & Policy*, 2022, n° 17, p. 675.

13. La terminologie peut en effet prêter à confusion. À titre d'exemple, le préambule du Statut du Conseil de l'Europe fait référence en français au principe de « prééminence du droit » et en anglais au terme « *rule of law* ».

14. J. ZILLER, *L'État de droit*, op. cit., p. 4.

15. K. BOSSELMAN, « Grounding the rule of law », in C. VOIGT (éd.), *Rule of Law for Nature*, Cambridge, CUP, 2012, p. 80.

Comme nous le verrons ci-dessous, le concept traditionnel de la « *rule of law* » traduit un vrai « désamour, voire une méfiance, à l'égard du rôle adopté par l'État »<sup>16</sup> alors que les concepts *Rechtsstaat*/*État de droit* ne remettent pas en cause son rôle interventionniste dans les domaines socio-économiques et environnementaux ; ils visent à enchâsser l'action étatique dans le respect de la démocratie et des droits fondamentaux, ce qui lui permettra de gagner à la fois en crédibilité et en efficacité. Il s'agit d'enfermer l'action des pouvoirs publics dans un cadre juridique bien défini afin de se prémunir d'un risque d'arbitraire de leur part. Au demeurant, tant en Allemagne qu'en Italie, l'État de droit au XIX<sup>e</sup> et au xx<sup>e</sup> siècles s'est progressivement juridictionnalisé en s'identifiant à la justice administrative. Mais au xx<sup>e</sup> siècle ce concept va dépasser le contrôle de la légalité de l'action administrative, pour englober le contrôle de constitutionnalité des lois ordinaires. Aussi, tant l'administration que le législateur ne peuvent échapper au contrôle juridictionnel<sup>17</sup>.

Aussi, en dehors de la famille de la *common law*, un large éventail d'éléments structurant l'État de droit a progressivement vu le jour<sup>18</sup>. Au Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a dégagé plusieurs principes, lesquels ne sont pas subordonnés les uns aux autres. Alors que cette valeur n'a pas été définie dans le Traité sur l'Union européenne, elle l'est en droit dérivé dans le « règlement général sur la conditionnalité budgétaire », lequel égrène à son compte la plupart des principes énoncés par la Commission de Venise<sup>19</sup>. À la fois fonctionnelle et contextuelle, la définition retenue par le législateur de l'UE se borne à spécifier plusieurs principes qui en découlent dans la mesure où ces derniers s'avèrent pertinents au regard de l'objectif de la protection des intérêts financiers de l'Union<sup>20</sup>. Elle ne vise donc pas à définir de manière exhaustive cette valeur. Cela étant dit, en raison du caractère très large de cette définition, on peut se demander si celle-ci diffère de la notion générale de l'État de droit de l'article 2 du TUE.

Si la teneur précise de ces principes est susceptible de varier d'un État membre à l'autre, en fonction de leurs traditions constitutionnelles<sup>21</sup>, il n'en demeure pas moins que leur substance peut être dégagée à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la C.J.U.E.<sup>22</sup>.

Au demeurant, il convient de distinguer ceux qui relèvent d'une conception formelle de ceux qui revêtent une dimension substantielle. La conception formelle de l'État de droit renvoie

16. P. CRAIG, « Dicey: Unitary, Self-Correcting Democracy and Public Law », *L.Q.R.*, 1990, n° 105, pp. 118-19 ; R. CASS, *The Rule of Law in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001, p. 4.

17. E. CAPRANO, « La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2019, n° 29.

18. K. SOBOTA a identifié vingt-quatre principes constitutifs. Voy. K. SOBOTA, *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997.

19. Article 2, a), du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.*, 2020, L 433I, 1 (ci-après le « règlement général sur la conditionnalité budgétaire »). La notion d'État de droit revêt ici plusieurs facettes. A l'obligation de poursuivre effectivement les infractions susceptibles de léser les intérêts financiers de l'Union s'ajoute l'obligation de garantir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire (voy. cons. 8 à 10 du préambule du règlement). Voy. aussi C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pts 236-237.

20. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pt 227.

21. *Ibid.*, pt 233.

22. Parmi les critères d'éligibilité d'un État tiers établis par le Conseil européen en vertu de l'article 49 du TUE, on retrouve les critères énoncés par la commission de Venise (51/97) et notamment le respect de l'État de droit. Cf. Commission de Venise, Rapport sur la prééminence du droit, 25-26 mars 2011.

exclusivement aux caractéristiques formelles et procédurales de l'ordre juridique et du système juridictionnel, sans considération pour le contenu du droit dont la prééminence doit être assurée<sup>23</sup>. Aussi le fonctionnement de l'État pourrait-il être encadré par des règles formellement valides, mais qui ne satisfont pas aux valeurs morales de la société. Or, un État qui tolérerait le racisme ou musellerait la liberté d'expression ne pourrait sérieusement se réclamer d'une quelconque conception de la prééminence du droit<sup>24</sup>. En revanche, selon une conception substantielle, pour être valide la règle doit satisfaire aux exigences d'ordre moral. Dans l'UE, l'État de droit n'a d'ailleurs de sens qu'en rapport avec un régime démocratique épris de liberté auquel il est consubstantiel<sup>25</sup>. Il s'ensuit que doit être considérée comme nulle toute mesure étatique, y compris la loi, qui porterait indûment atteinte au contenu essentiel de la primauté du droit sans laquelle un État ne pourrait se qualifier d'État de droit<sup>26</sup>.

Dans sa version la plus formelle, c'est le principe de légalité qui l'emporte, lequel, pour l'essentiel, implique la primauté du droit<sup>27</sup>. Aussi l'action étatique doit-elle se conformer à la loi, qui doit l'autoriser, sous peine de nullité<sup>28</sup>, ce qui suppose l'existence d'une procédure transparente, démocratique et pluraliste d'adoption de la législation. La garantie juridictionnelle que représente le mécanisme de la question préjudicielle est indissociable du respect de la légalité<sup>29</sup>. À cet égard, l'indépendance des juridictions nationales s'avère « essentielle au bon fonctionnement du système de coopération judiciaire » qu'incarne ce mécanisme<sup>30</sup>.

S'y ajoute le principe général de sécurité juridique, qui requiert la clarté, la précision et la prévisibilité des règles pour les justiciables<sup>31</sup>, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir à l'égard de ces derniers des conséquences défavorables<sup>32</sup>. En rapport avec les qualités de la règle de droit, elle doit être suffisamment accessible et intelligible et prévenir le risque d'arbitraire. Aussi le système juridique doit-il comporter des clauses de sauvegarde contre l'arbitraire des agents de l'État<sup>33</sup>, ce qui implique un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux par des juridictions indépendantes et impartiales.

Qui plus est, en condamnant l'influence directe ou indirecte du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif sur les conditions de nomination des magistrats<sup>34</sup>, la séparation des pouvoirs, inhérente à l'État de droit<sup>35</sup>, renforce ces exigences.

23. S. PLATON, « La valeur des valeurs. La confirmation de la validité du mécanisme de conditionnalité "État de droit" par le CJUE », *Cah. dr. eur.*, 2022, vol. 58, n° 1, p. 212.

24. H.-R. ZHOU, *L'État de droit, une perspective de droit comparé : Canada*, Unité bibliothèque de droit comparé, service de recherche du Parlement européen, mars 2023, p. 44.

25. On observera que les articles 2 et 21, paragraphe 1<sup>er</sup>, du TUE placent sur un pied d'égalité les valeurs de démocratie, d'État de droit et de liberté.

26. H.-R. ZHOU, *op. cit.*, p. 44.

27. L'obligation de garantir un prélèvement efficace des ressources de l'Union ne dispense pas ces juridictions de respecter le principe de légalité et l'État de droit. Cf. C.J.U.E., 17 janvier 2019, *Dzivev*, C-310/16, EU:C:2019:30, pt 34.

