

# L'Union européenne face à la remise en cause de l'État de droit en Pologne et en Hongrie

Emeline Gravez

Mémoire de Master 2 Droit européen des droits de l'homme

*Sous la direction de Loïc Robert, Maître de conférences*

N° 25

**Le présent ouvrage peut être utilisé, par de courtes citations, pour un usage personnel et non destiné à des fins commerciales.**

**Il doit être cité comme suit :**

**Gravez (Emeline).** – **L’Union européenne face à la remise en cause de l’État de droit en Pologne et en Hongrie.** – Mémoire de Master 2 Droit européen des droits de l’homme / sous la direction de Loïc Robert, Maître de conférences. – Lyon : Équipe de droit international, européen et comparé, 2020. – 55 p. – (Les Mémoires de l’Équipe de droit international, européen et comparé : n° 25). – Document disponible sur le site web de l’Équipe de droit international, européen et comparé, à l’adresse : <http://ediec.univ-lyon3.fr/publications/les-memoires-de-lequipe-de-droit-international-europeen-et-compare/#c937>.

ISSN : 2778-2441

**Directrice de publication :** Frédérique Ferrand, Professeur des universités, Agrégée de droit privé, Directrice de l’Équipe de droit international, européen et comparé

**Réalisation d’édition :** Véronique Gervasoni, Administratrice de l’EDIEC

**Mise en forme :** Marie Brossard, Gestionnaire administrative et assistante à la valorisation de la recherche de l’EDIEC

**Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit**

**Équipe de droit international, européen et comparé – EDIEC, EA n° 4185**

15 quai Claude Bernard, 69007 Lyon

Adresse postale : Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit (Quais) – EDIEC

1C avenue des Frères Lumière CS 78242 – 69372 Lyon Cedex 08 | Tél. : ++ 00 / 33 4 78 78 72 51

Courriel : [ediec@univ-lyon3.fr](mailto:ediec@univ-lyon3.fr) | Web : <http://ediec.univ-lyon3.fr>



# L'Union européenne face à la remise en cause de l'État de droit en Pologne et en Hongrie

Emeline Gravez

Mémoire de Master 2 Droit européen des droits de l'homme

*Sous la direction de Loïc Robert, Maître de conférences*

N° 25

Université Jean Moulin Lyon 3 – Faculté de Droit  
Équipe de droit international, européen et comparé – EA n° 4185  
Lyon – 2020

*« Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leur auteur et n'engagent pas l'Université Jean Moulin Lyon 3 ».*

## LISTES DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

Aff.	Affaire
c/	Contre
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CEE	Communauté économique européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Gde Ch.	Grande Chambre
Ibid.	Ibidem
Ord.	Ordonnance
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PiS	Parti Droit et Justice
RTD Eur.	Revue trimestrielle de droit européen
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
Vol.	Volume

## **SOMMAIRE**

### **PREMIÈRE PARTIE. – LA RÉACTION POLITIQUE À LA CRISE DE L'ÉTAT DE DROIT : UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE MAIS DÉCEVANTE ET LIMITÉE**

CHAPITRE I. – LE NOUVEAU CADRE POUR L'ÉTAT DE DROIT, UN RENFORCEMENT BIENVENU POUR RÉPONDRE AUX MENACES SYSTÉMIQUES PESANT SUR L'ÉTAT DE DROIT

CHAPITRE II. – L'ARTICLE 7 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE, UNE PROCÉDURE DE SANCTION RESTÉE SANS EFFET

### **DEUXIÈME PARTIE. – L'ACTIVISME DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE : UN SOUTIEN AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS NOTABLES**

CHAPITRE I. – LA PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT PAR LA JURISPRUDENCE AUDACIEUSE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

CHAPITRE II. – L'ACTION LIMITÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS DE LA CJUE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT

## INTRODUCTION

« On ne peut pas avoir une Europe qui débatte de la décimale sur chacun des sujets budgétaires de chaque pays et qui, lorsque vous avez un État membre de l'Union européenne qui se comporte comme la Pologne, ou la Hongrie, sur des sujets liés à l'université et au savoir, aux réfugiés, aux valeurs fondamentales, décide de ne rien faire »

Emmanuel MACRON, 27 avril 2017<sup>1</sup>

La crise sanitaire et la mise en œuvre d'un plan de relance inédit ont remis au cœur du débat européen la question du non-respect de l'État de droit par les membres de l'Union européenne. Depuis les années 2010, l'Union européenne est plongée dans ce qu'il serait possible de qualifier de « crise des valeurs » par la remise en cause de l'État de droit en Pologne et en Hongrie. Cette notion, valeur fondatrice de l'Union<sup>2</sup>, mais qui reste complexe à définir, est un mode de limitation du pouvoir par le droit qui vise à éviter l'arbitraire pour assurer la primauté de l'individu<sup>3</sup>.

### 1. – L'État de droit, limitation et contrôle de la puissance publique

La Commission de Venise a donné des éléments de définition de l'État de droit en 2016<sup>4</sup>. C'est aujourd'hui, en droit européen, la définition de référence. Dans sa communication, elle fait ressortir l'importante relation d'interdépendance entre l'État de droit, la démocratie et les droits de l'Homme : « L'État de droit veille à ce que l'exercice de la puissance publique soit circonscrit et fasse l'objet d'un contrôle indépendant. L'État de droit promeut la démocratie en établissant l'obligation pour les personnes exerçant la puissance publique de rendre compte et en garantissant les droits de l'Homme, qui protègent les minorités contre les décisions arbitraires de la majorité ». L'État de droit est composé de deux volets : un volet formel et un volet matériel.

Sur le plan formel, l'État de droit est, selon la Commission de Venise, composé de *cinq critères*<sup>5</sup> : Premièrement, *la légalité* qui comprend la primauté du droit, signifie que l'action de l'État doit être encadrée et conforme à la loi. Deuxièmement, *la sécurité juridique* implique que les règles de droit soient claires, précises, accessibles et non rétroactives. Troisièmement, l'État de droit *interdit l'arbitraire du pouvoir exécutif*. Dans chaque État, il doit exister des sauvegardes contre les abus de pouvoir *a priori* grâce au cadre légal, d'une part, et *a posteriori via* le système juridique, d'autre part. Dans la liste développée par la Commission de Venise, les préventions de l'abus de pouvoir sont destinées à limiter uniquement le pouvoir exécutif. Or, dans la remise en cause actuelle de l'État de droit, on observe que ce n'est pas le seul

---

<sup>1</sup> M. VERRIER, Entretien avec Emmanuel Macron, *La Voix du Nord*, 27 avril 2017, [<https://www.lavoixdunord.fr/154291/article/2017-04-27/je-ne-poursuivrai-pas-l-europe-comme-elle-est-affirme-emmanuel-macron>].

<sup>2</sup> Traité sur l'Union européenne, art. 2.

<sup>3</sup> É. CARPANO, *État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 23.

<sup>4</sup> Commission de Venise, *Liste des critères de l'État de droit*, CDL-AD (2016)007, 18 mars 2016.

<sup>5</sup> Commission de Venise, *Liste des critères de l'État de droit*, préc., p. 11.

pouvoir à lui porter atteinte. En effet, la remise en cause de l'indépendance de la justice peut également s'opérer *via* des lois votées par les parlements nationaux. Par exemple, la loi polonaise du 12 juillet 2017 a opéré une modification de l'âge du départ à la retraite des juges de droit commun, fixé à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. En outre, cette loi a par ailleurs introduit une nouvelle procédure permettant de faire une demande au ministre de la Justice, qui, de façon discrétionnaire, peut autoriser un juge à continuer d'exercer ses fonctions jusqu'à l'âge de 70 ans révolus. Cette loi établit ainsi en premier lieu une discrimination non justifiée fondée sur le sexe et remet aussi en cause l'indépendance des juges, garantie par le principe d'inamovibilité. La prévention contre les abus de pouvoir doit donc permettre de protéger contre les abus du pouvoir exécutif, mais aussi du pouvoir législatif qui a la possibilité de faire voter des lois liberticides contre l'indépendance des juges et des médias.

Ces trois premiers critères ne peuvent être garantis que s'il existe un *pouvoir judiciaire indépendant et impartial*, qui constitue le quatrième critère retenu par la Commission de Venise. L'accès à la justice implique aussi un contrôle juridictionnel effectif qui a été fortement développé par la Cour de justice de l'Union européenne et qui fera l'objet d'une partie de cette étude. Pour finir, le principe de l'État de droit est concrétisé par *l'égalité devant la loi*, c'est-à-dire l'absence de discrimination : en situation comparable, traitement comparable.

Si ces cinq critères constituent la dimension formelle de l'État de droit, cette définition ne saurait être complète. Comme le souligne à juste titre la Commission de Venise, « l'État de droit serait une coquille vide sans la protection des droits de l'Homme<sup>6</sup> ». Ainsi *les droits fondamentaux*, aspect matériel de l'État de droit, constituent donc la dernière composante de cette notion en ce qu'ils permettent la préservation de l'autonomie et de la liberté individuelle contre l'oppression du pouvoir<sup>7</sup>.

## **2. – L'État de droit : d'un principe juridique national limitant le risque d'arbitraire à une valeur fondamentale de l'union européenne**

**2.1. – La naissance du concept d'État de droit, alliance des conceptions anglaise, allemande et française.** Historiquement, la théorie de l'État de droit s'est développée en parallèle de la théorie allemande du *Rechtsstaat* et de la théorie britannique de *Rule of Law*. L'idée de la primauté du droit est ancrée depuis toujours au sein de la tradition juridique anglaise. Les origines de cette primauté, nommée *Rule of Law*, se retrouvent au sein de la « *Magna Carta* » qui reconnaît des droits, mais aussi et surtout, des garanties juridictionnelles aux individus titulaires de ces droits<sup>8</sup>. Par la suite, et sous l'impulsion d'Edward Coke, va se développer une soumission et une limitation du pouvoir royal à la « *Common Law* » qui est un droit coutumier. Cela sera concrétisé par le « *Bill of Rights* » de 1689. Un des grands contributeurs à la notion de *Rule of Law* est A.V. Dicey. Il va dégager quatre axes principaux<sup>9</sup> : l'absence de pouvoir arbitraire, l'égalité devant la loi et le respect de la loi par tous, l'interdiction de juridictions administratives spéciales qui viendraient déroger au principe

<sup>6</sup> Commission de Venise, *Liste des critères de l'État de droit*, préc., p. 9.

<sup>7</sup> É. CARPANO, « [La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ?](#) », *RDLF*, 2019 chr. n° 29.

<sup>8</sup> É. CARPANO, *État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques*, op. cit., p. 41.

<sup>9</sup> C. ROMAINVILLE, « [La protection de l'État de droit par la Convention européenne des droits de l'Homme- La Cour européenne et l'exigence de légalité](#) », *RDLF*, 2019, chr. n° 33.



d'égalité devant la loi et le respect des libertés individuelles accompagné d'une garantie juridictionnelle.

La doctrine allemande du *Rechtsstaat* a été initiée par Placidus<sup>10</sup>. Elle va être théorisée par Robert von Mohl, qui met en lumière l'idée d'un État interventionniste. Il y a, d'un côté, le Parlement qui doit défendre les libertés individuelles grâce à la loi et, de l'autre, les tribunaux qui exercent le contrôle juridictionnel des lois<sup>11</sup>. Par la suite, la théorie du *Rechtsstaat* va être considérée comme limitant le pouvoir exécutif et encadrant l'action de l'administration dans ses rapports avec les administrés. Elle s'oppose à « l'État de police<sup>12</sup> » et est assimilée à la seule légalité. Il n'y a plus de contenu matériel ou substantiel dans la notion, il s'agit simplement d'un mode d'action de l'État, qui va être accompagné par l'idée de l'autolimitation de l'État<sup>13</sup>.

La notion d'État de droit est par la suite réceptionnée dans la doctrine française par Léon Duguit et Raymond Carré de Malberg.

En France, cette notion est vue comme un moyen de lutte contre l'arbitraire par la loi, expression de la volonté générale. Carré de Malberg va distinguer l'État de droit et l'État légal afin de mieux coller à la « réalité politique française<sup>14</sup> ». Le modèle de l'État légal « tend purement à assurer la suprématie de la volonté du corps législatif et il n'implique que la subordination de l'administration aux lois<sup>15</sup> », tandis que le régime de l'État de droit « signifie que les citoyens ne pourront se voir imposer d'autres mesures administratives que celles autorisées par l'ordre juridique en vigueur ; et par conséquent, il exige la subordination de l'administration aussi bien aux règlements administratifs eux-mêmes qu'aux lois<sup>16</sup> ». Le législateur est limité par la Constitution qui garantit aux citoyens des droits individuels. L'État de droit, pour qu'il « s'élève jusqu'à la perfection<sup>17</sup> », doit au surplus garantir une action en justice aux citoyens afin qu'ils puissent « attaquer les actes étatiques vicieux qui lésaient leur droit individuel<sup>18</sup> ».

Ces trois concepts, bien que différents, déploient des caractéristiques communes<sup>19</sup>, notamment les principes de légalité de l'action des pouvoirs, d'accessibilité de la loi et l'idée d'un contrôle de l'action de l'administration. Les doctrines visant à garantir la primauté des règles de droit *via* un contrôle juridictionnel et les idées de séparation des pouvoirs et de droits et libertés individuelles se retrouvent également dans ce concept. J. Chevallier résume ces différentes conceptions, elles sont par ailleurs complémentaires : « L'État de droit sera posé, tantôt comme l'État qui agit au moyen du droit, en la forme juridique, tantôt comme l'État qui est assujéti au droit, tantôt encore comme l'État dont le droit comporte certains attributs intrinsèques<sup>20</sup> ».

---

<sup>10</sup> J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Lextenso, 2017, p. 16.

<sup>11</sup> É. CARPANO, *État de droit et droits européens*, *op. cit.*, p. 86 et suiv.

<sup>12</sup> J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 29 et suiv.

<sup>15</sup> R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, 1920, p. 492.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> C. ROMAINVILLE, « [La protection de l'État de droit par la Convention européenne des droits de l'Homme- La Cour européenne et l'exigence de légalité](#) », préc.

<sup>20</sup> J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, *op. cit.*, p. 13.

**2.2. – Le passage d’une règle tacite du respect de l’État de droit à une consécration formelle dans les instruments du droit de l’Union européenne.** Ces différentes doctrines ont aujourd’hui et depuis un demi-siècle un véritable écho en droit européen. La notion de prééminence du droit que l’on trouve majoritairement au sein des textes du Conseil de l’Europe<sup>21</sup> ou celle d’État de droit au sein de l’Union sont, selon Éric Carpano, des « concepts similaires<sup>22</sup> ».

Si cette notion de prééminence du droit a été l’un des principes fondateurs du Conseil de l’Europe, cela n’a pas été le cas pour la création de la Communauté économique européenne et le Traité de Rome ne fait ainsi aucune mention du concept. Cette absence s’explique par le fait que le regroupement des États au sein des communautés européennes avait d’abord une visée économique, comme en témoigne la Communauté européenne du charbon et de l’acier, et pour but de garantir une paix durable en Europe. L’instauration de la paix et la construction européenne se sont faites grâce au rapprochement d’intérêts économiques communs aux États et la création d’une solidarité de fait.

Par conséquent, il n’y a pas de référence à des principes autres qu’économiques dans le Traité de Rome, le but retenu étant l’établissement d’un marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques<sup>23</sup>.

Toutefois, progressivement, le concept d’État de droit va peu à peu être abordé. En premier, il sera mentionné dans des instruments de « *soft law* » comme la résolution du Parlement européen du 10 juillet 1975 sur l’Union européenne<sup>24</sup>. Puis, le Conseil européen de Copenhague a adopté en 1978 une déclaration sur la démocratie en soulignant que « le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l’Homme constituent des éléments essentiels de l’appartenance aux Communautés européennes<sup>25</sup> ». Par ailleurs, le respect du triptyque « Démocratie, État de droit, Droits de l’Homme » a aussi émergé dans le mécanisme de conditionnalité politique. Ce mécanisme existait déjà de manière tacite à l’époque de l’élargissement vers le sud de l’Union européenne. En effet, la Grèce, le Portugal et l’Espagne n’ont pu adhérer à l’Union qu’une fois le régime autoritaire terminé et que le retour à une certaine stabilité démocratique a été assuré.

Ces critères ont finalement été concrétisés de manière formelle lors du sommet européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993<sup>26</sup>.

En parallèle et pour la première fois, la Cour de justice a, dans son arrêt « *Les Verts* » de 1986, consacré le principe d’État de droit, en le transposant à l’ordre juridique communautaire. En effet, elle déclare que « la Communauté économique européenne est une

---

<sup>21</sup> Article 3 du Statut du Conseil de l’Europe du 5 mai 1949 : « Tout membre du Conseil de l’Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l’Homme et des libertés fondamentales. Il s’engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I<sup>er</sup>. Préambule de la Convention de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales : Les « gouvernements d’États européens animés d’un même esprit et possédant un patrimoine commun d’idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit ».

<sup>22</sup> É. CARPANO, *État de droit et droits européens. L’évolution du modèle de l’État de droit dans le cadre de l’europanisation des systèmes juridiques*, op. cit., p. 25.

<sup>23</sup> Communauté économique européenne, Traité de Rome, 25 mars 1957, art. 2.

<sup>24</sup> Parlement européen, Résolution du 10 juillet 1975 sur l’Union européenne, JOCE n° C 179 du 6 août 1975, p. 28.

<sup>25</sup> Bull. Communautés européennes, 1978, 11<sup>e</sup> année, n° 3, Bruxelles : Communautés européennes, « Au Conseil européen de Copenhague », p. 5.

<sup>26</sup> Conseil européen, Conclusion du sommet de Copenhague, SN 180/1/93 REV 1, 21 et 22 juin 1993, p. 25.

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<sup>27</sup> ». Il y a donc un respect du droit et un contrôle juridictionnel effectif des actes des États et des institutions. Cet arrêt peut ainsi être considéré comme la première consécration du principe du respect de l'État de droit en l'absence de reconnaissance textuelle, qui n'est, comme expliqué précédemment, parvenue que six ans plus tard.

Par la suite, des références textuelles à l'État de droit vont être insérées au sein des traités, en commençant par le Traité de Maastricht<sup>28</sup> en 1992 qui marque la création de l'Union européenne par les douze membres de la CEE. À sa suite, c'est surtout le Traité d'Amsterdam de 1997 qui va consacrer l'État de droit comme l'un des principes de l'Union dans son article 6 : « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». En outre, un dispositif de sanction des violations par les États membres des principes fondateurs va être créé à l'article 7. En 2001, le Traité de Nice va apporter une nouvelle étape à la procédure de l'article 7 en instaurant un mécanisme de prévention, en cas de risque clair de violation, qui précède le mécanisme de sanction. La terminologie retenue change par la suite et « les principes fondateurs » devenus des « valeurs » sont consacrés à l'article 2 du Traité de Lisbonne en 2007. Cette affirmation solennelle a été reprise dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux : « [L'Union] repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. ». L'article 47 de la Charte consacre notamment le droit à un recours effectif devant des juridictions indépendantes et impartiales.

Cette consécration a deux conséquences<sup>29</sup> : premièrement, l'Union est une Union de droit fondée sur la prééminence du droit, et il est par conséquent nécessaire de mettre en place un contrôle de légalité des actes des institutions et des États membres ; deuxièmement, l'Union est elle-même composée d'États membres qui sont des États de droit.

### **3. – La remise en cause du principe fondateur de l'État de droit au sein de l'Union européenne par la Hongrie et la Pologne**

La remise en cause de l'État de droit est présente à différents degrés partout en Europe<sup>30</sup>, à l'instar de la Roumanie, où le gouvernement a entrepris une réforme du système judiciaire qui a déjà donné lieu à des condamnations au niveau européen, de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>31</sup> ainsi que du Parlement européen<sup>32</sup>. De même, ce dernier a adopté une résolution concernant la corruption et l'affaiblissement de l'État de droit en

---

<sup>27</sup> CJCE, 23 avril 1986, « Les Verts » c/ Parlement, aff. 294/83, Rec., p. 1339.

