



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

BANQUE DES MEMOIRES

Master de Droit et contentieux de l'Union européenne
Dirigé par PICOD Fabrice
2018

L'allocation des fonds européens aux pays de l'Est et leur conditionnalité

Auteur DZIEWIT BENALLAOUA Myriam

Sous la direction de PICOD Fabrice et DUBOUT Édouard

REMERCIEMENTS

Mes plus sincères remerciements vont à mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Fabrice Picod, pour m'avoir fait l'honneur de diriger mon mémoire, pour son aide dans le choix de ce sujet qui m'a passionné, sa grande disponibilité et pour la qualité de ses conseils durant ces mois de recherche et de rédaction. Il a su conforter chez moi mon goût pour la recherche.

Je tiens également à remercier profondément Monsieur le Professeur Édouard Dubout pour avoir accepté de diriger mon mémoire, son écoute, ses remarques honnêtes et ses conseils toujours avisés.

Mes remerciements s'adressent en outre à Madame Anémone Cartier-Bresson, Professeur à l'Université Paris Descartes ; Monsieur Fabien Terpan, Maître de conférences à Sciences Po Grenoble ; Monsieur Georges Károlyi, actuel Ambassadeur de Hongrie en France ; et Monsieur Baudouin Baudru, Chef adjoint de la Représentation en France de la Commission européenne pour avoir pris le temps de répondre à mes questions et pour leurs réponses éclairantes sur mon sujet de recherche.

Enfin, je tiens à exprimer ma gratitude à ma famille pour l'intérêt qu'elle a pu témoigner pour mon travail et son soutien inconditionnel.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

§ : Paragraphe(s)

Aff. (jtes.) : Affaire(s) (jointes)

AUE : Acte unique européen

C/ : Contre

CDFUE : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

CEE : Communauté économique européenne

CFP : Cadre financier pluriannuel

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

Coll. : Collection

Concl. : Conclusion(s)

Cons. : Considérant(s)

CSC : Cadre stratégique commun

Dir. : Direction

Éd. : Édition(s)

Fonds ESI : Fonds européens structurels et d'investissement

FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural

FEAMP : Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEM : Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole

FSE : Fonds social européen

FSUE : Fonds de solidarité de l'Union européenne

Ibid. : Ibidem

JOCE : Journal officiel des Communautés européennes

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

MAE : Mandat d'arrêt européen

Ord. pres.: Ordonnance du président

Op. cit. : Opere citato

OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

P. : Page(s)

Préc. : Précité

PAC : Politique agricole commune

PIB : Produit intérieur brut

PSC : Pacte de stabilité et de croissance

Pt(s) : Point(s)

Rec. : Recueil

Règl. : Règlement

Rev. : Revue

RNB : Revenu national brut

S. : Suivant(s)

TCEE : Traité instituant la Communauté économique européenne

TCK : Tribunal constitutionnel de Karlsruhe

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union européenne

V. : Voir

Vol. : Volume

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	1
LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
PREMIÈRE PARTIE : LA SOLIDARITÉ DANS L’ALLOCATION DES FONDS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION	31
CHAPITRE 1 : LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EXPRIMÉE À TRAVERS LA POLITIQUE DE COHÉSION	31
CHAPITRE 2 : L’ENCADREMENT DE LA SOLIDARITÉ DANS L’ATTRIBUTION DES FONDS STRUCTURELS	50
DEUXIÈME PARTIE : LA CONDITIONNALITÉ LIÉE AU RESPECT DE L’ÉTAT DE DROIT, UNE PROPOSITION AMBITIEUSE	67
CHAPITRE 1 : UNE ALTERNATIVE AUX INSUFFISANCES DES MÉCANISMES ACTUELS DE PROTECTION DE L’ÉTAT DE DROIT	67
CHAPITRE 2 : LA CONTRE-PRODUCTIVITÉ DU DISPOSITIF PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION ET L’ÉMERGENCE D’AUTRES PROPOSITIONS	89
CONCLUSION GÉNÉRALE	112
ANNEXE	115
BIBLIOGRAPHIE	117
LISTE DES JURISPRUDENCES	121
TABLE DES MATIÈRES	124

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au printemps 2018 débutaient les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel. D'après Jean-Claude Juncker, le Président de la Commission européenne de l'époque, les budgets de l'Union européenne « *ne sont pas des exercices comptables ; ils reflètent nos priorités et notre ambition. Ils sont la traduction en chiffres de notre avenir* »¹. Le budget doit dès lors rester le reflet d'un projet. Parmi les priorités du budget 2021-2027, l'État de droit occupera une place centrale. Dans la perspective de garantir le principe de bonne gestion financière, prévu aux articles 310 et 317, paragraphe 3, du TFUE, sera institué « *le tout premier mécanisme de protection de l'État de droit* »². En ce sens, dans le cadre de ses propositions budgétaires, la Commission européenne a présenté un mécanisme inédit consistant à conditionner l'attribution des fonds structurels européens au respect de l'État de droit. Le dispositif constitue une importante source de tension dans les négociations en cours.

1. L'organisation du budget de l'Union européenne

1.1. Le cadre budgétaire général

Le budget est, en vertu de l'article 1^{er} du règlement financier du 21 décembre 1977, « *l'acte qui prévoit et autorise préalablement, chaque année, les recettes et les dépenses prévisibles* »³. Le budget de l'Union européenne est principalement alimenté par des ressources propres de trois natures⁴. Les ressources propres dites traditionnelles qui recouvrent les droits de douane, les prélèvements agricoles, et les cotisations sur le sucre et l'isoglucose. Puis, les contributions des États membres fondées sur la TVA. Enfin, les prélèvements sur le RNB des

¹ JUNCKER J.-C., « Façonner notre avenir : Concevoir le prochain cadre financier pluriannuel », Conférence à haut niveau organisée par le Centre européen de stratégie politique, groupe de réflexion interne à la Commission européenne, 8 janvier 2018, Bruxelles.

² JUNCKER J.-C., « Budget de l'Union : la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend », IP/18/3570, 2 mai 2018, Bruxelles.

³ Règl. financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes, Bruxelles, JOCE n° L 356 du 31 décembre 1977 p. 0001 à 0030.

⁴ Le Conseil a adopté le 21 avril 1970 une décision établissant le passage des contributions étatiques à un financement autonome du budget par des ressources propres. V. Décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres, 70/243/CECA, CEE, Euratom, Luxembourg, JOCE n° L 094 du 28 avril 1970 p. 0019 à 0022.

États membres. Plus marginalement, le budget est aussi composé d'autres recettes telles que les taxes prélevées sur les rémunérations du personnel des institutions européennes, les contributions de pays tiers à certains programmes européens, ou les amendes infligées aux entreprises qui transgressent les règles de concurrence ou d'autres règles. Les contributions fondées sur le RNB demeurent la principale source de financement du budget de l'Union européenne.

Si, sur un plan financier, les liens entre le budget de l'Union européenne et les budgets des États membres sont nombreux, notamment parce que les recettes proviennent pour l'essentiel des États membres qui, ensuite bénéficient des financements de l'Union, il en est de même pour le droit budgétaire. Le droit budgétaire de l'Union européenne emprunte largement aux droits budgétaires nationaux qui, eux-mêmes puisent leurs sources dans leur Histoire. Selon le Professeur Paul-Marie Gaudemet : « *En matière budgétaire comme en matière administrative, le droit communautaire apparaît dans une assez large mesure comme une synthèse faite d'emprunts aux divers systèmes nationaux* »⁵. Inspiré des règles budgétaires des six États membres fondateurs de la Communauté économique européenne, le droit budgétaire européen obéit à des principes généraux inscrits dans les traités⁶ et le droit dérivé⁷. Les principes budgétaires d'unité, d'annualité, d'universalité et de spécialité prennent leurs racines dans les droits nationaux. D'autres règles budgétaires, inscrites depuis l'origine dans les traités et que l'on ne retrouve pas nécessairement dans les droits budgétaires internes, commandent aussi l'élaboration du budget de l'Union. Il s'agit des principes d'équilibre, de bonne gestion financière, d'unité de compte et de vérité budgétaire, ainsi que le principe de transparence. Le principe d'unité de compte est, en réalité, un principe plus spécifique aux organisations internationales⁸. Le budget annuel de l'Union européenne doit être conforme à l'ensemble de ces principes directeurs. Depuis 1988, il doit également respecter un plan budgétaire à long terme appelé le cadre financier pluriannuel.

⁵ GAUDEMET P.-M., dans ISAAC G. ET MOLINIER J., *Les systèmes budgétaires européens*, Paris : La documentation française, 1975, 62 p., coll. « Notes et études documentaires », n° 4184-4185, V. « Avant-propos ».

⁶ TFUE, Art. 310 et s.

⁷ V. Titre II du Règl. (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, Bruxelles, JOUE n° L 193 du 30 juillet 2018 p. 1 à 222.

⁸ DELON-DESMOULIN C., *Droit budgétaire de l'Union européenne*, Paris : L.G.D.J., 2011, 264 p., coll. « Synthèses », V. p. 162 à 165.

1.2. Le budget à long terme de l'Union européenne

Le cadre financier pluriannuel représente un plan budgétaire traduisant les priorités fixées par les institutions de l'Union européenne et les États membres, en termes financiers et juridiques sur une période donnée. Le CFP détermine des limites annuelles maximales aux dépenses (appelées « *plafonds* ») dans plusieurs domaines d'activité (appelés « *rubriques* ») sur une période de cinq ans au minimum. Il comprend aussi des instruments qui mettent en œuvre les rubriques (appelés « *programmes* »). Apparue à la fin des années 1980 pour résoudre les crises institutionnelles relatives à l'adoption du budget, le CFP est un instrument de planification offrant un cadre stable pour mettre en œuvre le budget annuel de l'Union européenne. Il assure une discipline budgétaire au niveau de l'Union, facilite l'adoption du budget annuel et permet une plus grande prévisibilité des finances européennes.

Chaque CFP est composé d'un ensemble d'actes législatifs aux procédures d'adoption différentes. Un règlement fixant le CFP, un accord interinstitutionnel sur la coopération en matière budgétaire, des textes sur les ressources propres et des actes législatifs sectoriels structurent le budget pluriannuel européen. Au même titre que pour l'adoption du budget annuel⁹, le règlement fixant le CFP suit la procédure législative spéciale conformément à l'article 312 du TFUE. Dans le cadre de cette procédure, la Commission européenne doit soumettre une proposition en vue d'un nouveau CFP qui servira de base aux négociations au sein du Conseil de l'Union européenne. Le Conseil devra ensuite adopter le règlement à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Le Parlement européen peut, par un vote à la majorité absolue, approuver ou rejeter la position du Conseil, mais il ne peut pas apporter de quelconques amendements. Inversement, la législation sectorielle, à quelques exceptions près, est adoptée en application de la procédure législative ordinaire c'est-à-dire que le Conseil et le Parlement adoptent conjointement un acte législatif sectoriel. Le CFP pour la période de programmation actuelle est fixé par le règlement n° 1331/2013 du 2 décembre 2013¹⁰ et s'inscrit dans la stratégie Europe 2020¹¹. Le montant total du budget de l'Union européenne prévu pour

⁹ TFUE, Art. 314.

¹⁰ Règl. (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, Bruxelles, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013 p. 884 à 891.

¹¹ Europe 2020 est une stratégie décennale de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance. Elle a été adoptée le 17 juin 2010 pour créer les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Elle définit cinq grands objectifs à atteindre d'ici 2020 concernant l'emploi, la recherche et le développement, le climat et l'énergie, l'éducation ainsi que l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté. Chaque État membre adopte ses propres objectifs nationaux dans chacun de ces domaines, des actions concrètes menées aux niveaux européen et national sous-tendent cette stratégie. V. COM(2010) 2020, « Europe 2020 -

la période 2014-2020 s'élève à 960 milliards d'euros de crédits d'engagement¹², et 908 milliards d'euros de crédits de paiement¹³. Environ un tiers du budget est consacré à la politique de cohésion¹⁴.

2. La politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne

2.1. L'émergence et l'évolution de la politique européenne de cohésion

Les premiers traits de la politique de cohésion figuraient dans le préambule du Traité de Rome. Les États membres de la Communauté économique européenne avaient pour objectif « *de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant les écarts entre les différentes régions et le retard des moins favorisés* »¹⁵. À cette époque, il n'existait pas de véritable politique régionale au niveau communautaire, à l'exception du Fonds social européen qui soutenait l'emploi. L'établissement d'une telle politique n'était pas, à ce moment-là, une priorité. Les divergences en termes de développement économique entre les régions des six États fondateurs des Communautés européennes demeuraient relativement faibles.

Toutefois, le premier élargissement et le premier choc pétrolier ont entraîné une augmentation des inégalités de développement des régions au sein de la Communauté économique européenne. Les événements de l'année 1973 ont conduit à la création du Fonds européen de développement économique régional, en charge de redistribuer une partie du budget aux régions les plus pauvres. Plus tard, l'adhésion de la Grèce en 1981, et les adhésions de l'Espagne et du Portugal en 1986, ont accentué les déséquilibres régionaux. On peut également ajouter, même si cela ne se trouve pas en général dans les analyses de la création de

Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », 3 mars 2010, Bruxelles ; Concl. du Conseil européen, EUCO 13/10, 17 juin 2010, Bruxelles.

¹² Annexe I, V. *infra* p. 113.

¹³ Les crédits pour engagement correspondent aux montants que l'Union européenne s'engage à dépenser pendant l'exercice en cours et lors des exercices ultérieurs pour les actions pluriannuelles. Les crédits pour paiement couvrent les dépenses prévues pour l'année budgétaire et celles engagées lors des exercices précédents mais qui n'ont pas encore été payées. L'écart entre les crédits d'engagement et de paiement reflète le décalage dans le temps entre le moment où les engagements sont contractés et le moment où les paiements correspondants sont liquidés.

¹⁴ Annexe I, V. *infra* p. 113.

¹⁵ V. Préambule du Traité de Rome.

la politique régionale, le ralentissement dans l'achèvement du Marché commun¹⁶. En 1986, l'Acte unique européen faisait de la cohésion économique et sociale une nouvelle compétence des Communautés. Il a fixé les objectifs et les moyens de cette nouvelle politique¹⁷. L'Acte unique européen prévoyait, entre autres, une réforme des règles de fonctionnement des fonds structurels. Au lendemain de sa signature, la Commission européenne sous l'impulsion de Jacques Delors préparait une réforme, communément appelée « *Paquet Delors I* »¹⁸, qu'elle liait à celle de la PAC et à celle du budget de la Communauté. Le 24 juin 1988, le Conseil a adopté un règlement-cadre sur les missions et l'efficacité des différents fonds¹⁹, suivi de quatre règlements d'application adoptés le 19 décembre 1988²⁰. Sur un plan juridique, ces règlements ont constitué l'acte de naissance d'une véritable politique régionale fondée sur des objectifs et des principes propres. En proposant la création d'une politique régionale, qui deviendra la politique européenne de cohésion, la Commission a introduit un nouvel acteur auquel elle donne un rôle majeur dans la construction européenne : la région.

En 1992, la politique de cohésion a évolué. Le Traité de Maastricht a institué le Fonds de cohésion en charge de financer les infrastructures de transports dans les États membres les plus défavorisés, une nouvelle institution représentant les collectivités locales des États membres dénommée le Comité des régions, et a intégré le principe de subsidiarité aux traités.

En 2000, l'Union européenne a dû faire face à de nouveaux défis. Elle devait d'une part, simplifier l'élaboration et les procédures de sa politique de cohésion et d'autre part, se préparer à l'accueil de dix nouveaux États membres qui intensifierait les disparités au sein de l'Union.

2.2. La politique européenne de cohésion depuis le Traité de Lisbonne

Adopté en 2007, le Traité de Lisbonne a apporté des changements significatifs à la politique de cohésion. Il a modifié l'intitulé du Titre consacré à l'objectif de cohésion

¹⁶ PELAN P., *Les fonds structurels de l'Union européenne : Principes et bonnes pratiques*, Paris : Adetef : Gualino, 2008, 231 p., V. p. 19.

¹⁷ V. AUE, Titre V : « La cohésion économique et sociale ».

¹⁸ COM(87) 100 final, « Réussir l'Acte unique européen : une nouvelle frontière pour l'Europe », 15 février 1987, Bruxelles.

¹⁹ Règl. (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, Luxembourg, JOCE n° L 185 du 15 juillet 1988 p. 9 à 20.

²⁰ Règl. (CEE) n° 4253/88 du Conseil, 19 décembre 1988, Bruxelles, JOCE n° L 374 du 31 décembre 1988 p. 1 à 14 ; Règl. (CEE) n° 4254/88 du Conseil, 19 décembre 1988, Bruxelles, JOCE n° L 374 du 31 décembre 1988 p. 15 à 20 ; Règl. (CEE) n° 4255/88 du Conseil, 19 décembre 1988, Bruxelles, JOCE n° L 374 du 31 décembre 1988 p. 21 à 24 ; Règl. (CEE) n° 4256/88 du Conseil, 19 décembre 1988, Bruxelles, JOCE n° L 374 du 31 décembre 1988 p. 25 à 28.

économique et sociale en introduisant la notion de « *cohésion territoriale* »²¹. Il a soumis la politique de cohésion à la procédure législative ordinaire, élargissant ainsi les pouvoirs du Parlement européen. Dans le cadre de l'Acte unique européen, la Commission européenne soumettait au Conseil une proposition de règlement, qui statuait sur la proposition à l'unanimité, après simple consultation du Parlement européen et du Comité économique et social²². Le Traité de Maastricht offrait au Parlement européen la possibilité de bloquer l'adoption des règlements relatifs à la politique de cohésion notamment en prévoyant un avis conforme²³. Depuis le Traité de Lisbonne²⁴, le Parlement est devenu co-décisionnaire avec le Conseil puisqu'il peut désormais amender les propositions de règlements. La Commission européenne participe à la politique de cohésion aux stades de l'initiative et de la mise en œuvre. Dans la pratique, la Commission dispose d'un rôle important notamment parce que son pouvoir d'initiative lui permet de maîtriser l'agenda. Son pouvoir d'influence s'exerce néanmoins dans les limites fixées par le Conseil. Au stade de la mise en œuvre des programmes, la Commission jouit du pouvoir d'adopter des actes délégués dans les limites des règlements. En tant qu'autorité d'exécution du budget, elle vérifie que les fonds sont correctement utilisés et se charge de l'évaluation de la politique de cohésion.

La politique de cohésion économique, sociale et territoriale est aujourd'hui la principale politique d'investissement de l'Union européenne. Elle vise la réduction des écarts de développement entre les régions européennes en soutenant la croissance économique, la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, le développement durable et la protection de l'environnement. La cohésion économique, sociale et territoriale est un objectif de l'Union européenne²⁵. Pour l'atteindre, l'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres²⁶. Les dispositions relatives à la politique de cohésion figurent dans le Titre XVIII du TFUE et dans le protocole n° 28 annexé aux traités²⁷. La politique européenne de cohésion est financée au moyen de fonds appelés Fonds européens structurels et d'investissement.

²¹ Art. 2 §130 du Traité de Lisbonne tel qu'inséré dans le TFUE.

²² Art. 130 D de l'AUE tel qu'inséré dans le TCE.

²³ Art. 130 D du Traité de Maastricht tel qu'inséré dans le TCE.

²⁴ Le Traité de Nice prévoyait déjà le passage à la majorité qualifiée avec un effet différé prévu au 1^{er} janvier 2007 pour les Fonds structurels et le Fonds de cohésion (Art. 161 TCE), ainsi que pour l'adoption des règlements financiers (Art. 279 TCE).

²⁵ TUE, Art. 3 §3.

²⁶ TFUE, Art. 4 §2 c).

²⁷ Protocole (n° 28) sur la cohésion économique, sociale et territoriale, JOUE n° C 115 du 9 mai 2008 p. 310 à 311.

3. Le financement de la politique européenne de cohésion

3.1. Les Fonds ESI principale source de financement

Les Fonds européens structurels et d'investissement sont les moyens financiers permettant la mise en œuvre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Ils agissent sur les structures économiques et sociales des régions, tout en réduisant les inégalités de développement sur l'ensemble du territoire européen. Pour la période de programmation 2014-2020, le règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 fixe les dispositions communes aux différents fonds²⁸. L'article 1^{er} du règlement distingue trois catégories de fonds. Le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional constituent les fonds structurels *stricto sensu*²⁹. Par « *fonds* », sont entendus les trois fonds de la politique de cohésion, c'est-à-dire l'association des deux fonds structurels et du Fonds de cohésion. Les Fonds ESI comprennent les trois fonds précités, auxquels s'ajoutent le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, qui constituent la partie « *territoriale* » des politiques agricole et de la pêche. Par ailleurs, des fonds complémentaires, comme le Fonds de solidarité de l'Union européenne, complètent la politique de cohésion. La gestion des fonds est décentralisée, les grandes priorités sont déterminées au niveau de l'Union européenne et les États membres doivent les mettre en œuvre. Elle repose sur un partage de responsabilité entre la Commission européenne et les États membres. La Commission s'assure de la bonne gestion financière en vérifiant le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle mis en place. Elle peut interrompre ou suspendre, le cas échéant, les paiements et/ou appliquer des corrections financières. Pour garantir la fiabilité et la régularité de la gestion des opérations cofinancées par les fonds structurels, plusieurs types de contrôles sont effectués au sein des États membres. Les États membres sont chargés de vérifier la bonne exécution des actions financées, d'éviter les fraudes et les irrégularités, mais

²⁸ Règl. (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, Bruxelles, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013 p. 320 à 469.

²⁹ TERPAN F., « Région : politique de cohésion », *Répertoire de droit européen*, Paris : Dalloz, 2016, 5 vol., coll. « Encyclopédie Juridique Dalloz », V. p. 65.

aussi de mettre en place des systèmes de contrôles efficaces et pertinents. Les fonds sont alloués aux États membres en fonction de critères prédéfinis.

3.2. Les critères d'attribution des Fonds ESI

Les Fonds ESI sont attribués sur la base de critères socio-économiques. Le niveau d'assistance dépendra de la situation de chaque région en fonction de son PIB moyen par habitant. Pour la politique de cohésion et le FEADER, l'article 4 du règlement n° 1303/2013 distingue trois catégories de régions. Dans une première catégorie, les régions les moins développées dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % du PIB moyen de l'Union. Dans une deuxième catégorie, les régions en transition dont le PIB par habitant se situe entre 75 % et 90 % du PIB moyen de l'Union. Dans une dernière catégorie, les régions les plus développées dont le PIB par habitant est supérieur à 90 % du PIB moyen de l'Union.

Les critères diffèrent pour le FEAMP qui soutient la politique commune de la pêche. Le niveau d'assistance ne dépendra pas du PIB par habitant. Les allocations financières sont déterminées sur la base de critères particuliers aux secteurs comme la taille et la pertinence socio-économique du secteur de la pêche et de l'aquaculture dans chacune des régions européennes. Le Fonds de cohésion soutient, quant à lui, les États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % du RNB moyen de l'Union. Il apporte aussi une assistance financière aux États membres qui étaient éligibles pour le Fonds de cohésion en 2013, mais dont le RNB nominal par habitant est devenu supérieur à 90 % du RNB moyen par habitant de l'Union. À titre exceptionnel, Chypre qui ne répondait plus aux critères du RNB par habitant a bénéficié d'une aide transitoire pour la période 2014-2020.