28. Commission de Venise, Rapport sur la prééminence du droit, précité.

29. C.J.U.E., 6 mars 2018, *Achmea*, C-284/16, C:2018:158, pts 34-37.

30. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 43.

31. Commission de Venise, Rapport sur la prééminence du droit, précité, pt 37.

32. C.J.U.E., 29 avril 2021, *Banco de Portugal*, C-504/19, EU:C:2021:335, pt 51.

33. *Ibid.*

34. C.J.U.E., 10 novembre 2016, *Poltorak*, C-452/16, EU:C:2016:858, pt 35 ; 19 novembre 2019, *A.K. e.a.* (indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, pt 124.

35. Art. 2, a), du « règlement général sur la conditionnalité budgétaire ».



Il en va de même des principes généraux de non-discrimination et d'égalité devant la loi<sup>36</sup>.

Le caractère général de ces éléments constitutifs n'oblitére pas leur effet contraignant. Étant donné que leur portée a été abondamment développée par la C.J.U.E., ils ne sont pas source d'insécurité juridique<sup>37</sup>. Ainsi une conception substantielle s'impose-t-elle dans l'ordre juridique de l'Union, la valeur d'État de droit comprenant la défense des droits fondamentaux, alors qu'à l'exception du droit d'ester en justice, ceux-ci échappent à la *rule of law*<sup>38</sup>. Enfin, toute régression, même par voie législative, du niveau de protection de la valeur de l'État de droit est prohibée. Aussi les États membres doivent-ils s'abstenir, en réformant l'organisation de la justice, d'adopter des règles qui viendraient porter atteinte à l'indépendance des juges<sup>39</sup>.

### III. L'autonomie du pouvoir judiciaire ciselée par l'État de droit

#### A. Principe de l'autonomie procédurale

Conformément au principe de l'autonomie procédurale, le droit de l'Union n'impose aucun modèle juridictionnel particulier aux États membres<sup>40</sup>. Il n'a pas « pour effet de contraindre les États membres à instituer des voies de droit autres que celles établies par le droit interne, à moins, toutefois, qu'il ne ressorte de l'économie de l'ordre juridique national... qu'il n'existe aucune voie de recours juridictionnelle permettant, fût-ce de manière incidente, d'assurer le respect des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union »<sup>41</sup>. Les États sont donc en droit de définir leur propre architecture juridictionnelle et d'établir les modalités procédurales des recours permettant aux justiciables de sauvegarder les droits qu'ils tirent du droit de l'Union, pour autant que les voies de recours disponibles respectent les principes d'équivalence<sup>42</sup> et d'effectivité<sup>43</sup>, principes autonomes par rapport à l'article 47 de la Charte<sup>44</sup>.

Or, quand bien même l'organisation de la justice relève de la compétence étatique, les autorités nationales sont tenues de respecter les obligations qui découlent du droit de l'UE<sup>45</sup>, le respect duquel relève de la compétence de la C.J.U.E. Ainsi, la « concentration juridictionnelle » au profit d'une juridiction extraordinaire ne pose pas un problème en tant que tel<sup>46</sup>. En effet, le fait qu'un contentieux

36. Avis n° 18, 2015, du Conseil consultatif des juges européens. Voy. aussi art. 2, a), du « règlement général sur la conditionnalité budgétaire ».

37. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pts 236-237, 240.

38. Telle n'est cependant pas l'opinion de T. Bingham. Voy. « The Rule of Law », *Cambridge Law Journal*, 2007, vol. 66, n° 1, p. 72.

39. C.J.U.E., 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, pts 63 et 64 ; 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, pt 162 et jurisprudence citée.

40. Conclusions de l'avocat général Colins, présentées le 15 décembre 2022, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 49 ; C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K.*, C-585/18, C-624/18, C-625/18, EU:C:2019:982, pt 130.

41. C.J.U.E., 21 décembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, pt 62.

42. Principe qui prévoit un traitement égal des recours fondés sur la violation du droit national et de ceux, similaires, fondés sur une violation du droit communautaire ; c'est donc un égal accès au juge qui doit être garanti.

43. Principe qui interdit aux États membres de « rendre impossible ou excessivement difficile » l'accès aux voies de recours existantes. C.J.U.E., 15 janvier 2013, *Križan e.a.*, C-416/10, EU:C:2013:8, pt 85.

44. Ces principes sont autonomes par rapport à l'article 47 de la Charte. C.J.U.E., 27 juin 2013, *ET Agroconsulting-04-Velko Stoyanov*, C-93/12, EU:C:2013:432, pt 35.

45. C.J.U.E., 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, C:2021 :393, point 111.

46. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, EU:C:2023:442, pt 269.



matériel spécifique relève de la compétence exclusive d'une seule et unique juridiction peut, selon la C.J.U.E., lui permettre d'acquérir une expertise particulière ou garantir une application uniforme du droit sur le territoire national en contribuant ainsi à la sécurité juridique<sup>47</sup>. Il en va toutefois autrement lorsque le contrôle de la vérification du respect des exigences essentielles relatives à la protection juridictionnelle effective est réservé à une seule et unique instance dont l'indépendance à l'égard du pouvoir politique n'est pas garantie<sup>48</sup>.

## **B. Des balises au principe de l'autonomie procédurale : l'articulation entre la valeur de l'État de droit, la protection juridictionnelle effective et le droit à un recours effectif**

Tout d'abord, l'article 2 du TUE qui consacre l'État de droit en tant que « valeur » 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 »<sup>49</sup>. Ces valeurs sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres, qu'il s'agisse du droit à une protection juridictionnelle effective, consacré à l'article 19 du TUE<sup>50</sup>, ou du « règlement général sur la conditionnalité budgétaire »<sup>51</sup>.

À partir de 2018, la C.J.U.E. est parvenue à dégager toutes les virtualités de la nouvelle « valeur » de l'État de droit en l'articulant avec d'autres dispositions de droit primaire qui s'apparentent à des poupées gigognes de taille décroissante placées les unes à l'intérieur des autres. Cet assemblage prétorien de normes renforce, comme nous le verrons, les contre-feux à l'arbitraire.

**Principe de protection juridictionnelle effective** (*Ubi jus idi remedium*). Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, second alinéa, du TUE, est l'expression concrète de l'État de droit en tant que valeur. « Principe fondateur »<sup>52</sup>, cette protection vise à assurer le respect du droit de l'Union, qui est inhérent à un État de droit<sup>53</sup>. Il s'agit d'un principe général du droit de l'Union découlant des traditions constitutionnelles communes aux États membres<sup>54</sup>. En l'état actuel de la jurisprudence, son champ d'application matériel englobe l'ensemble des règles et pratiques nationales susceptibles d'avoir une incidence négative sur l'obligation qui incombe aux États membres de prévoir des voies de recours effectives, y compris l'indépendance et l'impartialité de leur système juridictionnel. Par ailleurs, sa portée ne semble pas être soumise à des limites internes et quantitatives. En d'autres mots, il n'existe pas de règle *de minimis*<sup>55</sup>.

**Droit à un recours effectif.** Reflétant ce principe général, l'article 47, second alinéa, première phrase, de la Charte prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial,

47. C.J.U.E., 27 juin 2013, *Agrokonstulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, pt 56.

48. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 265.

49. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pt 232.

50. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité.

51. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pt 232.

52. Préambule de la Charte.

53. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 36.

54. C.J.U.E., 21 décembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, pt 219.

55. Conclusions de l'avocat général Bobek, rendues le 23 septembre 2020, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a. c. Inspecția Judiciară e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2020:746.

établi préalablement par la loi. Aussi les justiciables ont-ils « le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou de tout autre acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union »<sup>56</sup> et d'accéder à « un tribunal impartial »<sup>57</sup>. L'article 47 est imbriqué dans l'article 19 du TUE dans la mesure où la perte d'indépendance des juges rendrait factice la protection juridictionnelle effective que le droit de l'Union confère aux particuliers<sup>58</sup>. À défaut d'une telle protection, les citoyens ne seraient pas en mesure de faire valoir les droits qu'ils tirent du droit de l'Union.