<sup>28</sup> Préambule du Traité de Maastricht : « Confirmant leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit », art. 130 U, § 2 : « La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

<sup>29</sup> É. CARPANO, « La définition du standard européen de l'État de droit », in R. TINIERE et Fr. IPPOLITO (dir.), *Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe*, RTD Eur., 2019, p. 255-272.

<sup>30</sup> Voir en ce sens, V. REDING, « The EU and the Rule of Law – What next ? », 4 septembre 2013, discours/13/677 ; É. CARPANO, « [La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ?](#) », RDLE, 2019, chr. n° 29.

<sup>31</sup> Cour EDH, 5 mai 2020, *Kövesi c/ Roumanie*, n° 3594/19.

<sup>32</sup> Parlement européen, *L'État de droit en Roumanie*, 2018/2844(RSP), 13 novembre 2018.

Slovaquie et à Malte<sup>33</sup>. Ce que certains qualifient de « crise de l'État de droit »<sup>34</sup> ne s'arrête pas aux frontières orientales ou méridionales des pays occidentaux de l'Union européenne. La France a ainsi fait l'objet de critiques concernant sa violation du principe en 2010 dans le cadre de l'expulsion de membres de la communauté rom<sup>35</sup>.

Au sein de l'Union, la Pologne et la Hongrie, dont nous étudierons successivement les cas, sont aujourd'hui au cœur des discussions pour leur sabotage du principe de l'État de droit. Le caractère systémique des violations perpétrées par ces pays, eu égard à leur caractère non ponctuel et à la volonté politique affichée et assumée par ces États depuis plusieurs années, ainsi que la mise en péril subséquente de la construction européenne, expliquent le choix d'étudier l'un et l'autre de ces États membres dans le présent mémoire. Outre que le degré de remise en cause de l'État de droit dans ces pays est supérieur à celui des États précités à titre illustratif, l'Union s'est saisie de ces questions à travers l'ensemble des institutions : la Commission avec la mise en place du nouveau cadre pour l'État de droit<sup>36</sup> à l'égard de la Pologne et l'activation de l'article 7, par la suite, le Parlement avec le déclenchement de l'article 7 à l'encontre de la Hongrie<sup>37</sup>, et la Cour de justice qui a condamné plusieurs fois ces États dans le cadre de recours en manquement<sup>38</sup>.

**3.1. – Une adhésion à l'Union européenne de la Pologne et de la Hongrie comme conséquence de la chute du bloc soviétique.** C'est en Pologne et en Hongrie qu'a débuté la fin de la suprématie du Parti Communiste dans les pays de l'Est à la fin des années 80. Cette transition démocratique qui a accompagné la chute des régimes communistes à la fois en URSS et dans les pays affiliés (le « bloc de l'Est »), a signé la fin de la guerre froide.

Dans un article intitulé *La Fin de l'Histoire*<sup>39</sup> et publié en 1989, Francis Fukuyama prévoit la fin des régimes communistes et l'avènement des démocraties libérales, comme « forme finale de tout gouvernement humain ». L'élargissement de l'Europe est donc apparu comme incontournable pour réunifier le continent européen et a résulté d'une réelle volonté des ex-pays du bloc soviétique pour achever leur transition démocratique<sup>40</sup>.

La Pologne, tout comme la Hongrie, est entrée dans l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Elle a soumis son adhésion à l'Union à un référendum les 7 et 8 juin 2003 qui

---

<sup>33</sup> Parlement européen, *Situation en matière d'État de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie*, 2018/2965(RSP), 28 mars 2019.

<sup>34</sup> É. CARPANO, « [La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ?](#) », préc.

<sup>35</sup> V. REDING, Discours/13/677, préc. ; M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2017, n° 2, p. 303.

<sup>36</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM(2014)158.

<sup>37</sup> Parlement européen, « Résolution relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée », 2017/2131(INL), 12 septembre 2018.

<sup>38</sup> CJUE, Gde ch., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619-18 ; CJUE, Gde ch., 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18 ; CJUE, ord., 8 avril 2020, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19 R ; CJUE, 6 novembre 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12 ; CJUE, 2 avril 2020, *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. C-715/17, C-718/17, C-719/17 ; CJUE, Gde ch., 18 juin 2020, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-78/18.

<sup>39</sup> Fr. FUKUYAMA, « The End of History ? », *The National Interest*, 1989.

<sup>40</sup> J. RUPNIK, « De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, vol. 106, 2003, p. 41-55.

s'est conclu par une réponse positive, avec 77 %<sup>41</sup> de « oui ». La Pologne a ainsi été le premier pays du bloc de l'Est à développer alors une dynamique économique qui lui a permis de retrouver son niveau de production d'avant 1989<sup>42</sup>. Par ailleurs, un rapport du Sénat français de 2002<sup>43</sup> affirmait que la Pologne remplissait depuis longtemps les critères politiques définis à Copenhague, car elle disposait d'institutions stables garantissant la primauté du droit, la démocratie et les droits de l'Homme.

La Hongrie fait aussi partie des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ayant souhaité intégrer l'Union européenne à la suite de la chute du bloc communiste. Cette volonté d'entrée dans l'Union européenne, et plus largement de rapprochement avec l'Occident, s'est faite progressivement, notamment *via* l'adhésion à l'OTAN en 1999. Le Sénat français avait qualifié dans un compte rendu de 2002 l'adhésion de la Hongrie au sein de l'Union comme une « chance historique<sup>44</sup> », en raison d'une transition politique marquée par la stabilité et une transition économique qualifiée comme « pari gagné ».

Jacques Rupnik<sup>45</sup> a ainsi expliqué ces adhésions par le fait que « la perspective européenne et le processus d'adhésion par la conditionnalité donnaient un ancrage externe à la transition puis à la consolidation de la démocratie. L'intégration dans l'Union était perçue, sinon comme la "fin de l'histoire", du moins comme un gage d'irréversibilité démocratique ». Pourtant, l'on assiste justement aujourd'hui à une réversibilité du processus démocratique dans ces pays.

### **3.2 – Les violations répétées et revendiquées de l'État de droit par la Hongrie et la Pologne**

**3.2.1. – De nombreuses réformes à l'origine d'une remise en cause durable de l'État de droit en Hongrie.** En Hongrie, l'instauration de la « démocratie illibérale »<sup>46</sup> a débuté après la victoire du Fidesz, un parti politique hongrois de droite conservateur, aux élections législatives de 2010<sup>47</sup>, qui a eu pour conséquence une transformation globale de l'organisation de la société.

Les premières atteintes à l'État de droit ont commencé avec l'adoption de la loi fondamentale de 2011 qui crée les lois cardinales<sup>48</sup>, lois permettant au Parlement de modifier ou compléter la Constitution dans vingt-six domaines allant de l'organisation institutionnelle à la protection des droits fondamentaux. Ces lois, adoptées à la majorité des deux tiers des membres présents du Parlement, seront donc difficiles à modifier ou amender par la suite.

---

<sup>41</sup> M. KOBIERSKA, « Les polonais et le référendum d'adhésion à l'UE », *Outre terre*, n° 7, 2004, p. 263-271.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Sénat, Rapport d'information n° 295, *L'élargissement de l'Union européenne : état des lieux*, 21 février 2002.

<sup>44</sup> Sénat, Compte rendu de la mission effectuée en Hongrie par une délégation du Groupe interparlementaire France-Hongrie du 25 au 27 septembre 2002, *La Hongrie au sein de l'Union élargie : une chance historique*.

<sup>45</sup> J. RUPNIK, « Démocrature en Europe du Centre-Est : trente ans après 1989 », *Pouvoirs*, vol. 169, n° 2, 2019, p. 73-84.

<sup>46</sup> Discours de Viktor Orbán du 28 juillet 2018 lors de la 29<sup>e</sup> Université d'été de Bálványos.

<sup>47</sup> Le Fidesz a obtenu une majorité de 67,88 %.

<sup>48</sup> Loi fondamentale du 25 avril 2011, art. T (4).

Depuis, elles ont été utilisées de façon régulière par le gouvernement<sup>49</sup>. L'une des réformes les plus notables, qui concernait l'abaissement de l'âge du départ à la retraite des juges<sup>50</sup>, a fait l'objet d'un recours en manquement et d'une condamnation par la Cour de justice.

La loi fondamentale a plusieurs fois été amendée par la suite. Le quatrième et dernier amendement, qui interdit à la Cour constitutionnelle hongroise (*Kuria*) de se référer à des décisions antérieures à la Loi fondamentale, marque une sérieuse atteinte au principe de l'indépendance judiciaire et à celui de sécurité juridique, composante de l'État de droit. De surcroît, la liberté de la presse<sup>51</sup> et la liberté d'expression<sup>52</sup> sont menacées et bafouées depuis l'arrivée de Viktor Orbán au pouvoir. Par exemple, le rédacteur en chef du principal site d'information indépendant hongrois a été licencié peu après l'entrée dans le capital de la régie publicitaire d'un proche de Viktor Orbán. Ce licenciement fait aussi suite à la publication par le rédacteur en chef d'une lettre ouverte alertant sur l'indépendance du site d'information<sup>53</sup>.

Par ailleurs, le gouvernement a largement modifié le système électoral<sup>54</sup> : réductions du nombre de sièges, inscription sur liste pour pouvoir voter, carte électorale redécoupée et ouverture de la citoyenneté hongroise aux expatriés, notamment à la minorité magyare ; de nombreuses réformes ont ainsi été entreprises pour assurer au gouvernement une large majorité aux élections.

La Hongrie a aussi remanié le système de juridiction administrative. Un avis a été demandé par László Trócsányi, ministre de la Justice hongrois à la Commission de Venise<sup>55</sup>, qui a notamment constaté que l'indépendance judiciaire était mise à mal car les pouvoirs étaient concentrés entre un nombre limité de personnes – le président de la Cour administrative suprême notamment –, et qu'il n'existait ni contre-pouvoirs ni contrôle. Cet avis souligne également les pouvoirs très importants dont jouit le ministre de la Justice dont la nomination des juges, les promotions, les décisions quant aux avantages salariaux.

D'autres domaines sont touchés par ces atteintes à l'État de droit. La Hongrie a récemment été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour avoir refusé de participer au mécanisme de relocalisation mis en place par l'UE<sup>56</sup>, et pour violer de manière répétée les droits des demandeurs d'asile, en bafouant le principe de non-refoulement et en leur accordant un traitement qui pourrait être qualifié de dégradant. Sur ce dernier point, la Cour de justice a rendu deux arrêts concernant les conditions d'accueil des demandeurs

---

<sup>49</sup> Parlement européen, Rapport Tavares, Rapport sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012), A7-0229/2013, 24 juin 2013.

<sup>50</sup> CJUE, 6 novembre 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12.

<sup>51</sup> Rapport du 28 février 2011 du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, [[www.osce.org/fom/75990?download=true](http://www.osce.org/fom/75990?download=true)] ; Avis n° 798/2015 de la Commission de Venise (Conseil de l'Europe), [[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)015-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)015-f)] ; *Le Monde*, 3 mai 2019, « Liberté de la presse : Un rapport accable la Hongrie de Viktor Orbán ».

<sup>52</sup> Cour EDH, Gde ch., 23 juin 2016, *Baka c/ Hongrie*, n° 20261/12.

<sup>53</sup> « "Index", principal site d'information indépendant de Hongrie, est menacé », *Le Monde*, 23 juillet 2020.

<sup>54</sup> Rapport du 6 avril 2014 de l'OSCE, [[www.osce.org/odihr/elections/117205?download=true](http://www.osce.org/odihr/elections/117205?download=true)] ; « Le gouvernement hongrois accusé de modifier à son profit la loi électorale », *Le Monde*, 2 novembre 2012.

<sup>55</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, CDL-AD (2019)004, 19 mars 2019.

<sup>56</sup> CJUE, 2 avril 2020, *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. C-715/17, C-718/17 et C-719/17.

d'asile<sup>57</sup> et leur accès au juge<sup>58</sup>.

Le gouvernement hongrois s'est aussi attaqué aux organisations non gouvernementales recevant des financements étrangers. En effet, depuis 2017, ces organisations doivent s'enregistrer, déclarer et publier le montant de l'aide venant de donateurs étrangers ainsi que le nom de ces derniers. La Cour de justice a récemment jugé que cette loi créait des mesures restrictives de nature discriminatoire et qu'elle constituait aussi un manquement aux articles 7, 8 et 12 de la Charte des droits fondamentaux<sup>59</sup>.

Le 30 mars 2020, le Parlement hongrois a voté une loi permettant au Premier ministre Viktor Orbán de légiférer sur tous les sujets par décret, et octroyant les pleins pouvoirs au Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. L'état d'urgence et les pleins pouvoirs ont pris fin le 16 juin, mais ont laissé place à un autre régime d'exception, appelé « état de crise médicale », où le Premier ministre pourra de nouveau légiférer par décret en cas de reprise de l'épidémie sur autorisation de la directrice générale de la santé<sup>60</sup>.

Si, en Hongrie, la remise en cause de l'État de droit se fait par une transformation globale de l'organisation de la société, en Pologne, elle se caractérise surtout par une remise en cause du pouvoir judiciaire par le président Andrzej Duda.

**3.2.2. – La mainmise sur le pouvoir judiciaire par le gouvernement polonais en violation de l'État de droit.** En Pologne, les menaces envers l'État de droit ont débuté avec l'élection de Andrzej Duda le 6 août 2015. Le parti du Président, « Parti droit et justice » (PiS), souhaite contrôler l'ensemble du pouvoir judiciaire.

Dès l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, un « bras de fer constitutionnel<sup>61</sup> » a débuté concernant la nomination des juges du Tribunal constitutionnel intervenue juste avant le changement politique. Le Président a refusé de recevoir la prestation de serment permettant aux juges d'entrer en fonction et le Parlement a élu de nouveaux juges, proches de la majorité. Dans le même temps, plusieurs amendements concernant l'organisation et la composition du Tribunal constitutionnel ont été promulgués. Ils ont permis d'imposer un quorum au tribunal et une majorité des deux tiers pour adopter des décisions. Le Tribunal a désormais l'obligation de traiter les affaires dans l'ordre dans lequel elles ont été enregistrées. Le Parlement (*Sejm*) a aussi le pouvoir de se prononcer sur les révocations anticipées et les procédures disciplinaires sont engagées par le Président et le ministre de la Justice. De plus, le Président a refusé la publication au *Journal officiel* d'une décision du Tribunal constitutionnel, déclarant inconstitutionnel l'amendement du 28 décembre 2015. La Commission de Venise a détaillé et analysé l'ensemble de ces mesures<sup>62</sup> et a conclu que l'effet cumulé de l'ensemble des modifications entrave gravement l'efficacité du Tribunal constitutionnel et qu'il n'est donc plus en mesure « d'assumer de manière effective son rôle

---

<sup>57</sup> CJUE, Gde ch., 14 mai 2020, *FMS, FNZ, SA, SA Junior*, aff. C-924/19, C-925/19 PPU.

<sup>58</sup> CJUE, 19 mars 2020, *LH*, aff. C-564/28,.

<sup>59</sup> CJUE, Gde ch., 18 juin 2020, *Commission c/ Hongrie*, aff. C -78/18.

<sup>60</sup> « En Hongrie, Viktor Orbán met fin à ses pleins pouvoirs », *Le Monde*, 28 mai 2020.

<sup>61</sup> M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2017, n° 2, p. 308.

<sup>62</sup> Commission de Venise, Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, CDL-AD(2016)001, 11 mars 2016.

de gardien de la Constitution<sup>63</sup> ». Ces mesures constituent une menace pour l'État de droit, le bon fonctionnement du système démocratique et les droits de l'Homme.

L'ensemble des juridictions polonaises a par la suite été soumis à l'exécutif. Le gouvernement a fait promulguer plusieurs lois<sup>64</sup> portant atteinte à l'indépendance de la Cour suprême, des juridictions ordinaires et du Conseil national de la magistrature.

La Commission européenne est très active sur la question *via* ses recommandations<sup>65</sup>, l'enclenchement de la procédure de l'article 7<sup>66</sup>, mais aussi par les procédures en manquement qu'elle a engagées et qui ont permis à la Cour de condamner la Pologne pour l'atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire à deux reprises, en juin et en novembre 2019<sup>67</sup>.

Toujours dans le cadre de sa politique de limitation du pouvoir judiciaire, le Président polonais a promulgué le 4 février dernier une loi<sup>68</sup> visant à interdire à l'ensemble des magistrats tout acte à caractère politique et notamment toutes résolutions qui exprimeraient une hostilité envers les autorités de la République. Cette réforme leur interdit aussi de formuler des critiques à l'égard du système politique national. Ils sont désormais dans l'obligation de déclarer leur appartenance à des associations, des partis politiques ou même leur activité sur Internet. Cette nouvelle loi marque une avancée supplémentaire vers la fin de l'indépendance de la justice en Pologne.

Par ailleurs, d'autres libertés et droits fondamentaux sont bafoués par la Pologne comme par exemple la liberté de la presse<sup>69</sup> ou le droit des demandeurs d'asile<sup>70</sup>.

À la suite d'un scrutin très serré, mettant pourtant en exergue le désaccord d'une partie de la population polonaise<sup>71</sup>, le Président sortant Andrzej Duda a été réélu en juillet 2020, ce qui ne semble pas être de bon augure pour le respect de l'État de droit dans ce pays.

Ainsi, alors que deux de ses États membres semblent s'affranchir de l'une des valeurs fondamentales et fondatrices, il appartient à l'Union européenne de trouver un moyen de faire cesser ces violations.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> V. not. K. BLAY-GRABARCYZK, « Les mécanismes de suivi à l'épreuve de la pratique : l'exemple de la Pologne », *RTD Eur.*, 2019, p. 321-335 ; L. PECH et S. PLATON, « Menace systémique envers l'État de droit en Pologne : entre action et procrastination », *Question d'Europe*, n° 451, 13 novembre 2017.

<sup>65</sup> Commission européenne, Recommandation 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146.

<sup>66</sup> Commission européenne, Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne concernant l'État de droit en Pologne, COM(2017)835, 20 décembre 2017.

<sup>67</sup> CJUE, Gde ch., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619-18 ; CJUE, Gde ch., 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18 ; CJUE, ord., 8 avril 2020, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19 R.

<sup>68</sup> « Pologne : le président a promulgué la loi répressive dénoncée par les juges », *RFI*, 5 février 2020, [<http://www.rfi.fr/fr/europe/20200205-pologne-justice-loi-repressive-juges-promulguée>].

<sup>69</sup> V. en ce sens Commission européenne, Recommandation 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne, *JOUE* n° L 217 du 12 août 2016, p. 53, point 67 ; K. BLAY-GRABARCYZK, « Les mécanismes de suivi à l'épreuve de la pratique : l'exemple de la Pologne », *RTD Eur.*, 2019, p. 321-335 ; Euractiv, « Les journaux en Pologne sont dans une situation intenable », 22 février 2017.

<sup>70</sup> CJUE, 2 avril 2020, *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. C-715/17, C-718/17 et C-719/17.

<sup>71</sup> « En Pologne, le président sortant Andrzej Duda réélu à la tête d'un pays coupé en deux », *Le Monde*, 17 juillet 2020.



#### 4. – La pérennité du respect de l'état de droit, un enjeu fondamental pour l'Union européenne

Il apparaît indispensable pour l'UE de réagir face à ces remises en cause graves de l'État de droit par la Pologne et la Hongrie. L'Union ne peut accepter d'être mise en péril et de voir un de ses fondements bafoué. Étant devenue une construction politique, cela viderait les traités de substance en faisant échouer plusieurs mécanismes de coopération. D'autre part, un effet domino est possible, car la « crise de l'État de droit » menace d'autres membres de l'Union.