Dans le budget pluriannuel 2014-2020, 451 milliards d'euros sont destinés à la politique de cohésion³⁰. Les États membres percevant la part la plus importante des Fonds ESI se concentrent principalement en Europe centrale. La Pologne est, en volume, le premier État membre bénéficiaire des Fonds ESI avec un montant total de 86,2 milliards d'euros³¹. La Roumanie est le quatrième État bénéficiaire des fonds à hauteur de 30,7 milliards d'euros. La Hongrie est le sixième bénéficiaire avec 25,4 milliards d'euros de fonds attribués.

³⁰ Annexe I, V. *infra* p. 113.

³¹ Annexe II, V. *infra* p. 113 et 114.

3.3. Le nouveau critère d'attribution proposé pour le budget 2021-2027

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a présenté un premier ensemble de textes traçant les contours du CFP 2021-2027³². Elle a proposé, en hausse par rapport à la période 2014-2020, un CFP de 1 279 milliards d'euros de crédits d'engagement³³. Parmi ses propositions budgétaires, elle envisage de conditionner l'attribution des fonds européens au respect de l'État de droit, faisant ainsi écho à l'actualité autour de cette valeur fondatrice de l'Union. Selon Ekaterina Zaharieva, ministre bulgare des Affaires étrangères, le budget est un élément fondamental traduisant les valeurs et aspirations de l'Union, de ce fait : « *les négociations sur le prochain CFP nous aideront à garantir une Europe stable et sûre, dans notre intérêt à tous* »³⁴. Le projet européen fait actuellement face à un risque de désintégration. La crise financière, la crise des réfugiés, la crise sécuritaire et l'essoufflement du processus d'intégration ont conduit à une émergence du populisme et du nationalisme dans plusieurs États membres notamment à l'Est. Une des manifestations de l'instabilité politique est l'écornement progressif de l'État de droit au sein de l'Union européenne. Les mécanismes actuels de protection de l'État de droit étant insuffisants, le recours à l'arme budgétaire s'analyse comme un moyen intéressant pour répondre à l'érosion de cette valeur et assurer la stabilité de l'Union européenne.

4. La place singulière de l'État de droit dans l'Union européenne

4.1. Les origines du concept de l'État de droit

L'État de droit se définit comme un État dans lequel, l'ensemble des autorités politiques et administratives, centrales et locales, agit en se conformant effectivement aux règles de droit

³² V. notamment COM (2018) 321 final, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend. Cadre financier pluriannuel 2021-2027 », 2 mai 2018, Bruxelles ; COM (2018) 322 final, Proposition de règl. du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2017, 2 mai 2018, Bruxelles ; COM (2018) 323 final, Proposition d'accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, 2 mai 2018, Bruxelles ; COM (2018) 324 final, Proposition de règl. 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, 2 mai 2018, Bruxelles ; COM (2018) 325 final, Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, 2 mai 2018, Bruxelles.

³³ COM (2018) 321 final, *préc.*, V. Annexe.

³⁴ ZAHARIEVA E., Conseil Affaires générales du Conseil de l'Union européenne, Session n° 3615, 14 mai 2018, Bruxelles.

en vigueur, et où les individus bénéficient également des libertés publiques et de garanties procédurales et juridictionnelles³⁵. Aujourd'hui, l'État de droit est un modèle théorique considéré comme la principale caractéristique des régimes démocratiques.

L'État de droit est un concept juridique, philosophique et politique aux origines anciennes³⁶, mais il apparaît au sens strict dans la doctrine juridique allemande du XIX^{ème} siècle. Évoqué par des auteurs comme Carl Theodor Welcker, c'est véritablement le juriste Robert von Mohl qui a employé pour la première fois le terme *Rechtsstaat*. Le *Rechtsstaat* fait référence à un État rationnel fondé sur la liberté des citoyens, garantie par des institutions du droit et, par une limitation constitutionnelle du domaine du pouvoir de l'État. Il assure aux citoyens les instruments et l'élimination des obstacles externes à l'épanouissement de leurs libertés³⁷. Plus tard, d'autres juristes comme Georg Jellinek ou Rudolf Jhering vont affiner la théorie du *Rechtsstaat*, qui finit par se structurer autour de l'autolimitation de l'État, les droits subjectifs et la primauté de la loi.

La notion allemande d'État de droit est proche de l'expression *Rule of law* issue de la doctrine anglo-saxonne du XIX^{ème} siècle. D'importantes différences opposent cependant les deux théories, par exemple, le rôle de l'État n'est pas conçu de la même façon. L'un des principaux théoriciens de la *Rule of law* est Albert Dicey. Cette théorie se caractérise par la suprématie absolue du droit opposé au pouvoir arbitraire et discrétionnaire, par la soumission de l'État au même régime juridique et juridictionnel que les citoyens, et par la préexistence des droits des particuliers qui sont déterminés par les tribunaux³⁸.

Au XX^{ème} siècle, le juriste autrichien Hans Kelsen a redéfini le concept d'État de droit comme un État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de façon à ce que sa puissance en soit limitée. Dans ce modèle, chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. Le concept d'État de droit a été popularisé en France par le juriste Carré de Malberg. Il implique, d'après lui, que « *les règles limitatives que l'État s'est imposées dans l'intérêt de ses sujets pourront être invoquées par ceux-ci de la façon dont s'invoque le droit : car ce n'est qu'à cette condition qu'elles engendreront, pour les sujets, le droit véritable* »³⁹.

³⁵ GUINCHARD S. ET DEBARD T., *Lexique des termes juridiques 2018-2019*, Paris : Dalloz, 26^{ème} éd., 2018, 1180 p., coll. « Lexique », V. p. 463.

³⁶ V. notamment BARRET-KRIEGEL B., *L'État et les esclaves réflexions pour l'histoire des États*, Paris : Payot, 2003, 331 p., coll. « Petite Bibliothèque Payot », V. p. 35 à 42.

³⁷ HERRERA C.-M., « Quelques remarques à propos de la notion d'État de droit », *Rev. L'homme et la société*, n° 113, 1994, p. 89 à 103, V. p. 91.

³⁸ *Ibid.*, V. p. 91 à 92.

³⁹ CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie de l'État*, Paris : CNRS (réimpression), 1962, 2 vol., V. p. 489 à 490.

En somme, l'État de droit se définit comme la soumission de la puissance de l'État à un ordre juridique qui s'effectue par une hiérarchie des normes, en vertu de laquelle, chaque pouvoir de l'État tire sa validité de son pouvoir d'une norme juridique supérieure. Dans un souci d'effectivité, un contrôle de constitutionnalité des lois doit être conféré à un organe indépendant, à savoir le juge, afin d'éviter que l'État ne pose lui-même le droit auquel il sera soumis ce qui viderait de son sens l'idée de limiter les excès possibles par le droit⁴⁰.

4.2. L'État de droit dans les traités européens

Le concept d'État de droit dépasse certes l'Europe, mais il occupe une place particulière au sein de l'Union européenne dans une plus grande mesure que toute autre organisation ou entité, internationale ou transnationale⁴¹. À l'origine, le principe de l'État de droit ne figure pas dans les traités constitutifs. Cela s'explique pour diverses raisons. Dans un premier temps, les principes de libre circulation et de non-discrimination dans le Traité de Rome, qui ont été affirmés par la Cour de justice des Communautés européennes, relevaient en principe de la pure sphère économique, et participaient uniquement à la construction d'un Marché commun. Dès lors, les Communautés européennes avaient un but exclusivement économique, on pensait à l'époque que les actes adoptés ne pouvaient pas enfreindre les droits fondamentaux. Dans un second temps, institué en 1949, le Conseil de l'Europe était en charge d'assurer le respect des droits de l'homme. L'ensemble des États membres de l'Union avait adhéré à cette instance. Les schémas étatiques entre les six premiers membres des Communautés européennes étaient proches ne justifiant pas la mise en place d'un système commun de protection de l'État de droit. Dans l'optique d'un élargissement prochain des Communautés européennes, la Commission européenne, sous la présidence de Jean Rey, avait affirmé dans un avis du 1^{er} octobre 1969 la nécessité d'une homogénéité juridique entre les États membres et des États qui avaient vocation à rejoindre la Communauté⁴². La notion d'État de droit a été pour la première fois introduite par le Traité de Maastricht⁴³.

⁴⁰ DUBOUT E., *Les droits de l'Homme dans l'Europe en crise*, Paris : Pedone, 2018, 140 p., coll. « Cours et Travaux de l'Institut des hautes études internationales de Paris », n° 21, V. p. 111.

⁴¹ GOSALBO BONO R., « État de droit et droit de l'Union européenne », *Rev. de l'Union européenne*, n° 546, 2011, V. p. 96.

⁴² Avis adopté par la Commission européenne le 1^{er} octobre 1969, transmis au Conseil le 2, et présenté par Jean Rey au Conseil Affaire générales du 17 octobre 1969. V. avis dans Bac 11/1972 n° 20, Archives de la Commission, Bruxelles.

⁴³ V. en ce sens le préambule du Traité de Maastricht tel qu'inséré dans le TCE.

L'État de droit est aujourd'hui une valeur fondamentale de l'Union inscrite à l'article 2 du TUE. Elle est indissociable de la démocratie et des droits fondamentaux⁴⁴. L'article 19 du TUE est étroitement lié à la valeur de l'État de droit. Il garantit le droit à une protection juridictionnelle effective et l'indépendance judiciaire. En outre, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est venue parachever l'édifice européen de protection des droits fondamentaux, dont ceux qui se rattachent à l'État de droit. La CDFUE consacre explicitement le droit de tout citoyen d'un État membre de l'Union à une justice indépendante, efficace et à un processus d'édiction des normes juridiques respectueux de l'État de droit⁴⁵. Depuis le Traité de Lisbonne, la CDFUE revêt une valeur de droit primaire, et peut donc être invoquée comme telle.

Les traités ont également mis en place des mécanismes de garantie de l'État de droit. D'une part, un mécanisme de préservation de l'État de droit est prévu dans le cadre de l'article 49 du TUE relatif à l'adhésion à l'Union européenne. Initialement, l'article 237 du Traité de Rome disposait que tout État européen pouvait demander à devenir membre de la Communauté économique européenne en adressant une demande au Conseil qui, après avis de la Commission, statuerait à l'unanimité. En 1993, le Conseil européen réuni à Copenhague concluait que : « *L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable [...]* »⁴⁶. En 1995, le Conseil européen réuni à Madrid ajoutait qu'un État candidat devait pouvoir appliquer le droit européen, et garantir que la transposition dans son droit national soit mise en œuvre efficacement au moyen de structures judiciaires et administratives adaptées⁴⁷. En 1997, le Traité d'Amsterdam a intégré le critère de valeurs dans les conditions d'adhésion à l'Union⁴⁸. Ainsi, seul un État européen respectant les principes de la liberté, de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit pouvait demander à devenir membre de l'Union. En 2007, le Traité de Lisbonne a modifié l'article 49 du TUE en sa version actuelle. Il a posé la double condition d'être un État européen et de respecter, mais aussi de promouvoir, les principes fondamentaux de l'Union énoncés à l'article 2 du TUE, renforçant le standard européen exigé. Pour la première fois, est fait référence aux critères d'adhésion dits

⁴⁴ V. en ce sens DUBOUT E., *op. cit.*, V. p. 111 à 114.

⁴⁵ V. en ce sens CDFUE, Art. 47 et 49.

⁴⁶ Conseil européen de Copenhague, Concl. de la présidence, SN 180/93, 21 et 22 juin 1993, Copenhague.

⁴⁷ Conseil européen de Madrid, Concl. de la présidence, SN0040095F, 15 et 16 décembre 1995, Madrid.

⁴⁸ Art. O tel que modifié par l'article 1^{er} §15 du Traité d'Amsterdam et inséré à l'article 49 du TUE.

« critères de Copenhague » par le biais de la formule « les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte »⁴⁹.

D'autre part, l'article 7 du TUE a instauré un mécanisme à la fois préventif au paragraphe 1, et correctif au paragraphe 2, afin d'assurer le respect des valeurs de l'article 2 du TUE. La procédure de l'article 7 du TUE a été introduite par le Traité d'Amsterdam⁵⁰. Au départ, il ne visait que le cas où un État membre violerait les principes fondamentaux de l'article 2 du TUE. En 2001, le Traité de Nice a modifié l'article 7 du TUE⁵¹ en insérant une mesure préventive qui visait l'hypothèse d'un simple risque de violation et non plus la seule violation effective.

4.3. L'État de droit dans la jurisprudence de la Cour de justice

L'État de droit, tel qu'il est prévu dans les traités, n'est pas seulement le fruit d'une construction législative. La jurisprudence a largement contribué à définir la nécessité de l'Union de respecter l'État de droit. Dans les années 1970, les cours constitutionnelles nationales ont reconnu la possibilité pour le droit communautaire de transgresser les droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle allemande a notamment estimé qu'aussi longtemps qu'il n'existait pas au niveau européen une protection effective des droits fondamentaux, les tribunaux nationaux devaient s'en tenir à contrôler les actes communautaires au regard des droits fondamentaux nationalement protégés, en l'occurrence la loi fondamentale allemande⁵². La Cour de justice a alors anticipé l'émergence d'une communauté de droit. Elle a reconnu, en 1986, la nécessaire application du principe de légalité pour les actes relevant des institutions européennes dans sa jurisprudence *Les Verts*. Dans cet arrêt, la Cour de justice a jugé que : « *La Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité [...] le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice le contrôle de la légalité des actes des institutions* »⁵³.

⁴⁹ Art. 1^{er} §57 c) du Traité de Lisbonne tel qu'inséré à l'article 49 du TUE.

⁵⁰ Art. F.1 tel que modifié par l'article 1^{er} §9 du Traité d'Amsterdam et inséré à l'article 7 du TUE.

⁵¹ Art. 7 tel que modifié par l'article 1^{er} §1 du Traité de Nice et inséré à l'article 7 du TUE.

⁵² TCK, 29 mai 1974, *Bverfg*, vol. 37, p. 271, « *Solange I* ».

⁵³ CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. de la jurisprudence 1986 01339, ECLI:EU:C:1986/166, pt. 23.

Sur la base de diverses sources de droit, notamment la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes puis de la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission européenne s'est livrée à un premier exercice de définition de l'État de droit. Dans une communication relative à la création d'un nouveau cadre pour renforcer l'État de droit⁵⁴, la Commission caractérise les critères constitutifs de l'État de droit. L'initiative de la Commission avait pour but de « protéger l'État de droit, de manière efficace et cohérente, dans tous les États membres » et « permettre de réagir lorsqu'une menace systémique plane sur l'État de droit et de résoudre cette situation »⁵⁵. La Commission a dégagé six fondements constitutifs de l'État de droit, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice. Constituent les fondements de l'État de droit : le principe de légalité⁵⁶ ; le principe de sécurité juridique⁵⁷ ; l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif⁵⁸ ; l'indépendance, l'impartialité et l'effectivité du contrôle juridictionnel y compris le respect des droits fondamentaux⁵⁹ ; la séparation des pouvoirs⁶⁰ ; et l'égalité devant la loi⁶¹.

Dans une résolution du 15 novembre 2017 relative à la situation de l'État de droit et de la démocratie en Pologne, le Parlement européen a repris lesdits principes⁶².

⁵⁴ COM (2014) 158 final, « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit », 11 mars 2014, Strasbourg.

⁵⁵ *Ibid.*, V. aussi BARROSO J.M., « Discours sur l'état de l'Union », SPEECH /13/684, 11 septembre 2013, Strasbourg.

⁵⁶ V. en ce sens CJCE, 29 avril 2004, *Commission des Communautés européennes c/ CAS Succhi di Frutta SpA*, aff. C-496/99 P, Rec. de la jurisprudence 2004 I-03801, ECLI:EU:C:2004:236, pt. 63.

⁵⁷ V. en ce sens CJCE, 6 avril 1962, *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd*, aff. 13-61, Rec. de la jurisprudence 1962 00089, ECLI:EU:C:1962:11 ; CJCE, 14 juillet 1972, *Imperial Chemical Industries c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 48-69, Rec. de la jurisprudence 1972 00619, ECLI:EU:C:1972:70, pt. 49 ; CJCE, 12 novembre 1981, *Amministrazione delle finanze dello Stato c/ Salumi*, aff. jtes 212 à 217/80, Rec. de la jurisprudence 1981 02735, ECLI:EU:C:1981:270, pt. 10.

⁵⁸ V. en ce sens CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c/ Commission des Communautés européennes*, aff. jtes 46/87 et 227/88, Rec. de la jurisprudence 1989 02859, ECLI:EU:C:1989:337, pt. 19.

⁵⁹ V. en ce sens CJCE, 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil de l'UE*, aff. C-50/00 P, Rec. de la jurisprudence 2002 I-06677, ECLI:EU:C:2002:197, pts. 38 à 39 ; CJUE, GC, 29 juin 2010, *Procédure pénale c/ E et F.*, aff. C-550/09, Rec. de la jurisprudence 2010 I-06213, ECLI:EU:C:2010:382, pt. 44.

⁶⁰ V. en ce sens CJUE, 22 décembre 2010, *DEB*, aff. C-279/09, Rec. de la jurisprudence 2010 I-13849, ECLI:EU:C:2010:811, pt. 58.

⁶¹ V. en ce sens CJUE, GC, 14 septembre 2010, *Akzo Nobel Chemicals Ltd et Akros Chemicals c/ Commission européenne*, aff. C-550/07 P, Rec. de la jurisprudence 2010 I-08301, ECLI:EU:C:2010:512, pt. 54.

⁶² Résolution du Parlement européen sur la situation de l'État de droit et de la démocratie en Pologne, 2017/2931(RSP), 15 novembre 2017, Strasbourg.

4.4. L'ambivalence de la définition de l'État de droit

Jusqu'à présent, aucune définition claire de l'État de droit n'a été dégagée au niveau de l'Union européenne à l'exception de quelques pistes. Toutefois, il reste indéniable qu'une riche réflexion autour de cette notion existe, largement structurée par la jurisprudence de la Cour de justice, qui pourrait alimenter une future réécriture des traités à terme⁶³. Il demeure une différence d'interprétation, voire de valeurs attachées à l'État de droit, marquée par des traditions juridiques nationales différentes. À ce titre, Giacomo DelleDonne a soutenu que : « *Le dégagement de significations perspectives à partir des valeurs énoncées à l'article 2 TUE peut bien poser des difficultés : c'est surtout le cas de la démocratie et de l'État de droit, pour lesquels la divergence entre le droit de l'Union et les droits nationaux et parmi les droits nationaux eux-mêmes est évidemment plus profonde* »⁶⁴. L'État de droit comporte notamment la capacité pour les citoyens d'exercer un recours, devant des juridictions indépendantes, dont les décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée. Les recours sont différents d'un État membre à un autre, dans leur dénomination comme dans leur contenu. Ils ont néanmoins en commun de former un ensemble de procédures, de mécanismes de contrôle et d'institutions propres à surveiller l'exercice des pouvoirs exécutifs et législatifs. Chaque traduction de l'article 2 du TUE, dans la langue d'un État membre, fait référence à une tradition juridique nationale spécifique et, se rapporte à un ensemble de conceptions diverses. Par exemple, les concepts de *Rechtsstaat* et de *Rule of law* ne recouvrent pas exactement les mêmes conceptions comme nous l'avons fait remarquer précédemment.

Globalement, le concept d'État de droit emporte un certain nombre de caractéristiques communes, dégagées par la Cour de justice, aux États membres de l'Union européenne. Souvent associé à une disposition fourre-tout, l'article 2 demeure flou en ce qu'il ne permet pas de comprendre clairement ce que recourent les valeurs qui y sont énumérées. Malgré les lacunes de cet article, aucune remise en cause des critères constitutifs de l'État de droit dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice ne peut être justifiée.

⁶³ Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, déposé par la Commission des affaires européennes, présenté par les députés DUBOST C. ET BRU V., Assemblée nationale, enregistré à la présidence le 10 octobre 2018, 117 p., V. p. 23.

⁶⁴ DELLEDONNE G., « Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen », dans *Politique européenne*, n° 53, 2016, V. p. 86 à 109.

5. L'analyse de la situation de l'État de droit en Europe centrale

5.1. La remise en cause inquiétante de l'État de droit dans les pays de l'Est

Actuellement, l'Union européenne est confrontée à une remise en cause de l'État de droit dans plusieurs États membres à l'Est. Sont notamment concernées la Hongrie, la Pologne, et dans une moindre mesure la Roumanie. Leurs situations présentent des similarités et des particularités. Ces États membres ont une histoire à la fois proche et distincte, des structures judiciaires propres et ne font pas face aux mêmes défis. Dès lors, les questions relatives à l'État de droit ne sont en rien « *une forme de fatalité ou d'une corruption inhérente à ces pays, qui serait héritée de la méfiance des populations vis-à-vis du pouvoir communiste* »⁶⁵. Pourtant, dans les trois cas, s'est opéré un véritable changement de modèle politique dans lequel les notions de séparation des pouvoirs ou d'indépendance judiciaire sont fortement menacées.

Pendant longtemps, la Hongrie et la Pologne ont été des modèles de la lutte contre l'ancien régime soviétique. Ils ont également été des exemples lors des transitions des pays de l'Europe centrale et orientale vers leur adhésion à l'Union européenne. Après la chute du Rideau de fer en 1989, la Hongrie et la Pologne ont rejeté l'isolement international. Ils sont rapidement devenus membres du Conseil de l'Europe puis, des alliés résolus de l'OTAN. Le Conseil de l'Europe et l'OTAN, comme l'Union européenne, ont été fondés sur les principes fondamentaux que sont la démocratie, la liberté individuelle et l'État de droit.

Depuis quelques années, la Hongrie et la Pologne mettent en péril les normes démocratiques portant indéniablement préjudice à l'intégration européenne. Les partis au pouvoir dans ces États, à la fois populistes et nationalistes, sont largement soutenus par le peuple, et exploitent l'incapacité de l'Union à résoudre les crises notamment financière, des réfugiés et sécuritaire. Les politiques menées par les gouvernements hongrois et polonais sont ouvertement contraires aux principes de l'État de droit, et plus généralement aux valeurs fondatrices de l'Union inscrites à l'article 2 du TUE. Les atteintes portées à l'État de droit par la Hongrie et la Pologne font l'objet d'un affrontement sans précédent entre les institutions européennes et ces deux États membres, au nom du respect des valeurs européennes et pour la survie de l'Union. Il apparaît nécessaire de faire un état des lieux de l'État de droit, dans ces trois États membres afin de voir comment cette valeur s'est progressivement dégradée.

⁶⁵ Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, *préc.*, V. p. 27.