Enfin, le principe général de protection juridictionnelle effective est consacré aux articles 6 et 13 de la CEDH, lesquels constituent des principes généraux du droit de l'UE en vertu de l'article 6, paragraphe 3, du TUE<sup>59</sup>.

### C. Ressemblances et différences entre l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du TUE et l'article 47 de la Charte

Tant l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, second alinéa, du TUE que l'article 47 de la Charte entretiennent un lien étroit avec le principe de primauté de ce droit<sup>60</sup>.

Par ailleurs, ces deux dispositions se suffisent à elles-mêmes et ne nécessitent aucune précision de la part du droit de l'Union ou du droit national pour conférer des droits aux justiciables<sup>61</sup>. D'effet direct, elles confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent invoquer devant les juridictions nationales. Leur champ d'application est toutefois distinct. L'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, second alinéa, du TUE s'applique indépendamment de la question de savoir si les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte<sup>62</sup>. En conséquence, il s'applique à toute juridiction appelée à se prononcer sur des questions concernant l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et qui relèvent ainsi des domaines couverts par ce droit. En revanche, l'article 47 a un champ d'application plus limité puisque le litige doit concrètement porter sur l'application du droit de l'UE<sup>63</sup>.

Cette différenciation est d'autant plus significative que la C.J.U.E. est susceptible d'être saisie de deux types d'affaires concernant la compatibilité de dispositions nationales avec le principe d'indépendance des juges. Lorsqu'un justiciable soutient que ses droits individuels protégés par le droit de l'UE ont été violés en raison du manque d'indépendance de la juridiction saisie, le respect de cette exigence sera examiné à travers le prisme de l'article 47 de la Charte. En revanche, dans les affaires concernant la compatibilité des pans de l'organisation judiciaire avec l'exigence

56. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 31.

57. L'article 47 de la Charte ne trouve pas à s'appliquer à un comité d'enquête dans la mesure où celui-ci ne constitue pas un tribunal. C.J.U.E., ord., 4 avril 2019, *OZ/BEI*, C-558/17P, EU:C:2022:140.

58. C.J.U.E., 8 septembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, pts 53 à 55.

59. Voy., en ce sens, C.J.U.E., 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, pt 37 ; 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, pts 29 à 33. En vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, le principe de protection juridictionnelle découlant des articles 6 et 13 doit être défini en conformité avec l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme (C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K.*, aff. jtes C-585/18, C-624/18, C-625/18, précité, pt 116).

60. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 270.

61. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.* (indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, précité, pt 162.

62. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/15, précité, pt 29.

63. C.J.U.E., 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, pt 52.

d'indépendance, laquelle n'est pas liée à un cas particulier de violation d'un droit individuel à un procès équitable, un contrôle *in abstracto* s'impose conformément à l'article 19 du TUE. Dans ce second cas, la violation est de nature systémique<sup>64</sup>.

#### IV. Un système complet de voies de recours et de procédures destiné à garantir un contrôle juridictionnel effectif de toutes les normes relevant du droit de l'Union

Consubstantielle à la construction européenne, la norme juridique constitue la marque de fabrique de l'Union. Une union de droit n'est pas seulement une communauté qui produit du droit, c'est-à-dire une communauté de normes ; c'est aussi une communauté au sein de laquelle est assuré le contrôle juridictionnel du respect de la règle de droit, c'est-à-dire une « communauté de droit »<sup>65</sup>.

Qu'il soit adopté par un État dans un domaine couvert par le droit de l'Union ou par une institution de l'UE, aucun acte juridique n'échappe ainsi au contrôle juridictionnel effectif de leur conformité aux traités fondateurs qui forment la « charte constitutionnelle »<sup>66</sup>. Aussi toutes les institutions sont-elles soumises à la règle de droit. Il s'agit là d'une exigence de justiciabilité qui est inhérente à l'État de droit<sup>67</sup>. On en veut pour preuve les exemples suivants. Le fait que le Coreper soit responsable de la préparation des travaux du Conseil n'empêche pas que la légalité de ses actes soit contrôlée dès que ces derniers produisent des effets contraignants<sup>68</sup>. La BCE est soumise au respect des règles des traités ainsi que du protocole afférent à sa mission, tout en exerçant son office de mise en œuvre de la politique monétaire de manière indépendante<sup>69</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'effet utile des règles de droit dérivé s'oppose à une réglementation nationale qui exclut, *de facto*, toute possibilité de contrôle juridictionnel<sup>70</sup>.

La combinaison des articles 2 et 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, du TUE avec l'article 47 de la Charte a pour effet de prévenir toute interprétation restrictive des actes susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel<sup>71</sup> ainsi que du droit d'ester en justice<sup>72</sup>. À titre d'exemple, les garanties d'accès à la justice ne pourraient être limitées aux hypothèses dans lesquelles la disposition d'une directive ayant effet direct a pour objet de conférer des droits à des particuliers. Une interprétation aussi restrictive viendrait à édulcorer la portée du principe de primauté.

64. Conclusions de l'avocat général N. EMILIOU, rendues le 16 février 2023, dans C.J.U.E., *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*, C-216/21, EU:C:2023:116, pt 30.

65. P. BERTHELET, « De la "Rechtsgemeinschaft" européenne à la "Wertgemeinschaft" cosmopolitisme, la constitutionnalisation du droit de l'Union sous le signe des valeurs », *R.D.U.E.*, 2/2016, pp. 315 à 355.

66. C.J.C.E., 23 avril 1986, *Les Verts*, aff. 294/83, EU:C:1986:166, pt 23.

67. C.J.U.E., 6 octobre 2015, *Scherms*, C-362/14, EU:C:2015:650, pt 95.

68. C.J.U.E., 20 novembre 2018, *Commission c. Conseil*, C-626/15 et C-659/16, EU:C:2018:925, pt 61.

69. C.J.U.E., 16 juin 2015, *Peter Gauweiler e.a.*, C-62/14, EU:C:2015:400, pts 37 à 45 ; C.J.U.E., 11 décembre 2018, *Heinrich Weiss e.a.*, C-493/17, EU:C:2018:1000, pts 46 à 52.

70. Le bien-fondé de l'inscription d'un organe en tant qu'« administration publique » sur les listes de l'Institut de statistique italien, laquelle conduit à l'application des règles de surveillance budgétaires imposées par le droit dérivé, ne peut échapper à un contrôle juridictionnel. C.J.U.E., 13 juillet 2023, *Ferrovienord*, C-363/21 et C-364/21, EU:C:2023:563, pt 77.

71. C.J.U.E., 27 novembre 2012, *Thomas Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.

72. C.J.U.E., 28 mars 2017, *Rosneft Oil cie*, C-72/15, EU:C:2017:236, pts 73 à 74.

En outre, le contrôle de la légalité d'une mesure exécutive à l'aune d'une obligation légale tend à renforcer la séparation des pouvoirs, laquelle constitue l'une des composantes de l'État de droit<sup>73</sup>. Enfin, l'État de droit n'implique pas seulement un droit au juge, mais impose aussi une série d'obligations aux États membres en vue de garantir pleinement l'accès à la justice<sup>74</sup>. En effet, le principe de protection juridictionnelle effective des droits qui en découle oblige les États membres à établir « les voies de recours nécessaires » en vue d'assurer cette protection « dans les domaines couverts par le droit de l'Union »<sup>75</sup>. En effet, les justiciables doivent être en mesure de contester devant leurs juridictions la non-conformité de tous les actes nationaux avec le droit de l'UE.