En effet, le Traité d'Amsterdam, repris par le Traité de Lisbonne, a consacré les fondements de l'Union européenne, au nombre desquels l'État de droit<sup>72</sup>. Cet article, « socle fondateur de l'Union européenne<sup>73</sup> », met l'accent sur ces « valeurs communes, comprises comme irréductibles et fondamentales pour la société européenne<sup>74</sup> ». Au sein de l'Union, l'État de droit revêt donc une importance « vitale<sup>75</sup> ». En effet, il s'agit, d'une part, d'une condition d'adhésion à l'Union européenne (art. 49, TUE) et, d'autre part, d'une condition à la bonne réalisation de l'Union car il conditionne le principe de confiance mutuelle, comme l'a rappelé la Cour de justice dans son avis 2/13<sup>76</sup>.

La Commission souligne dans l'une de ses propositions<sup>77</sup> que le respect de l'État de droit n'est pas qu'une condition à la protection des valeurs de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Il permet de protéger le marché intérieur et les opérateurs économiques qui doivent avoir la certitude d'être traités sans discrimination et dans le respect de la loi. Ce principe de confiance mutuelle permet la coopération entre les États membres, qu'elle soit judiciaire (en matière civile et pénale), policière, ou économique. Le respect de l'État de droit et donc de la confiance mutuelle, conditionnent le maintien d'un espace sans frontières intérieures<sup>78</sup>.

Il apparaît dès lors que le non-respect de l'État de droit, fondement de l'Union européenne, par certains de ses États membres est une menace pour l'Union tout entière. De telles violations compromettent le projet d'intégration et risquent de montrer la voie à d'autres États remettant déjà en cause l'État de droit<sup>79</sup>. Par ailleurs, l'exportation du modèle européen dans les pays tiers se fait par la promotion de l'État de droit dans les relations extérieures<sup>80</sup>. La légitimité de l'Union paraît ainsi en danger si elle n'est pas en mesure de

---

<sup>72</sup> Traité sur l'Union européenne, art. 2.

<sup>73</sup> Fr. SUDRE, « La Communauté européenne et les droits fondamentaux, vers un nouveau système de protection des droits de l'Homme », *JCP G*, 1998, I, 100.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> L. PECH et S. PLATON, « Menace systémique envers l'État de droit en Pologne : entre action et procrastination », *Question d'Europe*, n° 451, 13 novembre 2017.

<sup>76</sup> CJUE, 18 décembre 2014, *Avis 2/13*, EU:C:2014:2454, point 168.

<sup>77</sup> Commission européenne, Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne concernant l'État de droit en Pologne, COM(2017)835, 20 décembre 2017, points 11 à 14.

<sup>78</sup> Commission européenne, Proposition préc., point 191.

<sup>79</sup> Parlement européen, L'État de droit en Roumanie, 2018/2844(RSP), 13 novembre 2018 ; Parlement européen, Situation en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption dans l'Union, notamment à Malte et en Slovaquie, 2018/2965(RSP), 28 mars 2019.

<sup>80</sup> Art. 9 de l'Accord de Cotonou, « Éléments essentiels concernant les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques » ; art. 96 de l'Accord de Cotonou, « Éléments essentiels — Procédure de consultation et mesures appropriées concernant les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'État de droit ».

garantir en son sein le respect de ces mêmes valeurs.

## **5. – Problématique**

La remise en cause de l'État de droit en tant que valeur est un défi capital auquel est aujourd'hui confrontée l'Union européenne. Elle met en lumière le rôle fondamental de l'Union et de ses institutions dans la promotion et la protection de ses valeurs, ainsi que la nécessité pour elle de disposer d'outils efficaces pour répondre aux violations et parvenir à rétablir une situation de respect de ses valeurs.

La situation actuelle en Pologne et en Hongrie amène à se demander : l'Union européenne est-elle en mesure de réagir efficacement aux violations systématiques de l'État de droit par deux de ses États membres ? Comment, par le biais de ses institutions, l'Union peut-elle appréhender la crise de l'une de ses valeurs fondatrices, tout en conservant la légitimité nécessaire pour agir ?

La « crise de l'État de droit » appelle avant tout une réaction politique par le biais de la Commission Européenne, gardienne des traités, ainsi qu'une réaction du Conseil Européen nécessaire pour mettre en œuvre la procédure de sanction visant à lutter contre ces dérives (Première partie).

Néanmoins, l'absence, ou à tout le moins la faiblesse des résultats des mécanismes politiques jusqu'alors, ont poussé la Cour de justice de l'Union à agir et à développer une jurisprudence protectrice de l'État de droit. Cette action a cependant besoin d'être complétée par une action politique unifiée (Deuxième partie).

## **PREMIÈRE PARTIE. – LA RÉACTION POLITIQUE À LA CRISE DE L'ÉTAT DE DROIT : UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE MAIS DÉCEVANTE ET LIMITÉE**

L'Union européenne fait face depuis dix ans à ce qui a été qualifié de crise de ses valeurs caractérisée par une remise en cause constante de l'État de droit. Cette dernière a révélé les faiblesses des institutions qui semblent dans l'incapacité de mettre en œuvre de manière efficace le mécanisme de sanction de l'article 7 (Chapitre I). La Commission, en réponse aux obstacles entourant l'article 7, a créé un nouveau mécanisme préventif et coopératif dont le but est d'apporter des solutions en concertation avec l'État visé (Chapitre II).

### **CHAPITRE I. – LE NOUVEAU CADRE POUR L'ÉTAT DE DROIT : UN RENFORCEMENT BIENVENU POUR RÉPONDRE AUX MENACES SYSTÉMIQUES PESANT SUR L'ÉTAT DE DROIT**

Le nouveau cadre pour l'État de droit, adopté en 2014, témoigne d'une réelle volonté de changement de la part de la Commission. Ce mécanisme, bien que novateur, reste subordonné à la volonté de l'État mis en cause dans la procédure (Section I). La première utilisation contre la Pologne a mis en lumière les freins auxquels s'est heurtée la Commission, le bilan n'est donc pas satisfaisant (Section II).

#### **SECTION I. – UN MÉCANISME BASÉ SUR LE DIALOGUE CONDITIONNÉ PAR LA COOPÉRATION DE L'ÉTAT VISÉ**

Ce mécanisme propose un nouveau cadre d'action pour lutter contre la remise en cause de l'État de droit au sein des États membres et d'apporter des éléments de définition de l'État de droit (I). Après sa création, il a très rapidement été utilisé par la Commission pour répondre aux mesures adoptées en Pologne (II).

##### **I. – L'apport du nouveau cadre pour l'État de droit quant à la définition même de l'État de droit**

L'État de droit est une valeur fondatrice de l'Union européenne selon l'article 2, TUE. Or, comme il a été expliqué précédemment, un flou persiste autour de cette notion quant à sa définition au sein de l'Union européenne. En effet, les traités fondateurs ne comportent aucune définition de l'État de droit. La Commission, lorsqu'elle a adopté sa communication « Nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit<sup>81</sup> », a pris le soin de définir l'État de droit et de mettre en lumière l'importance que son respect revêt pour l'UE. Pour expliquer la finalité de ce nouveau mécanisme, elle fait le constat que les menaces visant l'État de droit ne peuvent être combattues efficacement par les instruments existants, notamment à cause des seuils d'activation « très élevés » des mécanismes de l'article 7. Dès lors, il apparaît que ce nouveau mécanisme est conçu pour intervenir en amont, avant le déclenchement de l'article 7. Il a pour objectif de « trouver une solution avec l'État membre concerné, afin d'y empêcher l'apparition d'une menace systémique envers l'État de droit ». La définition de

---

<sup>81</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM(2014)158.

l'État de droit est en droit de l'Union assez nouvelle, et cette communication de la Commission constitue la première définition claire de la notion<sup>82</sup>. La définition s'inspire des critères donnés auparavant par la Commission de Venise. L'État de droit est ainsi défini par six principes : la légalité, la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, l'indépendance et l'impartialité des juridictions, un contrôle juridictionnel effectif, le respect des droits fondamentaux et l'égalité devant la loi. La Commission souligne deux éléments fondamentaux<sup>83</sup> de cette notion : d'une part, l'État de droit est un principe constitutionnel doté d'un contenu à la fois formel et matériel ; d'autre part, le respect de l'État de droit est intrinsèquement lié à celui de la démocratie et des droits fondamentaux, ils ne peuvent exister l'un sans l'autre.

Comme le soulignent L. Pech et D. Kochenov, une définition de la notion de « menace systémique » manque pour la compréhension complète du nouveau mécanisme<sup>84</sup>. La communication donne l'exemple de « l'adoption de nouvelles mesures ou de l'existence de pratiques répandues dans les autorités publiques, et de l'absence de voies de recours à l'échelon national ». Il aurait été utile de définir plus précisément cette notion et de la comparer à celle de violation systémique de l'article 7. Au vu de l'utilisation du nouveau cadre pour l'État de droit, il semblerait que les menaces soient présentes avant les violations, tout comme le mécanisme qui intervient au préalable, avant la mise en œuvre de l'article 7. Ce ne sont pas des violations mineures et elles doivent avoir un caractère répété dans le temps, sans que le seuil ne soit trop exigeant non plus, pour amener au déclenchement de la procédure.

## **II. – La procédure de mise en œuvre du mécanisme et sa première utilisation à l'encontre de la Pologne**

Le nouveau cadre comporte un processus en trois étapes qui doit se déclencher s'il existe des indices clairs de menaces systémiques. Tout au long de la procédure, certains principes tels que le dialogue, l'évaluation objective, l'égalité de traitement entre États membres et l'indication de mesures concrètes doivent gouverner.

La première étape se caractérise par une évaluation de la Commission. Cette dernière doit, durant cette phase, rassembler et étudier toutes les informations utiles lui permettant d'apprécier s'il existe des indices clairs de menace systémique. Elle peut s'appuyer sur les rapports et études d'institutions tierces, telles que l'Agence des droits fondamentaux ou la Commission de Venise. Si la Commission arrive à la conclusion qu'une situation menace l'État de droit, elle lance alors un dialogue avec l'État visé. Ce dernier a le droit, et est incité à répondre et à coopérer conformément au principe de coopération loyale prévu à l'article 4, § 3, TUE. Le 13 janvier 2016, la Commission a débuté cette phase d'évaluation de la situation en Pologne. Elle a par la suite émis un avis non public le 1<sup>er</sup> juin 2016. Le caractère confidentiel est important, qu'il faudra souligner.

La seconde étape débute si la première phase de dialogue n'a pas débouché sur une solution satisfaisante. La Commission adresse alors à l'État visé par la procédure une recommandation dans laquelle elle reprend tous les éléments objectifs caractérisant la

---

<sup>82</sup> L. PECH et D. KOCHENOV, « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d'Europe*, n° 356, 11 mai 2015.

<sup>83</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », COM(2014)158, p. 4.

<sup>84</sup> L. PECH et D. KOCHENOV, préc., p. 5.

menace systémique et les mesures utiles pour remédier à la situation. La Commission a adressé à la Pologne sa première recommandation le 27 juillet 2016<sup>85</sup>. La Pologne était notamment sommée de mettre en œuvre les décisions du Tribunal constitutionnel de décembre 2015<sup>86</sup> relatives à l'élection des juges d'octobre (proches du nouveau gouvernement), de publier et exécuter la décision du 9 mars 2016<sup>87</sup> ainsi que toutes les décisions ultérieures. Par ailleurs, il était demandé que les futures décisions du Tribunal constitutionnel polonais fassent l'objet d'une publication automatique et qu'elles ne soient pas soumises à la volonté du pouvoir exécutif. La recommandation incitait par ailleurs à mettre en conformité les réformes de la loi relative au Tribunal constitutionnel, avec les décisions de cette juridiction ainsi qu'avec les recommandations faites par la Commission de Venise<sup>88</sup>.

La troisième étape est un suivi de la recommandation par la Commission. Cette dernière doit vérifier les mesures prises par l'État membre, et au besoin continuer le dialogue à ce sujet. Si les résultats ne sont pas satisfaisants, la Commission doit envisager de passer à l'étape suivante, le recours à l'article 7, TUE.

À la suite de la première recommandation, les autorités polonaises ont clairement affiché leur désaccord et leur hostilité<sup>89</sup>. Comme un pied de nez à la recommandation, quelques jours avant qu'elle ne soit publiée, le gouvernement a adopté une autre loi continuant de réduire l'indépendance du Tribunal constitutionnel<sup>90</sup>. Suivant le processus prévu par la Commission et au vu de l'attitude du gouvernement polonais, l'article 7 aurait pu être activé. Cependant, la Commission n'a pas suivi cette voie et a adopté une recommandation complémentaire<sup>91</sup>, en prenant note de l'absence de progrès et de la menace que constituaient les nouvelles lois adoptées et en dénonçant la procédure de nomination du nouveau président du Tribunal. La Pologne a une nouvelle fois refusé de dialoguer. En réponse, la Commission a demandé l'avis aux États membres dans une réunion du Conseil. Ils l'ont, à cette occasion, simplement incité à continuer le dialogue avec la Pologne<sup>92</sup>. Une troisième recommandation de la Commission a suivi le 26 juillet 2017<sup>93</sup>, étendant les griefs aux nouvelles réformes concernant l'ensemble du pouvoir judiciaire. La réponse de la Pologne

---

<sup>85</sup> Commission européenne, Recommandation 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'État de droit en Pologne, *JOUE* n° L 217 du 12 août 2016, p. 53.

<sup>86</sup> Affaire n° K35/15, 9 décembre 2015 : le Tribunal constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité de la révision du 19 novembre 2015. Il a déclaré inconstitutionnelle l'élection des trois nouveaux juges. Le tribunal a jugé que le mandat des juges doit prendre effet à compter de leur élection et non pas au jour de leur prestation de serment. Le délai pour entendre la prestation de serment a été déclaré inconstitutionnel, tout comme la possibilité pour le président et le vice-président d'effectuer plusieurs mandats.

<sup>87</sup> Affaire n° 47/15 du 9 mars 2016 : le Tribunal constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'amendement du 28 décembre 2015 imposant notamment un quorum de 13/15, des décisions prises à la majorité des 2/3 des membres, le traitement des affaires dans l'ordre chronologique.

<sup>88</sup> Commission de Venise, Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, CDL-AD(2016)001, 11 mars 2016.

<sup>89</sup> L. PECH et S. PLATON, « Menace systémique envers l'État de droit en Pologne : entre action et procrastination », *Question d'Europe*, n° 451, 13 novembre 2017, p. 4-5.

<sup>90</sup> Pour une analyse détaillée, v. Commission de Venise, Pologne – Avis sur la loi relative au Tribunal constitutionnel, CDL-AD(2016)026-f, 14 octobre 2016.

<sup>91</sup> Commission européenne, Recommandation concernant l'État de droit en Pologne et complétant la recommandation 2016/ du 27 juillet 2016. COM(2016)8950.

<sup>92</sup> L. PECH et S. PLATON, préc., p. 4.

<sup>93</sup> Commission européenne, Recommandation concernant l'État de droit en Pologne et complétant les recommandations 2016/1374 et 2017/146, *JOUE* n° L 228 du 2 septembre 2017, p. 19.

fut, sans surprise, un refus de se conformer aux recommandations<sup>94</sup>.

Après ces nombreuses recommandations restées sans effet, la Commission s'est (enfin) décidée à activer l'article 7, § 1, le 20 décembre 2017<sup>95</sup>.

## **SECTION II. – UNE TENTATIVE DE DIALOGUE PEU FRUCTUEUSE EN GUISE DE PREMIER BILAN DU MÉCANISME DU NOUVEAU CADRE POUR L'ÉTAT DE DROIT**

Pour cette première et unique mise en œuvre du nouveau cadre pour l'État de droit, la Commission a multiplié les recommandations, sans parvenir à instaurer un réel dialogue avec la Pologne (I). En parallèle, l'Union européenne a développé plusieurs outils et organes ayant pour but d'appuyer la lutte contre la remise en cause de l'État de droit, mais ceux-ci n'ont pas le pouvoir nécessaire pour apporter une solution à la situation (II).

### **I. – Une tentative de dialogue par la Commission restée à sens unique**

Le nouveau cadre pour l'État de droit n'a été déclenché qu'une seule fois, pour l'heure, à l'égard de la Pologne. En l'espèce, il convient de remarquer que la pratique s'est un peu écartée de la théorie car plusieurs recommandations ont été faites à la Pologne, avant que la Commission élabore une proposition pour déclencher l'article 7, § 1. La Commissaire de la justice et des droits fondamentaux avait elle-même qualifié cette nouvelle procédure de « pré-article 7<sup>96</sup> », visant à apporter une réponse aux violations de façon plus rapide et efficace, le but étant de ne pas laisser une situation de crise s'installer. Or sa mise en œuvre à l'encontre de la Pologne a eu pour effet de retarder le déclenchement de l'article 7<sup>97</sup> qui était attendu après la première recommandation qui n'a pas été suivie par la Pologne. Alors que le mécanisme avait pour but de stopper une crise avant qu'elle ne s'étende, il n'a finalement pas eu l'effet escompté et a plutôt permis à la Pologne de continuer ses réformes du système judiciaire en s'opposant formellement à la position de la Commission, sans être inquiétée. Cette attitude de défiance a amené le Parlement européen à intervenir par le biais d'une résolution ayant pour but d'inciter la Commission à agir<sup>98</sup>. Il a donc fallu attendre dix-sept mois entre la première recommandation et la proposition de la Commission afin d'activer l'article 7. Le constat est clair : les recommandations n'ont ni permis de contenir la situation, ni permis de la rétablir. Ce mécanisme, qui est un mécanisme de coopération, est seulement susceptible de fonctionner si l'État membre est lui aussi dans une dynamique de dialogue et de collaboration. Or, lorsque qu'un État contrevient délibérément aux valeurs de l'Union européenne, il est difficile d'imaginer un dialogue constructif avec celui-ci, à moins d'un changement de cap du gouvernement (ou un changement de gouvernement tout court).

Un point mérite d'être souligné : la Pologne et la Hongrie, qui font l'objet de notre étude, sont aujourd'hui en situation de remise en cause constante de l'État de droit. Cependant, seule la Pologne a fait l'objet de cette procédure. Le nouveau cadre pour l'État de

---

<sup>94</sup> Communiqué du ministère des Affaires étrangères, [<http://bit.ly/2iEulXG>].

<sup>95</sup> Commission européenne, Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'État de droit 2017/0360, COM(2017) 835, 20 décembre 2017.

<sup>96</sup> V. REDING, «A New Rule of Law Initiative », conférence de presse, Parlement européen, 11 mars 2014.

<sup>97</sup> D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition "morte" », *Rev. aff. eur.*, 2019, n° 1, p 43.

<sup>98</sup> Parlement européen, Résolution sur la situation en Hongrie, 2017/2931(RSP), 15 novembre 2017.

droit n'a pas été activé contre la Hongrie alors même que le Parlement européen en avait fait la demande<sup>99</sup>, suite au débat visant à rétablir la peine de mort en Hongrie. Comme le soulignent M. Waelbroeck et P. Oliver<sup>100</sup>, cette « différence de traitement » s'explique notamment par deux facteurs. Tout d'abord, la Constitution hongroise a été modifiée en respectant le droit national contrairement à ce qui a été fait par la Pologne. D'autre part, d'un point de vue politique, le Fidesz, parti du Président hongrois Viktor Orbán, appartient au groupe politique PPE (Parti populaire européen), qui est le groupe parlementaire majoritaire au Parlement européen dont font aussi partie Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Ursula von Der Leyen et d'autres commissaires européens. Cet aspect n'explique pas entièrement la situation et ne la justifie pas non plus mais mérite d'être souligné. L'avancement des procédures de sanction à l'égard des deux États est aujourd'hui similaire dans les deux pays, comme nous le verrons par la suite. Là encore, la comparaison permet d'affirmer que le nouveau cadre pour l'État de droit n'a pas eu d'effet, étant donné que la Pologne continue de violer l'État de droit tout comme la Hongrie, contre laquelle la procédure de 2014 n'avait pas été activée.