5.2. Le cas hongrois

Depuis 2010, Viktor Orbán est à la tête d'une coalition associant son parti Fidesz au Parti populaire chrétien-démocrate KDNP. Leur coalition a été reconduite pour la troisième fois consécutive suite aux élections législatives du 8 avril 2018. Elle dispose de la majorité constitutionnelle. Le premier mandat de Viktor Orbán a été marqué par plusieurs réformes, y compris constitutionnelles, remettant en cause l'État de droit, la séparation des pouvoirs, la société civile et les libertés individuelles. Lors de son deuxième mandat, la politique de Viktor Orbán s'est durcie, en particulier sur les questions de société et en lien avec l'immigration. La Hongrie a adopté de nombreuses réformes controversées concernant les médias, le financement des universités, les ONG venant en aide aux migrants ou financées par des capitaux étrangers, et son système judiciaire.

S'agissant de son système judiciaire, une réforme constitutionnelle de 2011 prévoyait un abaissement important de l'âge de départ à la retraite des juges. Le 17 janvier 2012, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction⁶⁶ contre la Hongrie sur l'indépendance de sa banque centrale, ses instances de protection des données, et sur certaines mesures relatives à son système judiciaire⁶⁷. En l'absence de réponses satisfaisantes concernant l'indépendance de l'autorité de protection des données et du pouvoir judiciaire, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice le 25 avril 2012⁶⁸. Dans le cadre d'un recours en manquement, la Cour de Luxembourg a jugé que l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges hongrois, prévu dans le contexte des réformes constitutionnelles, constituait une discrimination fondée sur l'âge et était injustifiée⁶⁹. La CEDH a également condamné la Hongrie dans le cadre d'un recours relatif à la destitution du Président de la Cour suprême hongroise, András Baka, avant la fin de son mandat⁷⁰.

⁶⁶ TFUE, Art. 258.

⁶⁷ « La Commission européenne ouvre une procédure d'infraction accélérée contre la Hongrie concernant l'indépendance de sa banque centrale et de ses instances de protection des données et concernant certaines mesures relatives à son système judiciaire », IP/12/24, 17 janvier 2012, Strasbourg.

⁶⁸ « Hongrie - infractions : la Commission européenne est satisfaite des modifications apportées aux statuts de la banque centrale, mais assigne le pays devant la Cour de justice au sujet de l'indépendance de l'autorité de protection des données et du pouvoir judiciaire », IP/12/395, 25 avril 2012, Bruxelles.

⁶⁹ CJUE, *Commission européenne c/ Hongrie*, 6 novembre 2012, aff. C-286/12, Rec. de la jurisprudence publié(e) au recueil numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2012:687.

⁷⁰ CEDH, GC, 23 juin 2016, *Baka c/ Hongrie*, Requête n° 20261/12.

Après plusieurs résolutions sur la situation en Hongrie⁷¹, le Parlement européen a adopté le 12 septembre 2018 le rapport Sargentini⁷², lequel certifiait l'existence d'un « *risque clair de violation grave* » par la Hongrie des valeurs de l'Union et, préconisait le déclenchement de l'article 7, paragraphe 1, du TUE. Le rapport identifiait une dizaine de menaces pesant entre autres sur la liberté d'expression, la liberté d'association, le fonctionnement du système constitutionnel et électoral, l'indépendance judiciaire, le droit à l'égalité de traitement ou encore les droits fondamentaux des migrants, demandeurs d'asile et des réfugiés. Les eurodéputés ont adopté le texte par 448 voix pour, 197 voix contre et 48 abstentions⁷³. Au sein du Parti populaire européen (PPE), le parti auquel le Fidesz de Viktor Orbán appartient⁷⁴, une majorité a voté en faveur du rapport. La Hongrie a contesté le déclenchement de l'article 7, paragraphe 1, du TUE à son encontre et a expliqué ce vote par sa position intransigeante sur la crise migratoire⁷⁵. La situation ne s'est depuis pas améliorée, au contraire elle se serait détériorée d'après une résolution du Parlement européen adoptée le 16 janvier 2020⁷⁶.

5.3. Le cas polonais

Dans l'opposition depuis 2007, les conservateurs du Parti Prawo i Sprawiedliwość (PiS) sont arrivés au pouvoir en mai 2015 par la victoire d'Andrzej Duda aux élections

⁷¹ V. notamment Résolution du Parlement européen sur la situation en Hongrie (2015/2700(RSP)), 10 juin 2015, Strasbourg ; Résolution du Parlement européen sur la situation en Hongrie (2015/2935(RSP)), 16 décembre 2015, Strasbourg ; Résolution du Parlement européen sur la situation en Hongrie (2017/2656(RSP)), 17 mai 2017, Strasbourg.

⁷² Le rapport Sargentini du nom de l'eurodéputée néerlandaise Judith Sargentini du groupe des Verts / Alliance libre européenne a été commandé à la fin de l'année 2017 à la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures. V. Rapport relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur le l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 2017/2131(INL), 4 juillet 2018, Bruxelles.

⁷³ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL)), Strasbourg.

⁷⁴ Depuis 2019, les tensions se sont intensifiées entre la Hongrie et le PPE. Le 20 mars 2019, un vote du PPE à une large majorité (190 pour, 3 contre) a suspendu le Fidesz, parti de Viktor Orbán, du PPE. Le 2 avril 2020, treize partis membres du PPE ont réclamé l'exclusion du Fidesz dans une lettre adressée à l'actuel Président du PPE, Donald Tusk. À plusieurs reprises, Tusk a dénoncé les atteintes hongroises aux valeurs européennes et évoqué une exclusion du Fidesz du PPE.

⁷⁵ V. en ce sens les déclarations du ministre des Affaires étrangères et du commerce hongrois Péter Szijjártó dans la presse notamment dans DUCOURTIEUX C., « Le Parlement européen dénonce les “ risques de violation de l'État de droit ” en Hongrie », *Le Monde*, 12 septembre 2018.

⁷⁶ V. Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2020 sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du Traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie, (2020/2513(RSP), Strasbourg.

présidentielles. En octobre de la même année, le parti remportait lors des élections législatives la majorité des sièges au Sejm, la chambre basse du Parlement polonais, mais également au Sénat. Dans le respect de leur ligne conservatrice et eurosceptique, le nouveau gouvernement a entrepris des réformes contestées et contestables notamment s'agissant des médias, des réfugiés ou de l'IVG. Les réformes les plus controversées ont concerné la justice. Les réformes judiciaires ont considérablement remis en cause l'indépendance des juges polonais.

Dès son accession au pouvoir, le PiS a réformé le Tribunal constitutionnel. Il a contesté la nomination par la majorité précédente de cinq juges. Parmi eux, deux juges en remplacement de membres dont le mandat expirait après celui du Sejm. La nouvelle majorité parlementaire, issue du PiS, a modifié la loi polonaise le 19 novembre 2015 en prévoyant une seconde élection des juges. La loi envisageait ainsi l'introduction d'une limite à la durée des fonctions du Président et du Vice-président du Tribunal. En vertu de cette modification, ont été élus cinq nouveaux juges constitutionnels. Saisi de la question, le Tribunal constitutionnel a estimé que l'élection de trois des cinq juges nommés par la majorité précédente était conforme à la Constitution polonaise. Suite à cette décision, la Chancellerie a immédiatement réagi en indiquant que le chef de l'État ne pouvait plus les assermenter puisque tous les postes étaient déjà pourvus par de nouveaux juges. Le Tribunal constitutionnel avait également jugé que le remplacement des juges, dont le mandat s'achevait après celui du Sejm, était contraire à la Constitution, de même que la révocation anticipée du Président et du Vice-président du Tribunal. La publication du jugement a par ailleurs été temporairement suspendue.

En seulement deux années, plusieurs dispositions ont été introduites contribuant à la paralysie de cette institution. À l'expiration du mandat du Président du Tribunal, Andrzej Duda a nommé une nouvelle Présidente sans contreseing, cela a été rendu possible en application d'une loi votée en 2016 qui a modifié le régime de l'élection du Président du Tribunal. Actuellement, le Tribunal constitutionnel polonais est composé de quinze juges dont neuf ont été nommés par le PiS. D'après Jean-Pierre Massias, le Tribunal constitutionnel polonais est devenu un « *instrument de la majorité* »⁷⁷. Les réformes relatives au Tribunal constitutionnel ont conduit à une disparition d'un contrôle de constitutionnalité effectif des lois polonaises, ainsi qu'à une perte de légitimité du Tribunal. Dès 2015, les réformes polonaises ont inquiété. Martin Schulz, l'ancien Président du Parlement européen, caractérisait déjà à l'époque la

⁷⁷ MASSIAS J-P., Audition du 28 mars 2018, V. Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, *préc.* V. p. 31.

situation de « *coup d'État* »⁷⁸. Les réformes de la justice ne se sont pas arrêtées là, bien au contraire, elles se sont accélérées affectant l'ensemble de l'appareil judiciaire polonais.

En 2017, les réformes judiciaires se sont, en effet, multipliées. Officiellement, le gouvernement polonais justifiait ses réformes en raison du faible niveau de confiance dans la justice, de la durée excessive des procédures, de l'incapacité à prendre en compte les années de pouvoir communiste et du déséquilibre entre les pouvoirs⁷⁹. Quatre grandes réformes ont posé des difficultés au regard de l'indépendance de la justice.

Une première réforme concernait l'École nationale de la magistrature. Elle permettait aux juges stagiaires de siéger en tant que juge unique au niveau des tribunaux de district, pendant un mandat unique de quatre ans. La procédure de nomination des juges stagiaires diffère de celle des juges. Ces derniers sont nommés, après un examen de leur dossier de candidature, par le Conseil national de la magistrature qui est l'organe constitutionnel en charge de garantir l'indépendance des tribunaux et des magistrats polonais. La nomination des juges stagiaires devait relever d'une décision prise par le ministre de la Justice et le Président de la République, le Conseil de la magistrature pouvait seulement soulever d'éventuelles objections dans un délai de 30 jours en cas de désaccord sur une nomination.

Une deuxième réforme touchait les juridictions de droit commun, elle autorisait le ministre de la Justice, également Procureur général de Pologne, de nommer et de démettre de leurs fonctions les présidents et vice-présidents des tribunaux de droit commun. Les magistrats en cause disposaient d'importants pouvoirs d'organisation. Ils pouvaient notamment réaffecter les juges dans leurs fonctions de chefs de division ou de section. La révocation d'un magistrat par le ministre de la Justice était insusceptible de recours, mais ce dernier n'avait pas l'obligation de motiver sa décision. Elle pouvait potentiellement être annulée par le Conseil national de la magistrature à la condition que les deux tiers de ses membres au moins se prononcent en ce sens. La réforme prévoyait aussi une modification quant à la procédure de promotion des magistrats en ne précisant pas quels étaient les critères sur lesquels devait se fonder l'avancement au sein de l'appareil judiciaire.

Une troisième réforme portait sur le Conseil national de la magistrature. Elle envisageait la nomination par le Sejm de quinze membres sur les vingt-cinq du Conseil national de la magistrature, alors que la Constitution limitait à six le nombre de membres que le Parlement

⁷⁸ SCHULZ M., Entretien accordé à la radio allemande Deutschlandfunk, 14 décembre 2015.

⁷⁹ White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, The Chancellery of the Prime Minister, March 7th 2018, Warsaw.

pouvait nommer. La réforme réduisait les prérogatives du Conseil national de la magistrature en lui accordant seulement la possibilité d'exprimer des objections sur un candidat. De plus, elle souhaitait priver le Conseil de ses compétences en matière de promotion des juges en formation, cela en transférant ces dernières au ministre de la Justice.

Une dernière réforme, certainement la plus controversée, visait la Cour suprême polonaise. La réforme consistait à imposer aux juges de la Cour suprême de prendre leur retraite non plus à 70 ans mais à 65 ans. Cela entraînait un départ à la retraite de certains juges, sans même qu'ils n'aient terminé leur mandat fixé à six ans par la Constitution. Étaient concernés environ un tiers des juges, plus précisément vingt-sept sur les soixante-douze juges, dont sa Présidente Małgorzata Maria Gersdorf. La réforme offrait la possibilité pour les juges concernés de demander de continuer à exercer leurs fonctions en adressant leur demande accompagnée d'un certificat médical, attestant de leur bonne santé, au Président de la République. Les nouveaux candidats à la Cour suprême ont été nommés par le Président de la République sur recommandations du Conseil supérieur de la magistrature sous nouvelle influence de la chambre basse du Parlement. La réforme conférait également au ministre de la Justice de nouvelles compétences en matière de mesures disciplinaires à l'encontre des membres de la Cour. Une telle réforme soulève d'importants problèmes de constitutionnalité outre la violation de principes constitutionnels tels que la séparation des pouvoirs, l'indépendance judiciaire, l'inamovibilité ou encore la sécurité juridique.

Dès janvier 2016, la Commission européenne a entamé un dialogue sur l'État de droit avec la Pologne⁸⁰. Après avoir émis trois recommandations⁸¹, la Commission a décidé d'engager le 29 juillet 2017 une procédure d'infraction concernant sa législation sur l'organisation des juridictions de droit commun⁸². Le dialogue infructueux avec la Pologne a conduit la Commission, le 20 décembre 2017, à saisir la Cour de justice et à déclencher pour la première fois de l'histoire de l'Union européenne le mécanisme de l'article 7, paragraphe 1, du

⁸⁰ « Débat d'orientation sur l'évolution récente de la situation en Pologne et sur le cadre pour l'État de droit : questions et réponses », MEMO/16/62, 13 janvier 2016, Bruxelles.

⁸¹ V. notamment Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission concernant l'État de droit, 27 juillet 2016, Bruxelles, JOUE n° L 217/53 du 12 juillet 2016 p. 53 à 68 ; Recommandation (UE) 2017/146 de la Commission concernant l'État de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374, 21 décembre 2016, Bruxelles, JOUE n° L 22/65 du 27 janvier 2017 p. 65 à 81 ; Recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146, C/2017/5320, Bruxelles, JOUE n° L 228 du 2 septembre 2017 p. 19 à 32.

⁸² « La Commission européenne engage une procédure d'infraction contre la Pologne au sujet des mesures empiétant sur le pouvoir judiciaire », IP/17/2205, 29 juillet 2017, Bruxelles.

TUE⁸³. Le 2 juillet 2018, la Commission a ouvert une autre procédure d'infraction concernant la loi polonaise sur la Cour suprême en raison des dispositions concernant le départ à la retraite des juges et leur incidence sur l'indépendance de cette institution⁸⁴. Le 24 septembre 2018, l'insuffisance des réponses polonaises a amené la Commission à former un recours devant la Cour de justice, et à lui demander d'ordonner des mesures provisoires jusqu'à ce qu'elle statue sur l'affaire⁸⁵. Le 17 décembre 2018, la Cour a rendu une ordonnance invitant la Pologne à suspendre les textes incriminés et lui a imposé de prendre des mesures provisoires visant à faire cesser l'application de la nouvelle loi relative à la Cour suprême polonaise⁸⁶. La Pologne a contesté les faits qui lui étaient reprochés et a appelé au respect des identités nationales⁸⁷. Finalement, ces deux premières procédures d'infraction l'une portant sur les conditions de départ à la retraite des juges des tribunaux ordinaires et l'autres sur celles des juges de la Cour suprême ont débouché sur des arrêts de la Cour de justice condamnant la Pologne et contraignant le PiS à reculer sur ces réformes⁸⁸.

Le 3 avril 2019, la Commission a engagé une troisième procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne, en lien cette fois avec le régime disciplinaire des juges qui n'offrirait pas de garanties suffisantes pour assurer leur indépendance⁸⁹. Le 8 avril 2020, la Cour de justice a ordonné à la Pologne, dans l'attente d'un arrêt définitif, de suspendre immédiatement l'application des dispositions nationales relatives aux compétences de la chambre disciplinaire de la Cour suprême au regard des affaires disciplinaires concernant les juges⁹⁰.

Le 29 avril 2020, pour la quatrième fois depuis 2017, la Commission européenne a enclenché une nouvelle procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne concernant une loi

⁸³ COM(2017) 835 final, Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, 20 décembre 2017, Bruxelles.

⁸⁴ « État de droit : la Commission engage une procédure d'infraction en vue de préserver l'indépendance de la Cour suprême polonaise », IP/18/4341, 2 juillet 2018, Bruxelles.

⁸⁵ « État de droit : la Commission européenne saisit la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Pologne afin de protéger l'indépendance de la Cour suprême polonaise », IP/18/5830, 24 septembre 2018, Bruxelles.

⁸⁶ CJUE, GC, Ord. pres., 19 octobre 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18 R, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), ECLI:C:2018:910.

⁸⁷ V. en ce sens les déclarations du Premier ministre polonais Mateusz Morawiecki, « Avenir de l'Europe - Débat avec le Premier ministre de la Pologne », Session plénière du Parlement européen, 2018/2729(RSP), 4 juillet 2018, Strasbourg.

⁸⁸ V. les affaires suivantes CJUE, GC, 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2019:531 ; CJUE, GC, 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2019:924.

⁸⁹ « État de droit : la Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique », IP/19/1957, 3 avril 2019, Bruxelles.

⁹⁰ CJUE, GC, Ord., 8 avril 2020, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19 R, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), ECLI:EU:C:2020:277.

permettant au gouvernement de sanctionner les juges qui critiqueraient les réformes judiciaires introduites par les le PiS notamment la légalité des nominations des juges⁹¹. Cette loi dite « *loi muselière* » est entrée en vigueur le 14 février 2020.

5.4. Le cas roumain

En 2016, les élections législatives roumaines ont été remportées par le Parti social-démocrate (PSD) qui, avec son allié libéral ALDE, détient la majorité dans les deux chambres du Parlement. En 2017, le gouvernement de Sorin Grindeanu a adopté une réforme contestée de la justice qui restreignait les moyens des magistrats dans la lutte anticorruption. Un mouvement de protestation, soutenu par Klaus Iohannis membre de l'opposition investi à la présidence roumaine depuis 2014 et les principales instances judiciaires, a émergé à travers tout le pays. Suite à des divergences apparues au sein de la coalition, le gouvernement a été renversé. Un nouveau gouvernement a été investi avec à sa tête Mihai Tudose, un membre du PSD. Une des volontés du PSD était de dépenaliser plusieurs infractions en matière de corruption.

En janvier 2018, le PSD a retiré sa confiance à Mihai Tudose. Un nouveau gouvernement a été investi celui de Vasilica-Viorica Dăncilă. Celui-ci a fait adopter des réformes durant l'été 2018 affectant l'indépendance judiciaire et la lutte contre la corruption. Créée en 2005, alors que la Roumanie intégrait l'Union européenne, la direction nationale anticorruption a permis de déférer un nombre important de personnes soupçonnées de corruption dont de hauts fonctionnaires. À titre d'exemple, le dirigeant du PSD, Liviu Dragnea, a lui-même été condamné par la justice pour abus de pouvoir et fraude électorale ce qui l'a empêché de devenir, par la suite, Premier ministre⁹². L'institution devait notamment ses résultats probants à Laura Codruța Kövesi, nommée procureure en chef en 2013⁹³. En juillet 2018, le Président roumain a été contraint, par une décision de la Cour constitutionnelle, de révoquer cette dernière. La décision, bien qu'entachée de plusieurs irrégularités, a été validée en raison de la capture de la Cour constitutionnelle par la majorité parlementaire.

⁹¹ « État de droit : la Commission européenne lance une procédure d'infraction pour préserver l'indépendance des juges en Pologne », IP/20/772, 29 avril 2020, Bruxelles.

⁹² Le 27 mai 2019, Liviu Dragnea a été condamné à une peine de trois ans et demi de prison ferme durant son procès en appel pour détournement de fonds publics.

⁹³ La CEDH a par ailleurs condamné le 5 mai 2020 la Roumanie pour avoir violé les droits à un procès équitable et à la liberté d'expression de l'ancien procureur en chef de la direction de la lutte anticorruption (DNA), Laura Codruța Kövesi, lorsque cette dernière a été licenciée avant la fin de son mandat. V. CEDH, 5 mai 2020, *Kövesi v. Romania*, Requête n° 3594/19.

Le 4 novembre 2019, le Parlement roumain a accordé sa confiance au gouvernement minoritaire de centre droit mené par Ludovic Orban (PNL). Le 5 février 2020, la majorité sociale-démocrate a renversé le gouvernement. Mais finalement, le 14 mars 2020, Ludovic Orban a obtenu la confiance des députés roumains au terme d'un vote bouleversé par l'épidémie de coronavirus et le besoin de doter le pays d'un gouvernement de plein exercice pour y faire face. Ludovic Orban, conservateur libéral pro-européen, s'est engagé à renforcer l'État de droit et l'indépendance de la justice en Roumanie.

La Roumanie, traversée par plusieurs crises politiques, suscite l'inquiétude de plusieurs de ses partenaires européens et des institutions européennes. Contrairement à la Pologne et à la Hongrie, aucune procédure officielle n'a été enclenchée à son encontre. Toutefois, en novembre 2018, le Parlement européen a exprimé son inquiétude en adoptant une résolution dans laquelle il invitait la Roumanie à ne pas transgresser l'État de droit avec des réformes judiciaires menaçant l'indépendance des magistrats et la lutte anticorruption⁹⁴. Dans un rapport de 2019, la Commission européenne a estimé que l'évolution de l'État de droit et de la corruption en Roumanie était « *source de vives préoccupations* »⁹⁵.

La question de l'État de droit dans les pays à l'Est se trouve incontestablement dans une impasse. Les dialogues sur l'État de droit, avec la Pologne et la Hongrie, ont été infructueux et n'ont pu résorber les atteintes portées à cette valeur. Le mécanisme de l'article 7, paragraphe 1, du TUE a été activé par les institutions européennes à l'encontre de ces deux États membres, mais son issue semble peu probable. À l'aune des insuffisances des mécanismes de protection existants et de l'urgence de rétablir l'État de droit dans l'Union européenne, la Commission a pris l'initiative de proposer une alternative inédite. Dans ses propositions relatives au prochain CFP, elle a présenté un dispositif consistant à conditionner les fonds régionaux au respect de l'État de droit. Elle propose d'introduire une clause de conditionnalité liée à l'État de droit pouvant conduire à des sanctions budgétaires pour les États membres ne respectant pas cette valeur fondatrice de l'Union européenne.

L'on peut ainsi se demander, comment la conditionnalité des fonds structurels constitue une réponse à la fois intéressante à la crise de l'État de droit dans les pays de l'Est et attentatoire à la cohésion au sein de l'Union européenne. Pour répondre à cette problématique, nous scinderons notre raisonnement en deux temps. Dans un premier temps, nous verrons que les

⁹⁴ Résolution du Parlement européen du 13 novembre 2018 sur l'état de droit en Roumanie, 2018/2844(RSP), Strasbourg.

⁹⁵ COM(2019) 499 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, On Progress in Romania under the Cooperation and Verification Mechanism, SWD(2019) 393 final, 22 octobre 2019, Brussels.