## V. La soumission des juridictions nationales aux garanties découlant de l'État de droit

### A. La collaboration des juridictions nationales au respect du droit de l'Union

La conception communautaire de l'État de droit s'impose-t-elle aux milliers de juridictions nationales dont la plupart ne connaissent du droit de l'Union que de manière occasionnelle ? Ce lien n'est-il pas, à première vue, plutôt ténu dans la mesure où l'organisation de la justice dans les États membres relève de leur compétence ? Dans l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, confirmé par la suite par une kyrielle d'arrêts, la C.J.U.E. a étendu les garanties découlant de l'État de droit à l'ensemble des juridictions nationales, dès que ces dernières sont susceptibles de statuer sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union. Les juridictions nationales sont, par conséquent, tenues d'assurer le respect du droit conformément à la valeur de l'État de droit<sup>76</sup> « dans une société caractérisée, notamment, par la justice »<sup>77</sup>.

Le champ d'application de l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, second alinéa, du TUE, est particulièrement large, car il comprend toutes les mesures qui concernent des juges nationaux « susceptibles de statuer, en tant que juridiction, sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union et relevant ainsi de domaines couverts par ce droit »<sup>78</sup>.

### B. Les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'établissement préalable par la loi

#### 1. Observations liminaires

La préservation de l'indépendance et de l'impartialité des juges, qui constituent le dernier rempart de l'État de droit, est inhérente à leur office. Ces derniers doivent laisser inappliquée toute

73. Commission de Venise, Rapport sur la prééminence du droit, pt 55. En droit constitutionnel espagnol, la séparation des pouvoirs constitue un principe « essentiel » d'ordres constitutionnel, STC 70/2022, 2 juin 2022.

74. Dans le cadre du cycle annuel pour la coordination des politiques économiques et budgétaires (semestre européen), sont évaluées l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux.

75. C.J.U.E., 25 juillet 2002, *UPA*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pt 40 ; 24 juin 2019, *Commission c. Pologne* (indépendance de la Cour suprême), C-619/18, précité, pts 49 et 54.

76. Voy., en ce sens, C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 32.

77. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 31. Voy. H. GAUDIN, « Reconnaître un droit au renvoi préjudiciel dans l'ordre juridique de l'Union », *Europe*, 2019, n° 6, p. 9.

78. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 40 ; 26 mars 2020, *Miasto Łowicz*, C-558/18 et C-533/18, pt 34.

disposition ou jurisprudence nationale qui mettrait en cause ces exigences<sup>79</sup>. Il convient en effet d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de la juridiction en cause à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent<sup>80</sup>. Se recoupant, les exigences d'indépendance, d'impartialité et d'établissement préalable par la loi sont intrinsèquement liées. Le non-respect de l'une d'elles est susceptible d'entraîner le non-respect des deux autres<sup>81</sup>.

## 2. L'indépendance des juridictions

L'indépendance des juridictions (art. 19, § 1<sup>er</sup>, TUE<sup>82</sup> lu à la lumière de l'art. 47 de la Charte) « est assurément le trait institutionnel qui caractérise l'autorité judiciaire dans un État de droit. Il s'agit d'une qualité conférée aux organes juridictionnels (et exigée d'eux) pour qu'ils puissent, de manière adéquate, mener à bien la fonction spécifique que l'État leur a confiée à titre exclusif, conformément au principe de la séparation des pouvoirs »<sup>83</sup>. Du fait qu'ils sont en première ligne lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit de l'UE<sup>84</sup>, leur indépendance relève de l'intérêt de l'Union<sup>85</sup>. Elle implique avant tout que les juridictions aient la qualité de tiers par rapport à l'autorité qui a adopté la décision frappée d'un recours<sup>86</sup>. Aussi comporte-t-elle tout d'abord un volet négatif d'ordre externe : la juridiction doit pouvoir exercer ses fonctions juridictionnelles « en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit et qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions »<sup>87</sup>. Aucune manipulation politique n'est admissible. Ensuite, un volet positif d'ordre interne implique l'égalité de distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Ce dernier aspect exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit<sup>88</sup>. Ainsi doit être écarté « tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à la perméabilité de la juridiction [...] et à sa neutralité [...] »<sup>89</sup>.

## 3. L'impartialité des juges

L'impartialité doit tout d'abord être appréciée subjectivement, les magistrats ne pouvant manifester aucun parti pris. En effet, le juge ne peut avoir, au moins en apparence, une idée préconçue

79. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 234.

80. C.J.U.E., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne* (Régime disciplinaire des juges), C-791/19, pt 59.

81. C.J.U.E., 29 mars 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, pts 117 à 122.

82. Cette disposition vise « les domaines couverts par le droit de l'Union », indépendamment de la situation dans laquelle les États membres mettent en œuvre ce droit, au sens de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte. Cf. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, précité, pt 29.

83. Conclusions de l'avocat général M. M. Campos Sanchez-Bordona présentées le 30 avril 2019, aff. jtes C-508/18 et C-82/19, EU:C:2019:337.

84. C.J.U.E., 26 mars 2020, *Miasto Łowicz*, C-558/18 et C-533/18, précité, pt 33.

85. V. DAVIO, « L'article 19 du Traité sur l'Union européenne : sésame de l'Union de droit », *Rev. trim. dr. h.*, 2020, pp. 155-186.

86. Voy., en ce sens, not. C.J.U.E., 30 mars 1993, *Corbiau*, C-24/92, *Rec.*, p. I-1277, pt 15 ; 30 mai 2002, *Schmid*, C-516/99, *Rec.*, p. I-4573, pt 36.

87. C.J.U.E., 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pt 51 ; 25 juillet 2018, *L.M.*, C-216/18, précité, pts 47-52. Le fait que l'indépendance d'un procureur général soit garantie par la constitution et la législation « lui permet d'agir à l'abri de toute influence extérieure, notamment du pouvoir exécutif » (C.J.U.E., 27 mai 2019, *PF*, C-509/18, EU:C:2019:457, pt 55).

88. C.J.U.E., 9 novembre 2019, *A.K. e.a.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), précité.

89. C.J.U.E., 25 juillet 2018, *L.M.*, C-216/18, précité, pts 47-52.

sur l'issue de l'affaire<sup>90</sup>. Ensuite, sur un plan objectif, conformément à la formule « *justice must not only be done, it must also be seen to be done* »<sup>91</sup>, les règles nationales doivent être conçues en vue d'écartier tout doute légitime dans l'esprit des justiciables quant à une absence éventuelle de neutralité<sup>92</sup>.

#### 4. Application des exigences d'indépendance et d'impartialité

Les garanties d'indépendance et d'impartialité requises en vertu du droit de l'Union postulent l'existence de règles qui ont trait :

- à la composition de la juridiction ;
- à la nomination des juges<sup>93</sup>, ainsi qu'à leur « pouvoir d'exercer des missions en matière d'administration de la justice qui découle de cette nomination »<sup>94</sup> ;
- à l'exercice de leurs fonctions, lesquelles ne peuvent être sujettes aux instructions de l'exécutif<sup>95</sup> ;
- à leur inamovibilité<sup>96</sup> ;
- aux causes d'abstention, de récusation et de révocation des juges<sup>97</sup> ;
- à leur promotion<sup>98</sup> décidée par une commission d'évaluation composée exclusivement de juges<sup>99</sup> ;
- à l'impossibilité de se porter candidat à un poste auprès d'une juridiction suprême en raison du défaut d'indépendance du Conseil national de la magistrature<sup>100</sup> ;
- aux conditions dans lesquelles leurs carrières progressent et prennent fin, y compris les modifications de leur rémunération<sup>101</sup> ;

90. Commission de Venise, Rapport sur la prééminence du droit, précité, pt 55.

91. European Court of Human Rights, Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 2022, p. 66.  
92. C.J.U.E., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 45 ; C.J.U.E., 25 juillet 2018, *L.M.*, C-216/18, précité, pt 64.

93. C.J.U.E., 2 mars 2021, *A.B. e.a.* (Nomination des juges à la Cour suprême), C-824/18, EU:C:2021:153, pt 121, et du 6 octobre 2021, *W.Z.* (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Nomination), C-487/19, EU:C:2021:798.

94. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 200.

95. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.* (*indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême*), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, précité, pt 133.

96. Voy., not., C.J.U.E., 19 septembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pt 51 ; C.J.U.E., 5 novembre 2019, *Commission c. Pologne*, 24 juin 2019, C-192/18 ; *Commission c. Pologne (indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, précité, pt 78.

97. À propos du pouvoir discrétionnaire revenant au ministre de la Justice de récuser les présidents des juridictions ordinaires en Pologne, C.J.U.E., 5 novembre 2019, *Commission c. Pologne*, C-192/18, précité. La Cour européenne des droits de l'homme avait, pour sa part, jugé ce pouvoir discrétionnaire incompatible avec l'article 6. Aff. *Broda et Bojara c. Pologne*, requêtes n<sup>os</sup> 26691/18 et 27367/18.

98. C.J.U.E., 7 septembre 2023, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*, C-216/21, précité, pt 65.

99. Si une telle commission, appelée à apprécier le mérite professionnel des candidats, respecte en théorie le principe de l'indépendance, il revient cependant au juge de fond de vérifier, en pratique, si la concentration des pouvoirs entre les mains de juges ne risque pas d'induire une apparence de partialité susceptible de saper la confiance que la justice doit inspirer aux justiciables dans un État de droit (C.J.U.E., 7 septembre 2023, *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*, précité, C-216/21, pts 78 à 82).

100. Viole l'article 267 du TFUE et les articles 4, paragraphe 3, et 19 du TUE le fait de priver une juridiction nationale de sa compétence pour statuer en premier et dernier ressort sur des recours introduits par des candidats à des postes de juges à la Cour suprême contre des décisions d'un organe (Conseil national de la magistrature) de ne pas présenter leur candidature, mais de présenter celle d'autres candidats au président de la République de Pologne en vue d'une nomination à ces postes (C.J.U.E., 2 mars 2021, *A.B. e.a.* (*Nomination des juges à la Cour suprême – Recours*), C-824/18, précité).

101. C.J.U.E., 7 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité.

- à des mutations non consenties<sup>102</sup> ;
- à leur rémunération adéquate<sup>103</sup> ;
- aux procédures pénales auxquels ils peuvent être soumis<sup>104</sup> ;
- à la durée de leur fonction<sup>105</sup>, notamment par rapport à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite<sup>106</sup> ;
- à l'octroi de la pension qui ne peut différer en fonction de leur sexe<sup>107</sup> ;
- à la possibilité de bénéficier d'une prolongation de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles au-delà de l'âge normal du départ à la retraite<sup>108</sup>.

S'il est délicat d'assurer une séparation totale, sur un plan organique, entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif, l'indépendance fonctionnelle du juge peut être garantie par un aménagement particulier de son statut<sup>109</sup>. Aussi, même si la C.J.U.E. ne s'est pas prononcée sur cette question, un statut privilégiant le recrutement par concours, la cessation d'activité pour limite d'âge, l'inamovibilité, et prévoyant des garanties procédurales concernant la révocation, la suspension et la mise à la retraite, conforte l'indépendance des juges et, partant, la séparation des pouvoirs.

La volonté de certains États de veiller à ce que les membres de leur juridiction constitutionnelle et de leur haute juridiction administrative représentent les différents courants sociétaux conduit à nommer ces magistrats en fonction de clivages politiques. Si ce choix peut s'avérer judicieux dans des sociétés où différents courants d'opinion s'opposent, voire s'affrontent, encore faut-il que ces magistrats ne soient pas uniquement nommés en raison de leur appartenance politique. Aussi serait-il judicieux, conformément aux exigences mises en exergue ci-dessus, que les institutions publiques veillent à garantir l'adéquation des candidats à l'exercice de telles fonctions, le cas échéant grâce à l'intervention d'une commission indépendante composée de personnalités possédant des compétences juridiques notoires<sup>110</sup>.

102. C.J.U.E., 6 octobre 2021, *W. Ż.*, C-487/19, précité.

103. La perception par les membres de la juridiction d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue un élément inhérent à l'indépendance des juges. Cf. *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, précité, pt 45.

104. C.J.U.E., 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a.*, précité, pt 213. La chambre extraordinaire de la Cour suprême polonaise, laquelle dispose d'une compétence exclusive pour statuer sur les questions relatives à l'indépendance des juridictions, des formations de jugement et des juges, connaît aussi des affaires relatives à l'autorisation d'ouvrir une procédure pénale contre les magistrats. Elle privait ainsi les juridictions nationales du droit de saisir la C.J.U.E. au titre de l'article 267 du TFUE d'une question concernant l'exigence d'indépendance des juridictions (C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité).

105. C.J.U.E., 7 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 45 ; 25 juillet 2018, *L.M.*, C-216/18, précité, pt 64.

106. C.J.U.E., 19 octobre 2018, *Commission c. Pologne*, 619/18 P ; 17 décembre 2018, *Commission c. Pologne*, C-619/18 P, précité.

107. C.J.U.E., 5 novembre 2019, *Commission c. Pologne*, C-192/18, précité.

108. Pour la retraite des juges de la Cour suprême en Pologne, voy. arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*. Pour la retraite des juges des juridictions polonaises de droit commun, voy. arrêt *Commission c. Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)*.

109. M.-C. PONTTHOREAU, *L'État de droit, une perspective de droit comparé : France*, Unité bibliothèque de droit comparé, service de recherche du Parlement européen, mars 2023, p. 75.

110. En ce sens, voy. art. 250 TFUE.



À cela, il convient d'ajouter que la C.J.U.E. a progressivement placé des balises à l'organisation des régimes disciplinaires en vue d'éviter tout risque de contrôle politique<sup>111</sup>. Ont été condamnés pour avoir violé les articles 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du TUE et 47 de la Charte les régimes suivants :

- l'ingérence du politique dans la composition et le fonctionnement des organes disciplinaires, notamment en raison de l'absence d'indépendance du Conseil national de la magistrature polonaise (KRS) qui nomme les membres de la chambre disciplinaire de la Cour suprême<sup>112</sup> ;
- le risque que les magistrats soient sanctionnés par une chambre disciplinaire dans des conditions qui ne sont pas exemptes de pressions politiques<sup>113</sup> ;
- l'interdiction faite aux juridictions nationales de vérifier d'office ou à la demande des parties les exigences d'indépendance, d'impartialité et de légalité. Ainsi, le fait même, pour une juridiction nationale, d'être empêchée ou dissuadée de poser à la C.J.U.E. des questions préjudicielles portant sur l'interprétation des exigences afférentes au droit à une protection juridictionnelle effective, en raison de doutes que cette juridiction éprouverait quant à l'indépendance d'un organe disciplinaire, ou des conditions dans lesquelles la nomination d'un juge est intervenue, est contraire au droit de l'Union<sup>114</sup> ;
- les exigences en termes de responsabilité personnelle du juge en cas d'erreur judiciaire<sup>115</sup> ;
- la qualification comme infraction disciplinaire de la vérification des exigences d'indépendance, d'impartialité et de légalité<sup>116</sup> ;
- le fait de libeller l'infraction disciplinaire dans des termes vagues et imprécis<sup>117</sup> ;
- la concentration entre les mains du directeur de l'inspection judiciaire du pouvoir d'engager des poursuites disciplinaires ne doit faire naître aucun doute légitime dans le chef des justiciables quant au risque d'utilisation de prérogatives de l'organe disciplinaire de contrôle politique de l'activité juridictionnelle<sup>118</sup> ;
- enfin, compte tenu de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt en manquement du 5 juin 2023 condamnant le régime disciplinaire polonais, la juridiction nationale est tenue d'écarter la résolution adoptée par la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise autorisant l'ouverture d'une procédure pénale contre un juge régional et le suspendant de ses fonctions avec une diminution de sa rémunération<sup>119</sup>.

111. C.J.U.E., 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pt 67 ; 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a.*, précité, pt 199 ; 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pts 57 et 94.