Le principal mécanisme mis en place pour faire face à la remise en cause de l'État de droit au sein de l'Union n'a pas eu le résultat escompté lors de sa première mise en œuvre. En outre, alors même que la Commission réitère la nécessité d'une prise en compte de la situation à un stade précoce<sup>101</sup>, elle n'a pas appliqué son propre mécanisme de manière uniforme. En parallèle, afin de répondre au mieux à cette problématique, d'autres outils ont été développés afin d'évaluer au mieux les comportements des États à l'origine des manquements.

## **II. – Le développement utile mais encore insuffisant d'outils pour compléter les lacunes du dialogue politique**

Les mesures préventives se sont considérablement développées ces dernières années. Depuis 2013, par le biais du Semestre européen et du Tableau de bord de la justice de l'Union européenne, l'Union a établi une surveillance régulière de l'indépendance, de la qualité et de l'efficacité des systèmes judiciaires des États.

Le Semestre européen est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'Union. Les États doivent aligner leurs politiques économique et financière sur les objectifs arrêtés au sein de l'Union. Il y a trois axes de travail : la mise en œuvre de réformes structurelles, dont l'amélioration de la justice et la lutte contre la corruption, les politiques budgétaires et la stimulation de l'investissement.

Le Tableau de bord de la justice est un outil comparatif qui vise à promouvoir l'effectivité de la justice sur la base de données objectives, notamment fournies par Eurobaromètre<sup>102</sup>. Un thème est fixé chaque année. En 2018, selon ce rapport dont le thème était « Le rôle majeur des systèmes judiciaires dans la défense de l'État de droit et des valeurs de l'Union », l'indépendance est restée stable dans deux tiers des États membres mais en

---

<sup>99</sup> Parlement européen, Résolution sur la situation en Hongrie, 2015/2700(RSP), 10 juin 2015, point 12.

<sup>100</sup> M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2017, n° 2, p. 329.

<sup>101</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, « Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union, Plan d'action », COM(2019) 343, 17 juillet 2019.

<sup>102</sup> Commission européenne, *The 2020 EU Justice Scoreboard*.

Pologne et en Hongrie notamment, il y a une très forte baisse de l'indépendance en raison de l'ingérence d'autres pouvoirs. Le Tableau de 2019 était un aperçu des régimes disciplinaires des magistrats et des garanties pour empêcher le contrôle politique des décisions judiciaires, dont la conclusion était le besoin de protéger sans relâche et de façon plus approfondie l'indépendance judiciaire. Ce tableau de bord sera par ailleurs l'outil d'appui principal à la publication d'un rapport annuel sur l'État de droit que la Commission publiera fin septembre 2020, qui mettra en lumière les évolutions significatives dans les États et au niveau de l'Union ainsi que les meilleures pratiques tout en recensant les problèmes récurrents<sup>103</sup>.

L'Agence des droits fondamentaux, créée en 2017, a pour rôle de fournir des conseils basés sur des éléments factuels. Durant l'étape de l'évaluation par la Commission, nécessaire à la mise en œuvre du nouveau cadre pour l'État de droit, celle-ci peut s'appuyer sur les rapports de cette agence. Malgré cela, son influence et ses compétences sont très limitées. En effet, elle ne peut émettre des « avis » à l'attention des États membres que lorsqu'ils « mettent en œuvre le droit communautaire<sup>104</sup> ». Cela exclut les lois nationales hors domaine de compétence de l'UE. D'autre part, l'activité de l'agence est limitée aux « domaines thématiques » définis dans le cadre pluriannuel<sup>105</sup>. Cette liste ne fait mention ni de l'État de droit, ni de la liberté d'expression.

L'ensemble des outils décrits ci-dessus montrent la volonté de l'Union de développer un cadre de *soft law* complet pour répondre au défi du respect de l'État de droit. Néanmoins, ces mécanismes ont une lacune majeure : ils ne sont pas contraignants, et n'ont pour objectif que l'information et la coopération avec les États membres. Malheureusement, comme expliqué précédemment, cela ne peut avoir un impact positif réel que, si et seulement si, les États sont dans un objectif d'amélioration constante au vu des recommandations de l'Union. Ce n'est pas le cas de la Pologne et de la Hongrie, et il est donc plutôt regrettable de voir la Commission développer un nouveau rapport, dont l'effet concret sur la situation au sein de ces deux pays n'est pas assuré. Cette carence amène à se demander s'il ne s'agirait pas que de « gadgets<sup>106</sup> » qui ne permettent pas de débiter une réelle voie d'amélioration.

---

<sup>103</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, « Renforcement de l'État de droit au sein de l'Union, Plan d'action », COM(2019) 343, 17 juillet 2019.

<sup>104</sup> Art. 4, § 1, d), du règlement n° 168/2007, JOUE n° L 53 du 22 février 2007, p. 1.

<sup>105</sup> Art. 2 de la décision 2017/2269 établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2018-2022, JOUE n° L 326 du 9 décembre 2017, p. 1.

<sup>106</sup> Pour reprendre l'expression de MM. PLATON, PECH et KOCHENOV, « Ni panacée, ni gadget : le "Nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit" », *RTD Eur.*, 2015, p. 689-714.



## CHAPITRE II. – L'ARTICLE 7 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE, UNE PROCÉDURE DE SANCTION RESTÉE SANS EFFET

L'article 7 du TUE est la seule et unique procédure de sanction existant au sein de l'Union européenne en cas de non-respect des valeurs sur lesquelles celle-ci est fondée. Cet article comporte plusieurs procédures indépendantes entourées de conditions procédurales extrêmement strictes (Section I). À l'heure actuelle, les institutions européennes sont dans une impasse concernant sa mise en œuvre et la procédure s'avère totalement inefficace. Il est par conséquent nécessaire que l'Union se réinvente en trouvant une réponse politique unifiée aux remises en cause de l'État de droit, cette dernière pouvant, par exemple, prendre la forme de conditionnalité budgétaire (Section II).

### SECTION I. – LE CADRE D'ACTION STRICTEMENT LIMITÉ DE LA PROCÉDURE DE SANCTION EN CAS DE NON-RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

Au sein du texte, trois procédures cohabitent, deux se différencient par le degré de remise en cause des valeurs et la troisième est une procédure de suspension des droits (I). Les conditions procédurales spécifiques relatives à leur mise en œuvre sont différentes de celles auxquelles les institutions ont habituellement recours ; elles sont aussi plus strictes (II).

#### I. – Le champ d'application de la procédure de sanction : du risque à la violation

Le champ d'application de l'article 7 à proprement parler est très vaste et ne concerne pas uniquement une mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres. Cela signifie que l'article 7 peut être engagé en dehors des compétences de l'Union européenne contrairement à l'agence des droits fondamentaux. Si un État, dans le domaine de compétence nationale, commet des violations graves des valeurs de l'Union, alors il rentre dans le champ d'application de l'article 7. Cela s'explique assez aisément par l'objet de l'article 7 qui a pour but de sauvegarder les valeurs européennes ; il serait donc contreproductif de limiter cette procédure à une mise en œuvre du droit de l'Union.

La première procédure de l'article 7 est aussi la plus récente. Elle a été insérée par le Traité de Nice à la suite de la crise autrichienne<sup>107</sup>. C'est une procédure à visée préventive : elle permet de constater l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'article 2, TUE, et d'adresser des recommandations aux États membres concernés. Cette procédure ressemble quelque peu au nouveau cadre pour l'État de droit de la Commission, la différence se situant dans leur seuil d'activation. Celui prévu dans le nouveau cadre est décrit comme l'existence de « menaces systémiques » et, dans cet article, il s'agit de « risque clair de violation grave », ce qui correspond à un stade plus avancé.

Cette procédure peut être initiée par un tiers des États membres, la Commission ou le Parlement européen. Elle est donc ouverte à un grand nombre d'acteurs, ce qui facilite son activation<sup>108</sup>. Pour constater un risque clair de violation grave, l'approbation du Parlement

---

<sup>107</sup> T. WILDE D'ESTMAEL. « Les sanctions contre l'Autriche : motifs, objectifs, issues », *Critique internationale*, vol. 8, 2000, Diversité du capitalisme mondialisé, sous la direction de V. A. Schmidt, p. 6-12.

<sup>108</sup> D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition "morte" », *Rev. aff. eur.*, 2019, n 1, p. 42.

européen et un vote à la majorité des quatre cinquièmes des membres du Conseil de l'UE excluant l'État membre mis en cause est nécessaire. Le Conseil de l'UE a la possibilité d'adopter des recommandations à destination de l'État concerné, ce qui traduit une volonté de dialogue. Ce point constitue une différence notable avec la procédure du nouveau cadre pour l'État de droit de 2014, dans le cadre de laquelle la Commission a l'entière initiative et monopole pour constater l'existence d'un risque clair de violation.

Par ailleurs, l'article 7, § 1, n'est pas une condition pour passer à la procédure suivante. Ces deux procédures sont indépendantes et il était dans l'esprit du texte envisageable, si le risque clair de violation était dépassé, d'activer directement l'article 7, § 2, qui permet de constater l'existence d'une violation grave et persistante.

Les conditions de mise en œuvre de cette seconde procédure sont plus strictes que celles du nouveau cadre. L'initiative est réservée à la Commission plus un tiers des États membres. Le Parlement européen n'a plus d'initiative. La mise en œuvre de la procédure nécessite un vote à l'unanimité des membres du Conseil européen. La violation « grave et persistante » des valeurs de l'Union implique de constater un seuil élevé pour activer l'article 7, § 2. Pour D. Kochenov, il faut que l'on soit dans une situation de « capture constitutionnelle par les institutions des États membres, entraînant une paralysie de la démocratie libérale et rendant toute autocorrection par les institutions étatiques impossible<sup>109</sup> ».

En dehors du « *Name and Shame* », qui représente déjà une sanction en soi<sup>110</sup>, cette seconde procédure de l'article 7, § 2, a surtout pour but de permettre l'activation de l'article 7, § 3, permettant la suspension des droits. Celle-ci est donc conditionnée par l'aboutissement de l'article 7, § 2. Le Conseil de l'Union européenne statue par la suite à la majorité qualifiée renforcée<sup>111</sup>. Il n'y a pas de sanctions définies et le Conseil est assez libre dans le choix de celles-ci. Les sanctions peuvent être de nature économique (suspension des fonds européens) ou de nature politique (suspension du droit de vote au sein du Conseil). Cet article n'ayant encore jamais été mis en œuvre, il est assez difficile d'évaluer la portée qu'auraient ces sanctions. Enfin, les sanctions peuvent être levées ou modifiées par un vote à la majorité qualifiée au Conseil en vertu de l'article 7, § 4.

## **II. – Une mise en œuvre de la procédure de sanction improbable en raison des conditions procédurales difficilement atteignables**

L'article 7, de par l'importance et les conséquences qu'il peut avoir sur l'État membre et l'Union européenne elle-même, a très souvent été qualifié « d'option nucléaire<sup>112</sup> ». Son activation déroge aux règles procédurales habituelles, de l'initiative aux modalités de vote.

L'article 7, § 1, requiert un vote du Conseil de l'Union, à la majorité des quatre cinquièmes des membres. L'État membre qui fait l'objet de cette procédure est exclu du vote, ce qui signifie qu'il faut 21 votes en faveur de la reconnaissance d'un risque réel de violation

---

<sup>109</sup> D. KOCHENOV, préc., p. 45.

<sup>110</sup> R. TINIERE, « La délicate question de la détermination des sanctions pour violation de l'État de droit », in R. TINIERE et Fr. IPPOLITO (dir.), *Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe*, RTD Eur., 2019, p. 293-304.

<sup>111</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 354.

<sup>112</sup> J. M. DURÃO BARROSO, Discours sur l'État de l'Union, 12 septembre 2012.

grave. Ce seuil n'est *per se* pas impossible à atteindre mais, pour l'heure, il semble déjà insurmontable dans le cadre de la constatation à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie.

L'article 7, § 2, requiert l'unanimité au sein du Conseil européen pour constater l'existence d'une violation grave et persistante. L'abstention de certains membres ne fait pas obstacle à l'adoption de la décision. Ce seuil, le plus élevé qui existe, rend l'activation de cette procédure quasi impossible. L'État membre en cause est, évidemment, toujours exclu, mais la question de savoir si un État, contre lequel la procédure de l'article 7 a déjà été déclenchée, doit pouvoir voter se pose. Dans le cas où seul le membre mis en cause est privé de son droit de vote, il est probable que les États membres mis en cause dans une procédure similaire viennent s'opposer en soutien à leur compagnon de violation. Dans notre cas d'espèce, si l'article 7, § 2, venait un jour à être déclenché à l'égard de la Pologne, la Hongrie a d'ores et déjà annoncé qu'elle lui viendrait en aide en opposant son veto<sup>113</sup>. Il est donc nécessaire sinon même indispensable, pour conserver l'effet utile de la procédure, que l'ensemble des États sujets à une des procédures perdent leur droit de vote dans toutes les procédures concernant l'article 7<sup>114</sup>.

Par ailleurs, l'article 354, § 2, TFUE, qui définit la majorité requise au Conseil de l'Union pour l'adoption de sanctions est très strict. Elle nécessite l'accord de 72 % des membres du Conseil représentant 65 % de la population des États membres conformément à l'article 238, § 3, b.

En termes de procédures strictes, le Parlement européen ne déroge pas à la règle. En effet, dans le cadre de l'article 7, § 1, le Parlement donne son accord à la majorité absolue de ses membres. Par contre, dans le cadre de l'article 7, § 2, le Parlement doit donner son consentement par deux tiers de la majorité des voix exprimées, représentant la majorité des membres qui composent le Parlement conformément à l'article 354, § 4.

Le mécanisme de l'article 7 a été construit pour en faire une procédure d'intimidation, plutôt qu'une procédure simple à utiliser et permettant de résoudre la « crise des valeurs » à laquelle l'UE est actuellement confrontée. L'ensemble de la procédure requiert des majorités particulièrement élevées, ce qui indique que les États ont voulu se protéger d'un mécanisme accessible qui aurait permis de les pointer du doigt plus facilement et qu'ils se voient condamnés par l'Union européenne. Sans être trop pessimiste, l'analyse d'Yves Petit semble adaptée à la situation actuelle : « La réalité [de l'article 7] est que son activation est hautement improbable car, comme chacun sait, la dissuasion nucléaire est avant tout synonyme d'intimidation<sup>115</sup>. »

## **SECTION II. – UN CONSTAT D'INEFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE DE L'ARTICLE 7 À L'ORIGINE DU RECOURS À D'AUTRES SANCTIONS**

L'article 7, et notamment la seconde procédure, est difficile à mettre en œuvre en raison des modalités de vote. Cependant, cette difficulté pourrait être surmontée par la volonté politique des États membres qui fait malheureusement défaut à ce jour (I). Étant

---

<sup>113</sup> V. ORBAN, Discours du 22 juillet 2017, cité par L. PECH et S. PLATON, « Menace systémique envers l'État de droit en Pologne : entre action et procrastination », *Question d'Europe*, n° 451, 13 novembre 2017, p. 9.

<sup>114</sup> L. PECH et S. PLATON, préc., p. 9.

<sup>115</sup> Y. PETIT « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'État de droit », *Civitas Europa*, vol. 40, n° 1, 2018, p. 145-161.

donné que l'espoir de voir un jour l'article 7 aboutir – et produire des effets positifs sur la situation en Pologne et en Hongrie – est extrêmement minime, la suspension des fonds européens est, à l'heure actuelle, la sanction la plus discutée et envisagée (II).

### **I. – Le déclenchement de la procédure de sanction paralysé par le silence du Conseil**

Comme vu précédemment, la Commission a tardé à déclencher la procédure de l'article 7 et sa proposition « relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'État de droit<sup>116</sup> » date du 20 décembre 2017 et n'a toujours pas eu d'issue favorable au sein du Conseil. Le Parlement a d'ailleurs souligné l'inefficacité du mécanisme et constate qu'il n'a eu aucun effet positif<sup>117</sup> et que la situation s'est détériorée. Les autorités polonaises ont été entendues trois fois depuis le début de la procédure à leur rencontre ; pour autant, le Parlement déplore l'inefficacité : « L'incapacité du Conseil à utiliser efficacement l'article 7 continue de porter atteinte à l'intégrité des valeurs européennes communes, à la confiance mutuelle et à la crédibilité de l'Union dans son ensemble ».

En parallèle, alors que la dégradation de la situation hongroise a débuté en 2010, l'enclenchement de l'article 7, TUE, à son encontre a été initié par le Parlement européen par le rapport Sergentini le 4 juillet 2018<sup>118</sup> et se solde aussi à ce jour, et sans grande surprise, par une absence de réponse du Conseil. Le 14 mai 2020, le Parlement s'est ressaisi de la question, notamment au sujet de la législation d'urgence en Hongrie dû à la crise sanitaire. Il a été demandé d'établir des sanctions, en particulier la suspension des paiements et d'avancer sur la procédure de l'article 7<sup>119</sup>.

Alors que les autres institutions de l'Union se mobilisent avec plus ou moins de volontarisme, le Conseil ne semble jamais franchir le pas.

Tout d'abord, le pessimisme du Conseil, affiché depuis bien longtemps, se traduit notamment par l'avis négatif du service juridique du Conseil sur le nouveau cadre pour l'État de droit<sup>120</sup>. Il estime que la Commission a outrepassé ses compétences, le mécanisme mis en place n'étant pas, selon lui, compatible avec le principe d'attribution des compétences de l'article 5, TUE. L'avis du Conseil a été justement qualifié<sup>121</sup> comme procédant « d'une lecture superficielle et sélective des traités<sup>122</sup> ». La Commission étant en mesure de déclencher la procédure de l'article 7, il est de son office de définir un risque de violation grave des valeurs de l'Union, elle a donc déjà compétence pour enquêter sur ces violations dans le cadre de l'article 7.

---

<sup>116</sup> Commission européenne, Proposition de décision du conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, 2017/0360, COM(2017) 835, 20 décembre 2017.

<sup>117</sup> Parlement européen, Résolution sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie, 2020/2513(RSP), 16 janvier 2020.

<sup>118</sup> Parlement européen, Rapport relation à une proposition invitant le Conseil à constater conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union Européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, 2017/2131(INL), 4 juillet 2018.

<sup>119</sup> Parlement européen, Législation d'urgence en Hongrie et ses incidences sur l'état de droit et les droits fondamentaux (débat), 14 mai 2020.

<sup>120</sup> Conseil de l'Union européenne, Avis du service juridique n° 10296/14, 14 mai 2014.

<sup>121</sup> D. KOCHENOV et L. PECH, « Monitoring and enforcement of the rule of law in the European union: rhetoric and reality », *EU Const*, 2015, n° 11, p. 512.

<sup>122</sup> D. KOCHENOV, L. PECH et S. PLATON, « Ni panacée, ni gadget : le "nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit », *RTD Eur.*, 2015, p. 712.

Par ailleurs, et toujours dans une sorte de « dynamique d'inaction », le Conseil a adopté un « Dialogue entre tous les États membres au sein du Conseil en vue de défendre et de sauvegarder l'État de droit dans le cadre des traités<sup>123</sup> ». Ce dialogue ne semble pas à la hauteur du défi que représente la remise en cause de l'État de droit, son but étant seulement d'échanger sur un sujet donné une fois par an mais sans suite particulière<sup>124</sup>. Comme le souligne P. Oliver et M. Waelbroeck, après une analyse des comptes rendus de 2015 et 2016, « il ressort clairement que cet exercice est on ne peut plus minimaliste : il semblerait qu'aucune tentative n'a été faite de confronter les États membres à leurs défaillances dans le respect de l'État de droit<sup>125</sup> ». Le dialogue de 2019, toujours dépourvu de quelconques effets, ne permet pas d'aboutir à une conclusion différente<sup>126</sup>.