Fonds ESI constituent les principaux moyens financiers de la politique de cohésion de l'Union européenne. Les fonds européens versés dans une optique de solidarité, comportent aussi une dimension rationnelle. Effectivement, les fonds de la politique de cohésion profitent à la fois aux États membres bénéficiaires et aux États membres contributeurs, mais également au Marché intérieur dans son ensemble. Toutefois, cette solidarité n'est pas illimitée, elle est encadrée par des principes d'intervention classiques et des conditionnalités. Au départ complémentaire à la solidarité, le principe de conditionnalité, par sa rigueur croissante, s'est quelque peu éloigné de la logique solidaire sur laquelle repose à l'origine la politique de cohésion, devenant même, incompatible avec celle-ci (PARTIE I). Dans un second temps, nous analyserons la proposition présentée par la Commission européenne d'introduire une forme de conditionnalité innovante consistant à créer un lien entre le versement des fonds de cohésion et le respect de l'État de droit. Les dispositifs de protection existants revêtant d'importantes faiblesses, le mécanisme prévu par la Commission apparaît comme l'ultime recours pour répondre aux violations actuelles de l'État de droit. En dépit de son efficacité indéniable, l'instrument pourrait, s'il venait à être adopté prochainement, contribuer à accélérer la désintégration de l'Union européenne à plusieurs niveaux. En raison des risques potentiels que pourraient entraîner la mise en place d'un tel dispositif, d'autres solutions, moins attentatoires à la cohésion européenne, sont à considérer (PARTIE II).

PREMIÈRE PARTIE : LA SOLIDARITÉ DANS L'ALLOCATION DES FONDS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

Les articles 174 et suivants du TFUE, regroupés sous le Titre XVIII, servent de cadre général à la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. La politique de cohésion tend à réduire les écarts de développement entre les régions européennes et les États membres, et combler le retard des territoires les plus défavorisés. Elle vise également à réduire les disparités entre les citoyens européens au sein de l'Union. Mise en œuvre par la Commission européenne et les États membres, dans le cadre d'une gestion partagée, la politique de cohésion entend compléter l'intervention publique nationale, régionale ou locale. Elle a été mise en place dans un contexte de reconstruction et, surtout, d'expansion économique. La création du premier fonds structurel, le Fonds social européen, est contemporaine de la création de la Communauté économique européenne. Cependant, c'est l'Acte unique européen de 1986 qui a posé les fondations d'une véritable politique européenne de cohésion. Le but premier était de contrebalancer les effets de la mise en place du Marché commun sur les États membres les moins développés et les territoires les plus fragiles. Pour réaliser ce « *Grand Marché* », le Président de la Commission européenne de l'époque, Jacques Delors, avait jugé indispensable de l'accompagner d'un renforcement de la solidarité entre européens. Entré en vigueur en 1987, l'Acte unique européen a officialisé cette approche solidaire. La politique européenne de cohésion est sans conteste une des principales traductions de la solidarité entre les États membres de l'Union européenne (Chapitre 1). Pour assurer la pleine efficacité de cette politique, la solidarité a été encadrée. Elle est assortie de principes et de conditionnalités qui parfois, s'éloignent de la solidarité sur laquelle cette politique tire sa source (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EXPRIMÉE À TRAVERS LA POLITIQUE DE COHÉSION

De façon générale, l'Union européenne s'est dotée de différents fonds afin de financer ses actions et ses politiques dans ses divers domaines de compétence. Parmi les politiques de l'Union européenne, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale tend à favoriser la convergence des niveaux de développement des régions européennes. Pour chaque budget à

long terme de l'Union, la politique de cohésion se voit attribuer des objectifs à atteindre. Pour les atteindre, elle dispose de plusieurs instruments financiers (Section 1), qui expriment, dans la pratique, la solidarité entre les États membres de l'Union européenne (Section 2).

Section 1 : Les instruments financiers de la politique européenne de cohésion

La politique européenne de cohésion est financée au moyen de divers instruments financiers. Certains ont été prévus dès les origines et d'autres plus récemment. La création de nouveaux fonds s'apparente très régulièrement aux différents élargissements de l'Union européenne. Les Fonds européens structurels et d'investissement constituent la principale source de financement de la politique de cohésion (Paragraphe 1) et sont complétés par d'autres instruments financiers (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les Fonds européens structurels et d'investissement

La politique européenne de cohésion est majoritairement financée par les Fonds européens structurels et d'investissement. Communément appelés Fonds ESI, ils se scindent en deux catégories. Une première catégorie regroupant les trois fonds structurels (A) et une seconde composée de deux autres fonds qui forment la partie « *territoriale* » des politiques agricole et de la pêche (B).

A. Les Fonds structurels européens

L'enveloppe financière allouée à la politique de cohésion est répartie entre trois fonds structurels. Il s'agit du Fonds social européen prévu dès le Traité de Rome (1), le Fonds européen de développement régional créé suite au premier élargissement des Communautés européennes (2) et enfin le Fonds de cohésion institué par le Traité de Maastricht (3).

1. Le Fonds social européen

Prévu dès l'origine, le Fonds social européen est le plus ancien fonds structurel européen. Les États signataires du Traité de Rome n'avaient pas limité l'intégration européenne à la mise en place d'un Marché commun, ils prévoyaient des actions à dimension sociale pour accompagner l'ouverture des économies des États partis à la Communauté économique

européenne. L'article 3 l) du Traité de Rome prévoyait « *la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emplois des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie* ». Conformément à l'article 123 du Traité de Rome, ce nouveau fonds avait pour objectif « *de promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs* ». Le FSE a effectivement été mis en place le 11 janvier 1960⁹⁶.

Le FSE, prévu aux articles 162 et suivants du TFUE, est un instrument financier dont le but est d'aider les citoyens européens à trouver des emplois de meilleure qualité et d'offrir des perspectives professionnelles plus équitables au sein de l'Union européenne. Il cofinance des actions au profit de la formation et de la reconversion professionnelle, de la réinsertion des chômeurs et de la création d'emplois⁹⁷. Il soutient des actions dans des domaines variés tels que l'adaptation des travailleurs et des entreprises ; l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, des personnes inactives, des femmes et des migrants ; l'intégration sociale des personnes défavorisées et la lutte contre la discrimination sur le marché du travail ; encourage les femmes à la création d'entreprises ou encore, favorise l'emploi des seniors. Pour la période de programmation 2014-2020, l'ensemble du règlement n° 1303/2013 s'applique au FSE ainsi que le règlement n° 1304/2013 qui définit les dispositions spécifiques⁹⁸.

2. Le Fonds européen de développement régional

La véritable activation de la politique régionale n'interviendra qu'avec les événements de 1973. Si des inégalités entre les régions européennes existaient déjà, même si elles demeuraient faibles, celles-ci se sont aggravées sous l'effet de la crise économique consécutive au premier choc pétrolier. Au déclin des régions industrielles, s'ajoutait des retards de développement de certaines régions comme celles du Nord et du Sud de l'Italie ou de la Flandres-Wallonie. La nécessité d'instituer une aide spécifique se faisait ressentir d'autant plus que la Communauté économique européenne devait au même moment prévoir l'arrivée de trois nouveaux États membres, plus pauvres que les États membres fondateurs : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. À cette époque, l'Irlande et le Royaume-Uni connaissaient

⁹⁶ Règl. n° 9 concernant le Fonds social européen, 25 août 1960, Bruxelles, JOCE 1189/60 du 31 août 1960 p. 1189 à 1198.

⁹⁷ « Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020 - Histoire, mise en œuvre et projets », Commissariat général à l'égalité des territoires, *En somme*, mai 2018, 173 p., V. p. 165.

⁹⁸ Règl. (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil, Bruxelles, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013 p. 470 à 486.

d'importants retards de développement. Lors de son adhésion à la Communauté, le Royaume-Uni conditionnait son entrée au fait de ne pas devenir l'un des contributeurs nets au budget des Communautés. Il ne souhaitait pas que sa contribution nette au budget soit supérieure à ce qu'il devait recevoir. Son agriculture ne lui permettant pas de bénéficier suffisamment de la PAC, une compensation devait être trouvée. C'est donc dans un contexte de crise économique et d'un élargissement que le FEDER a été créé par un règlement du Conseil des Communautés européennes le 18 mars 1975⁹⁹.

En vertu de l'article 176 du TFUE, le FEDER est « *destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin* ». Le FEDER contribue à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union, en cofinçant des projets ou des actions permettant de corriger les déséquilibres entre ses régions¹⁰⁰. Il a pour vocation d'améliorer l'attractivité des régions européennes en développant leur accessibilité, tout en garantissant leur développement durable. Il accompagne les mutations économiques des régions, en soutenant l'innovation et la recherche, les PME, et les mutations vers une économie à bas carbone. Pour la période 2014-2020, l'ensemble du règlement n° 1303/2013 s'applique au FEDER, le règlement n° 1301/2013 en définit les dispositions spécifiques¹⁰¹.

3. Le Fonds de cohésion

Avec les élargissements intervenus au Sud de l'Europe et la réunification allemande, les disparités territoriales se sont encore accrues. En complément des fonds structurels existants, a été institué par le Traité de Maastricht le Fonds de cohésion¹⁰². Ce fonds a effectivement été créé le 16 mai 1994 par le règlement n° 1164/94 du Conseil des Communautés européennes¹⁰³. Il a été instauré dans le but d'aider les États membres de l'Union européenne, ayant les retards

⁹⁹ Règl. (CEE) n° 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional, Bruxelles, JOCE n° L 73 du 21 mars 1975 p. 1 à 7.

¹⁰⁰ « Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020 - Histoire, mise en œuvre et projets », *préc.*, V. p. 165.

¹⁰¹ Règl. (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006, Bruxelles, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013 p. 289 à 302.

¹⁰² V. Art. 129 C, 130 D et 130 S du Traité de Maastricht tels qu'insérés aux articles 155, 161 et 175 du TCE puis aux articles 171, 177 et 192 du TFUE.

¹⁰³ Règl. (CE) n° 1164/94 du Conseil du 16 mai 1994 instituant le Fonds de cohésion, Bruxelles, JOCE n° L 130 du 25 mai 1994 p. 1 à 13.

de développement les plus importants, à atteindre les critères de convergence suffisants à la réalisation de l'Union économique et monétaire prévue par le Traité de Maastricht. À l'époque, cet instrument concernait l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande.

L'article 177 du TFUE dispose que le Fonds de cohésion « *contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructures des transports* ». Il est destiné à financer, dans les États membres les moins développés de l'Union, les grandes infrastructures environnementales et de transports. Il tend à accroître la cohésion économique et sociale européenne en aidant les États membres dont le RNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union. Il insiste sur les réseaux de transports et le développement durable¹⁰⁴. Pour la période de programmation 2014-2020, l'ensemble du règlement n° 1303/2013 s'applique au Fonds de cohésion et le règlement n° 1300/2013 définit les dispositions particulières dudit fonds¹⁰⁵.

Dans le CFP 2014-2020, le montant des fonds structurels européens s'élève à environ 351,8 milliards d'euros dans le budget total de l'Union¹⁰⁶. La Pologne est le premier bénéficiaire des fonds structurels européens avec un montant total de 77,6 milliards d'euros. Parmi les bénéficiaires les plus importants des fonds structurels figurent également, la Roumanie avec un total de 22,5 milliards d'euros alloués, et la Hongrie avec 21,9 milliards d'euros. Les Fonds ESI comprennent les trois fonds structurels précités, mais également deux autres fonds.

B. Les autres fonds contribuant à la politique européenne de cohésion

Deux autres fonds, le Fonds européen agricole pour le développement rural (1) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et de la pêche (2) relèvent de la politique agricole commune. Ils participent, comme les fonds structurels, à l'action régionale européenne et forment, à eux cinq, ce qu'on appelle les Fonds ESI.

¹⁰⁴ « Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020 - Histoire, mise en œuvre et projets », *préc.*, V. p. 165.

¹⁰⁵ Règl. (UE) n° 1300/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil, Bruxelles, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013 p. 281 à 288.

¹⁰⁶ V. Annexe II 1., V. *infra* p. 113.

1. Le Fonds européen agricole pour le développement rural

Le Fonds européen agricole pour le développement rural a été créé par un règlement du 25 juin 2005¹⁰⁷. Il a mis en place un cadre légal pour le financement des dépenses relevant de la PAC. Le règlement a institué deux nouveaux fonds dont le Fonds européen agricole pour le développement qui, depuis le 1^{er} janvier 2007, remplace le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section « *Orientation* ». Le FEOGA avait été créé en 1962¹⁰⁸. Il visait à établir un Marché commun fondé sur la libre circulation des produits agricoles et à abolir les obstacles au commerce entre les États membres. La PAC disposait d'un outil financier dénommé FEOGA qui comportait deux sections, dont une section « *Orientation* » qui était un instrument financier encourageant essentiellement les investissements pour le développement économique du secteur primaire.

Le FEADER promeut un développement rural durable dans l'ensemble de l'Union européenne en complément des autres instruments de la PAC, de la politique de cohésion et de la politique commune de la pêche. Mentionné dans le cadre de la politique de cohésion à l'article 175 du TFUE, le FEADER encourage la compétitivité de l'agriculture, la gestion durable des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique, ainsi que le développement territorial équilibré de l'économie et de l'emploi en milieu rural¹⁰⁹. Pour la période de programmation actuelle, le FEADER représente 99,6 milliards d'euros dans le budget européen dont 8,7 milliards d'euros sont attribués à la Pologne, 8,1 milliards d'euros à la Roumanie et 3,4 milliards d'euros à la Hongrie¹¹⁰.

2. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Jusqu'en 1993, les fonds de la Communauté européenne concernant la pêche étaient intégrés au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section « *Garantie* » qui soutenait les marchés agricoles et régulaient les prix des produits. De 1993 à 1996, les fonds relatifs à la pêche ont été couverts par l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

¹⁰⁷ Règl. (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, Luxembourg, JOUE n° L 209 du 11 août 2005 p. 1 à 25.

¹⁰⁸ Règl. n° 25 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune, 4 avril 1962, Bruxelles, JOCE n° 030 du 20 avril 1962 p. 0991 à 0993.

¹⁰⁹ « Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020 - Histoire, mise en œuvre et projets », *préc.*, V. p. 165.

¹¹⁰ V. Annexe II 2., V. *infra* p. 114.

De 2007 à 2013, l'IFOP a été remplacé par le Fonds européen pour la pêche (FEP), pour devenir en 2014 le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Le FEAMP a été institué par le règlement n° 508/2014 du 15 mai 2014¹¹¹. Il concourt à la politique commune de la pêche et à la politique maritime intégrée. Il encourage notamment une pêche et une aquaculture durable, innovante et compétitive, en favorisant la commercialisation et la transformation des produits issus de la pêche et de l'aquaculture. Le FEAMP représente dans l'actuelle période de programmation, 5,7 milliards d'euros dont 531 millions d'euros sont destinés à la Pologne, 168 millions d'euros à la Roumanie et 39 millions à la Hongrie¹¹².

Les Fonds ESI sont les principaux instruments financiers de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne. Parallèlement à ces cinq fonds, ont été institués d'autres fonds européens venant compléter les Fonds ESI qui contribuent, comme eux, à la politique européenne de cohésion.

Paragraphe 2 : Les fonds européens complémentaires

L'alinéa 3 de l'article 175 du TFUE envisage la possibilité de créer, en dehors des fonds précités, d'autres instruments dans le cadre d'actions spécifiques et sans préjudice des mesures dans le cadre d'autres politiques de l'Union européenne. À la différence des Fonds ESI, ces instruments interviennent de manière très ponctuelle. Parmi eux, certains répondent à un besoin particulier (A) et d'autres sont liés à la Banque européenne d'investissement (B).

A. Les fonds répondant à un besoin spécifique

Les fonds liés à un besoin précis peuvent notamment prendre la forme d'une assistance financière aux États membres de l'Union qui ont été frappés par une catastrophe naturelle (1), ou encore pour compenser les conséquences négatives engendrées par le phénomène de la mondialisation (2).

¹¹¹ Règl. (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n°861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil, Bruxelles, JOUE n° L 149 du 20 mai 2014 p. 1 à 66.

¹¹² V. Annexe II 3., V *infra* p. 114.

1. Le Fonds de solidarité de l'Union européenne

Les importantes inondations qui ont touché l'Europe centrale durant l'été 2002 ont conduit à la création du Fonds de solidarité de l'Union européenne par voie de règlement le 11 novembre 2002¹¹³. L'objectif d'un tel instrument était de permettre à l'Union européenne, en tant qu'institution, d'adopter une aide effective à un État membre ou à un pays en voie d'adhésion, dans le cas où il doit faire face à des dégâts causés par une catastrophe naturelle majeure. Le FSUE permet, lorsqu'intervient de grandes catastrophes naturelles, d'exprimer le soutien de l'Union européenne envers les régions sinistrées. Il complète les efforts des États membres concernés et couvre une partie de leurs dépenses publiques dans le but de les aider à réaliser, en fonction de la nature du sinistre, les actions d'urgence de première nécessité et de remise en état.

Depuis sa création, le FSUE est intervenu dans plusieurs cas de catastrophes naturelles telles que des inondations, des incendies de forêt, des tremblements de terre, des tempêtes ou encore des sécheresses. À ce jour, le FSUE a été mobilisé pour plus de soixante-dix catastrophes naturelles dans vingt-quatre États membres différents. Les États membres concernés ont bénéficié de cet instrument pour un montant total de 5 milliards d'euros. Parmi les États membres à l'Est de l'Union européenne, la Roumanie en a bénéficié sept fois, la Pologne et la Hongrie en ont profité à deux reprises¹¹⁴.

2. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation

Institué par un règlement du 20 décembre 2006¹¹⁵, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation tend à aider les personnes ayant perdu leur emploi suite à des changements structurels majeurs, intervenus dans le commerce international à cause de la mondialisation, ou du fait de la crise économique et financière mondiale. Il peut financer à hauteur de 60 % du coût des projets. Les projets sont divers, par exemple l'aide à la recherche d'emploi ; l'orientation professionnelle ; les études, formations et reconversions ; l'accompagnement et

¹¹³ Règl. (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, Bruxelles, JOUE n° L 311 du 14 novembre 2002 p. 3 à 8.

¹¹⁴ V. notamment "EU Solidarity Fund Interventions since 2002", European Commission, last update October 10th 2018 (by country), online : https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/doc/interventions_since_2002.pdf.

¹¹⁵ Règl. (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, Bruxelles, JOUE n° L 406 du 30 décembre 2006 p. 1 à 6.

l'encadrement ; mais encore l'entrepreneuriat et la création d'emplois. Le fonds peut aussi verser des allocations de formation, des allocations de mobilité / réinstallation, des indemnités journalières et d'autres aides similaires. Il ne tend cependant pas à cofinancer les mesures de protection sociale comme les pensions de retraite, ou les indemnités de chômage. En principe, le FEM ne peut intervenir, pour cofinancer des dispositifs d'aide au reclassement des salariés licenciés, que lorsque plus de 500 travailleurs ont été licenciés par une seule entreprise, ou si un nombre important de travailleurs sont licenciés au sein d'un secteur spécifique dans une ou plusieurs régions environnantes. Il ne peut pas servir au maintien des entreprises en activité, ni à les aider à se moderniser ou se restructurer. Peuvent prétendre à une telle aide, les travailleurs ayant perdu leur emploi, mais aussi les travailleurs indépendants, temporaires et à durée déterminée. Généralement, les projets du FEM sont organisés et mis en œuvre par les autorités nationales ou régionales d'un État membre. Chaque projet a une durée maximale de deux ans. Pour la période 2014-2020, le FEM dispose d'un budget annuel de 150 millions d'euros¹¹⁶.

B. Le groupe Banque européenne d'investissement

La politique de cohésion tend à aider les régions à atteindre leur plein potentiel pour permettre la convergence des niveaux de vie et la prospérité européenne. En tant que banque de l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement participe à la promotion de la cohésion économique et sociale (1) et des fonds qui y sont rattachés (2).

1. La Banque européenne d'investissement

Inspirée par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Banque européenne d'investissement a été prévue dès l'origine. Elle est régie par les articles 308 et 309 du TFUE, ainsi que les protocoles n° 5 et 28 annexés aux traités. La BEI est une institution financière dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et d'une structure de prise de décision propre. Son capital est alimenté par ses ressources propres fournies par les États membres selon leur poids économique et par les marchés des capitaux. Sa mission est de contribuer au développement équilibré du Marché intérieur en fournissant des financements et son expertise à des projets d'investissement durables dans l'Union européenne

¹¹⁶ « Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2014 de l'UE - Synthèse chiffrée », Dir. générale du budget de la Commission européenne, 2014, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 28 p., V. p. 12.

et en dehors. Les financements peuvent être attribués à des projets d'investissement publics, privés ou issus d'un partenariat public et privé qui concrétisent des objectifs de l'Union européenne.

L'institution contribue à la réalisation des politiques économiques et sociales de l'Union notamment au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale ainsi qu'à la mise en œuvre de la coopération au développement. Dans tous les secteurs économiques, elle facilite le financement de projets qui envisagent la revalorisation des régions les moins développées. Ses activités sont axées en priorité sur l'innovation et les compétences, l'accès des petites entreprises au financement, le climat et l'environnement, mais aussi sur les infrastructures stratégiques. Elle agit principalement par voie de prêts et de garanties, en empruntant sur les marchés, directement ou indirectement comme par le biais des banques locales. Elle prête, sans but lucratif, aux meilleures conditions en termes de taux, de durée et d'ingénierie financière. La BEI finance en général un tiers des projets, son assistance peut aller jusqu'à 50 %. Depuis 2000, elle constitue avec le Fonds européen d'investissement ce qu'on appelle le Groupe BEI.

2. Les fonds liés à la Banque européenne d'investissement

Institué en 1994¹¹⁷, le Fonds européen d'investissement est doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Son objectif principal est de soutenir les micro entreprises et les PME en Europe, en simplifiant leur accès aux financements. Ses actionnaires sont la BEI, l'Union européenne représentée par la Commission européenne et des institutions financières publiques et privées. Il contribue à la poursuite des objectifs de l'Union notamment l'innovation, la recherche et le développement, la croissance ou encore l'emploi. Ses moyens d'action sont divers tels que l'octroi de garanties et d'autres instruments comparables, des prêts et autres engagements financiers, l'acquisition, la détention, la gestion et la cession de participation dans des entreprises sous réserves des conditions déterminées lors de l'assemblée générale, ou d'autres activités qui se rattachent à sa mission comme des opérations d'emprunts. Un second fonds, le Fonds européen pour les investissements stratégiques, relève lui aussi de la BEI.

¹¹⁷ Statuts du Fond européen d'investissement approuvés le 14 juin 1994 et modifiés le 19 juin 2000, le 30 novembre 2007, le 8 mars 2012 et le 27 mai 2014 par l'assemblée générale (2015/C 95/10), JOUE n° C 95 du 21 mars 2015 p. 22 à 31.

Le FEIS constitue une entité distincte et transparente qui prend la forme d'un compte géré séparément par la BEI. Institué en 2015¹¹⁸, après la crise financière qui a entraîné un ralentissement de l'investissement en Europe, le FEIS est l'élément central du plan d'investissement pour l'Europe communément appelé le « *plan Juncker* ». Il vise à stimuler la croissance économique à long terme et la compétitivité dans l'Union européenne. Le FEIS aide à utiliser des fonds publics, y compris issus du budget européen, pour mobiliser des investissements privés sur un grand nombre de projets menés dans l'Union dans des domaines comme les infrastructures, la recherche, l'innovation, l'éducation ou encore les technologies de l'information. Il tend à financer du capital à risque, des actions au profit de start-up ou d'entreprise innovante. Le FEIS concourt à la politique de cohésion.