112. C.J.U.E., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne « Régime disciplinaire des juges »*, C-791/19, précité.

113. C.J.U.E., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne « Régime disciplinaire des juges »*, C-791/19 ; C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité.

114. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 284.

115. C.J.U.E., 18 mai 2021, *Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, C:2021:393, précité, pts 224 à 241.

116. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 66. Il ne peut en effet être exclu que le caractère flou du droit disciplinaire empêche les juridictions nationales d'apprécier si une juridiction ou un juge répond aux exigences afférentes à la protection juridictionnelle effective et puisse, le cas échéant, interroger la C.J.U.E. à titre préjudiciel.

117. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pt 107.

118. C.J.U.E., 11 mai 2023, *Inspekția Judiciară*, C-817/21, précité, pt 55.

119. C.J.U.E., 13 juillet 2023, *YP (levée d'immunité et suspension d'un juge)*, C-615/20 et C-671/20, pts 67 à 72.

Pour apprécier l'éventualité de l'exercice effectif des actions disciplinaires dans ces affaires, tant la Cour européenne des droits de l'homme que la C.J.U.E. ont pris en compte le « contexte juridico-factuel national »<sup>120</sup>. Aussi le renforcement des pouvoirs des organes disciplinaires de même que leur lien avec le pouvoir exécutif ou législatif ont-ils souvent été mis en exergue par ces deux juridictions. Cela étant dit, la sauvegarde de l'indépendance des juridictions n'exclut pas que la responsabilité disciplinaire d'un juge puisse, dans « des cas tout à fait exceptionnels » être engagée du fait de ses décisions<sup>121</sup>. Dans ces cas, la mise en cause de sa responsabilité doit être encadrée par des « critères objectifs et vérifiables » tenant à la bonne administration de la justice<sup>122</sup>. Quand bien même l'exécutif est en droit de nommer les membres de l'organe disciplinaire, ces derniers ne doivent recevoir aucune instruction ni subir aucune pression de sa part<sup>123</sup>. Les juges ne peuvent être placés sous l'épée de Damoclès de sanctions disciplinaires prononcées par un organe qui serait suspecté de partialité.

##### 5. Tribunal établi préalablement par la loi

En exigeant que le tribunal soit « établi préalablement par la loi », l'article 47 de la Charte vise à assurer que l'organisation du système judiciaire soit réglée par le pouvoir législatif, évitant ainsi que cette organisation ne soit laissée à la discrétion du pouvoir exécutif. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que le processus de nomination des juges constitue nécessairement un élément inhérent à la notion de « tribunal établi par la loi », au sens de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la CEDH<sup>124</sup>. Cette exigence n'est pas respectée lorsqu'une irrégularité est commise lors de leur nomination en raison du risque réel que l'exécutif puisse exercer une influence indue sur la procédure en cours<sup>125</sup>. Toutefois, le fait que le magistrat soit nommé par le président de la République n'est pas de nature à créer une dépendance de ce dernier à son égard ni à engendrer des doutes quant à son impartialité, tant qu'une fois nommé, il ne sera soumis à aucune pression extérieure<sup>126</sup>. Au demeurant, l'inamovibilité a pour effet de le prémunir des pressions ultérieures de l'exécutif<sup>127</sup>. Sans revêtir un caractère totalement absolu, ce principe ne peut souffrir d'exceptions qu'à condition que des motifs légitimes et impérieux le justifient, dans le respect du principe de proportionnalité<sup>128</sup>.

## VI. Respect de la vie privée et protection des données personnelles des juges

L'obligation pour les juges polonais de soumettre au ministère de la justice une déclaration indiquant leur appartenance éventuelle à une association sans but lucratif ou à un parti politique en vue

120. *Ibid.*, pt 59. Dans le même ordre d'idées, la Cour européenne des droits de l'homme a mis en évidence « l'enchaînement des événements » qui se sont produits en Pologne « du fait de réformes successives » exposant le pouvoir judiciaire à l'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif et, partant, l'affaiblissant. Arrêt *Grzęda c. Pologne*, 45 572/18, 15 mars 2022.

121. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité.

122. *Ibid.*, pt 127.

123. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K. e.a. (indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, précité, pt 133.

124. C.E.D.H., 1<sup>er</sup> décembre 2020, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, pts 227 et 223.

125. *Ibid.*

126. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K. e.a. (indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême)*, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, précité, pt 133.

127. C.J.U.E., 24 juin 2019, *Commission c. Pologne* (indépendance de la Cour suprême), C-619/18, précité, pts 75 et 76.

128. *Ibid.*, pt 76.

de mettre en ligne ces informations relève du champ d'application du RGPD<sup>129</sup>. Dans la mesure où tant le RGPD que la Charte étaient, *in casu*, applicables, la C.J.U.E. a dû examiner si la mesure polonaise ne violait ni le droit primaire ni le droit dérivé<sup>130</sup>. Reconnaisant les « liens étroits » entre le RGPD et la Charte qui doivent s'éclairer entre elles<sup>131</sup>, la Cour a ainsi examiné la justification du régime polonais tant sur la base de dérogations admises dans le RGPD qu'au regard de l'article 52 de la Charte<sup>132</sup>.

Il s'ensuit que l'intérêt légitime de l'État de garantir la neutralité politique et l'impartialité des juges et de réduire le risque qu'ils puissent, dans l'exercice de leurs fonctions, être influencés par des intérêts privés ou politiques doit être mis en balance avec leurs droits fondamentaux au respect de leur vie familiale et privée ainsi qu'à la protection de leurs données personnelles, droits garantis par la Charte et le RGPD<sup>133</sup>.

S'agissant de la mise en ligne de données afférentes à une appartenance antérieure à un parti politique, cette obligation devait permettre, d'après les autorités polonaises, aux justiciables d'être informés des activités politiques antérieures des juges concernés, lorsque leurs activités auraient pu instiller un doute quant à leur indépendance. L'objectif poursuivi par le législateur polonais était de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts et de renforcer la confiance des justiciables dans l'action de la justice<sup>134</sup>. Destiné à conforter les exigences d'impartialité et d'indépendance des juges, cet objectif aurait pu justifier la diffusion de telles données à caractère personnel.

Or, comme il s'agissait là de données « intrinsèquement sensibles », encore fallait-il que la mise en ligne de ces données soit apte à atteindre cet objectif<sup>135</sup>. À cet égard, la C.J.U.E. a jugé que l'absence de limitation temporelle quant aux périodes d'activités politiques était disproportionnée<sup>136</sup>. En outre, les données transmises rendues librement accessibles sur internet étaient susceptibles de révéler leurs convictions religieuses, politiques et philosophiques<sup>137</sup>. Aussi, un nombre potentiellement illimité de personnes aurait pu s'informer sur leur situation personnelle, pour des raisons étrangères à l'objectif d'intérêt général du renforcement de l'impartialité<sup>138</sup>.

## VII. Le rôle imparti aux juridictions nationales dans la défense de l'État de droit

La C.J.U.E. veille à ce que les juridictions nationales assurent, moyennant sa « collaboration », « le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités »<sup>139</sup>. Dans le prolongement du principe

129. La dérogation prévue à l'article 2, paragraphe 2, sous a), de ce règlement qui couvre principalement la sécurité nationale ne trouve pas à s'appliquer. Cf. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pts 317 et 318.

130. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pts 326 et 331.

131. *Ibid.*, pt 331.

132. *Ibid.*, pt 349.

133. *Ibid.*, pts 350 à 384.

134. *Ibid.*, pt 367.

135. *Ibid.*, pt 365.

136. *Ibid.*, pt 372.

137. *Ibid.*, pt 375.

138. *Ibid.*, pt 376.