L'inefficacité du Conseil dans le cadre de cette procédure n'est plus à prouver. La Commission l'a d'ailleurs souligné<sup>127</sup>. Quelques brèves explications peuvent être données sans pour autant justifier cette inaction. Tout d'abord, cette procédure souffre d'un défaut notable : la décision d'infliger des sanctions symboliquement et politiquement très lourdes est confiée aux institutions en charge de représenter les intérêts des États, États qui sont susceptibles de les encourir<sup>128</sup>. Ce fonctionnement explique à lui seul l'immobilisme. Les États ont la crainte de « se retrouver un jour sur le banc des accusés », et préfèrent donc ne pas sanctionner leurs pairs. D'autre part, aucune obligation n'est faite dans l'article 7 de terminer la procédure et les États membres préfèrent par conséquent la laisser courir. Une raison économique se dissimule aussi derrière cette inaction : cette condamnation va à l'encontre du marché intérieur. Les États n'ont aucun intérêt à dénoncer politiquement et à sanctionner leurs principaux partenaires économiques (dont font partie la Hongrie et la Pologne)<sup>129</sup>. Ces éléments permettent d'affirmer qu'il existe très peu d'espoir de voir aboutir un jour la seule procédure pour lutter contre la violation de valeurs prévue dans les traités. La Commission et le Parlement ont pris note de cet échec et proposent aujourd'hui de se tourner vers des sanctions budgétaires en dehors du cadre de l'article 7.

## **II. – La conditionnalité budgétaire, un mécanisme de sanction envisageable à la mise en œuvre plus souple**

L'absence de résultats du dialogue politique engagé depuis quelques années, entraîne nécessairement les institutions à se tourner vers d'autres mécanismes permettant de lutter contre la dérive de l'État de droit. Les sanctions budgétaires sont régulièrement mises en avant sur ce point-là.

---

<sup>123</sup> Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse n° 16936/14, 3362<sup>e</sup> session, Affaires générales, Bruxelles, 16 décembre 2014, p. 20-21.

<sup>124</sup> Conseil de l'Union européenne, Document 15206/14 du 14 novembre 2014.

<sup>125</sup> M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2017, n° 2, p. 322.

<sup>126</sup> Conseil de l'Union européenne, Document 14173/19 du 19 novembre 2019.

<sup>127</sup> Commission européenne, Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union : État des lieux et prochaines étapes envisageables, COM(2019)163, 3 avril 2019.

<sup>128</sup> R. TINIERE, « La délicate question de la détermination des sanctions pour violation de l'État de droit », in R. TINIERE et Fr. IPPOLITO (dir.), *Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe*, RTD Eur., 2019, p. 293-304.

<sup>129</sup> D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition "morte" », *Rev. aff. eur.*, 2019, n 1, p. 36.

La Commission a proposé en 2018 un règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre<sup>130</sup>. Le respect des valeurs est une condition fondamentale permettant d'assurer la gestion financière saine et efficace des financements de l'Union selon cette proposition. Selon la Commission, ce règlement aura un double effet : protéger les valeurs de l'article 2, TUE, d'une part, et protéger le budget de l'Union, d'autre part. Conformément à l'article 5 de la proposition, la Commission aurait l'initiative et le monopole des mesures de sanctions budgétaires. Elle soumettrait une proposition d'acte d'exécution au Conseil, qui serait réputée adoptée sauf s'il la rejette dans un délai d'un mois. Le silence du Conseil vaut dès lors acceptation, ce qui permettrait de contourner l'immobilisme dont il est accusé de souffrir. Le Parlement a pris acte de cette proposition en l'amendant, notamment en prenant part à la prise de décision<sup>131</sup>.

Le service juridique du Conseil a, sans surprise<sup>132</sup>, donné un avis négatif sur la proposition. Selon lui, elle empiète sur le champ d'action de la procédure de l'article 7 qui est une procédure complète et suffisante. Or l'article 7 n'est pas une procédure unique, ni le seul outil aux mains des institutions<sup>133</sup>. Le service juridique a aussi reproché à la Commission de ne pas avoir démontré qu'il existait un lien entre le respect de l'État de droit et l'exécution efficace du budget de l'Union. Selon ce dernier, les liens ne sont ni nécessaires, ni suffisants car, d'une part, des problèmes de gestion financière peuvent apparaître pour des raisons autres que les problèmes d'État de droit. D'autre part, les problématiques d'État de droit n'affectent pas toujours la gestion financière. Ces raisons invoquées par le Conseil apparaissent infondées, étant donné que la Commission propose de suspendre les fonds uniquement si les défaillances de l'État de droit compromettent la gestion financière et donc mettent en danger les intérêts financiers de l'Union. En rendant un tel avis, le Conseil va plus loin que son inaction habituelle sur la question, il cherche même à bloquer l'action des autres institutions<sup>134</sup>.

Une autre proposition a été faite au sein de la doctrine, qui consisterait à mobiliser la législation européenne relative aux fonds structurels<sup>135</sup>. En cas de non-respect des valeurs, les fonds européens seraient suspendus par la Commission car ils ne répondraient plus aux critères d'être « conformes à la législation applicable de l'Union<sup>136</sup> ». La conditionnalité

---

<sup>130</sup> Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, COM(2018) 324, le 2 mai 2018.

<sup>131</sup> Amendement par le Parlement européen, 17 janvier 2019, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre.

<sup>132</sup> L. PECH, K. LANE SCHEPPELE et D. KELEMEN, « Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism », 12 novembre 2018.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> G. HALMAI, « The possibility and desirability of rule of law conditionality », *Hague J Rule Law*, 11 juin 2018, cité par C. RIZCALLAH, « Le partage et le respect de valeurs communes : une question clé pour l'Union européenne ».

<sup>136</sup> Article 6 du règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésions, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

implique des risques<sup>137</sup>, notamment pour les citoyens européens dépendants de ces fonds. Pour contourner ce problème, les fonds pourraient être directement versés aux régions ou aux municipalités plutôt que de passer par le pouvoir central. Cette demande a déjà été formulée par certains maires<sup>138</sup>.

La dernière avancée en termes de conditionnalité budgétaire, et surtout la plus attendue, était l'accord sur le plan de relance et le budget européen dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Le sommet des chefs des États membres s'est déroulé du 17 juillet au 21 juillet dernier. Dans les conclusions du Conseil européen, la protection des intérêts financiers conformément aux valeurs de l'article 2 est répétée à plusieurs reprises<sup>139</sup>. Au sujet du cadre financier pluriannuel, rien n'a définitivement été acté. Il a simplement été prévu qu'un régime de conditionnalité visant à protéger le budget soit introduit. La Commission aura pour rôle de proposer des mesures en cas de manquement, adoptées par la suite par le Conseil à la majorité qualifiée. On peut déplorer qu'il ait seulement été convenu que le Conseil européen reviendrait rapidement sur la question. Au vu de la volonté politique dont font preuve les États membres depuis le début, il est permis de douter de l'activisme futur de cette institution. D'autre part, assez étonnamment, les deux « camps » se sont réjouis de l'accord trouvé, alors que leurs points de vue sont divergents. Ainsi Charles Michel et Ursula von der Leyen se sont félicités de l'accord trouvé<sup>140</sup>, alors que la « Hongrie et la Pologne crient victoire<sup>141</sup> ». Les conclusions sont vagues, loin de ce qui avait été proposé par la Commission, et le dispositif doit encore être complété par la suite. C'est donc, encore une fois, une avancée en demi-teinte qui ne garantit pas une réelle conditionnalité budgétaire dans les prochaines années.

La volonté politique est défaillante, sinon même parfois inexistante, dans la lutte contre la remise en cause de l'État de droit par la Hongrie et la Pologne. Le nouveau cadre pour l'État de droit n'a pas eu les effets escomptés, l'article 7 est une procédure à l'arrêt total et la conditionnalité budgétaire est encore incertaine. Le constat est plutôt morose. Dans le même temps, la Cour de justice de l'Union s'est cependant révélée être la principale alliée dans cette lutte, en jouant le rôle du « dernier soldat debout<sup>142</sup> » avec le développement d'une jurisprudence protectrice de l'État de droit.

j

---

<sup>137</sup> C. RIZCALLAH, « Le partage et le respect de valeurs communes : une question clé pour l'Union européenne », in D. REYNIE (dir.), *L'opinion européenne en 2018*, Paris, Éditions Marie B., 2019.

<sup>138</sup> « Quatre capitales d'Europe centrale s'unissent face aux populistes », *La Presse*, 16 décembre 2019, [<https://www.lapresse.ca/international/europe/2019-12-16/quatre-capitales-d-europe-centrale-s-unissent-face-aux-populistes>].

<sup>139</sup> Conclusions du Conseil européen, 17 au 21 juillet 2020, pp. 7 et 15.

<sup>140</sup> Conférence de presse de Charles Michel, 21 juillet 2020, « Les aides de l'UE conditionnées au respect des principes démocratiques : une première », *Huffington Post*, 21 juillet 2020, [<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>].

<sup>141</sup> « Plan de relance européen : la Hongrie et la Pologne crient victoire », *Le Monde*, 21 juillet 2020.

<sup>142</sup> D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition « morte », *Rev. aff. eur.*, 2019, n° 1, p. 36.

## **DEUXIÈME PARTIE. – L’ACTIVISME DE LA COUR DE JUSTICE DE L’UNION EUROPÉENNE : UN SOUTIEN AU RESPECT DE L’ÉTAT DE DROIT CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS NOTABLES**

Au vu de l’insuffisance des réactions politiques, la Cour de justice de l’UE a utilisé l’obligation de protection juridictionnelle effective afin de pouvoir condamner les États dans le cadre de recours en manquement initiés par la Commission (Chapitre I). Les premières difficultés qu’elle a rencontrées concernant l’indépendance des juridictions dans le cadre du mandat d’arrêt européen, puis les renvois préjudiciels se sont étendus aux remaniements de la justice (Chapitre II).

### **CHAPITRE I. – LA PROTECTION DE L’ÉTAT DE DROIT PAR LA JURISPRUDENCE AUDACIEUSE DE LA COUR DE JUSTICE DE L’UNION EUROPÉENNE**

L’État de droit et plus particulièrement l’indépendance judiciaire sont protégés au sein de l’Union européenne grâce à l’article 19, § 1, TUE, qui impose aux États l’obligation d’assurer une protection juridictionnelle effective (Section I). Au vu de l’activisme de la Cour, les juridictions nationales ont suivi le même chemin en incitant la juridiction européenne à se prononcer sur l’obligation d’indépendance et ses conséquences (Section II).

#### **SECTION I. – L’ARTICLE 19, § 1, ET SON OBLIGATION D’ASSURER UNE PROTECTION JURIDICTIONNELLE EFFECTIVE COMME BOUCLIER CONTRE LES ATTEINTES À L’ÉTAT DE DROIT**

Après une occasion manquée lors d’un recours contre la Hongrie au sujet de l’abaissement de l’âge de la retraite, la Cour a rendu un arrêt qui constituait une alerte à destination de la Pologne (I), qui multipliait de son côté des modifications de son système judiciaire contraires au droit de l’Union (II).

##### **I. – Une jurisprudence devenue ambitieuse après un premier échec**

Le recours en manquement a été utilisé relativement tôt dans le cadre de la lutte contre les tentatives de sabotage de l’État de droit. En effet, la Commission a exercé un recours dès 2012 contre la Hongrie à la suite de son adoption d’une mesure d’abaissement de l’âge de départ à la retraite des juges, procureurs et notaires. Dans cette affaire, la Cour a manqué l’occasion de s’en saisir efficacement et a négligé les enjeux sous-jacents<sup>143</sup>. En effet, elle a dû répondre à la question de savoir si la mesure abaissant l’âge de départ à la retraite des magistrats était contraire à la directive sur l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail qui interdit toute discrimination fondée sur l’âge<sup>144</sup>. Cette mesure avait une implication bien plus importante<sup>145</sup>, car elle avait pour effet le départ anticipé à la retraite de 236 juges et 79 procureurs, dont des juges de la Cour suprême. En dehors du fait que cela conduisait à une discrimination, cette mesure impliquait surtout une remise en cause du

---

<sup>143</sup> B. DELZANGLES, « Les affaires hongroises ou la disparition de la valeur “intégration” dans la jurisprudence de la Cour de justice », *RTD Eur.*, 2013 p. 215.

<sup>144</sup> Directive 2000/78/CE.

<sup>145</sup> B. DELZANGLES, préc., p. 208.



principe de l'indépendance de la justice et plus largement de l'État de droit, et il y avait donc un enjeu politique fort. Lors de l'introduction du recours en manquement, la Commission a demandé une procédure accélérée<sup>146</sup>, acceptée par le président de la Cour<sup>147</sup>, mais qui n'a malheureusement pas été accompagnée de mesures conservatoires.

Dans son arrêt du 6 novembre 2012<sup>148</sup>, la Cour constate le caractère discriminatoire des mesures hongroises, et vient dans un second temps vérifier si elles sont nécessaires et proportionnées, ce qui en l'espèce n'était pas le cas. Dans son raisonnement, la Cour ne mentionne pas le principe d'indépendance de la justice, alors même qu'il avait été soulevé par l'avocat général<sup>149</sup>. Cet arrêt n'a pas eu les conséquences attendues : bien que la législation hongroise ait été amendée, la plupart des juges n'ont pas été réintégrés<sup>150</sup>.

Il semblerait que la Cour a pris conscience de cet échec, car elle a opéré un réel changement de cap quelques années plus tard avec l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* du 27 février 2018<sup>151</sup>. Cet arrêt, qui de prime abord ne semblait pas revêtir une importance fondamentale, a été interprété comme le premier signe à l'encontre de la Pologne – et de la Hongrie – indiquant que la Cour allait réagir et condamner les réformes en cours du pouvoir judiciaire.

En l'espèce, les faits concernaient une législation portugaise réduisant la rémunération d'une série de fonctionnaires titulaires, dont notamment les juges de la Cour des comptes. L'association syndicale des juges portugais a introduit un recours demandant la restitution des sommes correspondant aux réductions de salaires en s'appuyant sur la protection juridictionnelle effective garantie à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux<sup>152</sup> et l'article 19, § 1, alinéa 2, TUE<sup>153</sup>. Ces mesures de réduction salariale avaient été prises dans le cadre d'une politique économique de rétorsion imposée par Bruxelles pour répondre aux impératifs de réduction du déficit excessif du budget de l'État portugais. La Cour a donc dû répondre à la question de savoir si le principe d'indépendance des juges s'opposait à des mesures générales de réduction salariale liées à l'élimination du déficit budgétaire.

Le raisonnement de la Cour s'est fait en plusieurs étapes. Tout d'abord, les valeurs communes énoncées à l'article 2, TUE, fondent le principe de confiance mutuelle et l'État de droit fait partie de ces valeurs. La Cour définit par la suite ce qu'est l'Union de droit. Il s'agit du concept de l'État de droit transposé<sup>154</sup> à l'Union, les justiciables ont ainsi le droit de contester en justice la légalité de toute décision ou acte national relatif à l'application à leur égard d'un acte de l'Union<sup>155</sup>.

---

<sup>146</sup> Conformément à l'article 23 bis du Statut de la CJUE.

<sup>147</sup> CJUE, ord., 13 juillet 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12.

<sup>148</sup> CJUE, 6 novembre 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12.

<sup>149</sup> J. KOKOTT, Conclusions sur *Commission c/ Hongrie* C-286/12, aff. C-286/12, 2 octobre 2012, point 54.

<sup>150</sup> S. PLATON, « [Le respect de l'État de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse](#) », RDLF 2019, chr. n° 36.

<sup>151</sup> CJUE, Gde ch., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c/ Tribunal de Contas*, aff. C-64/16.

<sup>152</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 47 : Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

<sup>153</sup> « Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».

<sup>154</sup> S. PLATON, « Les fonctions du standard de l'État de droit en droit de l'Union », in R. TINIERE et Fr. IPPOLITO (dir.), *Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe*, RTD Eur., 2019, p. 305-320.

<sup>155</sup> CJUE, 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, aff. C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 91 et 94.

Elle rappelle la valeur du principe de protection juridictionnelle effective, un droit protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (art. 6). Au sein de l'Union, c'est un principe général du droit qui est protégé par l'article 19, § 1, TUE, et par l'article 47 de la Charte. Pour autant, la Cour ne s'appuie pas sur la Charte pour dégager l'obligation de protection juridictionnelle et la mentionne uniquement, alors qu'elle aurait pu le faire en adoptant le même raisonnement que dans sa jurisprudence *Florescu*<sup>156</sup>.

La Cour rappelle que la garantie d'indépendance est inhérente à la mission de juger et qu'elle s'impose à tous les juges de l'Union et aux juges nationaux, ce qui permet d'assurer le respect du droit de l'Union. Ces garanties générales sont précisées et concrétisées dans l'article 19, § 1, TUE : c'est une concrétisation de la valeur de l'État de droit. Elle va définir les conditions permettant d'affirmer l'indépendance d'une juridiction<sup>157</sup>.

La Cour base son raisonnement uniquement sur l'article 19, § 1, car il vise tous les domaines couverts par le droit de l'Union, contrairement à l'article 47 de la Charte qui requiert une mise en œuvre du droit de l'Union<sup>158</sup>. Le champ d'application de l'article 19 est beaucoup plus large et cela a pour effet d'étendre considérablement l'office de la Cour. Ainsi, dès que le tribunal est susceptible de connaître une affaire concernant le droit de l'Union, l'exigence de l'article 19, § 1, doit être respectée. Cette exigence concerne quasiment la totalité des juridictions des États membres, ce qui a pour effet de créer « une nouvelle obligation générale pour les États membres de s'assurer que leurs juridictions sont indépendantes<sup>159</sup> ». C'est sur ce point que l'approche de la Cour constitue une « révolution<sup>160</sup> », car elle est désormais en mesure de contrôler le respect de l'indépendance de toutes les juridictions nationales.

La doctrine a vu dans cet arrêt la volonté de créer un précédent susceptible par la suite de permettre une condamnation des autorités polonaises<sup>161</sup>. La Cour « s'est érigée en garante du respect de l'État de droit au sein des États membres<sup>162</sup> ».

## **II. – Les premières décisions innovantes de la Cour de justice en réponse aux réformes du pouvoir judiciaire contraires au droit de l'Union**

Après que la Commission ait échoué sur le plan politique à rétablir le respect de l'État de droit en Pologne, elle a engagé plusieurs recours en manquement contre la Pologne et ses réformes judiciaires auprès de la CJUE.

Le premier concerne une loi adoptée le 20 décembre 2017 qui abaisse l'âge de départ

---

<sup>156</sup> CJUE, 13 juin 2017, *Florescu c/ Casa Judeteana de pensii Sibiu*, aff. C-258/14.

<sup>157</sup> CJUE, Gde ch., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c/ Tribunal de Contas*, aff. C-64/16, points 44-45.

<sup>158</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 51, § 1 : « Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives ».

<sup>159</sup> S. PLATON, « La justice européenne au secours de l'État de droit ? La Cour de justice de l'Union européenne, gardienne de l'indépendance des juges nationaux », *Journal d'actualité des droits européens*, 24 mai 2018.

<sup>160</sup> S. PLATON et L. PECH, « Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* », 13 mars 2018.

<sup>161</sup> *Ibid.* L. COUTRON, « En attendant la Pologne, la Cour au secours de l'indépendance des juges portugais... », *RTD Eur.*, 2019, p. 459.

<sup>162</sup> J. TEYSSÈDRE, « La judiciarisation du contrôle du respect de l'État de droit : la Cour de justice au chevet des juges nationaux », *RTD Eur.*, 2020, p. 23.

à la retraite des juges de la Cour suprême de 70 à 65 ans et habilite le président de la République à décider de façon discrétionnaire la prolongation de l'activité des juges au-delà de l'âge de retraite. Les juges doivent fournir à l'appui de leur demande un certificat de santé. La Commission a fait une demande de procédure accélérée de recours en manquement qui a été acceptée par la Cour<sup>163</sup> et cette dernière a aussi fait droit à la demande de mesures provisoires<sup>164</sup>. Les dispositions litigieuses ont été suspendues, les juges concernés par la mise à la retraite ont donc continué d'exercer leur fonction. Ceci constitue la première différence notable avec l'affaire *Commission c/ Hongrie* de 2012 où les juges avaient été mis à la retraite avant même le prononcé de l'arrêt.