La politique européenne de cohésion est mise en œuvre par les Fonds ESI et des fonds complémentaires. L'idée est que les États membres plus « *faibles* » soient financièrement aidés par les États membres plus « *forts* ». La politique de cohésion traduit l'existence d'une réelle solidarité, qui reste néanmoins rationnelle, entre les États membres appartenant à l'Union européenne.

Section 2 : Une politique de solidarité caractérisée par sa rationalité

La politique de cohésion de l'Union européenne est un symbole de la solidarité européenne. Elle représente un puissant moteur d'intégration économique, social et territorial, et plus généralement un moteur de l'intégration européenne (Paragraphe 1). Pour garantir la pleine efficacité de cette politique, la solidarité n'est pas sans buts, elle est accordée avec rationalité (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La solidarité financière dans la politique de cohésion, puissant moteur de l'intégration européenne

La politique européenne de cohésion repose sur une logique de solidarité entre les États membres de l'Union européenne. Traduite dans la politique de cohésion, la solidarité

¹¹⁸ Règl. (UE) n° 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n°1291/2013 et (UE) n°1316/2013, Bruxelles, JOUE n° L 169 du 1^{er} juillet 2015 p. 1 à 38.

européenne a été envisagée, dès les origines, comme une valeur fondatrice de l'Union européenne (A) et comme étant indispensable à l'intégration européenne (B).

A. La solidarité européenne, une valeur fondamentale à l'origine de la politique de cohésion

La construction d'une communauté fondée sur la solidarité entre ses membres a été, dès les origines, la logique prédominante du projet européen (1). La solidarité s'est en particulier matérialisée à travers la politique européenne de cohésion de l'Union européenne instaurée par l'Acte unique européen (2).

1. La prépondérance de la solidarité dans la construction européenne

La solidarité est au cœur du projet européen. Dès 1969, la Cour de justice des Communautés européennes affirmait dans sa jurisprudence que la solidarité était « *à la base de l'ensemble du système communautaire* »¹¹⁹. Dans les traités, plusieurs dispositions se réfèrent à la solidarité. En vertu du préambule du TUE, les États expriment leur volonté « *d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions* ». L'article 2 du TUE précise que l'Union européenne est fondée sur la solidarité. La solidarité s'impose comme un objectif moral fondé sur des valeurs communes. Elle n'est toutefois pas, en tant que telle, une valeur fondatrice de l'Union, elle est présentée comme une valeur inhérente à l'identité européenne donnant un sens à son existence et son développement¹²⁰. Entendue largement, elle englobe non seulement la solidarité entre les États membres mais aussi entre les États membres et l'Union, entre les peuples des États membres et entre les générations¹²¹. La solidarité a également été affirmée avec force avec l'adoption, par le Traité de Lisbonne, de l'article 222 du TFUE qui intègre une clause de solidarité spéciale en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine et terroriste. En outre, la CDFUE comporte un Chapitre IV dédié à la solidarité. Il regroupe un certain nombre de droits à caractère social

¹¹⁹ CJCE, 10 décembre 1969, *Commission des Communautés européennes c/ République française*, aff. jtes 6 et 11-69, Rec. de jurisprudence 1969 p. 00523, ECLI:EU:C:1969:68, pt. 16.

¹²⁰ DE LA ROSA S., « La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union », dans *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, (sous dir.) BOUTAYEB C., Paris : Dalloz, 2011, 356 p., coll. « Thèmes et commentaires », V. p. 182.

¹²¹ V. notamment TUE, Art. 3 et 31.

au bénéfice des travailleurs et des citoyens européens. L'exigence de solidarité est donc omniprésente dans les traités.

Les origines de la solidarité européenne sont anciennes. Dans son célèbre ouvrage *De la division du travail social*, le sociologue Émile Durkheim distinguait deux types de solidarités, l'une organique et l'autre fonctionnelle. La solidarité fonctionnelle lierait divers membres d'une communauté hétérogène qui se caractériserait par des relations d'interdépendance et de complémentarité. Une telle solidarité résulterait, non pas d'un automatisme, mais d'une prise de conscience par ses membres de la nécessité de la construire pour assurer la survie de la communauté. L'Union européenne est caractérisée par cette forme de solidarité. L'idée d'une solidarité, à une échelle européenne, a été reprise et mise en place dès les origines de la Communauté économique européenne. Déjà en 1948, Paul-Henri Spaak soulignait l'importance de la solidarité entre les États européens¹²². En 1950, Robert Schuman introduisait la notion de « *solidarité de fait* »¹²³. Un peu plus tard, dans ses mémoires, Jean Monnet affirmait que : « *La Communauté avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités, et si nous avons toujours pensé que ces solidarités en appelleraient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration la plus large des activités humaines* »¹²⁴. Il apparaît donc que la logique du processus d'intégration s'appuie sur une méthode dont l'un des moteurs est la solidarité. Historiquement, la première mise en place d'une solidarité européenne est liée à la signature du Traité de Rome qui a posé les bases du Marché commun. Lors de la libéralisation des marchés européens, la France avait considéré que les produits industriels allemands seraient plus favorisés et a obtenu en contrepartie des mesures de soutien à la production agricole qui, dans les années 1960, aboutirent à la PAC. Ainsi, la première forme de solidarité européenne fut relative à la matière agricole. La libéralisation économique ne pouvant à elle seule produire une convergence entre les États membres, une autre solidarité liée au domaine régional a été mise en place par l'Acte unique européen.

2. La solidarité traduite dans la politique européenne de cohésion

La politique de cohésion, introduite par l'Acte unique européen, est l'une des expressions les plus évidentes, après et avec la PAC, de la solidarité européenne. Elle est née

¹²² SPAAK P-H., « Discours sur la nécessité d'une solidarité européenne », 13 mars 1948, Luxembourg.

¹²³ SCHUMAN R., Déclaration du 9 mai 1950, Salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, Paris.

¹²⁴ MONNET J., *Mémoires*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 1976, 642 p., V. p. 598 à 599.

d'un double raisonnement. D'une part, celui des économistes tels que Paolo Cecchini et Tommaso Padoa-Schioppa pour qui, dans le cadre de la mise en place d'un Marché unique, une politique d'accompagnement était nécessaire pour d'atténuer les déséquilibres que celui-ci créerait. Il fallait dès lors, aider les membres les plus fragiles à s'adapter à cette opération de libéralisation de circulation des produits, des capitaux, des services et des personnes. D'autre part, les développeurs régionaux préconisaient une mobilisation conjointe des fonds sectoriels existants de façon plus dynamique. Ils voulaient en faire des instruments au service d'une politique européenne *sui generis*, et non plus les distribuer de manière anonyme aux États membres comme des compensations¹²⁵. Lors de l'adoption de l'Acte unique européen, la volonté de Jacques Delors était de trouver un juste équilibre entre l'ouverture des économies des États membres et des politiques d'accompagnement dans ce processus. Plus tard, dans ses mémoires, Jacques Delors a admis que : « *Les nations et les régions ne sont pas armées de la même façon devant la perspective d'une compétition accrue. Certaines ont du retard, d'autres sont aux prises avec des difficultés structurelles. Le libre marché appelle la solidarité. J'essayai donc de traduire ma formule favorite : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit* »¹²⁶.

La politique de cohésion constitue aujourd'hui la première politique de solidarité et de redistribution financière entre les États membres et les régions¹²⁷. Conformément à l'article 174 du TFUE, la politique de cohésion tend à promouvoir le développement harmonieux de l'Union en réduisant les écarts entre les niveaux de développement des différentes régions et le retard des régions les moins favorisées. Elle implique, par son essence même, une forme de solidarité entre les territoires de l'Union appréhendés dans leur dimension économique et sociale. Il s'agit d'établir une convergence en élargissant le champ de la solidarité intra-européenne, au-delà de la solidarité traditionnelle entre les groupes sociaux qui normalement relève des États. Une telle solidarité a pu se manifester par exemple dans le cadre du New Deal de Roosevelt suite à la crise de 1929, ou après la Seconde Guerre mondiale avec l'apparition des systèmes de protection sociale¹²⁸. D'après le Professeur Henri Oberdorff, la cohésion économique, sociale et territoriale « *prend parfaitement sa place dans une réflexion complète sur la solidarité dans*

¹²⁵ JOUEN M., « Le “ Pacte de cohésion ” à l'épreuve de la crise », Policy Paper n° 52, *Institut Jacques Delors*, 2012, 66 p., V. p. 6.

¹²⁶ DELORS J., *Mémoires*, Paris : Pocket, 2004, 632 p., coll. « Pocket », V. p. 223.

¹²⁷ LECLERC S., « La politique régionale : régions, États et solidarité », dans *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, (sous dir.) BOUTAYEB C., *préc.*, V. p. 297.

¹²⁸ JOUEN M., « Le “ Pacte de cohésion ” à l'épreuve de la crise », *préc.*, V. p. 6.

l'Union européenne. Elle en est l'un des principaux instruments de réalisation concrète pour les États membres et leurs territoires »¹²⁹. Il affirme que la politique de cohésion n'est pas une politique ordinaire, elle requiert des comportements de plus en plus solidaires et suppose « *un partenariat solidaire pour sa réussite sur les territoires concernés de l'Union européenne* »¹³⁰. La politique de cohésion est, une façon directe, d'exprimer une solidarité subjective entre les peuples et les régions de l'Union. Par sa nature, cette politique est l'expression la plus aboutie de la solidarité dans l'Union et l'un des principaux piliers de l'intégration européenne.

B. La solidarité financière au profit de l'intégration européenne

La logique de solidarité, sur laquelle la politique européenne de cohésion prend sa source, conforte l'intégration européenne. Elle permet d'apporter aux régions européennes les plus en difficulté une assistance financière (1), ce qui tend à contribuer à l'objectif plus global d'un développement homogène de l'Union européenne (2).

1. L'assistance financière aux régions européennes les plus défavorisées

L'Union européenne organise une forme d'assistance mutuelle exprimée par la solidarité. La solidarité est motivée par les besoins et les difficultés structurelles que connaissent les membres les plus fragiles. L'assistance financière, apportée dans le cadre de la politique de cohésion, tend à réduire les inégalités qui peuvent exister entre les régions européennes. Toute région en difficulté peut, si elle remplit les critères, bénéficier d'une aide financière de l'Union. L'article 174 du TFUE précise qu'une attention particulière est conférée aux zones rurales, aux zones où s'opèrent une transition industrielle et aux régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents comme les régions septentrionales à faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. Inspirée par le principe de subsidiarité¹³¹, la politique de cohésion renforce les efforts qui ont déjà été consentis en faveur de ces régions par les collectivités nationales à laquelle elles appartiennent.

¹²⁹ OBERDORFF H., « La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne », dans *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, (sous dir.) BOUTAYEB C., *préc.*, V. p. 284.

¹³⁰ *Ibid*, V. p. 285.

¹³¹ TUE, Art. 5 §4. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne n'intervient que si, et dans la mesure où les objectifs de l'action qui est envisagée ne peuvent être réalisés de façon suffisante par les États membres et ne peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action, être mieux entrepris au niveau de l'Union.

L'exemple hongrois illustre bien notre propos. À la suite de la chute du Rideau de fer, la Hongrie ainsi que d'autres pays d'Europe centrale et orientale ont procédé à une ouverture de leurs économies dans des conditions de sous-compétitivité. En Hongrie, une telle ouverture a entraîné une perte importante d'emplois et la destruction de pans entiers de l'économie hongroise comme l'industrie du tabac ou celle du sucre. Pour rattraper son retard de compétitivité, la Hongrie avait notamment besoin de biens d'équipement. Grâce aux fonds structurels européens, elle a progressivement pu rattraper, et rattrape encore, son retard de développement. On constate qu'elle devient moins éligible aux financements européens. Aujourd'hui par exemple, Budapest et la région qui l'avoisine ont atteint un niveau de PIB par habitant qui ne les rend plus éligibles à certaines enveloppes.

La politique de cohésion permet aux États membres et aux régions les plus pauvres de l'Union de jouir pleinement des instruments financiers européens disponibles afin de réduire les disparités régionales existantes. Le bien-fondé de cette politique est donc de donner aux régions éligibles aux fonds les moyens de s'en sortir, tout en assurant un développement harmonieux de l'ensemble des États membres l'Union européenne.

2. Le développement homogène de l'ensemble de l'Union européenne

La politique de cohésion comporte une logique de redistribution, d'importants transferts financiers ont été effectués et n'ont cessé de se multiplier au cours de ces dernières décennies. Certains États membres ont bénéficié de transferts nets tandis que d'autres *a contrario*, sont devenus des contributeurs nets contraints d'accepter un rendement négatif au nom de la solidarité financière. La politique de cohésion n'est cependant pas un simple dispositif de redistribution de fonds selon lequel, les régions ou les États membres les plus prospères reversent des aides aux plus pauvres. Elle est fondée sur des programmes déterminés. Les régions bénéficiaires développent leurs propres programmes, les fonds attribués par l'Union européenne n'ont pas vocation à remplacer les programmes régionaux et structurels mis en place au niveau national. La politique de cohésion est donc un moyen permettant d'accroître la cohésion européenne à travers la redistribution des fonds des États membres les plus prospères aux plus défavorisés, et donc permettre un développement homogène de l'ensemble de l'Union. L'article 174 du TFUE dispose que la politique de cohésion a pour but de promouvoir « *un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union* ». De ce fait, les Fonds ESI ont pour but de favoriser un développement équilibré de l'Union, en réduisant les écarts de développement entre les régions par le financement de projets de dimension locale et en améliorant le niveau

de vie des citoyens européens. La solidarité entre les États membres de l'Union européenne est une solidarité transnationale reposant sur des intérêts et des besoins communs. Dans une Union intégrée telle que l'Union européenne, les États les plus favorisés ne peuvent ignorer les États membres les plus fragiles car cela serait préjudiciable pour l'ensemble des États composant cette Union. L'idée de solidarité, sur laquelle la politique de cohésion repose, profite donc aux régions défavorisées mais aussi à l'Union dans son ensemble, elle ne peut donc pas être assimilée à de l'altruisme pur sans aucune finalité.

Paragraphe 2 : Une solidarité rationalisée

Prépondérante dans la politique de cohésion, la solidarité européenne ne peut aucunement être invoquée abusivement. En effet, elle n'implique pas une assistance illimitée en faveur des États membres en difficulté, mais repose plutôt sur une rationalité commune c'est-à-dire qu'elle se fonde sur un calcul financier et économique (A), qui aura des effets positifs sur le Marché intérieur dans sa globalité (B).

A. Une solidarité européenne fondée sur des intérêts mutuels

La solidarité que se témoignent les États membres de l'Union, par l'attribution d'aides financières aux membres les plus fragiles dans le cadre de la politique de cohésion, n'est pas motivée par la générosité mais par la rationalité (1). Le versement des fonds a été conçu pour profiter au Marché intérieur dans son ensemble (2).

1. La rationalité envisagée dans le rapport Padoa-Schioppa

Présentée en 1987, la réforme du budget communautaire, communément appelée « *Paquet Delors I* », s'appuyait sur le postulat économique du rapport de l'économiste Tommaso Padoa-Schioppa¹³². Selon ce rapport, les sommes allouées aux régions les plus pauvres auraient des effets de retour indirects sur les économies des régions les plus riches. L'acceptation du Marché unique par les plus fragilisés passerait par des compensations

¹³² Le rapport « Efficacité, stabilité, équité » a été élaboré en 1987 par un groupe de fonctionnaires et d'universitaires à la demande de la Commission européenne dans le but d'analyser les perspectives d'intégration économique de la Communauté. V. PADOA-SCHIOPPA T., *Efficacité, stabilité, équité : une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne*, Paris : Economica, 1987, 219 p.

financières, cependant les sommes octroyées aux régions défavorisées auraient des effets de retours sur les régions les plus riches. Cela s'expliquerait par l'obligation faite aux régions bénéficiaires de ne recourir qu'à des fournisseurs européens et par le fort degré d'interdépendance commerciale.

Ainsi, il existe un intérêt bien compris pour les partenaires européens impliquant que la solidarité financière entre les États membres ne repose pas sur une approche morale de la responsabilité et de la coopération. Effectivement, la solidarité se fonde ici sur un calcul financier et économique. Cette forme de gouvernance permettrait donc une convergence qui, à terme, réduirait les besoins financiers de ces régions. Elle est aussi garante de bénéfices immédiats tirés des contrats et des projets d'investissement que les entreprises des États membres les plus riches et développés obtiendront auprès des moins favorisés. La solidarité financière s'appuie sur des valeurs et des convictions communes, ainsi que sur une valeur ajoutée que l'intégration européenne apporte à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. L'assistance financière n'est pas à sens unique, les bénéfices d'une telle assistance sont mutuels. Un tel processus profite dans les faits tant aux États membres bénéficiaires qu'aux États membres contributeurs.

2. Les effets de retours sur les économies des États membres contributeurs

Le soutien apporté aux régions défavorisées sous-tend des effets de retours sur les économies des États membres contributeurs nets. Si l'on reprend l'exemple hongrois, lorsque la Hongrie a ouvert son économie, les investisseurs étrangers ont préféré fermer les unités de production pour ne conserver que les marchés et ont rapatrié leurs bénéfices. Pour compenser son retard économique, la Hongrie avait besoin de biens d'équipement. Elle a pu les acquérir auprès des pays les plus développés d'Europe de l'Ouest, contributeurs nets au budget de l'Union, devenant parallèlement des bénéficiaires privilégiés des commandes. Dès lors, une partie significative des fonds structurels faisait, et fait encore, un retour aux États membres contributeurs qui les ont versés.

Dans une étude menée en 2010, l'ancien ministre polonais du développement régional a tenté d'évaluer les bénéfices directs au titre des contrats obtenus par les entreprises des États membres dans le cadre de projet cofinancés par l'Union. Il a également tenté d'évaluer les bénéfices indirects, sous forme d'exportations supplémentaires vers la Pologne liées à une augmentation de la demande de biens intermédiaires ou de biens de consommation. L'étude indique que : « *Pour chaque euro dépensé pour la mise en œuvre de la politique de cohésion*

en Pologne, les pays de l'UE-15 reçoivent le retour de 36 centimes sous la forme d'exportations additionnelles de biens et de services »¹³³.

L'aide financière devient alors, au-delà de la solidarité, une opération économiquement équilibrée qui profite autant aux États membres bénéficiaires qu'aux États membres contributeurs. D'après Georges Károlyi, Ambassadeur de Hongrie en France, les Fonds ESI ne sont pas « une aumône versée à des nécessiteux dont on attend un minimum de reconnaissance, mais une opération win-win économiquement équilibrée et qui profite à chacune des parties »¹³⁴. Le rééquilibrage que couvre l'assistance financière a aussi été démontré par des économistes. En ce sens, l'économiste Thomas Piketty explique que : « Les flux de profits aujourd'hui versés aux propriétaires des entreprises dépassent de loin les transferts européens allant dans l'autre sens »¹³⁵. Par conséquent, le versement des financements européens profite certes aux États membres bénéficiaires, mais plus généralement à l'ensemble des États membres dans une optique de sauvegarde du Marché intérieur.

B. Une rationalité en faveur de la sauvegarde du Marché intérieur

À la lecture de l'article 174 du TFUE, on observe que l'objectif réelle n'est pas d'aider, par pure solidarité les États européens les moins favorisés, mais bien d'assurer l'homogénéité qui seule peut permettre « le développement harmonieux de l'ensemble de l'Union ». Ce qui motive en réalité cette solidarité n'est peut-être pas tant la correction des situations les moins favorables que la réduction des écarts qui gênent le fonctionnement du Marché intérieur.

Le règlement n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 rappelle notamment le contexte dans lequel les Fonds ESI s'inscrivent. Ils apportent un soutien « à la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive »¹³⁶. Le règlement souligne bien la perspective d'ensemble qui est d'utiliser des instruments de solidarité en vue d'assurer le bon fonctionnement et l'efficacité du Marché intérieur. Autre exemple, si on analyse le FSUE institué en 2002, le premier considérant du règlement¹³⁷ semble adopter une démarche de pure solidarité en cas de catastrophe majeure. Si la logique de solidarité-assistance est visible, il

¹³³ "Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland", Study prepared by the Institute for Structural research, Ministry of regional development, 2010, Warsaw, 111 p., V. p. 6.

¹³⁴ KÁROLYI G., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 11 avril 2019.

¹³⁵ PIKETTY T., « 2018, l'année de l'Europe », *Le Monde blogs*, 16 janvier 2018.

¹³⁶ Règl. (UE) n° 1303/2013, *préc.* V. cons. 51 ; Art. 4, 9 et 89.

¹³⁷ Règl. (CE) n° 2012/2002, *préc.*

convient de ne pas oublier qu'il y a aussi une autre logique qui apparaît. En effet, le deuxième considérant indique que la Communauté souhaite, par son action, permettre « *la reconstruction à court terme des principales infrastructures détruites afin de favoriser ainsi le redémarrage de l'activité économique dans les régions sinistrées* ». Cet instrument financier contribue donc à la reprise du fonctionnement du Marché intérieur, affecté localement par une catastrophe majeure. La solidarité se manifeste donc dans un contexte de crise à une fin bien précise qui est la pérennité du Marché intérieur.

En somme, les différents instruments financiers de la politique de cohésion impliquent une assistance financière aux États membres les moins favorisés de l'Union. Le versement des fonds est guidé à la fois par la solidarité et la rationalité. Cette solidarité rationnelle profite aux États membres les plus pauvres comme aux plus riches, et par conséquent à l'ensemble du Marché intérieur. En dehors des conditions d'éligibilité, le versement des fonds de la politique de cohésion est commandé par le respect d'autres règles permettant d'encadrer la solidarité financière et d'optimiser l'efficacité de la politique de cohésion (Chapitre 2).

CHAPITRE 2 : L'ENCADREMENT DE LA SOLIDARITÉ DANS L'ATTRIBUTION DES FONDS STRUCTURELS

Le versement des Fonds ESI s'inscrit dans une logique transactionnelle de droits et de devoirs, où les droits sont les bénéfices de la solidarité financière et les devoirs sont le respect de certaines conditions pour percevoir ces bénéfices. L'exercice de la solidarité interrégionale européenne n'est pas inconditionnel. Plusieurs principes ont été dégagés visant à garantir l'efficacité et la cohérence de la politique de cohésion. La réforme de l'intervention des fonds européens a instauré les principes constitutifs du cadre conceptuel de la réglementation fixant les normes d'exécution de la politique de cohésion (Section 1). L'encadrement des fonds s'effectue aussi par diverses conditionnalités qui se sont renforcées ou ont été créées. Le CFP 2014-2020 a opéré une réforme en profondeur de la politique de cohésion, le concept de conditionnalité a été élargi afin de rendre cette politique plus efficace et davantage concentrée sur les résultats (Section 2).