139. C.J.U.E., 7 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, précité, pt 33.

de primauté, la C.J.U.E. impose aux États membres une série d'obligations positives, ceux-ci devant veiller à ce que les jugements de leurs juridictions soient motivés, prévoir des recours directs et, le cas échéant, des voies d'exception<sup>140</sup>, garantir la sécurité juridique<sup>141</sup> et indemniser les victimes des préjudices découlant de la violation du droit de l'UE. D'autres obligations positives se rapportant à la sauvegarde de l'État de droit peuvent être mises en exergue.

## A. Injonction

Le droit des justiciables à une protection juridictionnelle effective oblige le juge national à prendre, à leur demande, toute mesure nécessaire, telle une injonction, pour obliger l'État à se conformer aux obligations prévues par le droit dérivé<sup>142</sup>. Le fait de faire respecter par un État membre les mesures provisoires adoptées par le juge des référés, en prévoyant l'imposition d'une astreinte en cas de non-respect de celles-ci, est de nature à garantir l'application effective du droit de l'Union, laquelle est inhérente à la valeur de l'État de droit<sup>143</sup>.

## B. Contrainte par corps

Il se peut que les injonctions prononcées par les juridictions nationales, assorties d'astreintes, ne parviennent pas à convaincre l'autorité nationale à se conformer à une décision de justice l'obligeant à mettre en œuvre une directive. Face à de telles réticences, comment faire respecter le principe d'effectivité du droit alors que l'exécution d'un jugement doit être considérée comme faisant partie intégrante du « recours effectif » au sens de cet article 47<sup>144</sup> ? En vue d'éviter qu'un jugement passé en force de chose jugée demeure inopérant, la juridiction nationale compétente pourra (ou sera obligée de, selon le droit interne), dans l'éventualité où une base juridique nationale le prévoit, prononcer une contrainte par corps pour violation d'une obligation claire, précise et inconditionnelle du droit de l'UE à l'encontre des « titulaires d'une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique » défaillante<sup>145</sup>. Deux conditions doivent néanmoins être remplies. Tout d'abord, la juridiction doit être habilitée par le législateur national à priver la personne de sa liberté, et cela d'une manière suffisamment accessible, précise et prévisible « pour éviter tout danger d'arbitraire »<sup>146</sup>. Ensuite, le principe de proportionnalité exige qu'aucune mesure moins contraignante ne puisse se substituer à la contrainte par corps<sup>147</sup>, condition qui devrait être remplie lorsque les autorités rechignent à se conformer aux injonctions du pouvoir judiciaire.

140. C.J.U.E., 13 mars 2007, *Unibet*, 432/05, précité.

141. C.J.U.E., 16 mars 2006, *Kapferer*, 234/04, *Rec.*, p. I-2585.

142. S'agissant des injonctions à prononcer par les juridictions en vue d'obliger les autorités nationales à adopter des plans de lutte contre la pollution atmosphérique, en vertu de la directive 2008/50, voy. C.J.U.E., 25 juillet 2008, *Janecek*, C-237/07, EU:C:2008:447 ; 19 novembre 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382 ; 26 juin 2019, *Craeynest e.a.*, C-723/17, EU:C:2019:533, pt 56.

143. C.J.U.E., ord., 20 novembre 2017, *Commission c. Pologne*, C-441/17R, EU:C:2017:877, pt 102.

144. C.J.U.E., 30 juin 2016, *Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, pt 43 ; C.J.U.E., 29 juillet 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, pt 57.

145. C.J.U.E., 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, pt 29.

146. C.J.U.E., 15 mars 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, pts 38 et 40 ; C.J.U.E., 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, précité, pt 46. Voy., en ce sens, Cour eur. D.H., 21 octobre 1013, *Del Rio Prada c. Espagne*.

147. C.J.U.E., 19 décembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, précité, pts 50 et 51.

### C. Exigence de coûts non prohibitifs des procédures de recours juridictionnel

Prévue par la convention d'Aarhus<sup>148</sup> et les règles de droit dérivé<sup>149</sup>, cette exigence contribue à garantir la protection juridictionnelle effective<sup>150</sup>. En interprétant le droit dérivé conformément à ladite convention, la C.J.U.E. a entendu garantir l'interdiction des coûts prohibitifs à l'ensemble des coûts financiers occasionnés par la participation à une procédure judiciaire en rapport avec le droit national de l'environnement. Quand bien même cette exigence n'est pas directement applicable, il n'en demeure pas moins que les juridictions nationales sont tenues d'interpréter leur droit conformément à cette obligation<sup>151</sup>.

Toutefois, l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif n'interdit pas aux juridictions nationales de prononcer une condamnation aux dépens à l'issue d'une procédure judiciaire, pour autant que ceux-ci soient d'un montant raisonnable et que les frais supportés par la partie concernée ne soient pas, dans leur ensemble, prohibitifs<sup>152</sup>. Pour s'assurer du respect de cette exigence, la juridiction nationale doit tenir compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement<sup>153</sup>.

### D. Droit à un recours effectif en matière d'environnement

Étant donné que le droit de l'environnement est un nid à procès, la C.J.U.E. a été appelée à de nombreuses reprises à tracer les contours du droit à un recours effectif dans le chef des justiciables qui tentent d'obtenir de la part de leurs juridictions la bonne application de règles de droit dérivé bafouées. L'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus prévoit que les organisations non gouvernementales (ONG) environnementales ont accès à une procédure de recours effectif et équitable, mais sans pour autant en préciser les modalités. Conformément au principe de protection juridictionnelle effective, le juge national est tenu d'interpréter son droit national conformément à l'objectif d'élargir l'accès du public à la justice<sup>154</sup>. Le pouvoir d'appréciation revenant aux autorités nationales de fixer en rapport avec le droit de recours prévu à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus, les critères de l'intérêt à agir des « membres du public », et *a fortiori* les ONG de protection de l'environnement, n'est pas pour autant absolu. Le droit allemand excluait qu'une ONG dont l'objet social est la protection de l'environnement puisse introduire un recours devant une juridiction afin de contester une décision accordant ou modifiant la réception par type des véhicules automobiles. En excluant de la sorte l'exercice de tout droit de recours contre une décision qui relève du droit de l'UE, le droit procédural national s'avère contraire aux exigences découlant d'une lecture conjointe de l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus et de l'article 47 de la Charte<sup>155</sup>.

148. Art. 9, §§ 3 et 4.

149. Voy. not. art. 11, § 4, de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *J.O.*, L 26, 28 janvier 2012, p. 1.

150. C.J.U.E., 16 juillet 2009, *Commission c. Irlande*, C-427/07 ; 11 avril 2013, *Edwards et Pallikaropoulos*, C-206/11, points 25 à 28 ; 13 février 2014, *Commission c. Royaume-Uni*, C-530/11. Voy. aussi Cour eur. D.H., 15 décembre 2020, *Movement Ekoglasnost/Bulgarie*, 31678/17.

151. C.J.U.E., 7 octobre 2018, *Klohn*, C-167/17, EU:C:2018:833.

152. C.J.U.E., 11 avril 2013, *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, pts 25, 26 et 28 ; 13 février 2014, *Commission c. Royaume-Uni*, C-530/11, EU:C:2014:67.

153. C.J.U.E., 11 avril 2013, *Edwards et Pallikaropoulos*, C-260/11, précité, pt 35.

154. Voy., en ce sens, C.J.U.E., 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, pts 50 et 51.

155. C.J.U.E., 8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe*, C-873/19, EU:C:2022:857, pt 71.

En revanche, une règle de procédure qui subordonne la recevabilité d'un recours introduit devant une juridiction supérieure à un exposé précis des moyens sur lesquels la requête se fonde ne viole pas les principes d'effectivité et d'équivalence<sup>156</sup>.

### **E. L'intensité du contrôle juridictionnel de la marge d'appréciation tracée par une directive**

Il découle de la combinaison du principe de coopération loyale (art. 4, § 3, TUE) et de l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du TUE avec l'article 288, alinéa 3, TFUE que l'effet utile d'une directive se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et si les juridictions ne pouvaient vérifier si le législateur national n'a pas dépassé la marge d'appréciation tracée par cet acte<sup>157</sup>. En effet, le pouvoir d'appréciation qui découle d'une directive n'exempte pas les décisions de la mise en œuvre de cette dernière de tout contrôle juridictionnel.