Avant le prononcé de l'arrêt<sup>165</sup> du 24 juin 2019, la Pologne a abrogé la loi du 20 décembre 2017. Cependant, cette abrogation a eu lieu après le délai fixé par la Commission (au 14 septembre 2018) et, l'existence du manquement devant s'apprécier en fonction de la situation de l'État au terme du délai fixé par la Commission, le litige n'était donc pas privé d'objet.

Le premier grief concernait l'abaissement de l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême. La Cour définit en premier lieu l'applicabilité et la portée de l'article 19, § 1, alinéa 2, en se basant sur sa jurisprudence concernant les juges portugais. L'article 19 est une concrétisation de l'État de droit car il donne aux juridictions nationales et à la Cour de justice la charge de garantir la pleine application du droit de l'Union et la protection juridictionnelle effective. Il vise les domaines couverts par le droit de l'Union, et que les États membres mettent en œuvre ce droit ou non, ils ont l'obligation d'établir les voies de recours nécessaires pour une protection juridictionnelle effective.

En second lieu, la Cour définit les exigences que revêt l'indépendance des juridictions – qui fait partie intégrante du droit à un recours effectif. On distingue deux aspects sur ce sujet : dans l'ordre externe, la juridiction doit exercer ses fonctions en toute autonomie et sans lien hiérarchique ou de subordination. Dans l'ordre interne, les juges doivent être impartiaux : cela vise l'égalité de distance que doit avoir la juridiction entre les parties au litige. La Cour s'appuie aussi sur l'inamovibilité des juges qui est le corollaire de l'indépendance. Ce principe peut faire l'objet d'exceptions, si elles sont justifiées par un objectif légitime, or ce n'était pas le cas pour la Pologne. Comme le souligne Florence Benoit-Rohmer<sup>166</sup>, la Cour innove en ajoutant une condition supplémentaire, à savoir que les restrictions au principe d'inamovibilité doivent être justifiées et proportionnées mais qu'elles doivent aussi ne pas être de nature à jeter un doute légitime dans l'esprit des justiciables quant à l'impartialité et la neutralité politique des juges. La mesure d'abaissement de l'âge de la retraite des juges en Pologne porte donc atteinte à ce principe.

Le second grief concernait le pouvoir discrétionnaire du président de la République. La Cour reconnaît qu'il appartient aux États de décider si les fonctions judiciaires peuvent être prolongées au-delà de l'âge de la retraite et que ce pouvoir peut être détenu par le Président. Les conditions ne doivent en revanche pas porter atteinte à l'indépendance des juges. Or, en l'espèce, le caractère discrétionnaire de la décision, le fait qu'aucun critère objectif ne soit

---

<sup>163</sup> CJUE, ord., 15 novembre 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18.

<sup>164</sup> CJUE, Gde Ch., ord. Réf., 17 décembre 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18.

<sup>165</sup> CJUE, Gde Ch., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18.

<sup>166</sup> Fl. BENOIT-ROHMER, « Chronique Union européenne et droits fondamentaux – L'État de droit », *RTD Eur.*, 2020, p. 304.

vérifiable et que la décision ne soit pas motivée créent des doutes quant à l'atteinte à l'indépendance des juges.

Cet arrêt du 24 juin 2019 constitue la première condamnation pour la violation de l'État de droit par la Pologne. Cette condamnation va rapidement être suivie d'un second recours, cette fois à l'encontre de la législation portant modification de l'organisation des juridictions de droit commun.

La solution de l'arrêt de juin 2019 va être reprise dans le second arrêt<sup>167</sup> de la Cour de justice concernant cette fois la loi du 12 juillet 2017. Cette loi abaissait l'âge du départ en retraite des magistrats des juridictions de droit commun et des procureurs à 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Tout comme pour la réforme de la Cour suprême, le ministre de la Justice avait le pouvoir de prolonger les fonctions des juges. La Cour de justice a donc jugé que cela constituait une violation de l'article 157, TFUE, concernant l'égalité de rémunérations entre les hommes et les femmes, la directive 2006/54/CE protégeant l'égalité de traitement entre les deux sexes en matière d'emploi et de travail et l'article 19, § 1, al. 2, TFUE, en adoptant le même raisonnement que dans le précédent arrêt en se basant notamment sur le principe d'inamovibilité.

En outre, la Cour n'a pas été saisie sur les questions d'État de droit et d'indépendance du pouvoir judiciaire uniquement dans le cas de recours en manquement, elle l'a aussi été *via* les renvois préjudiciels, signe d'une véritable coopération entre les juges.

## **SECTION II. – LE MÉCANISME DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE : UNE COOPÉRATION INDISPENSABLE ENTRE LES JUGES NATIONAUX ET LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR GARANTIR LE RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT**

La question préjudicielle permet au juge national de demander à la Cour de justice de l'Union européenne une interprétation d'une norme du droit de l'Union. Dans le cadre de la remise en cause de l'État de droit, les juges ont posé plusieurs questions à la Cour de justice. Les juges polonais ont émis plusieurs questions préjudicielles concernant des réformes judiciaires et leur compatibilité avec l'obligation de protection juridictionnelle effective (I). Concernant le mécanisme de mandat d'arrêt européen, la question du maintien de la confiance mutuelle en cas de doute sur l'indépendance des juridictions nationales a été soumise à la Cour (II).

### **I. – Un appel à l'aide des juges nationaux polonais par le mécanisme de renvoi préjudiciel entendu par la Cour de justice de l'Union européenne**

Les procédures en manquement ont eu pour effet d'encourager les juges polonais à poser des questions préjudicielles à la Cour leur permettant d'asseoir leur position au niveau national. Dans la continuité des recours en manquement de l'année 2019, la Cour a dû répondre à la question posée par la Chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême polonaise<sup>168</sup>, pour déterminer si le litige relatif au départ à la retraite des juges qui relève en théorie de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême, pouvait être traité par elle, en écartant les règles de répartition de compétences juridictionnelles étant donné les

---

<sup>167</sup> CJUE, Gde ch., 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18.

<sup>168</sup> CJUE, Gde ch., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, aff. C-585/18, C-624/18, C-625/18.

doutes sur l'indépendance des membres de la nouvelle instance. Pour y répondre, la Cour ne va pas fonder son raisonnement sur l'article 19, § 1, TUE, combiné à l'article 2, mais sur l'article 47 de la Charte et va détailler l'ensemble des exigences d'autonomie et d'impartialité, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme<sup>169</sup>, qui découle du principe d'indépendance juridictionnelle. Elle relève que le droit de l'Union, conformément à l'article 47 et au principe de séparation des pouvoirs, impose l'indépendance des tribunaux à l'égard du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif<sup>170</sup>. Ainsi cela s'oppose à ce que les litiges concernant le droit de l'Union relèvent de la compétence exclusive d'une instance ne répondant pas aux critères d'un tribunal indépendant et impartial.

La Cour ne tranche pas en l'espèce la question posée par la juridiction de renvoi, mais lui donne les éléments permettant de constater l'absence d'indépendance. Dans un premier temps, le fait que les juges soient nommés par le président de la République ne permet pas en soi de douter de l'indépendance et de l'impartialité de la chambre si une fois en fonction ils ne sont soumis à aucune pression et ne reçoivent aucune instruction. L'intervention du Conseil national de la magistrature en amont, qui a pour rôle de proposer des juges en vue de leur nomination, permet d'encadrer le pouvoir du président, à la condition que cet organe soit indépendant. C'est à la juridiction de renvoi de déterminer cela, car la Cour se prononce uniquement sur l'interprétation du droit de l'Union. La juridiction de renvoi doit tenir compte des conditions de nomination des membres du Conseil national et de la façon dont ce dernier remplit son rôle de gardien de l'indépendance des juridictions. Il convient aussi de vérifier la possibilité de contrôle juridictionnel des propositions faites par ce Conseil national étant donné que les décisions de nominations ne sont susceptibles d'aucun recours.

Par rapport à la chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise, la Cour a souligné d'autres éléments, à savoir tout d'abord le contexte controversé dans laquelle elle a été mise en place<sup>171</sup>. D'autre part, cette chambre a une compétence exclusive pour les litiges ayant trait à la mise à la retraite des juges et elle doit être uniquement composée de nouveaux membres. La Cour en a conclu que, pris séparément, ces éléments ne sont pas forcément de nature à faire douter de l'indépendance de l'instance mais que cela est différent s'ils sont évalués ensemble. La Cour conclut en rappelant l'effet direct de l'article 47 de la Charte et, par conséquent, si la juridiction de renvoi estime que la chambre disciplinaire ne remplit pas les exigences d'indépendance contenues dans cet article, elle est tenue de laisser inappliquées les mesures législatives de répartition de compétence en vertu du principe de primauté de droit de l'Union<sup>172</sup>. La Cour, dans cet arrêt, confirme l'importance de la coopération avec les juridictions nationales et en particulier la Cour suprême polonaise ; elle affirme aussi son « souhait d'ériger la procédure préjudicielle en voie fondamentale de la judiciarisation du contrôle du respect de l'État de droit<sup>173</sup> ».

La Commission a suivi le pas et apporte son soutien aux juges nationaux polonais en déclenchant un nouveau recours en manquement le 25 octobre 2019. Elle soutient que le régime disciplinaire des juges contrevient aux exigences d'indépendance et d'impartialité de la chambre disciplinaire. Les juges sont sélectionnés par le Conseil de la magistrature dont

---

<sup>169</sup> CJUE, Gde ch., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, préc., points 117-123 et 128-130.

<sup>170</sup> CJUE, Gde ch., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, point 124.

<sup>171</sup> CJUE, Gde ch., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18.

<sup>172</sup> CJUE, Gde ch., *A.K. e.a.*, point 166.

<sup>173</sup> J. TEYSSÈDRE, « La judiciarisation du contrôle du respect de l'État de droit : la Cour de justice au chevet des juges nationaux », *RTD Eur.*, 2020, p. 34.

tous les membres sont élus par le Parlement. L'ordonnance du 8 avril 2020<sup>174</sup> fait suite à une demande de la Commission d'ordonner des mesures provisoires. Dans cette ordonnance, la Cour rejette les arguments d'irrecevabilité de la Pologne : selon cette dernière, l'organisation de la justice étant une compétence nationale, la Cour n'était pas compétente pour ordonner des mesures provisoires tendant à la suspension de l'application des dispositions litigieuses. La Cour étudie la possibilité de prononcer des mesures provisoires. Pour cela, deux conditions doivent être remplies : l'existence d'un *fumus boni juris* et le caractère urgent de la demande. La première condition est satisfaite si l'un des moyens invoqués par la partie n'est pas dépourvu de fondement sérieux. Pour l'affirmer, la Cour s'appuie sur ses jurisprudences précédentes. La seconde condition de l'urgence permet d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne se produise. Le fait que l'indépendance de la Cour suprême puisse ne pas être garantie est susceptible d'entraîner un grave préjudice au regard de l'ordre juridique de l'Union et, par conséquent, des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. La dernière étape du raisonnement est la mise en balance des intérêts ; la suspension de l'activité n'est pas un préjudice trop important pour la chambre disciplinaire et la suspension pour les justiciables a un effet négatif moindre que d'être jugé par un tribunal qui n'est pas indépendant. La Cour a ordonné à la Pologne de suspendre l'application des dispositions de la loi sur la Cour suprême et la compétence de la chambre disciplinaire.

Par cette ordonnance, les institutions de l'Union viennent en soutien des juges nationaux, ce qui apparaît plus que nécessaire au vu de l'attitude de la Pologne à la suite à l'arrêt du 19 novembre 2019 (*cf. infra*). Les juges polonais font de plus en plus appel à la Cour : dans un arrêt du 26 mars 2020<sup>175</sup>, la Grande chambre de la Cour rejette une question préjudicielle au motif que la question est trop large et que le lien de rattachement à l'article 19, § 1 est trop faible. La question était de savoir si l'article 19 faisait « obstacle à des dispositions qui augmentent considérablement le risque d'atteinte à la garantie d'une procédure disciplinaire indépendante à l'égard des juges en Pologne », en raison du « risque d'exploitation » de ce régime à des fins politiques. Selon la Cour, les questions avaient un caractère « trop général<sup>176</sup> ». Pour autant, il faut nuancer la portée de cet arrêt<sup>177</sup>, car si cette question avait été posée par une juridiction saisie de mesures disciplinaires adoptées à l'encontre des juges polonais, la question aurait très certainement été déclarée recevable. Cet arrêt rappelle simplement l'importance que la question ne soit pas de nature hypothétique, ce qui dénaturerait la nature du renvoi préjudiciel.

Pour autant, la Cour n'abandonne pas les juges polonais. La suite des recours en manquement lui donnera l'occasion de se prononcer sur la compétence de la chambre disciplinaire, mais aussi sur la nouvelle loi instaurant un nouveau régime disciplinaire pour les juges polonais<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> CJUE, ord., 8 avril 2020, aff. C-791/19.

<sup>175</sup> CJUE, Gde ch., 26 mars 2020, aff. C-558/18 et C-563/18.

<sup>176</sup> *Ibid.*, point 53.

<sup>177</sup> O. BAILLET, « Régime disciplinaire des magistrats et protection juridictionnelle effective devant la CJUE », *Dalloz Actualité*, 20 avril 2020.

<sup>178</sup> Communiqué de presse de la Commission, État de droit : la Commission européenne lance une procédure d'infraction pour préserver l'indépendance des juges en Pologne, [[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_20\\_772](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_772)].

## II. – L'épineuse question de la confiance mutuelle dans le cadre du mandat d'arrêt européen, mécanisme phare de la coopération entre États

Le principe de confiance mutuelle et le mécanisme de mandat d'arrêt européen sont étroitement liés. En effet, le second repose sur le premier. Le principe de confiance mutuelle a été développé dans l'avis 2/13<sup>179</sup> concernant l'adhésion de l'Union à la CEDH. La confiance mutuelle est justifiée par la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État partage avec tous les autres une série de valeurs sur lesquelles l'Union est fondée<sup>180</sup>. Ces valeurs, telles que la dignité humaine et l'État de droit, sont inscrites à l'article 2, TUE. Ce principe a une importance capitale car il impose « à chacun de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux<sup>181</sup> ». Dans le cadre du mandat d'arrêt européen, la reconnaissance des décisions des autorités judiciaires nationales aux fins de l'exercice de poursuites ou de l'exécution d'une condamnation dans un État membre est réalisée dans la quasi-totalité des cas, car il existe très peu de motifs de refus<sup>182</sup>. Cela est justifié par le principe de confiance mutuelle.

La Cour a ainsi développé dans sa jurisprudence des exigences d'ordre procédural pour respecter les droits de la défense<sup>183</sup>.

Dans le cadre de la remise en cause de l'État de droit, la Cour a dû répondre, dans l'arrêt *LM*<sup>184</sup>, à la question de savoir si un mandat d'arrêt européen devait être obligatoirement exécuté, malgré les défaillances systémiques d'un système judiciaire comme c'est le cas en Pologne. Cette question a été posée par la *High Court* irlandaise, qui demandait par ailleurs si les risques de violation du droit à un procès équitable sont caractérisés en l'espèce.

La Cour prend, dans un premier temps, le soin de rappeler l'importance du principe de confiance mutuelle et de reconnaissance mutuelle<sup>185</sup>. Elle continue en établissant le parallèle avec l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, dans lequel elle a établi que des limitations à ce principe peuvent être admises « dans des circonstances exceptionnelles<sup>186</sup> », à savoir le risque de traitement inhumain et dégradant. En l'espèce, la Cour décide d'appliquer un raisonnement similaire, en s'appuyant sur sa jurisprudence *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. Elle ne limite pas cette théorie des circonstances exceptionnelles au droit absolu mais l'élargit bien au droit à un procès équitable.

Elle considère donc « que l'existence d'un risque réel que la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen subisse, en cas de remise à l'autorité judiciaire d'émission, une violation de son droit fondamental à un tribunal indépendant et, partant, du contenu essentiel de son droit fondamental à un procès équitable, garanti par l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, est susceptible de permettre à l'autorité judiciaire d'exécution de s'abstenir, à titre

---

<sup>179</sup> CJUE, Avis 2/13, 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*.

<sup>180</sup> *Ibid.*, point 168.

<sup>181</sup> *Ibid.*, point 191.

<sup>182</sup> Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JOCE* n° L 190 du 18 juillet 2002, art. 3, 4 et 4 bis.

<sup>183</sup> C. RIZCALLAH, « La notion d'autorité judiciaire d'émission dans le cadre du mandat d'arrêt européen et la « procéduralisation » du principe de confiance mutuelle », *L'Observateur de Bruxelles*, n° 119, janv. 2020, p. 37.

<sup>184</sup> CJUE, 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU.

<sup>185</sup> Arrêt préc., points 35-38.

<sup>186</sup> CJUE, 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU, point 82.

exceptionnel, de donner suite à ce mandat d'arrêt européen, sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la décision-cadre 2002/584<sup>187</sup> ». Il revient donc à l'autorité d'exécution d'apprécier le risque réel de violation du droit à un procès équitable en appréciant l'indépendance des juridictions selon plusieurs critères d'ordre externe et d'ordre interne<sup>188</sup>. Le contrôle devant être réalisé par l'autorité judiciaire d'exécution requiert une seconde étape qui est celle de l'appréciation de manière concrète et précise, dans les circonstances de l'espèce, de l'existence de motifs sérieux et avérés que la personne recherchée courra ce risque<sup>189</sup>. La Cour prolonge en tout point sa jurisprudence *Aranyosi* en demandant à l'autorité judiciaire d'exécution un contrôle identique lorsque le droit à un procès équitable est en cause. Cet arrêt, qui constitue la première hypothèse de remise en cause du principe de confiance mutuelle dans le cadre des violations de l'État de droit, ne constitue pas pour autant une révolution.

---

<sup>187</sup> CJUE, 25 juillet 2018, *LM*, préc., point 59.

<sup>188</sup> *Ibid.*, points 63-67.

<sup>189</sup> *Ibid.*, point 68.



## CHAPITRE II. – L’ACTION LIMITÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS DE LA CJUE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L’ÉTAT DE DROIT

La Cour de justice a joué un rôle très important sinon même le plus important dans le combat pour le respect de l’État de droit par le biais des recours en manquement et celui des renvois préjudiciels. Elle a imposé une jurisprudence protectrice des droits fondamentaux. Cela n’est pas pour autant suffisant pour appréhender la situation dans son intégralité (Section I). Elle est par ailleurs mal armée pour faire respecter ses décisions, d’autant plus lorsque les États sont déterminés à bafouer l’État de droit (Section II).

### SECTION I. – UNE ACCUMULATION DE RECOURS FOCALISÉS SUR DES ASPECTS RESTREINTS NE PERMETTANT PAS D’APPRÉHENDER LA SITUATION GLOBALE DANS LES ÉTATS METTANT EN PÉRIL L’ÉTAT DE DROIT

La remise en cause de l’État de droit ne concerne pas une seule des obligations juridiques contenues dans les traités. Elle a en effet plusieurs facettes, ce qui rend difficile son appréhension par la Cour (I). Cette remise en cause, évaluée dans un cas précis, ne justifie pas pour autant la révision du principe de confiance mutuelle dans le cadre du mandat d’arrêt européen (II).

#### I. – La Cour de justice de l’Union européenne peu téméraire concernant le refus d’exécuter un mandat d’arrêt européen pour irrespect d’une composante de l’État de droit

Comme précédemment étudié, l’arrêt *LM*<sup>190</sup> est le premier arrêt dans lequel la Cour accorde la possibilité de refuser la procédure d’exécution du mandat d’arrêt dans l’hypothèse où la protection juridictionnelle effective n’est pas garantie. Il montre toute l’importance du respect de l’État de droit pour le fonctionnement de l’Union européenne et ses mécanismes de coopération entre États. Pour refuser l’exécution d’un mandat d’arrêt, la juridiction nationale doit se livrer à un double contrôle : évaluation du risque systémique, puis évaluation concrète de la situation.