Section 1 : Les principes d'intervention classiques

Élaborée à l'origine comme une politique régionale de subvention, la politique européenne de cohésion est devenue une politique de croissance et de développement. La réforme budgétaire de 1988 a mis en place quatre principes majeurs structurant la politique de cohésion. Ces principes sont repris à chaque période de programmation et sont mis en œuvre à la fois au niveau de l'Union européenne (Paragraphe 1) et au niveau des États membres (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La concentration des objectifs au niveau de l'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, le principe de concentration encadre la politique de cohésion. Le principe de concentration suppose que les Fonds ESI interviennent sur un nombre limité d'objectifs prioritaires de développement visant des zones ou des thématiques cibles (A), tout en conservant une certaine cohérence avec les autres politiques menées par l'Union européenne (B).

A. Le principe de concentration

Le principe de concentration a été consacré dans le règlement-cadre n° 2052/88 du 24 juin 1988¹³⁸. Il permet de préciser vers quels objectifs la politique de cohésion doit tendre et sur quels territoires ils doivent être mis en œuvre. Autrement dit, ce principe implique une détermination des objectifs et une distribution des enveloppes de crédits. Cela doit permettre d'accorder un soutien prioritaire à certains territoires en difficulté et à leurs populations, déterminé en fonction de critères socio-économiques¹³⁹. Le principe de concentration revêt trois aspects. D'abord, une concentration des ressources c'est-à-dire que la majeure partie des ressources des Fonds ESI doit être consacrée aux régions et aux États les plus pauvres. Ensuite, une concentration de l'effort qui suppose de cibler les investissements sur les principales priorités de croissance. Enfin, une concentration des dépenses qui implique qu'au début de chaque période de programmation, un financement annuel doit être alloué à chaque

¹³⁸ V. Art. 9 et 12 du Règl. (CEE) n° 2052/88, *préc.*

¹³⁹ SAUREL S., *Le budget de l'Union européenne*, Paris : La documentation française, 2018, 320 p., coll. « Réflexe Europe », V. p. 143.

programmation. Les fonds doivent être dépensés avant la fin de la deuxième année suivant la date à laquelle ils ont été octroyés.

Pour la période de programmation 2014-2020, le principe de concentration est inscrit à l'article 18 du règlement n° 1303/2013 portant dispositions communes des Fonds ESI. Le règlement se divise en trois parties. Une première partie concerne les priorités spécifiques de chaque Fonds ESI. Une deuxième partie traite des objectifs qui n'intéressent que les fonds structurels à savoir le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. L'article 89 paragraphe 2 fait la distinction entre un objectif valable pour les trois fonds qui est l'objectif « *“ Investissement pour la croissance et l'emploi ” dans les États membres et les régions* », et un objectif spécifique au FEDER qui est la « *Coopération territoriale européenne* ». Le premier objectif regroupe les objectifs « *Convergence* » et « *Compétitivité régionale* ». Le second objectif est défini dans le cadre d'un règlement spécifique¹⁴⁰, il comprend les mêmes composantes que pour la période de programmation 2006-2013. Une troisième partie aborde les objectifs thématiques communs aux différents Fonds ESI, qui s'inscrivent dans le cadre de la nouvelle approche stratégique Europe 2020. Les objectifs de la politique de cohésion sont donc déterminés au préalable et s'inscrivent dans une logique de cohérence avec les autres politiques menées par l'Union européenne.

B. La cohérence des objectifs avec les autres politiques et instruments européens

À l'ouverture de chaque nouvelle période de programmation, les objectifs de la politique de cohésion, qui ont été fixés préalablement, doivent être cohérents avec les autres politiques de l'Union européenne (1). Pour garantir une certaine logique d'ensemble entre la politique de cohésion et les autres politiques européennes, des moyens ont été prévus (2).

1. La cohérence des objectifs

Le souci de cohérence est présent à travers la stratégie Europe 2020. Le règlement n° 1303/2013 met en évidence le rôle joué par les Fonds ESI dans la réalisation des objectifs de la stratégie. La concentration sur la stratégie Europe 2020 s'inscrit dans la logique d'une Union

¹⁴⁰ Règl. (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », Bruxelles, JOUE n° L 347/259 du 20 décembre 2013 p. 259 à 280.

qui, par le biais de la cohérence de ses politiques, entend améliorer l'efficacité de son action. Plusieurs dispositions du règlement sont mises en relation avec les autres politiques de l'Union européenne. Le considérant 4 du règlement n° 1303/2013 souligne la cohérence entre la politique de cohésion et la PAC, qui doit être assurée par les liens étroits existants entre le FEADER et le FEAGA. Le considérant 14 et l'article 8 du même règlement indiquent que les Fonds ESI doivent s'inscrire dans le cadre du développement durable et de l'encouragement par l'Union européenne des objectifs de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement prévus aux articles 11 et 191 du TFUE. Le considérant 24 prévoit quant à lui qu'un « *lien étroit entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'Union est nécessaire pour garantir que l'efficacité des dépenses effectuées au titre des Fonds ESI s'appuie sur des politiques économiques saines et que les Fonds ESI puissent, si nécessaire, être réorientés pour faire face aux problèmes économiques d'un État membre* ». Le règlement envisage par ailleurs des moyens pour assurer cette cohérence entre la politique de cohésion et les autres politiques conduites par l'Union européenne.

2. Les moyens assurant la cohérence

Le règlement n° 1303/2013 fournit les moyens permettant de garantir la cohérence entre la politique de cohésion et les autres politiques européennes. Le cadre stratégique commun vise notamment à faciliter la coordination sectorielle et territoriale entre les Fonds ESI, et les autres politiques et instruments pertinents de l'Union dans le cadre général de la stratégie Europe 2020¹⁴¹. Le CSC définit des mécanismes qui déterminent la manière dont les Fonds ESI contribuent à la stratégie de l'Union européenne, à la mise en œuvre de ses politiques et à la réalisation de ses objectifs. Cela est rendu possible par l'établissement de principes directeurs stratégiques qui simplifient le processus de programmation, la coordination sectorielle et territoriale de l'intervention de l'Union européenne au titre des Fonds ESI et au regard des autres politiques et instruments européens pertinents.

Sur un plan horizontal, les actions structurelles doivent être mises en cohérence avec les autres politiques et instruments de l'Union. La politique de cohésion doit également être verticalement cohérente. Les actions européennes menées à une échelle régionale sont intégrées dans un cadre fixé, au préalable, par l'Union européenne et les États membres conjointement.

¹⁴¹ V. Art 10 et 11 du Règl. n° 1303/2013, *préc.*

Paragraphe 2 : Les principes mis en œuvre au niveau national

Les politiques publiques nationales doivent être compatibles avec la politique de cohésion, mais aussi avec les différentes politiques de l'Union et plus généralement l'ensemble du droit applicable, européen comme national. Pour cela, les actions relevant de la politique de cohésion sont mises en œuvre au moyen d'un partenariat entre la Commission européenne et un État membre (A) dans le cadre d'une programmation à caractère pluriannuel (B).

A. La mise en œuvre partenariale de la politique de cohésion

Le développement des activités de la politique européenne de cohésion et le versement des fonds sont le résultat d'un partenariat entre la Commission européenne et un État membre (1). Lorsque le partenariat est adopté, les fonds déterminés cofinancent les fonds publics nationaux, sans pour autant les substituer (2).

1. Le principe de partenariat

Les actions de la politique de cohésion sont conçues à la fois comme des orientations et comme des compléments aux actions nationales. Elles sont arrêtées dans le cadre d'une étroite concertation appelée « *partenariat* » entre la Commission européenne et un État membre. Principe clé de l'intervention des fonds¹⁴², le principe de partenariat, introduit à l'article 4 du règlement n° 2052/88 du 24 juin 1988, est actuellement prévu dans le règlement n° 1303/2013 en son article 5 et aux articles 14 et suivants dudit règlement. Les autres principes ne peuvent être appliqués sans la mise en place d'un partenariat effectif car il forme le cadre de mobilisation coordonnée des divers acteurs participant à l'élaboration et à la réalisation de la politique de cohésion. Le principe de partenariat implique que chaque programme soit élaboré lors d'un processus collectif associant les autorités nationales, régionales et locales ; les partenaires économiques et sociaux ; et des organisations de la société civile du territoire qu'il recouvre. Tandis que le règlement de 1988 n'évoquait que les pouvoirs publics, à partir de 1993 le partenariat s'est ouvert aux partenaires économiques et sociaux mais également à la société civile.

¹⁴² PELANP., *op. cit.*, V. p. 37.

Le principe de partenariat s'impose à tous les stades de la politique de cohésion, que ce soit au moment de la définition des orientations stratégiques, de la préparation et de la mise en œuvre des programmes, de la répartition des cofinancements, des choix des mesures, du suivi, du contrôle ou de l'évaluation. Ceci permet de garantir une adéquation aux besoins du territoire et une appropriation par tous les acteurs pour permettre la réussite des programmes. Ce principe implique une coopération étroite entre la Commission et chaque État membre d'autant plus que la politique de cohésion relève d'une gestion partagée. Chaque État membre élabore, en collaboration avec ses partenaires et en concertation avec la Commission européenne un accord de partenariat fondé sur le CSC. L'accord ou le contrat de partenariat est un document exposant la stratégie, les priorités et les modalités fixées par l'État membre pour une utilisation efficace des Fonds ESI. Il est approuvé par la Commission européenne, à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec l'État membre. Afin d'aider les États membres à organiser les partenariats, la Commission est habilitée à adopter un acte délégué en vue d'établir un cadre dans lequel les États membres, conformément à leurs cadres institutionnel et juridique, ainsi qu'à leurs compétences nationales et régionales, procéderont à la mise en œuvre du partenariat.

Destiné principalement à assurer la cohérence verticale entre les politiques de l'Union et les programmes au niveau national, l'accord de partenariat doit aussi respecter la cohérence horizontale. L'accord permet de concrétiser le principe de partenariat et de transposer dans le contexte national les éléments fixés dans les CSC. La Commission contrôle l'accord de partenariat que lui soumet un État membre. Elle peut formuler des observations. Au regard de ses observations, l'État membre devra réviser l'accord, s'il y a lieu de le faire, pour qu'il puisse être adopté par la Commission. Une fois adopté, l'accord peut encore être révisé à la demande de l'État membre et sur décision de la Commission. Le principe de partenariat est étroitement lié à un autre principe : l'additionnalité.

2. Le principe d'additionnalité

Dès 1975, les interventions du FEDER ont été envisagées comme additionnelles par rapport aux politiques nationales de développement régional. Aujourd'hui, le financement des actions régionales repose sur le principe d'additionnalité, prévu à l'article 95 du règlement n° 1303/2013. En vertu de ce principe, la contribution des fonds ne doit pas inciter un État membre à se désengager financièrement envers des collectivités ou d'autres acteurs économiques et sociaux. Les Fonds ESI ne doivent pas servir de substitut aux financements nationaux, mais intervenir en complément pour constituer une véritable valeur ajoutée pour les territoires

concernés. Autrement dit, l'enveloppe financière des Fonds ESI ne doit pas entraîner une réduction des dépenses structurelles nationales, mais s'ajouter aux dépenses publiques nationales. Même si cela s'avère difficile à vérifier en pratique, les États membres ont pour obligation de maintenir leurs dépenses publiques au niveau où elles étaient en début de programmation. Les États membres doivent maintenir, pour la période de programmation 2014-2020, un niveau de dépenses structurelles publiques ou assimilables « *au moins égal, en moyenne annuelle, au niveau de référence établi dans l'accord de partenariat* »¹⁴³. Le respect de ces conditions, dont la vérification incombe à la Commission européenne, est indispensable si l'on souhaite que le soutien financier de l'Union européenne ait un réel impact économique sur le long terme.

B. La mise en œuvre pluriannuelle de la politique de cohésion

Le principe de programmation pluriannuelle suppose que les aides accordées dans le cadre de la politique de cohésion ne financent pas directement des projets, mais des programmes multi-annuels en lien avec les objectifs et les priorités de l'Union européenne. Les objectifs des fonds doivent s'inscrire dans le cadre d'une programmation pluriannuelle qui s'effectue en plusieurs étapes portant sur l'identification des priorités, le financement ou encore le système de gestion et de contrôle¹⁴⁴. Le caractère multi-annuel permet la réalisation de réformes de moyen et de long termes. La mise en place d'une programmation sur plusieurs années a engendré une évolution, d'une situation où les ressources communautaires étaient employées afin de financer des projets individuels dans un cadre national, à une situation où elles ont été intégrées à des programmes pluriannuels élaborés par les États membres en collaboration avec la Commission européenne.

Jusqu'à présent, cinq périodes de programmation ont été adoptées avec des durées et des objectifs différents. Le premier budget à long terme, le « *Paquet Delors I* » couvrait la période 1988-1992. Il se concentrait sur la création du Marché unique et la consolidation d'un programme-cadre pluriannuel pour la recherche et le développement. Le deuxième appelé « *Paquet Delors II* » s'étendait sur la période 1993-1999. Il donnait la priorité à la politique sociale et à l'introduction de l'euro. Entre 2000 et 2006, le troisième budget à long terme dénommé « *Agenda 2000* » se focalisait essentiellement sur l'élargissement de l'Union. Le

¹⁴³ V. Art. 95 §3 du Règl. n° 1303/2013, *préc.*

¹⁴⁴ SAUREL S., *op. cit.*, V. p. 144.

budget 2007-2013 visait une croissance durable et une compétitivité en vue de favoriser l'emploi. L'actuelle période de programmation court du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020, il tend à la création d'emplois et à la croissance de l'économie en phase avec la stratégie Europe 2020.

Le principe de programmation, introduit par l'article 12 du règlement n° 2052/88, est actuellement prévu aux articles 26 et suivants du règlement n° 1303/2013. Les Fonds ESI sont mis en œuvre à travers des programmes conformément à l'accord de partenariat négocié par les États membres avec la Commission européenne. Si les États membres disposent de l'autonomie procédurale, l'établissement et la mise en œuvre des programmes doivent faire l'objet d'une coordination avec la Commission. Les programmes sont approuvés par la Commission après une période d'échange avec l'État membre. Chaque programme établit des priorités qui définissent des objectifs spécifiques, les enveloppes financières correspondant au soutien des Fonds ESI et les contreparties nationales. Dans le cadre de chaque priorité, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont fixés ce qui permet l'évaluation des programmes et s'inscrit dans une logique de renforcement de leur efficacité.

La grande réforme budgétaire de 1988 a introduit quatre grands principes : le principe de concentration, de partenariat, d'additionnalité et de programmation. Ceux-ci encadrent l'attribution des Fonds ESI dans le but d'optimiser l'efficacité de la politique de cohésion, mais ils ne sont pas les seuls. Différentes conditionnalités ont été ajoutées aux règles de fonctionnement précédentes.

Section 2 : La conditionnalité dans le budget 2014-2020 et son rapport à la solidarité

Les règles gouvernant la mise en œuvre des Fonds ESI sont nécessaires pour atteindre des résultats tangibles. Aux principes traditionnels qui fondent la politique de cohésion, s'ajoute la conditionnalité. Le budget pluriannuel 2014-2020 renforce les conditionnalités existantes et en introduit une nouvelle plus stricte encore (Paragraphe 1). Les conditionnalités en vigueur apparaissent à la fois complémentaires et, en raison de leur rigueur grandissante, contraires à la logique de solidarité sur laquelle repose la politique de cohésion (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La rigueur des principes actuels de conditionnalité

Aux fins de décupler l'impact du budget de l'Union européenne comme le prévoit l'actuel budget pluriannuel de l'Union européenne, des conditionnalités ont été établies. Les candidats nationaux et régionaux doivent désormais, pour bénéficier des financements européens, remplir des conditions ayant trait au temps, instituées en 1988 et qui depuis ont été renforcées (A), ainsi que des conditions relatives aux objectifs macroéconomiques (B).

A. La conditionnalité liée au temps

La conditionnalité liée à la temporalité se scinde en deux temps, avant l'attribution des fonds et après. Effectivement, les bénéficiaires des Fonds ESI devront remplir des conditions avant le versement desdits fonds appelées conditions *ex ante* (A), mais également des conditions qui subordonneront le déblocage de fonds supplémentaires à la performance appelées conditions *ex post* (B).

1. La conditionnalité *ex ante*

La conditionnalité n'est pas un concept innovant. Dès le départ en 1988, la Communauté européenne a eu le souci de mesurer l'efficacité de ses interventions. L'article 6 du règlement n° 2052/88 instituait des évaluations *ex ante* et *ex post*¹⁴⁵. Ces deux types d'évaluations comportaient cependant de nombreuses imperfections. L'application des conditions pouvait être variable selon les programmes. Le CFP 2014-2020 a introduit une conditionnalité *ex ante* plus transparente et systématique régie par l'article 19 du règlement n° 1303/2013.

La conditionnalité *ex ante* tend à garantir l'établissement des conditions nécessaires pour une utilisation rationnelle et optimale des Fonds ESI. Les conditions sont rattachées aux cadres politiques et stratégiques pour assurer que les documents stratégiques aux niveaux national et régional, à l'appui des investissements au titre des Fonds ESI, soient de qualité et conformes aux normes définies d'un commun accord par les États membres au niveau de l'Union européenne. Aussi, ces conditions sont liées aux cadres réglementaires pour permettre que la mise en œuvre des opérations cofinancées par les Fonds ESI soient conformes à l'acquis de l'Union européenne. Enfin, ces conditions sont accordées aux capacités administratives et

¹⁴⁵ Art. 6 §2 du Règl. n° 2052/88, *préc.*

institutionnelles des administrations publiques et des parties prenantes qui mettent en œuvre les fonds. Les régions qui souhaitent obtenir des fonds devront préalablement remplir quelques conditions, notamment sur un plan administratif (appels d'offres, enquêtes statistiques...) et certaines exigences juridiques nécessaires au bon déploiement de leurs programmes opérationnels. La conditionnalité *ex ante* permet ainsi d'inciter un bénéficiaire de fonds à modifier son comportement ou à mettre en œuvre des règles particulières. Les conditions *ex ante* interviennent avant l'attribution des financements européens. Des évaluations ont été mises en place après leur versement.

2. La conditionnalité *ex post*

Les conditions *ex post* désignent les conditions fixées afin d'obtenir des avantages supplémentaires ou d'éviter de voir certains avantages réduits, suspendus ou interrompus. Il s'agit de récompenser ou de sanctionner le comportement du bénéficiaire des fonds une fois qu'il aura décidé de modifier ou non sa politique. La conditionnalité *ex post* a pour but de renforcer la performance et la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Elle se fonde sur le franchissement d'étapes liées à des valeurs cibles en matière de réalisations et de résultats, elles-mêmes liées aux objectifs de la stratégie Europe 2020, fixés pour les programmes au sein du contrat de partenariat. Les conditions *ex post* sont donc rattachées à la réalisation des programmes. Sont mis de côté et alloués 5 % du budget des fonds concernés à l'occasion d'une évaluation de la performance à mi-parcours aux États membres dont les programmes auront atteints les étapes prévues. Au-delà de cette réserve de performance de 5 %, l'incapacité à atteindre une étape peut se transformer en sanction et engendrer une suspension des fonds, voire dans les cas les plus graves, donner lieu à une annulation des fonds pour les programmes en cause. L'article 57 du règlement n° 1303/2013 régit les évaluations *ex post*. Ces évaluations effectuées par la Commission européenne ou par les États membres portent sur l'efficacité des Fonds ESI et leur contribution à la stratégie Europe 2020. Les conditionnalités *ex ante* et *ex post* jouent un rôle important dans la justification de l'intervention des fonds. Elles permettent d'assurer un contrôle de l'adéquation des moyens aux objectifs poursuivis, de mettre en lumière les conséquences des politiques publiques et, finalement, d'asseoir la légitimité de la compétence européenne¹⁴⁶.

¹⁴⁶ RUBION., *Le contrôle des fonds européens de cohésion - Évolutions, enjeux et perspectives*, Bruxelles : Bruylant, 2013, 156 p., coll. « Travaux de droit international et européen », V. p. 13.

B. La conditionnalité liée aux objectifs macroéconomiques

Dans le but de garantir que l'efficacité des fonds ne sera pas compromise par des politiques macro-budgétaires à risques, le CFP 2014-2020 a proposé de renforcer les règles de conditionnalité macro-budgétaires qui régissaient les fonds. Le but était de les aligner sur les nouvelles mesures de contrôle de l'application du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le principe de conditionnalité macroéconomique consiste à relier la politique de cohésion aux objectifs macro-économiques du processus de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne et notamment au PSC. L'allocation des fonds est conditionnée au respect, par les États membres de l'Union européenne, des actes européens adoptés en matière de bonne gouvernance. Dans l'hypothèse où un État membre ne respecterait pas les exigences du Pacte, visant à garantir des finances publiques saines, la Commission peut suspendre le versement des Fonds ESI dont a bénéficié celui-ci en application de l'article 23 du règlement n° 1303/2013. La Commission détient le pouvoir de suspendre, tout ou partie, des paiements et des engagements dans le cas où un État membre n'agit pas efficacement dans le contexte du processus de gouvernance économique. Elle pourra lever les suspensions et attribuer à nouveau les fonds à l'État membre concerné, dès lors que celui-ci prendra les mesures nécessaires. Les décisions relatives à la suspension doivent être proportionnées et efficaces, en tenant compte de la situation économique de l'État membre en cause et de l'impact inégal qu'une telle décision pourrait avoir sur son budget national. En somme, les conditions macro-économiques mêlent à la fois sanctions, menaces et soutiens renforcés¹⁴⁷.

La macro-conditionnalité existait auparavant, mais seul un fonds était concerné : le Fonds de cohésion. Le règlement relatif au Fonds de cohésion prévoyait, depuis sa création, des conditions liées à la convergence économique. La clause de suspension a été invoquée pour la première fois à l'encontre de la Hongrie. Le 13 mars 2012, le Conseil Ecofin avait pris la décision de suspendre les engagements du Fonds de cohésion prévus à l'intention de la Hongrie. Cette décision avait été prise en raison de l'incapacité de la Hongrie à se conformer aux recommandations qui avaient été formulées à son encontre par le Conseil, dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs¹⁴⁸. Les engagements suspendus s'élevaient à 495,2

¹⁴⁷ V. les développements dans JOUEN M., « La conditionnalité macro-économique, l'histoire d'une triple peine pour les régions », Policy Paper n° 131, *Institut Jacques Delors*, 10 p., V. p. 6 à 8.

¹⁴⁸ Décision d'exécution du Conseil portant suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie à partir du 1^{er} janvier 2013, 2012/156/UE, 13 mars 2012, Bruxelles, JOUE n° L 78 du 17 mars 2012 p. 19 et 20.

milliards d'euros et devaient prendre effet au 1^{er} janvier 2013. Finalement, le Conseil est revenu sur ce dossier le 22 juin en levant la suspension¹⁴⁹. Aujourd'hui la conditionnalité macroéconomique ne s'applique plus uniquement au Fonds de cohésion, elle a été généralisée à l'ensemble des Fonds ESI.