## **VIII. Protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre**

Devant être respecté dans tous les domaines d'action de l'Union<sup>158</sup>, l'État de droit trouve un terrain d'élection dans la gestion financière consacrée par l'article 317 TFUE. En effet, pour garantir une bonne gestion financière, les autorités publiques doivent agir en conformité avec le droit. Aussi les cas de fraude fiscale, l'évasion fiscale, la corruption, les conflits d'intérêts doivent-ils être poursuivis sans relâche par les services d'enquête et de poursuites judiciaires<sup>159</sup>. Fondé sur la base de l'article 322, paragraphe 1<sup>er</sup>, a), TFUE, le mécanisme de conditionnalité n'a pas pour but de sanctionner un État membre pour la violation de la valeur de l'État de droit, mais cherche à protéger le budget de l'UE des violations des principes de l'État de droit dans un État membre. La question de la légalité de cette réglementation fut tranchée par la grande chambre de la C.J.U.E. le 16 février 2022 dans deux affaires. Les États requérants, la Hongrie et la Pologne, considéraient notamment que ce régime général de conditionnalité servait à contourner le mécanisme fort rigide 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 des valeurs fondatrices de l'UE n'a pas été prévue par les traités<sup>160</sup>. Pour la Cour, le règlement se distingue de la procédure prévue à l'article 7, tant par sa finalité que par son objet<sup>161</sup>. Alors que l'article 7 du TUE vise à garantir le respect des six valeurs consacrées à l'article 2 du TUE et couvre toutes les violations desdites valeurs, le mécanisme de conditionnalité du règlement « conditionnalité » n'a pour finalité que la protection du budget européen des menaces liées à des violations « graves et persistantes » par les autorités nationales de l'État de droit. Outre une violation de cette dernière

156. C.J.U.E., 15 juin 2023, *Eco Advocacy*, C-721/21, EU:C:2023:477, pts 21 à 28.

157. C.J.U.E., 26 juin 2019, *Craeynest*, C-723/17, EU:C:2019:533, pt 34.

158. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, précité, pt 123 ; C.J.U.E., 16 février 2022, *Pologne c. PE et Conseil*, C-157, pt 141.

159. Cons. 8 du règlement (UE, Euratom), 2020/2092, précité.

160. Pts 155 et 167. Voy. N. DE SADELEER et G. MARTENS, « La Cour de justice approuve le mécanisme conditionnant le 3 décembre européen au respect de l'État de droit », *La semaine juridique*, 2022, pp. 1261-1263.

161. C.J.U.E., 16 février 2022, *Hongrie c. PE et Conseil*, C-156/21, précité, pt 168.

valeur, et de cette valeur seule, une incidence budgétaire est donc indispensable pour pouvoir appliquer ledit règlement.

Les auteurs du règlement ont d'ailleurs égrené une série de clauses de sauvegarde pour éviter que ce mécanisme n'empiète sur l'article 7 du TUE. Aussi le risque de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget ou à la protection des intérêts financiers de l'Union doit-il être « sérieux » et « suffisamment direct »<sup>162</sup>.

Enfin, la Cour jugea qu'en étant lié à une valeur d'État de droit partagée par tous les États membres et devant être respectée dans tous les domaines<sup>163</sup>, le mécanisme de conditionnalité horizontale entre dans le champ de l'article 322 du TFUE dans la mesure où l'octroi de fonds européens dépend du respect de cette valeur fondamentale commune<sup>164</sup>. Ce jugement présente une importance certaine dans la mesure où la Cour y entérine un mécanisme supplémentaire, et assurément plus efficace que la procédure prévue à l'article 7 du TUE, pour garantir le respect de l'État de droit dans le cadre des fonds alloués aux États membres.

## IX. Conclusion

L'État de droit n'est pas devenu du jour au lendemain un standard de droit constitutionnel européen<sup>165</sup>. Alors que peu de Constitutions des États membres font mention de la notion de primauté du droit,<sup>166</sup> cette valeur est devenue progressivement le substrat des ordres juridiques des 27 États membres et de l'UE. Il s'agit d'ailleurs d'un concept davantage évolutif que figé qui est loin d'être univoque. Son développement en droit de l'Union est tardif et reste inachevé, dans la mesure où les perceptions de la notion évoluent constamment dans le temps et dans l'espace.

Quoi qu'il en soit, le respect de l'État de droit est intrinsèquement lié à celui de la démocratie et des droits fondamentaux : les seconds ne sauraient exister sans le premier, et vice-versa.

Pour garantir la prééminence du droit et se prémunir contre l'arbitraire, tout système juridique se réclamant d'un État de droit doit se conformer à un certain nombre de principes généraux. La portée de l'État de droit a été progressivement ciselée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et celle de la C.J.U.E., dont les nombreux arrêts lui ont donné davantage de consistance, mais dont les ramifications sont parfois difficiles à appréhender. Malgré les différences procédurales entre les affaires portées devant chaque cour, ces dernières ont rempli leur rôle de garants de l'État de droit. Ainsi leurs arrêts se complètent et se renforcent mutuellement. Qui plus est, sous l'impulsion de leur jurisprudence, le concept de l'État de droit tend à se superposer à celui de *rule of law*.

La C.J.U.E. prend en tout cas au sérieux l'obligation faite aux États membres d'établir des voies de recours et des procédures permettant aux justiciables d'obtenir le respect de leurs droits à une

162. *Ibid.*, pts 170 à 176.

163. *Ibid.*, pts 124 à 127.

164. *Ibid.*, pt 133.

165. Avec la démocratie et les droits de l'homme, l'État de droit forme l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe et il est consacré, sous la formulation alternative de « prééminence du droit », dans le préambule de la CEDH.

166. L'article 28 de la loi fondamentale allemande prévoit que « [l']ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes d'un État de droit républicain, démocratique et social... ». L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution espagnole de 1978 prévoit que « l'Espagne consiste en un État social et démocratique de droit ».



protection juridictionnelle effective dans tous les domaines couverts par le droit de l'Union<sup>167</sup>. Elle opère une nette distinction entre, d'une part, l'organisation des compétences juridictionnelles nationales qui relèvent de la souveraineté étatique et, d'autre part, l'exercice de cette compétence, qui doit se conformer aux exigences du droit de l'UE<sup>168</sup>. Il s'ensuit que l'autonomie procédurale des États membres n'est pas absolue puisque ces derniers doivent assurer une protection effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union<sup>169</sup>. Conformément au principe de séparation des pouvoirs inhérent à l'État de droit, l'indépendance des juridictions doit être garantie à l'égard de toute pression des pouvoirs législatif et exécutif<sup>170</sup>, mais aussi des intérêts privés.

L'absence de contrôle juridictionnel des garanties d'indépendance et d'impartialité des tribunaux et de la légalité de la nomination des juges mine l'État de droit et, partant, risque de faire vaciller la démocratie. Aussi le risque encouru par des juges d'être poursuivis pénalement, d'être suspendus de leurs fonctions, d'être mis à la retraite de manière anticipée, de voir leur rémunération réduite ou leur promotion mise en cause, par une instance dont l'indépendance ne serait pas garantie, est-il susceptible de porter atteinte à leur indépendance.

En tout cas, dans une Europe sujette à des tensions politiques et identitaires exacerbées, ce feuilleton judiciaire est loin d'être clos.

167. C.J.U.E., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité, pts 62 et 69.

168. *Ibid.*, pts 263 à 267.

169. C.J.U.E., 18 mars 2010, *Alassini e.a.*, C-317/08 à C-320/08, *Rec.*, p. I-2213, pt 47.

170. C.J.U.E., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.* (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, précité, pt 124 ; 2 mars 2021, *A.B. e.a.* (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, précité, pt 118.