La Cour, dans cet arrêt, évoque la procédure de sanction de l’article 7 et considère que les éléments contenus dans la proposition de la Commission<sup>191</sup> sont des éléments « particulièrement pertinents<sup>192</sup> ». Pour autant, ces éléments ne permettent pas d’exempter le juge de son obligation d’exécution du mandat d’arrêt, sauf motifs exceptionnels suite à une évaluation concrète. La procédure déclenchée par la Commission n’a donc aucun effet sur la procédure du mandat d’arrêt<sup>193</sup>, l’exécution est la règle, et cela tant que le Conseil européen n’a pas constaté une violation grave et persistante des valeurs énoncées à l’article 2, TUE, et que cette procédure n’a pas été suivie d’une décision du Conseil de l’Union de suspendre la décision-cadre instituant le mandat d’arrêt européen. La décision au titre de l’article 7, § 2, est encore loin, sinon même impossible ; il n’y a donc, et cela est regrettable, aucune systématisation de suspension du mandat d’arrêt alors même que la Pologne viole

<sup>190</sup> CJUE, 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU.

<sup>191</sup> Commission Européenne, « Proposition motivée conformément à l’article 7, paragraphe 1, du Traité sur l’Union européenne concernant l’État de droit en Pologne », COM(2017)835, 20 décembre 2017.

<sup>192</sup> *Ibid.*, point 61.

<sup>193</sup> C. RIZCALLAH, « Arrêt “LM” : un risque de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant s’oppose-t-il à l’exécution d’un mandat d’arrêt européen ? », *Journ. dr. eur.*, 2018, p. 350.

ouvertement l'obligation de protection juridictionnelle effective. Cette décision de la Cour peut se justifier par le fait qu'elle ne souhaitait pas outrepasser la procédure politique existante. Cependant, étant donné l'inaction du Conseil européen, la procédure du mandat d'arrêt européen ne sera très certainement jamais remise en cause de façon certaine au vu des conditions posées par la Cour. Ces conditions respectent le considérant de la décision-cadre qui ne fait aucune référence à la première procédure de l'article 7. Or force est de constater que cette dernière n'existait pas à la date de création du mandat d'arrêt. La Cour aurait donc pu interpréter les exceptions à la lumière de la nouvelle procédure qui a été déclenchée par la Commission<sup>194</sup>.

L'évaluation concrète de la situation doit se faire à la suite d'un dialogue entre l'autorité judiciaire d'exécution et l'autorité judiciaire d'émission qui doit communiquer « tout élément objectif sur les éventuelles modifications concernant les conditions de protection dans l'État membre d'émission de la garantie d'indépendance judiciaire, susceptible d'écarter l'existence de ce risque pour la personne concernée<sup>195</sup> ». Comme le relève C. Rizcallah, il est quelque peu paradoxal de demander à l'autorité judiciaire d'émission une coopération en fournissant des informations étant donné que c'est cette dernière qui est affectée par les défaillances systémiques. Ces informations peuvent aussi être fournies par les autorités centrales, qui, dans le cas de la Pologne, sont responsables des mesures portant atteinte à l'indépendance judiciaire. Les éléments fournis par l'ensemble des autorités polonaises ne permettront pas de conclure à un risque de violation du droit à une protection juridictionnelle effective dans le cas d'espèce.

Il aurait pourtant été souhaitable de remettre en cause la reconnaissance quasi systématique des jugements rendus par la Pologne, tant que cette dernière porte atteinte à l'indépendance de son système judiciaire. Cela aurait été en accord avec la jurisprudence de la Cour EDH, qui considère que « la répétition d'actes interdits par la Convention avec la tolérance officielle de l'État » rend toute procédure « vaine ou inefficace<sup>196</sup> ».

Dans une seconde affaire<sup>197</sup> concernant le mandat d'arrêt européen rendu le même jour, à la suite d'un renvoi préjudiciel d'une cour allemande concernant les conditions de détention en Hongrie, la Cour a même pris le parti d'insister dans le sens de l'exécution du mandat d'arrêt en rappelant que « le constat de l'existence d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant en raison des conditions générales de détention dans l'État membre d'émission ne saurait conduire, comme tel, au refus d'exécuter un mandat d'arrêt européen<sup>198</sup> ». La Cour se positionne donc favorablement envers l'exécution et privilégie la confiance mutuelle entre les États membres au détriment de l'assurance du respect des droits fondamentaux.

---

<sup>194</sup> Fr. IPPOLITO, « Quel contrôle du respect de l'État de droit ? *It takes two to tango !* », in R. TINIERE et Fr. IPPOLITO (dir.), *Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe*, RTD Eur., 2019, p. 273-291.

<sup>195</sup> CJUE, arrêt LM, préc., point 77.

<sup>196</sup> Cour EDH, Gde ch., 16 septembre 1996, *Chypre c/ Turquie*, n° 25781/94, § 99 ; *Akdivar e.a. c/ Turquie*, § 67.

<sup>197</sup> CJUE, 25 juillet 2018, *Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, aff. C-220/18 PPU.

<sup>198</sup> *Ibid.*, point 61.

## II. – L’appréhension partielle des violations systémiques de l’État de droit par la Cour de justice de l’Union européenne

Les recours en manquement intentés sur le fondement de l’article 258, TFUE, sont l’arme principale à disposition de la Commission et par conséquent de la Cour pour lutter contre les dérives polonaises et hongroises.,

Pour autant, ces recours en manquement ne peuvent être déclenchés par la Commission pour une violation de l’État de droit dans son ensemble, et donc pour une violation de l’article 2, TUE. En effet, ce dernier, bien qu’étant une disposition juridiquement contraignante, a un objectif déclaratoire et n’est donc pas justiciable. Les institutions, tout comme les particuliers, ne peuvent pas introduire une action contre un État membre pour non-respect de cet article uniquement. Par exemple<sup>199</sup>, Viktor Orbán a déclaré créer en Hongrie un État « illibéral », ce qui va à l’encontre des valeurs sur lesquelles sont fondées l’Union européenne. Pour autant, la Commission ne peut pas engager une procédure en manquement sur cette base-là.

Le recours en manquement a déjà été considérablement ouvert avec l’interprétation offerte par la Cour dans l’arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. Comme expliqué précédemment, l’obligation d’indépendance de l’article 19 s’applique à tous les domaines couverts par le droit de l’Union et pas simplement lorsqu’il y a une mise en œuvre de ce droit. Cette extension du champ d’application de l’obligation d’indépendance a permis de condamner la Pologne sur la base de l’article 19, § 1, ce qui n’avait pas été le cas dans le cadre du recours contre la Hongrie pour la mise à la retraite forcée des juges en 2012<sup>200</sup>. Bien que l’on puisse saluer ces condamnations, elles se sont faites au cas par cas, sur une réforme précise visant une juridiction précise et non pas sur l’ensemble de l’organisation du système judiciaire national. Il convient de constater que ces condamnations ne font d’ailleurs pas reculer la Pologne dans l’adoption de nouvelles mesures toujours plus attentatoires à l’indépendance de la justice<sup>201</sup>.

Même si la Commission ne manque jamais une occasion d’introduire un recours en manquement, ils ne permettent pas, à eux seuls, de répondre à l’ensemble des questions touchant l’État de droit. Pour citer un autre exemple, dans le cadre des droits des demandeurs d’asile, la Hongrie a été condamnée plusieurs fois ces derniers mois. La première condamnation concernait la loi hongroise d’irrecevabilité des demandes d’asile<sup>202</sup>, la seconde le refus de participer au mécanisme de relocalisation mis en place par l’Union européenne<sup>203</sup> et la dernière les conditions d’accueil des demandeurs d’asile<sup>204</sup>. La situation n’est donc pas appréhendée de manière globale, alors que d’autres mesures sont à dénoncer : par exemple, une campagne publicitaire anti-migrants a été mise en place durant l’année 2015<sup>205</sup> et une loi

---

<sup>199</sup> Exemple cité par L. PECH et D. KOCHENOV, « Renforcer le respect de l’État de droit dans l’UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d’Europe*, n° 356, 11 mai 2015.

<sup>200</sup> CJUE, 6 novembre 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12.

<sup>201</sup> Pologne : le président a promulgué la loi répressive dénoncée par les juges, *RFI*, 5 février 2020, [<https://www.rfi.fr/fr/europe/20200205-pologne-justice-loi-r%C3%A9pressive-juges-promulgu%C3%A9e>].

<sup>202</sup> CJUE, 19 mars 2020, *LH*, aff. C-564/28.

<sup>203</sup> CJUE, 2 avril 2020, *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. C-715/17, C-718/17, C-719/17.

<sup>204</sup> CJUE, 19 mars 2020 *LH*, aff. C-564/28, préc.

<sup>205</sup> C. NAOURI, « État de droit : la danse du paon hongrois », 20 mai 2020, [<https://www.eu-logos.org/2020/05/20/etat-de-droit-la-danse-du-paon-hongrois/>].

visant à criminaliser les personnes ou associations venant en aide aux réfugiés a été adoptée<sup>206</sup>.

Pour conclure, le recours en manquement est limité par la lettre de l'article 258, TFUE. Il faut qu'un État ait manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, ce qui exclut la violation des valeurs de l'article 2. Malgré tout, cela évite la dérive politique des condamnations, qui doivent être faites non pas par la Cour, mais par le Conseil européen grâce à la procédure de l'article 7. La carence des condamnations politiques reporte l'intégralité des besoins de réaction de l'Union européenne sur la Cour de justice qui n'est pas à même d'appréhender l'ensemble de la situation seule.

## **SECTION II. – LA FORCE EXÉCUTOIRE DE LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE EN DIFFICULTÉ FACE AUX ALÉAS POLITIQUES**

Bien que la Pologne et la Hongrie soient condamnées par la Cour, la mise en œuvre de ces condamnations reste aléatoire. Tout d'abord, la Cour ne contrôle pas automatiquement le suivi par les États suite aux prononcés de l'arrêt (I), ils restent donc conditionnés à la volonté étatique (II).

### **I. – Un suivi lacunaire des condamnations prononcées par la Cour de justice**

Les condamnations de la Cour ont grandement fait avancer la lutte de l'Union contre les dérives polonaises et hongroises. Malgré cela, elles ne constituent que la première partie du travail, la seconde étant de faire appliquer les décisions au niveau national. En effet, un arrêt de la Cour, aussi révolutionnaire soit-il, ne permet pas de contraindre l'État mis en cause d'exécuter la décision, car il n'est pas accompagné de sanctions, ni même de suivi permettant une pression politique.

Si l'État ne se conforme pas aux arrêts de la Cour, la Commission a la possibilité d'introduire une seconde requête conformément à l'article 260, § 2, al. 2, TFUE, procédure appelée manquement sur manquement. Cette requête a pour but de demander à la Cour d'imposer à l'État des amendes ou des astreintes. Cette procédure dans le cadre de la remise en cause de l'État de droit n'a pas été utilisée mais pourrait l'être en cas d'opposition formelle des gouvernements polonais et hongrois.

Pour établir un parallèle intéressant, toujours concernant la Pologne<sup>207</sup>, le gouvernement avait pris la décision de tripler le rythme d'exploitation de la forêt Białowieża qui est un site Natura 2000, protégé par le droit de l'Union. La Commission a donc engagé un recours en manquement, qu'elle a accompagné d'une demande d'ordonnance afin de faire suspendre les activités illégales. Le vice-président de la Cour a fait droit à la demande<sup>208</sup>, pour autant l'exploitation a continué. L'affaire a donc été renvoyée en Grande chambre, qui a rendu une seconde ordonnance<sup>209</sup>, réitérant la première solution, en ajoutant la possibilité d'établir le paiement d'au moins 100 000 euros par jour de non-respect de la décision. L'interprétation de la Cour est inédite, et étend ses compétences. En effet, elle a considéré que « s'il estime

---

<sup>206</sup> « La Hongrie adopte une loi interdisant aux ONG de venir en aide aux migrants », *Le Monde*, 20 juin 2018.

<sup>207</sup> CJUE, Gde ch., 17 avril 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-441/17R.

<sup>208</sup> CJUE, ord., 27 juillet 2017, aff. C-441/17R.

<sup>209</sup> CJUE, Gde ch., ord., 20 novembre 2017, aff. C-441/17R.

que les circonstances de l'affaire exigent que des mesures supplémentaires soient prises afin d'assurer l'efficacité des mesures provisoires demandées, le juge des référés est notamment compétent, au titre de l'article 279 TFUE, pour prévoir l'imposition d'une astreinte à un État membre pour le cas où celui-ci ne respecterait pas les mesures provisoires ordonnées<sup>210</sup> ». La première ordonnance avait été prononcée sept jours après la saisine de la Cour et avant même que la Pologne ne présente ses observations. C'est une réaction très rapide qui a permis d'adopter une position ferme afin de stopper le préjudice grave et irréparable<sup>211</sup>. Même si cela n'a pas suffi étant donné l'imposition d'astreinte par la suite, la Cour a réagi avec une grande rapidité à un problème qui, bien qu'il ne constitue pas directement une atteinte à l'État de droit, caractérise un refus affirmé de se conformer au droit européen et aux décisions de la Cour de justice<sup>212</sup>. La voie empruntée dans cet arrêt pourrait être transposée aux questions d'indépendance de la justice notamment. L'imposition d'astreinte pourrait aussi être un moyen détourné d'imposer des sanctions pécuniaires, étant donné l'impossibilité de le faire dans la décision de fond<sup>213</sup>.

L'imposition de sanctions financières visant à contraindre les États à respecter les arrêts de la Cour est pour l'heure hypothétique, alors même que l'application des décisions de la Cour par les États concernés n'est absolument pas garantie.

## **II. – La réception de la jurisprudence européenne par des États visés sauvant les apparences**

Bien qu'en désaccord avec la jurisprudence de la Cour, ce qui semble à première vue évident, les États ne s'opposent pas formellement et totalement à la jurisprudence européenne, ce qui peut être interprété comme une stratégie visant à ne pas alarmer les autres institutions. Le Premier ministre hongrois a d'ailleurs qualifié cela de « danse du paon<sup>214</sup> », qui permet sans accepter la politique et les décisions européennes de les respecter à première vue. Cela permet notamment à la Hongrie d'atténuer les critiques de ses partenaires européens.

À la suite des récentes condamnations, le gouvernement hongrois continue de faire profil bas en appliquant les décisions pour satisfaire les exigences européennes. C'est en tout cas ce qu'a déclaré Viktor Orbán<sup>215</sup>, après sa condamnation<sup>216</sup> concernant sa « loi anti-ONG » le 18 juin dernier. Cette loi visait à stigmatiser les organisations non gouvernementales financées par des dons étrangers, en obligeant ces dernières à les déclarer, à rendre public le nom des donateurs, et à se déclarer comme « organisation recevant de l'aide de l'étranger » sur leur site Internet. Selon la Cour, cette loi est « de nature à entraver la liberté de circulation des capitaux<sup>217</sup> » et est contraire à la liberté de réunion et d'association protégée par la

---

<sup>210</sup> CJUE, Gde ch., ord., 20 novembre 2017, aff. C-441/17R, point 118.

<sup>211</sup> M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2017, n° 2, p. 339.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 311.

<sup>213</sup> J. TEYSSÈDRE, « La judiciarisation du contrôle du respect de l'État de droit : la Cour de justice au chevet des juges nationaux », *RTD Eur.*, 2020, p. 31.

<sup>214</sup> Cité par Á. KOPPER *et al.*, « Logiques d'(in)sécurité en Hongrie. Gouverner par le droit et par l'exclusion dans un régime illibéral », *Cultures & Conflits*, 2019/1 (n° 113), p. 99-123.

<sup>215</sup> « La justice européenne casse la loi anti-ONG de Viktor Orbán », *Le Monde*, 18 juin 2020.

<sup>216</sup> CJUE, Gde ch., 18 juin 2020, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-78/18.

<sup>217</sup> *Ibid.*, point 57.

Charte<sup>218</sup>. De la même façon, bien que contestant l'arrêt de la Cour, la Hongrie a libéré trois cents demandeurs d'asile retenus dans des « zones de transit » après que ces détentions aient été jugées illégales par la Cour de justice<sup>219</sup>. Une autre affaire est pendante devant la Cour<sup>220</sup> : l'avocat général vient de rendre ses conclusions<sup>221</sup>, par lesquelles il propose à la Cour d'accueillir l'essentiel du recours de la Commission en constatant que la Hongrie a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union et, plus précisément, des directives « procédures », « accueil » et « retour ». La saga d'arrêts concernant les droits des demandeurs d'asile en Hongrie n'est pas finie, il ne reste plus qu'à espérer que le gouvernement gardera sa ligne de conduite, en respectant les décisions du juge européen.

Il n'y a pas non plus d'affrontement ouvert entre la Cour de justice et la Pologne, même si cette dernière continue ses réformes critiquables. À la suite des recours de la Commission<sup>222</sup> et de l'ordonnance de mesures provisoires<sup>223</sup>, le gouvernement polonais a promulgué une loi modificative rétablissant les juges de la Cour suprême mis à la retraite d'office<sup>224</sup>. Il s'est donc rétracté avant le prononcé de l'arrêt et a suivi les recommandations européennes. Malgré les condamnations, la Pologne a adopté une loi très controversée entrée en vigueur en février 2020<sup>225</sup>, qui crée une nouvelle infraction permettant d'adopter des sanctions à l'encontre des magistrats critiquant les réformes du système judiciaire. Alors que le premier accueil de l'arrêt<sup>226</sup> faisant suite à la question préjudicielle de la Cour suprême était plutôt favorable<sup>227</sup>, les réactions suivantes ont été en contradiction complète avec le droit de l'Union. En effet, dans l'arrêt du 19 novembre 2019, la Cour laisse le soin à la Cour suprême de Pologne d'évaluer elle-même l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire et ne statue pas sur le fond de l'affaire. La Pologne a donc salué la position de la Cour de justice, qu'elle a estimé être moins intrusive concernant son organisation judiciaire. La Cour suprême avait la lourde tâche de statuer sur l'indépendance et la nomination des nouveaux juges. La Chambre du travail et des assurances sociales de la Cour suprême a ainsi rendu un arrêt, dans lequel elle établit que la chambre disciplinaire ne constitue pas une juridiction indépendante selon les critères fournis par la Cour de justice<sup>228</sup>. Cela n'a malheureusement eu aucun effet, car non seulement la chambre disciplinaire a continué d'exercer dans les mêmes conditions<sup>229</sup>, mais en plus, la loi interdit aux magistrats de statuer sur des affaires concernant d'autres juges<sup>230</sup>.

---

<sup>218</sup> CJUE, Gde ch., 18 juin 2020, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-78/18, point 119.

<sup>219</sup> CJUE, 19 mars 2020, *LH*, aff. C-564/28 ; CJUE, 14 mai 2020, *GC, FMS, FNZ, SA, SA Junior*, aff. C-924/19 et C-925/19 PPU.

<sup>220</sup> CJUE, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-808/18.

<sup>221</sup> European Migration Law, « Actualités : 25 juin 2020, Conclusions de l'avocat général – Aff. C-808/18 ».

<sup>222</sup> CJUE, Gde ch., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18 ; CJUE Gde ch., 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18.

<sup>223</sup> CJUE, Gde ch., ord., 17 décembre 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18.

<sup>224</sup> Loi du 19 novembre 2018 portant modification de la loi sur la Cour suprême, *DZ. U.*, 2018, poz. 2507.

<sup>225</sup> « En Pologne, la drôle de guerre des juges », *Le Monde*, 24 janvier 2020.

<sup>226</sup> CJUE, Gde ch., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, aff. C-585/18, C-624/18 et C-625/18.

<sup>227</sup> « Le gouvernement polonais se félicite d'un arrêt mesuré de la Cour de justice de l'UE », *Le Monde*, 20 novembre 2019.