Les évaluations *ex ante* et *ex post*, ainsi que l'introduction par l'actuel CFP d'une conditionnalité macroéconomique ont pour objectif d'améliorer l'utilisation des Fonds ESI. D'après Marjorie Jouen, l'usage des conditionnalités devrait être modéré. Elle fait remarquer que certaines conditionnalités, celles directement liées au fonctionnement de la politique de cohésion, telles que les conditions *ex ante* ont démontré leur utilité, mais que pour d'autres conditionnalités cela n'a pas été le cas. La condition macroéconomique et le lourd mécanisme de réserve de performance reflètent avant tout des préoccupations politiques, visant à utiliser la politique de cohésion pour faire pression sur les États bénéficiaires. Pour elle, contestables sur le plan juridico-économique et peu effectives, ces conditionnalités devraient être abandonnées¹⁵⁰. Les conditionnalités sont complémentaires à la solidarité. Toutefois, la rigueur imposée par la conditionnalité et particulièrement la conditionnalité macroéconomique, tend aussi à s'écarter de la logique solidaire qui gouverne, en premier lieu, les fonds européens.

Paragraphe 2 : Une conditionnalité complémentaire et contraire à la logique solidaire des financements européens

Les diverses formes de conditionnalités structurant l'octroi des Fonds ESI permettent d'accroître l'efficacité de la politique européenne de cohésion. Complémentaire à la solidarité européenne, qui, pour être effective doit être encadrée (A), la conditionnalité est progressivement devenue par sa sévérité incompatible avec l'esprit de solidarité qui caractérise l'assistance financière apportée aux États membres défavorisés (B).

A. Une corrélation entre conditionnalité et solidarité

Le principe de solidarité, sur lequel la politique de cohésion de l'Union européenne repose, ne peut fonctionner correctement s'il n'est pas réciproque et donc sans être assorti de

¹⁴⁹ Décision d'exécution du Conseil du 22 juin 2012 portant levée de la suspension des engagements du Fonds de cohésion en faveur de la Hongrie, 2012/323/UE, Luxembourg, JOUE n° L 165 du 26 juin 2012 p. 46 et 47.

¹⁵⁰ JOUEN M., « Pour une politique de solidarité territoriale post-2020 », *Institut Jacques Delors*, 2018, 4 p., V. p. 3.

certaines conditions (1). La complémentarité qui existe entre la solidarité et la conditionnalité donne lieu à un mode de gouvernance particulièrement efficace dans la pratique (2).

1. Une solidarité nécessairement réciproque

Selon Marjorie Jouen¹⁵¹, la solidarité se construit principalement autour de deux constats. Le premier est la protection contre un risque aléatoire. Dans cette hypothèse, la solidarité est une forme d'assurance pour tous car le risque aléatoire peut frapper n'importe quel membre. Le second repose sur l'intérêt commun à contrer des forces centrifuges. Dans ce cas, la solidarité correspond à un pacte de réciprocité ou de coresponsabilité. Les membres les plus forts du groupe se considèrent comme responsables des plus faibles et les aident afin d'éviter une fragmentation de la communauté, mais aussi pour ne pas être ralentis dans leur progression par les plus fragiles.

En contrepartie, les membres les plus fragiles acceptent une responsabilité consistant à modifier leur manière d'agir en se pliant à une certaine discipline pour s'intégrer et ne pas ralentir l'ensemble de la communauté. L'exercice de la solidarité est alors souvent assorti de conditions posées aux bénéficiaires de l'assistance, ce qui explique la conditionnalité de la solidarité européenne dans le cadre des Fonds ESI. La longévité de la solidarité ne peut être garantie que par une conduite exemplaire des bénéficiaires et par le constat de son impact réel sur l'ensemble du groupe, prenant généralement la forme de la convergence qui renforce l'interdépendance entre les acteurs et leur sentiment d'appartenance. La solidarité puise, et puisera toujours, sa source dans la réciprocité. Elle ne peut fonctionner à sens unique. Elle doit bénéficier sans exception à tous les acteurs de l'Union européenne. La conditionnalité est dès lors indispensable pour que la solidarité, à travers l'allocation des Fonds ESI, puisse être efficace. La combinaison des principes de solidarité et de conditionnalité s'analyse comme un mode de gouvernance ayant fait ses preuves.

2. Un mode de gouvernance efficace

La conditionnalité complète le principe de solidarité. Il ne s'agit pas d'un concept innovant ou uniquement réservé à la politique européenne de cohésion mais d'un principe plus général voire d'un mode de gouvernance. Il est utilisé par exemple, pour intégrer les critères de

¹⁵¹ JOUEN M., « Solidarité 2.0 », Policy Paper n°196, *Institut Jacques Delors*, 2017, 36 p., V. p.5.

Copenhague aux conditions d'adhésion à l'Union européenne, ou encore pour appliquer le PSC au sein de l'Union économique et monétaire. Le processus décisionnel de l'Union est fondé sur un ensemble de règles dont le respect est fondamental. Le principe de conditionnalité peut s'avérer nécessaire dans ce contexte. D'après Peter Becker¹⁵², la conditionnalité se manifeste lorsqu'un acteur vise à changer le comportement d'un autre au moyen de conditions et de mesures incitatives. Il est possible d'influencer voire de manipuler un comportement à travers des récompenses prenant la forme d'une conditionnalité positive ou de sanctions prenant la forme d'une conditionnalité négative. La conditionnalité positive s'appuie sur l'attribution de récompenses à celui qui se conformera aux règles ou à une politique. Alors que la conditionnalité négative se traduira par des instruments de coercitions ou de sanctions, le bénéficiaire pourra se voir imposer de modifier ou d'adapter sa politique par un mécanisme de sanction ou de refus de récompenses de la part de son bienfaiteur.

Comme le principe de solidarité, la conditionnalité se caractérise par sa rationalité. En effet, qu'il s'agisse de l'acteur qui attribue des récompenses ou des sanctions, ou de l'acteur qui doit respecter les conditions imposées ou modifier son comportement ou sa politique, tous deux procèdent à un calcul de rentabilité rationnel avant de prendre leur décision. La conditionnalité implique de persuader le bénéficiaire d'adopter de meilleures règles ou une meilleure politique. C'est un mode de gouvernance permettant d'assurer l'efficacité des politiques européennes, et nous concernant celle de la politique de cohésion. La conditionnalité s'analyse comme le corolaire évident de la solidarité financière. Cependant, la conditionnalité a pris un tout autre tournant pour la période de programmation 2014-2020. Elle tend de plus en plus à orienter les économies et à s'écarter de la solidarité sur laquelle l'attribution des fonds reposait à l'origine.

B. Une incompatibilité de la conditionnalité avec la solidarité

Bien que complémentaires, la conditionnalité est devenue contraire à la solidarité financière. Le détachement de la conditionnalité avec la solidarité s'observe par la confusion entre la fonction d'allocation originelle de la politique de cohésion et celle de stabilisation (1), ainsi que de l'extrême rigueur des conditionnalités récemment introduites (2).

¹⁵² BECKER P., « Solidarité et conditionnalité : deux principes directeurs de la politique européenne de cohésion », *Rev. française de finances publiques*, n° 141, 2018, V. p.67.

1. Une confusion entre fonction d'allocation et fonction de stabilisation

Chaque nouvelle étape de la construction européenne apporte ses propres contraintes pour les territoires les plus fragiles. Sa réussite dépendra de la conviction des citoyens européens que l'Union prend en considération les nouvelles situations créées. L'assentiment des citoyens européens est notamment rattaché à leur perception que l'Union mobilise des moyens pour atténuer les potentielles conséquences négatives à cette avancée et qu'elle leur donne des chances de participer pleinement à cette Union. Face au risque de fragmentation et de paralysie des gouvernements nationaux affaiblis par les forces populistes, la solidarité demeure comme le rappelle Jean-Claude Juncker le « *ciment* » de l'Union¹⁵³. Selon lui, même si la solidarité est invoquée dans les textes fondateurs et régulièrement sollicitée sous forme de transferts financiers ou d'actions d'entraides, une solidarité plus grande est nécessaire pour répondre à des situations d'urgence ou aux nouveaux défis de l'Union européenne.

Par nature, la politique de cohésion constitue l'expression la plus élaborée de la solidarité européenne par son poids dans le budget, la variété et le contenu des interventions associées et parce qu'elle bénéficie à tous les citoyens européens. Elle doit répondre au double problème que posent l'adaptation aux changements et le renouvellement de la solidarité. Les principes de conditionnalité tendent à instaurer une solidarité limitée, un mécanisme de redistribution pondéré et différencié. La politique de cohésion assure principalement une fonction d'allocation et non de stabilisation. Le rôle joué par cette politique, pour maintenir un niveau d'investissement public satisfaisant dans les États les plus touchés par la crise financière et monétaire, ne doit pas conduire à une confusion sur la fonction majeure des fonds. Leur vocation première n'est pas stabilisatrice, mais d'aider les États confrontés à des difficultés structurelles à les corriger. Ils permettent aux bénéficiaires d'acquérir progressivement les capacités qui leur manquent pour saisir les opportunités comme les États membres les mieux dotés le feraient¹⁵⁴.

¹⁵³ JUNCKER J.-C., « Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure - Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend », SPEECH/16/3043, 14 septembre 2016, Strasbourg.

¹⁵⁴ JOUEN M., « Solidarité 2.0 », *préc.*, V. p.10.

2. Une conditionnalité toujours plus rigoureuse

Pierre angulaire de la politique de cohésion, la solidarité financière est, comme nous l'avons ci-avant souligné, contrebalancée par diverses conditions. Pour bénéficier de la solidarité les États membres doivent répondre à certaines conditions parfois très rigoureuses. La conditionnalité ne doit pas se décliner infiniment au risque de limiter voire d'anéantir la solidarité. Récemment, la notion de solidarité s'est vue fortement affaiblie par les conditionnalités imposées dans l'actuel cadre réglementaire. La mise en place d'un nouvel instrument de conditionnalité macroéconomique a suscité des débats tumultueux entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets, et soulevé de vives critiques de la part du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social. Une telle conditionnalité remet en cause l'esprit de solidarité en ce qu'elle affecte de façon disproportionnée les régions et les États membres les plus défavorisés qui nécessitent des financements européens pour maintenir un certain niveau d'investissement et des dépenses publiques surtout en période de grave crise économique et d'instabilité. La conditionnalité introduite à l'article 23 du règlement n° 1303/2013 modifie l'objectif originel de la politique de cohésion qui n'est plus la solidarité mais le respect des critères de bonne gouvernance, sous peine de priver des États en difficulté de fonds dont ils devraient bénéficier.

En outre, cela conduit à sanctionner les collectivités territoriales confrontées à des difficultés et aggraver leur situation économique. En effet, elles sont directement affectées par la mise en œuvre de telles conditionnalités car elles vont devoir payer pour la dette ou la politique budgétaire menée par leur État. Cela semble injuste puisqu'elles ne sont pas à l'origine des difficultés rencontrées par les États pour respecter les règles de gouvernance. N'étant pas responsables, ce sont elles qui devraient en assumer les conséquences, en se voyant priver des moyens octroyés au titre de la politique régionale¹⁵⁵. Certains événements tels qu'une crise économique ou une catastrophe naturelle appellent à une réponse européenne unifiée et coordonnée au niveau national entre les États membres. Lorsque de telles situations se produisent, la solidarité européenne est nécessaire et ne peut être limitée par une conditionnalité trop rigide. Par conséquent, la conjugaison des principes directeurs de la politique de cohésion que sont d'une part la solidarité, et d'autre part, la conditionnalité sera l'un des grands enjeux des négociations relatives au prochain budget pluriannuel européen 2021-2027.

¹⁵⁵ FINES F., « La nouvelle conditionnalité macroéconomique dans la politique européenne de cohésion », *Rev. de l'Union européenne*, n° 626, 2019, V. p. 177.

En conclusion de cette première partie, il convient de rappeler que la politique européenne de cohésion représente un axe essentiel du projet européen. Il demeure le plus grand symbole de solidarité entre les États membres. La politique de cohésion contribue de façon majeure à consolider la dynamique d'intégration sur le continent européen, grâce au soutien qu'elle fournit aux régions les moins développées. Elle est principalement financée par les Fonds ESI constitués du FSE, du FEDER, du Fonds de cohésion, du FEADER et du FEAMP. En parallèle, d'autres instruments financiers soutiennent cette politique notamment le FSUE, le FEM ou encore la BEI et les fonds qui y sont rattachés. Prépondérante dès les origines, la solidarité est une valeur fondamentale de l'Union inscrite dans les traités et affirmée dans la jurisprudence. L'expression la plus aboutie de cette solidarité se trouve dans la politique régionale qui tend à réduire les écarts de richesse et de développement entre les régions européennes. Néanmoins, la solidarité à l'origine de la politique de cohésion ne doit pas être confondue avec de l'altruisme pur. La solidarité financière demeure rationnelle puisqu'elle profite aux États membres bénéficiaires des fonds comme aux contributeurs au budget et donc à l'Union dans son ensemble. Pour être efficiente, la solidarité doit être encadrée, elle est ainsi contrebalancée par des principes et des conditionnalités.

L'encadrement de la politique de cohésion prend plusieurs formes. En 1988, la grande réforme budgétaire impulsée par Jacques Delors a intégré quatre grands principes structurant cette politique. Il s'agit des principes de concentration, de partenariat, d'additionnalité et de programmation. Le CFP 2014-2020 a renforcé les conditionnalités *ex ante* et *ex post* introduites par la réforme de 1988, et a institué une conditionnalité innovante liée aux objectifs macroéconomiques. Ces conditionnalités, et leur rigueur croissante, soulèvent la question de leur compatibilité avec la solidarité. La conditionnalité est le corollaire indispensable de la solidarité et un mode de gouvernance effectif. Toutefois, des conditionnalités trop sévères conduisent à une confusion entre la fonction première de cette politique qui est une fonction d'allocation et une fonction stabilisatrice. La rigidité des conditionnalités amène à restreindre la solidarité. La solidarité, sur laquelle repose les fonds régionaux, s'est affaiblie en particulier avec l'adoption de la conditionnalité macroéconomique et de performance dans la réglementation 2014-2020. Le 2 mai 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions budgétaires pour le budget 2021-2027. Elle a proposé une conditionnalité allant encore plus loin que les précédentes qui consisterait à conditionner le versement des fonds au respect de l'État droit par les États membres. Une telle proposition découle du constat que les mécanismes existants de préservation de l'État de droit sont insuffisants et de la nécessité pour l'Union de répondre rapidement aux actuelles atteintes portées à cette valeur (PARTIE II).

DEUXIÈME PARTIE : LA CONDITIONNALITÉ LIÉE AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT, UNE PROPOSITION AMBITIEUSE

L'Union européenne traverse actuellement bon nombre de crises dont une crise constitutionnelle importante. Les gouvernements de plusieurs États membres notamment d'Europe centrale ont adopté des réformes particulièrement attentatoires à la valeur fondamentale de l'État de droit protégée par l'article 2 du TUE. Divers mécanismes, à la fois préventifs et correctifs, tendent à préserver l'État de droit dans l'Union européenne. La pratique a cependant montré l'incapacité de ces mécanismes à résoudre les violations causées à cette valeur. La Hongrie, la Pologne, ainsi que la Roumanie à un niveau moins important, font parties de ces États qui portent atteinte à l'État de droit. Ils font aussi partis des bénéficiaires les plus importants des fonds européens. Pour rétablir la valeur de l'État de droit, la Commission européenne a soumis l'idée de recourir à l'arme budgétaire pour assurer dans l'Union le respect de l'État de droit. À cet égard, la Commission a proposé, dans le cadre de ses propositions budgétaires pour le CFP 2021-2027, de répondre aux insuffisances des mécanismes actuels de préservation de l'État de droit, par une nouvelle conditionnalité liant le versement des fonds européens au respect de l'État de droit (Chapitre 1). Malgré son efficacité, une telle proposition pourrait, si elle venait à être adoptée, conduire à un affaiblissement voire à un anéantissement de la cohésion au sein de l'Union européenne. Face à ce constat, des alternatives plus prudentes et tout aussi intéressantes existent pour trouver une sortie de crise (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : UNE ALTERNATIVE AUX INSUFFISANCES DES MÉCANISMES ACTUELS DE PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT

Depuis plusieurs années, les gouvernements de certains États membres portent atteinte à plusieurs valeurs fondatrices de l'Union européenne, dont la valeur de l'État de droit. Face à ces atteintes croissantes, l'Union européenne dispose d'instruments pour protéger ses valeurs fondamentales et éviter tout risque de désintégration. Plusieurs mécanismes de protection de l'État de droit existent, mais leur utilisation s'est toutefois révélée inadéquate (Section 1). L'urgence de la situation a amené la Commission européenne à proposer une nouvelle sanction financière consistant à lier l'attribution des fonds structurels européens au respect de l'État de droit par les États membres de l'Union (Section 2).

Section 1 : L'inadéquation des mécanismes de protection de l'État de droit

L'Union européenne s'est progressivement dotée de plusieurs instruments de protection de l'État de droit, le dernier en date est la procédure de sauvegarde pour l'État de droit instituée en 2014 par la Commission européenne. Les dispositifs mis en place sont apparus comme inaptes à remplir leur fonction de protection. L'État de droit est aujourd'hui protégé au niveau européen par des voies préventives dans un premier temps (Paragraphe 1), et dans un second temps par des voies plus contraignantes à la fois politique et juridictionnelle (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les défaillances des mécanismes préventifs

Les institutions européennes jouissent d'instruments préventifs pour garantir le respect de l'État de droit dans les États membres. La Commission européenne a institué une procédure de sauvegarde de l'État de droit sous-tendant un dialogue avec l'État membre qui serait défaillant (A). Dans le cas où le dialogue avec l'État concerné s'avère insuffisant, les institutions peuvent aller plus loin et activer l'article 7, paragraphe 1, du TUE (B).

A. L'échec du « *nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit* » adopté par la Commission européenne

Dans l'optique de prévenir les atteintes portées aux valeurs européennes, une procédure inédite de sauvegarde de l'État de droit a été adoptée en marge des traités par une communication de la Commission européenne du 11 mars 2014 (1). Depuis sa création, elle a été mise en œuvre sans véritablement aboutir à des résultats concluants (2).

1. La procédure de sauvegarde de l'État de droit adoptée le 11 mars 2014

À l'origine, la Commission européenne avait la conviction selon laquelle, dans une Union de valeurs, la mise en œuvre de sanctions au titre de l'article 7 du TUE ne serait guère nécessaire¹⁵⁶. Pourtant depuis 2010, les menaces pesant sur l'État de droit se sont accumulées

¹⁵⁶ COM(2003) 606 final, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne - Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, 15 octobre 2003, Bruxelles.

et ont incité la Commission à trouver de nouveaux moyens à la fois efficaces et contraignants pour empêcher des dérives irrémédiables. Dans ce contexte, la Commission Barroso II a adopté le 11 mars 2014 la communication « *un nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit* »¹⁵⁷. Proche de la procédure précontentieuse qui précède un éventuel recours en manquement, ce nouvel instrument est venu compléter le mécanisme de l'article 7 du TUE. Son principal objectif était de prévenir l'apparition d'une menace systémique pour l'État de droit, par un dialogue en amont entre la Commission européenne et l'État membre en cause.

Le processus est structuré en trois étapes. Dans un premier temps, la Commission évalue s'il existe des indications claires d'une menace systémique de violation de l'État de droit par un État membre. Suite à cette évaluation, si la Commission estime qu'un risque existe, elle engage le dialogue avec l'État membre concerné en lui adressant un avis motivant ses préoccupations et en lui donnant la possibilité d'y répondre. Dans un second temps, si aucune action appropriée n'a été entreprise par le gouvernement de l'État, la Commission émettra une recommandation pouvant inclure des suggestions spécifiques quant aux mesures à prendre pour résoudre la situation dans un délai fixé. Dans un dernier temps, la Commission contrôle le suivi donné à sa recommandation par l'État membre. À défaut d'une suite satisfaisante donnée à la recommandation, la Commission pourra envisager de recourir au mécanisme de l'article 7 du TUE. Si la procédure de sauvegarde de l'État de droit repose principalement sur un dialogue, une procédure d'infraction peut s'ajouter au dialogue en cours. En sa qualité de gardienne des traités, la Commission est investie d'un pouvoir de surveillance et de recommandation, ainsi elle retient la ou les procédures qui lui semblent les plus aptes et optimales pour résoudre une situation menaçant l'État de droit.

Plusieurs critiques relatives à ce nouveau mécanisme peuvent être soulevées. D'abord, le fondement juridique de la compétence de la Commission à contrôler un État membre ne figure pas clairement dans les traités. La portée de cet instrument apparaît davantage déclaratoire qu'habilitant. Le Conseil s'était d'ailleurs montré très sceptique quant à ce nouveau dispositif. Selon lui, la Commission ne disposait ni d'une base légale, ni d'une compétence pour établir ce nouveau cadre¹⁵⁸. Pour certains auteurs, la Commission n'était pas la plus à même pour mener un dialogue structuré sur l'État de droit avec un État membre, l'Agence des droits fondamentaux par exemple aurait pu en avoir la charge¹⁵⁹. Puis, les notions clés ne sont pas

¹⁵⁷ COM(2014) 158 final, *préc.*

¹⁵⁸ Avis du service juridique n° 10296/14 du Conseil de l'Union européenne, 27 mai 2014, Bruxelles.

¹⁵⁹ TINIÈRE R., « Le nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit. Brèves remarques inspirées des épisodes polonais et hongrois », *AJE*, 21 juin 2017.

clairement définies. La notion « *État de droit* » reste relativement large. La Commission se fonde sur divers principes pour définir l'État de droit sans donner de justification ou les mettre en lien entre eux. La notion de « *menace systémique* » n'étant pas précisée, le degré à partir duquel une atteinte à l'État de droit peut faire l'objet d'un contrôle demeure flou. La Commission détient donc une marge de manœuvre importante voire s'investit d'un pouvoir discrétionnaire¹⁶⁰. Enfin, le dispositif est dépourvu de force contraignante ou de moyens de sanctions ce qui remet en cause son efficacité à infléchir des violations à l'État de droit par les États membres. La pratique donne d'ailleurs raison à ces critiques.

2. L'ineffectivité de la procédure de sauvegarde de l'État de droit dans la pratique

Les réformes judiciaires menées en Pologne ont fait l'objet d'un examen sur le fondement du nouveau cadre de l'Union pour renforcer l'État de droit. La Commission a enclenché ce dispositif le 13 janvier 2016 concernant le Tribunal constitutionnel polonais¹⁶¹. L'absence de réponse satisfaisante par les autorités polonaises, malgré un avis sur l'État de droit le 1^{er} juin 2016, a conduit la Commission à adopter une première recommandation le 27 juillet 2016¹⁶². Les inquiétudes de la Commission reposaient sur le différend politique et juridique relatif à la composition du Tribunal, l'absence de publication de ses décisions, la révision de la loi relative au Tribunal et son incidence sur l'efficacité du contrôle de constitutionnalité. La faible réponse polonaise a conduit la Commission à publier une recommandation complémentaire actant l'absence de progrès¹⁶³. Les résultats de la mise en œuvre de la procédure de sauvegarde de l'État de droit ont été mitigés puisque la réforme polonaise a finalement été adoptée.