<sup>228</sup> Fl. BENOIT-ROHMER, « Chronique Union européenne et droits fondamentaux – L'État de droit », *RTD Eur.*, 2020, p. 309.

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> « En Pologne, la drôle de guerre des juges », *Le Monde*, 24 janvier 2020.

La Commission a de nouveau déclenché une procédure de manquement le 29 avril dernier<sup>231</sup> à l'encontre de cette loi liberticide qui met en péril le mécanisme de renvoi préjudiciel.

Comme un autre pied de nez à l'Union, le Parlement polonais a approuvé la nomination des nouveaux membres du Tribunal constitutionnel le 21 novembre 2019<sup>232</sup>. Deux des trois nouveaux membres sont des anciens parlementaires du parti au pouvoir. Ce sont donc des personnalités politiques qui soutiennent le gouvernement et qui ont participé aux premières réformes judiciaires, qui ont été nommées au sein du Tribunal constitutionnel, lequel a fait l'objet d'une bataille judiciaire lors de l'arrivée au pouvoir du PiS. Cette nomination suit la ligne de conduite du gouvernement qui ne cesse de saper les principes d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire.

L'indépendance du pouvoir judiciaire au sein des États reste aujourd'hui un cheval de bataille de la Cour dans le cadre de la remise en cause de l'État de droit. La Pologne et la Hongrie ne se sont pas résolues à faire marche arrière en respectant les obligations européennes mais tentent encore et toujours de les contourner.

---

<sup>231</sup> Commission, Communiqué de presse, « État de droit : la Commission européenne lance une procédure d'infraction pour préserver l'indépendance des juges en Pologne », 29 avril 2020 ; « Bruxelles s'inquiète à nouveau pour l'État de droit et la présidentielle en Pologne », *Le Monde*, 29 avril 2020.

<sup>232</sup> *Euractiv*, « En Pologne, les nominations de juges crispent un peu plus Bruxelles », 26 novembre 2019.

## CONCLUSION

La Cour de justice a permis de dépasser au moins sur le plan juridique l'immobilisme des institutions politiques. Ses condamnations ont amené la Pologne et la Hongrie à faire marche arrière sur certaines réformes contraires au droit de l'Union.

Le futur, quant au respect de l'État de droit au sein des États membres, est cependant très incertain. En effet, si ces États continuent dans la voie d'une opposition persistante aux décisions de la Cour, cette dernière n'a pas les moyens d'imposer le respect de l'État de droit dans son intégralité. Le conflit débordera de la sphère juridique pour s'imposer de nouveau dans le champ politique. Les institutions devront alors agir de manière plus concrète et plus concluante que par le passé.

Le mécanisme de l'article 7, TUE, est aujourd'hui dans une impasse et, s'il n'est pas théoriquement impossible d'en sortir, cela semble tout de même peu envisageable. L'Union a besoin de se renouveler et d'adopter des mécanismes aptes à faire face aux défis actuels. Lors de la création du mécanisme de protection des valeurs, les États pensaient que la menace de sanction et le dialogue seraient suffisants à imposer un respect de l'article 2, TUE. Les États polonais et hongrois ont réussi sans peine à prouver le contraire.

Certaines propositions ont émergé dans la doctrine, visant à modifier les traités afin de créer de nouvelles procédures plus efficaces.

Une des propositions consiste en la création d'une « Commission de Copenhague<sup>233</sup> », qui aurait pour rôle d'évaluer le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux, d'effectuer des recommandations, qui, si elles ne sont pas suivies, seraient assorties de sanctions financières imposées par la Commission. Malheureusement, il semble aujourd'hui impensable que la Pologne et la Hongrie votent favorablement à une modification des traités, car, pour reprendre l'expression de MM. Kochenov et Pech, cela « équivaldrait à demander aux dindes de voter pour le repas de Noël<sup>234</sup> ».

D'autres propositions souhaitent renforcer le rôle de la Cour de justice, en étendant sa compétence ou en « fédéralisant » la Charte et en passant outre le champ d'application de l'article 51<sup>235</sup>.

Même si la Cour ne peut pas effectuer d'interprétation *contra legem* de la Charte, elle peut adopter une interprétation extensive d'une disposition, comme elle l'a fait avec l'article 19 pour étendre son champ de compétence sur les questions d'État de droit.

Les propositions et les perspectives ont en commun le fait de s'écarter de l'article 7, qui a brillé par son inefficacité. Il est aujourd'hui plus qu'urgent pour les institutions de l'Union d'agir de concert afin de trouver une solution durable sans pour autant mener à une marginalisation de ces États qui serait contraire à l'objectif initial de l'Union européenne.

---

<sup>233</sup> Proposition expliquée par M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cah. dr. eur.*, 2017, n° 2, p. 330.

<sup>234</sup> L. PECH et D. KOCHENOV, « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d'Europe*, n° 356, 11 mai 2015.

<sup>235</sup> « Ni panacée, ni gadget : Le "Nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit" », *RTD Eur.*, 2015, p. 689.



## BIBLIOGRAPHIE

### I. Traités et manuels

Boutayeb (C.), *Droit institutionnel de l'Union européenne : institutions, ordre juridique, contentieux*, Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, 708 p.

### II. Monographies et thèses

Carpano (E.), « État de droit et droits européens. L'évolution du modèle de l'État de droit dans le cadre de l'europanisation des systèmes juridiques », Paris, L'Harmattan, 2005. 662 p.

Chevallier (J.), « L'État de droit », Lextenso éditions, 6<sup>e</sup> édition, 2017. 160 p.

### III. Articles

Benoit-Rohmer (F.) « Chronique Union européenne et droits fondamentaux - L'État de droit », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020.

Benoit-Rohmer (F.) « Chronique Union européenne et droits fondamentaux - L'État de droit », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019.

Carpano (E.), Basilien-Gainche (M-L), dossier « Quel État de droit dans une Europe en crise ? », *RDLF, Revue des droits et libertés fondamentaux*.  
<http://www.revuedlf.com/dossier/quel-etat-de-droit-dans-une-europe-en-crise/>

Chopin (T.), Macek (L.), « Face à la crise politique de l'Union européenne : l'indispensable combat culturel sur les valeurs », *Question d'Europe*, n° 479, 2 juillet 2018.

Delzangles (B.), « Les affaires hongroises ou la disparition de la valeur « intégration » dans la jurisprudence de la Cour de justice », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 201

Leszek Lech (G.) « Pologne ». *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2016, p. 847-860.

Kochenov (D.), Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition « morte », *Revue des affaires européennes*, 2019, 1, p. 33-50.

Kochenov (D.), Pech (L.), « Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil », *Question d'Europe*, n° 356, 11 mai 2015.

Kochenov (D.), Pech (L.), Platon (S.), « Ni panacée, ni gadget: Le 'Nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, octobre-décembre 2015, p. 689-714.

Pech (L.), Platon (S.), « Menace systémique envers l'État de droit en Pologne : entre action et procrastination », *Question d'Europe*, n° 451, 13 novembre 2017.

Petit (Y.) « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'État de droit », *Civitas Europa*, vol. 40, no. 1, 2018, p. 145-161.

Rizcallah (C.), « La notion d'autorité judiciaire d'émission dans le cadre du mandat d'arrêt européen et la « procéduralisation » du principe de confiance mutuelle », *L'observateur de Bruxelles*, n° 119, janvier 2020, p. 36-39.

Rizcallah (C.), « Le partage et le respect de valeurs communes : une question clé pour l'Union européenne », Publié dans D. Reynié (dir.), *L'opinion européenne en 2018*, Paris, Editions Marie B., 2019, p. 35-47.

Rizcallah (C.), « Arrêt « LM » : un risque de violation du droit fondamental à un tribunal indépendant s'oppose-t-il à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen ? », *Journal de droit européen*, 2018, p. 348-350.

Sudre (F.), « La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le traité d'Amsterdam. Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'Homme ? », *JCP G*, 7 janvier 1998, doct. 100.

Teyssedre (J.), « La judiciarisation du contrôle du respect de l'État de droit : la Cour de justice au chevet des juges nationaux », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 1, janvier-mars 2020, p. 23-42.

Tinière (R.), Ippolito (F.). Dossier Les mécanismes de suivi du respect de l'État de droit en Europe. *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 253-350.

Waelbroeck (M.), Oliver (P.), « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire ? », *Cahiers Droit Européen*, 2017, n° 2, p. 299-342.

#### **IV. Jurisprudence**

CJCE, 23 avril 1986, « *Les Verts* » c/ *Parlement*, aff. 294/83, *Rec.*, p. 1339.

CJUE, 1<sup>re</sup> ch., 6 novembre 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12.

CJUE, Ass. plén., 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, aff. C-2/13.

CJUE, Gde ch., 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. C-404/15 et C-659/15 PPU.

CJUE, Gde ch., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c/ Tribunal de Contas*, aff. C-64/16.

CJUE, Gde ch., 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU.

CJUE, Gde ch., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619-18.

CJUE, Gde ch., 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18.

CJUE, Gde ch., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, aff. C-585/18, C-624/18 et C-625/18.

CJUE, 19 mars 2020, *LH*, aff. C-564/28.

CJUE, 2 avril 2020, *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. C-715/17, C-718/17 et C-719/17.

CJUE, 8 avril 2020, ord., *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19 R.

CJUE, Gde ch., 14 mai 2020, *FMS, FNZ, SA, SA Junior*, aff. C-924/19, C-925/19 PPU.

CJUE, Gde ch., 18 juin 2020, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-78/18.

## **V. Rapports, avis**

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Rapport sur les droits fondamentaux 2019*, 6 juin 2019.

Commission de Venise pour la démocratie par le droit, *Liste des critères de l'État de droit*, CDL-AD (2016)007, 18 mars 2016.

Commission de Venise pour la démocratie par le droit, *Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne*, CDL-AD(2016)001, 11 mars 2016.

Commission de Venise, *Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires*, CDL-AD (2019)004, 19 mars 2019.

Commission européenne, *Communication de la Commission, Un Nouveau Cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit*, COM(2014)158.

Commission européenne, *Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union*, Communication de la Commission, COM(2019)163, 3 avril 2019.

Commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, *Rapport d'information sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne*, 10 octobre 2018.

Mijatović Dunja, *L'indépendance des juges et de la justice menacée*, Carnet des droits de l'Homme, 3 septembre 2019

Mijatović Dunja, *Rapport suite à la visite en Hongrie*, CommDH(2019)13, 21 mai 2019.

Parlement européen, *Rapport Tavares, Rapport sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012)*, A7-0229/2013, 24 juin 2013.

Parlement européen, *Rapport relation à une proposition invitant le Conseil à constater conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée*, (2017/2131(INL), 4 juillet 2018.

Sénat, *Rapport d'information n° 295, L'élargissement de l'Union européenne : état des lieux*, 21 février 2002.

Sénat, *Compte rendu de la mission effectuée en Hongrie par une délégation du Groupe interparlementaire France-Hongrie du 25 au 27 septembre 2002, La Hongrie au sein de l'Union élargie : une chance historique*.

## VI. Sites Internet

Baillet (O.), « Régime disciplinaire des magistrats et protection juridictionnelle effective devant la CJUE », Dalloz Actualité, 20 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/regime-disciplinaire-des-magistrats-et-protection-juridictionnelle-effective-devant-cjue#.XttqkS9PjUo>

Labayle (H.), « Winter is coming : la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'État de droit », 26 septembre 2018. Disponible en ligne : <http://www.gdr-elsj.eu/2018/09/26/informations-generales/winter-is-coming-la-hongrie-la-pologne-union-europeenne-et-les-valeurs-de-l'Etat-de-droit-deuxieme-partie/>

Naouri (C.), « Qu'est-ce que l'État de droit ? Première partie : cadre conceptuel et juridique », 18 mars 2020. Disponible en ligne : [https://www.eu-logos.org/2020/03/18/quest-ce-que-l'Etat-de-droit-premiere-partie-cadre-conceptuel-et-juridique/?fbclid=IwAR0Co\\_u3e0eM2A1yTzf7-wdK25xHrZuW2k5BxB5Ama1yOXoCP0xspetADrQ](https://www.eu-logos.org/2020/03/18/quest-ce-que-l'Etat-de-droit-premiere-partie-cadre-conceptuel-et-juridique/?fbclid=IwAR0Co_u3e0eM2A1yTzf7-wdK25xHrZuW2k5BxB5Ama1yOXoCP0xspetADrQ)

Naouri (C.), « Les atteintes à l'État de droit en Pologne », 15 avril 2020. Disponible en ligne : <https://www.eu-logos.org/2020/04/15/les-atteintes-a-l'Etat-de-droit-en-pologne/>

Naouri (C.), « État de droit : la danse du paon hongrois », 20 mai 2020. Disponible en ligne : [https://www.eu-logos.org/2020/05/20/Etat-de-droit-la-danse-du-paon-hongrois/?fbclid=IwAR3okYBwGOJzL3ygiD2hf2VPIhuooM4VLvLkAZO4YNRSue0S\\_NKNKfsOBOA](https://www.eu-logos.org/2020/05/20/Etat-de-droit-la-danse-du-paon-hongrois/?fbclid=IwAR3okYBwGOJzL3ygiD2hf2VPIhuooM4VLvLkAZO4YNRSue0S_NKNKfsOBOA)

- Pech (L.), Platon (S.), « Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses », 13 mars 2018. Disponible en ligne : <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>
- Pech (L.), Lane Scheppelle (K.), Daniel Kelemen (R.), « Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU budget-related rule of law mechanism », 12 novembre 2018. Disponible en ligne : <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>
- Platon (S.), « Coup de semonce de la Cour de justice au secours de l'État de droit en Pologne : la loi sur la Cour Suprême violait le droit de l'Union européenne », 30 octobre 2019. Disponible en ligne : <https://revue-jade.eu/article/view/2936>
- Platon (S.), « La justice européenne au secours de l'État de droit ? la Cour de justice de l'Union européenne, gardienne de l'indépendance des juges nationaux », 24 mai 2018. Disponible en ligne : <https://revue-jade.eu/article/view/2210>
- Poelermans (M.), « État de droit et mandat d'arrêt européen : quel rôle pour la Cour de Justice ?, 26 octobre 2018. Disponible en ligne : <http://www.gdr-elsj.eu/2018/10/26/informations-generales/État-de-droit-et-mandat-darret-europeen-quel-role-pour-la-cour-de-justice/>
- Uitz (R.), « An Advanced Course in Court Packing : Hungary's New Law on Administrative Courts », 2 janvier 2019. Disponible en ligne : <https://verfassungsblog.de/an-advanced-course-in-court-packing-hungarys-new-law-on-administrative-courts/>
- Zagorski (W.), « Commission c. Pologne : La Cour de Luxembourg vient au secours des juges polonais », 16 janvier 2019. Disponible en ligne : <http://blog.juspoliticum.com/2019/01/16/commission-pologne-la-cour-de-luxembourg-vient-au-secours-des-juges-polonais-par-wojciech-zagorski/>

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. – LA RÉACTION POLITIQUE À LA CRISE DE L’ÉTAT DE DROIT : UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE MAIS DÉCEVANTE ET LIMITÉE .....</b>	<b>19</b>
CHAPITRE I. – LE NOUVEAU CADRE POUR L’ÉTAT DE DROIT : UN RENFORCEMENT BIENVENU POUR RÉPONDRE AUX MENACES SYSTÉMIQUES PESANT SUR L’ÉTAT DE DROIT .....	19
SECTION I. – UN MÉCANISME BASÉ SUR LE DIALOGUE CONDITIONNÉ PAR LA COOPÉRATION DE L’ÉTAT VISÉ .....	19
I. – L’apport du nouveau cadre pour l’État de droit quant à la définition même de l’État de droit.....	19
II. – La procédure de mise en œuvre du mécanisme et sa première utilisation à l’encontre de la Pologne .....	20
SECTION II. – UNE TENTATIVE DE DIALOGUE PEU FRUCTUEUSE EN GUISE DE PREMIER BILAN DU MÉCANISME DU NOUVEAU CADRE POUR L’ÉTAT DE DROIT .....	22
I. – Une tentative de dialogue par la Commission restée à sens unique.....	22
II. – Le développement utile mais encore insuffisant d’outils pour compléter les lacunes du dialogue politique .....	23
CHAPITRE II. – L’ARTICLE 7 DU TRAITÉ SUR L’UNION EUROPÉENNE, UNE PROCÉDURE DE SANCTION RESTÉE SANS EFFET.....	25
SECTION I. – LE CADRE D’ACTION STRICTEMENT LIMITÉ DE LA PROCÉDURE DE SANCTION EN CAS DE NON- RESPECT DE L’ÉTAT DE DROIT.....	25
I. – Le champ d’application de la procédure de sanction : du risque à la violation.....	25
II. – Une mise en œuvre de la procédure de sanction improbable en raison des conditions procédurales difficilement atteignables.....	26
SECTION II. – UN CONSTAT D’INEFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE DE L’ARTICLE 7 À L’ORIGINE DU RECOURS À D’AUTRES SANCTIONS .....	27
I. – Le déclenchement de la procédure de sanction paralysé par le silence du Conseil.....	28
II. – La conditionnalité budgétaire, un mécanisme de sanction envisageable à la mise en œuvre plus souple .....	29
<b>DEUXIÈME PARTIE. – L’ACTIVISME DE LA COUR DE JUSTICE DE L’UNION EUROPÉENNE : UN SOUTIEN AU RESPECT DE L’ÉTAT DE DROIT CONFRONTÉ À DES DIFFICULTÉS NOTABLES .....</b>	<b>32</b>
CHAPITRE I. – LA PROTECTION DE L’ÉTAT DE DROIT PAR LA JURISPRUDENCE AUDACIEUSE DE LA COUR DE JUSTICE DE L’UNION EUROPÉENNE .....	32
SECTION I. – L’ARTICLE 19, § 1, ET SON OBLIGATION D’ASSURER UNE PROTECTION JURIDICTIONNELLE EFFECTIVE COMME BOUCLIER CONTRE LES ATTEINTES À L’ÉTAT DE DROIT .....	32
I. – Une jurisprudence devenue ambitieuse après un premier échec.....	32
II. – Les premières décisions innovantes de la Cour de justice en réponse aux réformes du pouvoir judiciaire contraires au droit de l’Union.....	34
SECTION II. – LE MÉCANISME DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE : UNE COOPÉRATION INDISPENSABLE ENTRE LES JUGES NATIONAUX ET LA COUR DE JUSTICE DE L’UNION EUROPÉENNE POUR GARANTIR LE RESPECT DE L’ÉTAT DE DROIT.....	36
I. – Un appel à l’aide des juges nationaux polonais par le mécanisme de renvoi préjudiciel entendu par la Cour de justice de l’Union européenne.....	36
II. – L’épineuse question de la confiance mutuelle dans le cadre du mandat d’arrêt européen, mécanisme phare de la coopération entre États .....	39
CHAPITRE II. – L’ACTION LIMITÉE PAR LE MANQUE DE MOYENS DE LA CJUE EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L’ÉTAT DE DROIT.....	41
SECTION I. – UNE ACCUMULATION DE RECOURS FOCALISÉS SUR DES ASPECTS RESTREINTS NE PERMETTANT PAS D’APPRÉHENDER LA SITUATION GLOBALE DANS LES ÉTATS METTANT EN PÉRIL L’ÉTAT DE DROIT .....	41
I. – La Cour de justice de l’Union européenne peu téméraire concernant le refus d’exécuter un mandat d’arrêt européen pour irrespect d’une composante de l’État de droit.....	41
II. – L’appréhension partielle des violations systémiques de l’État de droit par la Cour de justice de l’Union européenne .....	43
SECTION II. – LA FORCE EXÉCUTOIRE DE LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE EN DIFFICULTÉ FACE AUX	

ALÉAS POLITIQUES.....	44
I. – Un suivi lacunaire des condamnations prononcées par la Cour de justice .....	44
II. – La réception de la jurisprudence européenne par des États visés sauvant les apparences .....	45
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>48</b>