À l'issue de cette procédure, les réformes polonaises se sont accélérées allant jusqu'à s'étendre à l'ensemble de l'appareil judiciaire national incitant la Commission à adopter une nouvelle recommandation un an plus tard¹⁶⁴. L'entrée en vigueur de quatre nouvelles lois en

¹⁶⁰ KOCHENOV D. ET 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, *Fondation Robert Schuman*, 11 mai 2015, 12 p., V. p.10.

¹⁶¹ « Débat d'orientation sur l'évolution récente de la situation en Pologne et sur le cadre pour l'état de droit : questions et réponses », MEMO/16/62, *préc.*

¹⁶² Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission concernant l'État de droit, *préc.*

¹⁶³ Recommandation (UE) 2017/146 de la Commission concernant l'État de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374, *préc.*

¹⁶⁴ C(2017) 5320 final, *préc.*

particulier avait des répercussions sur l'État de droit, mais aussi sur l'intégration européenne. Le droit de l'Union repose sur le concours des juges nationaux dans un espace fondé sur la confiance mutuelle. Si les juges polonais ne sont plus en mesure de faire respecter le droit en toute indépendance, alors la confiance est brisée. Le 29 juillet 2017, la Commission a ouvert une procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne concernant la loi sur les juridictions de droit commun¹⁶⁵. Le dispositif introduit par la Commission devait permettre l'engagement d'un dialogue constructif avec les autorités publiques polonaises et servir d'exemple pour d'autres États membres dont des dérives similaires avaient été signalées. Force est de constater que cette nouvelle procédure de surveillance n'a pas permis de freiner la volonté du PiS de mettre à mal la valeur de l'État de droit puisque très récemment encore une nouvelle législation dite « *loi muselière* » très contestée du point de vue de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire polonaise est entrée en vigueur. Si ce dispositif ne s'est pas révélé efficace, il a même pu être considéré par certains comme retardant le déclenchement de l'article 7 du TUE¹⁶⁶, dont le paragraphe 1^{er} n'a été activé que le 20 décembre 2017 par la Commission¹⁶⁷.

B. Les difficultés du mécanisme préventif de l'article 7, paragraphe 1, du TUE

Le paragraphe 1^{er} de l'article 7 du TUE n'était pas prévu dans les traités originels. Introduit plus tard par le Traité de Nice de 2001, cette disposition met en place un mécanisme préventif de protection des valeurs fondamentales de l'Union européenne (1), mais s'avère, là encore, imparfait aux vues de ses faiblesses (2).

1. L'introduction d'un volet préventif

En dépit de plusieurs propositions notamment du Parlement européen, il faudra attendre le Traité d'Amsterdam et la perspective d'un important élargissement pour que soit institué un mécanisme de contrôle des principes de l'Union européenne. L'article F dudit Traité visait l'hypothèse où un État membre violait les principes fondamentaux sur lesquels l'Union était fondée. Plus tard, le Traité de Nice a modifié cet article et a introduit une mesure préventive visant le risque de violation des valeurs de l'Union, et non plus la seule violation. Cet ajout

¹⁶⁵ « La Commission européenne engage une procédure d'infraction contre la Pologne au sujet des mesures empiétant sur le pouvoir judiciaire », IP/17/2205, *préc.*

¹⁶⁶ Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, *préc.*, V. p. 57.

¹⁶⁷ COM(2017) 835 final, *préc.*

trouve son origine dans la crise autrichienne de 1999. Arrivait au pouvoir cette année-là, Jörg Haider qui entendait construire une coalition d'extrême droite en Autriche. Voyant que les traités européens ne leur permettaient pas d'agir, quatorze États membres ont décidé d'adopter des sanctions diplomatiques bilatérales contre l'Autriche relayées par le Conseil européen. Ces sanctions, intervenues en dehors du cadre de l'article 7 du TUE, n'étaient pas conformes au principe d'égalité entre les États membres et à l'interdiction des rétorsions au sein de l'Union. Depuis cette crise, l'article 7 du TUE a été considéré comme un instrument n'ayant vocation à être mis en œuvre qu'en dernier recours.

Dans ce contexte, le Traité de Nice a institué un mécanisme préventif dont le but était de pouvoir anticiper les éventuelles dérives de certains États membres. Le volet préventif de l'article 7 du TUE figure au paragraphe 1^{er}. Il peut être déclenché par un tiers des États membres, le Parlement européen ou la Commission européenne. Le Conseil de l'Union européenne statuant à la majorité des quatre cinquièmes, après approbation du Parlement, peut constater l'existence d'un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE. L'article 7, paragraphe 1, du TUE permet donc d'agir en prévention d'une violation grave des valeurs fondamentales de l'Union et de donner aux États membres concernés une alerte avant qu'une sanction ne soit adoptée. Comme la procédure de sauvegarde de l'État de droit, la pratique a montré les limites du mécanisme prévu par l'article 7, paragraphe 1, du TUE.

2. L'insuffisance du mécanisme de l'article 7, paragraphe 1, du TUE

Pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, le mécanisme de l'article 7, paragraphe 1, du TUE a été activé par la Commission européenne le 20 décembre 2017 à l'encontre de la Pologne. L'activation de cet article a entraîné la mise en place de mesures inédites. Le gouvernement polonais a répondu en partie aux exigences de la Commission. En effet, trois décisions du Tribunal constitutionnel qui avaient été suspendues, ont finalement été publiées. De la même façon, la discrimination entre les hommes et les femmes concernant l'âge de départ à la retraite a été supprimée, l'ensemble des juges polonais devant prendre leur retraite à 65 ans. De plus, la procédure de l'appel extraordinaire a vu son champ réduit et le Conseil de la magistrature peut exercer une forme de veto à la révocation par le ministre de la Justice d'un Président ou d'un Vice-président de Tribunal. La Pologne a poursuivi ses réformes suite à ces minces modifications. L'entrée en vigueur de la réforme de la Cour suprême et le nouveau

régime disciplinaire imposé aux juges polonais ont amené la Commission à engager deux nouvelles procédures d'infraction le 2 juillet 2018¹⁶⁸ et le 3 avril 2019¹⁶⁹. Une quatrième procédure d'infraction a été engagée le 29 avril 2020¹⁷⁰. La Pologne n'est pas le seul État membre sous le coup de la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE. Le 12 septembre 2018, le Parlement européen a également déclenché cette procédure à l'encontre de la Hongrie en raison notamment du fonctionnement de son système constitutionnel et électoral, et du manque d'indépendance de son système judiciaire¹⁷¹. Au regard de ces éléments, les mécanismes préventifs de protection de l'État de droit se sont donc révélés insuffisants pour répondre aux violations portées à l'État de droit puisque les réformes judiciaires en Pologne et en Hongrie n'ont pu être arrêtées, bien au contraire, les gouvernements de ces États continuent d'adopter des lois très controversées. Toujours est-il qu'il existe des mécanismes plus lourds mais qui, comme les mécanismes de prévention, ont montré leur inopérance pour pallier les atteintes à l'État de droit.

Paragraphe 2 : Les défaillances des voies politique et juridictionnelle

Lorsque les résultats des mécanismes préventifs de protection de l'État de droit ne sont pas probants, des procédures plus lourdes de conséquences peuvent être envisagées. Deux voies existent pour mettre un terme aux violations de l'État de droit, une voie politique à travers l'article 7, paragraphe 2, du TUE (A) et une voie juridictionnelle par le biais du recours en manquement prévu aux articles 258 et 259 du TFUE (B).

A. Le mécanisme coercitif de l'article 7, paragraphe 2, du TUE

La procédure de l'article 7, paragraphe 2, du TUE emporte, dans l'hypothèse où elle aboutit, de graves conséquences pour l'État membre concerné et s'analyse comme l'ultime recours existant pour sanctionner une atteinte à l'État de droit. Cependant, ce mécanisme est

¹⁶⁸ « État de droit : la Commission engage une procédure d'infraction en vue de préserver l'indépendance de la Cour suprême polonaise », IP/18/4341, *préc.*

¹⁶⁹ « État de droit : la Commission européenne engage une procédure d'infraction en vue de mettre les juges polonais à l'abri de tout contrôle politique », IP/19/1957, *préc.*

¹⁷⁰ « État de droit : la Commission européenne lance une procédure d'infraction pour préserver l'indépendance des juges en Pologne », IP/20/772, *préc.*

¹⁷¹ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 (2017/2131(INL)), *préc.*

difficile à mettre en œuvre au regard des conditions à satisfaire (1). Dans les faits, son issue paraît très peu probable (2).

1. La lourdeur des conditions de mise en œuvre

L'article 7 du TUE comporte deux degrés distincts, l'un pouvant être déclenché indépendamment de l'autre. Un premier degré préventif, en vertu du paragraphe 1, donnant lieu à un constat de « *risque clair de violation grave* » des valeurs de l'article 2 du TUE par un État membre. Un second degré coercitif aboutissant au constat de l'existence avérée d'une « *violation grave et persistante* » des valeurs visées à l'article 2 du TUE. Régulièrement qualifié d'arme « *nucléaire* »¹⁷², le mécanisme de sanction prévu au paragraphe 2 permet au Conseil européen statuant à l'unanimité, et non plus au Conseil de l'Union européenne, de constater l'existence d'une « *violation grave et persistante* » par un État membre des valeurs inscrites à l'article 2 du TUE. La procédure peut aller jusqu'à la suspension des droits de vote au Conseil européen de l'État membre en cause.

Sur le fond, la principale difficulté est de parvenir à un tel constat au regard de l'ambiguïté des notions. La notion de risque « *clair* » semble suffisamment étayée notamment par les arguments développés dans le mécanisme de surveillance qui démontre en cela son utilité. Toutefois, la notion de violation « *grave* » et surtout « *persistante* » sous-entend que seules des mesures qui ont été durablement adoptées peuvent faire l'objet d'un constat de violation. L'appréciation de cette condition ouvre d'importantes marges de fluctuation, qui plus est, pour un organe politique tel que le Conseil européen. La volonté du Conseil serait plutôt de tenter de résoudre le problème par la voie diplomatique, par des pressions informelles, plutôt que de s'engager dans une procédure formelle qui remettrait en cause les choix politiques de gouvernements démocratiquement élus et le respect par l'Union des identités nationales. À ce titre, Gaëlle Marti souligne que l'activation de l'article 7 du TUE s'avère problématique. Elle laisserait « *entrevoir une contradiction potentielle, non seulement entre les valeurs de l'Union et le principe de démocratie qui implique le libre choix, par le peuple, de ses dirigeants, au terme d'un processus électoral libre et pluraliste, mais également entre les valeurs de l'Union et l'obligation qui est faite à l'Union de respecter l'identité des États “ inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles ”* »¹⁷³. De surcroît, l'engagement

¹⁷² Expression de BARROSO J., « Discours sur l'état de l'Union 2012 », SPEECH/12/596, Session plénière du Parlement européen, 12 septembre 2012, Strasbourg.

¹⁷³ MARTIG., « L'arme politique », *Rev. des affaires européennes*, n° 32/2013, Bruylant, V. p. 488.

d'une telle procédure dévoilerait ouvertement le désaccord profond existant à propos des valeurs essentielles de l'Union entre les États membres. À ce jour, l'article 7, paragraphe 1, du TUE a été déclenché à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie, mais les institutions européennes peinent à avancer de la simple constatation d'un « *risque clair de violation grave* » à une « *violation grave et persistante* » des valeurs visées par l'article 2 du TUE.

Sur la forme, la mise en œuvre de l'article 7, paragraphe 2, du TUE est relativement lourde. Elle implique différentes constatations, auditions et votes dont à l'unanimité. Le mécanisme du paragraphe 1 requiert la majorité des quatre cinquièmes du Conseil et donne lieu à une constatation. Alors que le paragraphe 2 nécessite un vote à l'unanimité du Conseil européen, à l'exception de l'État membre mis en cause, et peut déboucher sur une suspension de ses droits de vote au Conseil. Trop lourd dans ses procédures, le dispositif de l'article 7, paragraphe 2, du TUE, qui seul emporte de véritables conséquences, semble être difficile à mettre en œuvre, voire improbable d'un point de vue politique.

2. L'issue incertaine de la sanction politique

Il est nécessaire, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du TUE, que le Conseil européen vote à l'unanimité. L'ensemble de ses membres doivent voter en faveur de sanctions, à l'exception de l'État incriminé. L'éventualité d'une sanction prise sur ce fondement semble en pratique très peu probable. Le gouvernement hongrois, partageant les mêmes idées et également sous le coup de la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE, a ouvertement déclaré qu'il soutiendrait la Pologne. Il en va de même pour la Pologne qui a manifesté sa solidarité à la Hongrie en assurant qu'elle posera son veto en cas de vote d'une sanction à son encontre. Le dispositif se heurte donc à la réalité du processus décisionnel. À défaut d'un accord au sein du Conseil de l'Union européenne à la majorité des quatre cinquièmes et d'un accord, encore plus incertain à l'unanimité au sein du Conseil européen, la sanction politique que constitue la suspension des droits de vote a peu de chance d'aboutir. Comme le rappelle Lisa Mede, la procédure de l'article 7 procède bien plus d'une logique de persuasion qu'elle ne constitue un système de sanctions¹⁷⁴.

À l'heure actuelle, différentes options se dessinent quant à l'issue de ce dispositif de sanction. Une première option consisterait en un abandon de la procédure. Une seconde serait

¹⁷⁴ V. en ce sens MEDEL., « L'État de droit à l'épreuve de l'intégration européenne », *Rev. de l'Union européenne*, n° 622, 2018, V. p. 589.

le maintien du dialogue entre la Commission et les gouvernements polonais et hongrois. Enfin, une dernière option reposerait sur le passage au vote du Conseil, qui échouera très probablement au regard du contexte actuel. D'autres solutions ont également été avancées. Il a été proposé, pour contrer l'actuel blocage, de mettre en place une violation collective, c'est-à-dire mener une double procédure contre la Pologne et la Hongrie les excluant du processus décisionnel. Il a aussi pu être considéré d'interdire à un État membre tombé sous le coup de l'article 7 du TUE de participer au vote¹⁷⁵. Certains auteurs évoquent même une révision des traités pour adopter de véritables sanctions politiques¹⁷⁶. Si l'issue de la voie politique semble difficile, le recours à la voie juridictionnelle est une autre option qui revêt, elle aussi, plusieurs défauts.

B. L'efficacité relative du recours en manquement

Le recours en manquement, prévu aux articles 258 et 259 du TUE, permet à la Cour de justice de constater le manquement d'un État membre à ses obligations découlant des traités. Dans le cadre d'une violation de l'État de droit, ce recours demeure limité. L'article 2 du TUE et la Charte ne permettent pas à eux seuls de fonder un recours (1), comme en témoigne la jurisprudence de la Cour de justice (2).

1. Les limites de l'article 2 du TUE et de la Charte des droits fondamentaux

Face à l'incapacité du Conseil à agir pour résoudre les problèmes liés à l'État de droit, l'intervention de la Commission européenne, en tant que gardienne des traités, apparaît comme une alternative. La Commission peut engager un recours en manquement à l'encontre des États membres violant le droit de l'Union. Un recours en manquement peut être intenté lorsqu'un État membre manque à ses obligations qui lui incombent en vertu des traités. La Commission conformément à l'article 258 du TFUE, ou un État membre conformément à l'article 259 du TFUE, peut introduire un recours en manquement devant la Cour de justice. Les réformes judiciaires en Pologne et en Hongrie ont conduit la Commission à engager des procédures d'infraction accompagnées d'une saisine de la Cour de justice à l'encontre de ces deux États membres.

¹⁷⁵ LABAYLE H., « Winter is coming : la Hongrie, la Pologne, l'Union européenne et les valeurs de l'État de droit », *Rev. des affaires européennes*, n° 3, 2018, V. p. 485.

¹⁷⁶ PÉRALDI LENEUF F., « La nécessité d'une réforme : le renforcement du contrôle et de la sanction des violations des valeurs de l'UE », *Blog Droit Européen*, 25 mars 2017.

Les cas polonais et hongrois ont permis de mettre en évidence « *les limites de l'efficacité du recours en manquement dans la situation où les autorités élues d'un État membre ont fait le choix politique de violer l'article 2 TUE* »¹⁷⁷. En effet, la Commission ne peut engager une procédure d'infraction contre un État membre seulement dans le cas d'une violation spécifique au droit de l'Union européenne. L'article 2 du TUE énumère les valeurs fondamentales sur lesquelles l'Union se fonde, elles doivent être respectées par les institutions européennes ainsi que par les États membres. Conçu très largement, cet article ne peut à lui seul fonder une action juridictionnelle quelle qu'elle soit en cas d'atteinte à son contenu contre un État membre. Ni les institutions européennes, ni les États membres, ni aucun justiciable ne peut introduire, devant les juridictions nationales ou de l'Union, un recours sur le seul fondement de l'article 2 du TUE. La Commission peut seulement engager des actions au cas par cas lorsqu'un État membre ne mettrait pas ou mal en œuvre le droit de l'Union. Par conséquent, elle ne peut pas poursuivre un État membre s'il viole la valeur de l'État de droit dans un domaine ne relevant pas de sa compétence c'est-à-dire qui n'entrerait pas dans le champ d'application du droit de l'Union.

À côté de l'article 2 du TUE, la CDFUE notamment son article 47 peut constituer un rempart aux dérives et atteintes portées aux valeurs européennes. La Charte est un instrument majeur de protection des droits fondamentaux, mais comme l'article 2 du TUE, elle comporte des limites. Pour qu'une disposition de la Charte soit invoquée, un litige concret doit faire intervenir une mesure nationale mettant en œuvre le droit de l'Union européenne. Dès lors, une juridiction européenne ne peut être compétente pour statuer sur des violations dites « *systemiques* », ni dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, ni dans le cadre d'un recours en manquement si le litige n'implique pas une mesure mettant en œuvre le droit de l'Union. Pour le Professeur Fabienne Péraldi Leneuf, il serait nécessaire d'ouvrir la procédure du recours en manquement, ainsi que celle du renvoi préjudiciel, aux hypothèses de violations systémiques des droits fondamentaux hors du champ d'application du droit de l'Union. Cela permettrait de rendre l'article 2 du TUE justiciable et de renforcer les modalités de saisine de la Cour sur le fondement de la Charte¹⁷⁸. Toutefois, pour l'heure, l'article 2 du TUE et la Charte ont une justiciabilité relativement restreinte comme l'illustre la jurisprudence.

¹⁷⁷ KOCHENOV D. ET PECHL., *préc.*, V. p. 3.

¹⁷⁸ PÉRALDI LENEUF F., *préc.*

2. Les résultats mitigés du recours en manquement dans la jurisprudence

Le recours en manquement peut être considéré comme un moyen de répondre aux violations portées à l'État de droit. Son efficacité demeure néanmoins limitée. L'affaire *Commission c/ Hongrie* du 6 novembre 2012¹⁷⁹ relative au renouvellement des magistrats hongrois illustre bien cette idée. En l'absence de toute compétence de l'Union dans le domaine de l'organisation des systèmes judiciaires nationaux, la Commission ne pouvait poursuivre la Hongrie sur le fondement du principe d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire. Elle a donc invoqué une directive européenne en matière d'égalité d'emploi et de travail¹⁸⁰ pour engager une action en justice contre la Hongrie sur le fondement d'une violation du principe de non-discrimination fondée sur l'âge. La volonté de la réforme hongroise était de renouveler le corps judiciaire par la nomination de nouveaux juges en abaissant l'âge de départ à la retraite de 70 à 62 ans pour les juges les plus âgés et à 65 ans pour les juges nés après 1957. Une partie importante du corps judiciaire avait dépassé ledit seuil. La Cour de justice a estimé que la mesure était discriminatoire et qu'elle portait une atteinte disproportionnée, car non limitée à son strict minimum, au principe d'égalité professionnelle au regard de l'âge. Ainsi, la Commission a, lorsqu'elle engage une procédure en manquement, des pouvoirs réduits pour répondre aux violations des valeurs de l'Union à un niveau national. Elle peut uniquement agir dans des cas particuliers et relevant de la compétence de l'Union.

Les réformes polonaises ont aussi fait l'objet de procédures en manquement. Un premier recours en manquement relatif à la modification de la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun a été introduit par la Commission le 15 mars 2018¹⁸¹. La loi en cause abaissait l'âge de départ à la retraite applicable aux juges des juridictions ordinaires et conférait au ministre de la Justice la faculté de prolonger la durée du mandat des juges de façon discrétionnaire. Pour la Commission, la mesure constituait une discrimination fondée sur le sexe, injustifiée puisqu'elle prévoyait un âge de départ à la retraite différent pour les hommes et les femmes, en contradiction avec l'article 157 du TFUE ainsi que les articles 5, sous a), et

¹⁷⁹ CJUE, 6 novembre 2012, *Commission européenne c/ Hongrie*, préc.

¹⁸⁰ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Bruxelles, JOCE n° L 303/16 du 2 décembre 2000 p. 16 à 22.

¹⁸¹ CJUE, Recours introduit le 15 mars 2018, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18, Rec. de la jurisprudence, JOUE n° C 182 du 28 mai 2018 p. 14 et 15.

9, paragraphe 1, sous f), de la directive 2006/54/CE¹⁸². Elle constituait aussi une violation des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE et de l'article 47 de la CDFUE.

Un deuxième recours a été introduit le 2 octobre 2018 s'agissant de la loi polonaise sur la Cour suprême¹⁸³. D'une part, la Commission a contesté l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême à 65 ans comme violant le principe d'inamovibilité des juges inhérent à l'indépendance judiciaire et contraire à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE combiné à l'article 47 de la CDFUE. D'autre part, la mesure accordait au Président de la République le pouvoir arbitraire de prolonger la fonction judiciaire active des juges portant ainsi atteinte à l'indépendance judiciaire polonaise. Les deux recours précédemment mentionnés ont donné lieu à des arrêts de la Cour de justice condamnant la Pologne pour ses législations nationales contraires au droit de l'Union européenne¹⁸⁴.

Un troisième recours a été initié le 25 octobre 2019 par la Commission concernant les dispositions législatives polonaises relatives aux compétences de la chambre disciplinaire de la Cour suprême au regard des affaires disciplinaires concernant les juges. D'après la Commission, ces mesures nationales seraient contraires à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE. De plus, elles seraient également contraire à l'article 267, deuxième et troisième alinéas, du TUE en permettant que le droit des juridictions de saisir la Cour de justice de demandes de décision préjudicielle soit restreinte par la possibilité d'engager une procédure disciplinaire¹⁸⁵. Une ordonnance a été rendue par la CJUE demandant la suspension des dispositions litigieuses par la Pologne¹⁸⁶.

¹⁸² Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), Strasbourg, JOUE n° L 204/23 du 26 juillet 2006 p. 23 à 36.

¹⁸³ CJUE, Recours introduit le 2 octobre 2018, *Commission européenne c/ Pologne*, aff. C-619/18, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), JOUE n° C 427 du 26 novembre 2018 p. 30.

¹⁸⁴ V. CJUE, GC, 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne, préc.*; CJUE, GC, 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne, préc.* V. également CJUE, GC, 19 novembre 2019, *A.K./Krajowa Rada Sądowictwa et CP et DO/Sąd Najwyższy*, aff. jtes. C-585/18, C-624/18 et C-625/18, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2019:982 : Saisie d'un renvoi préjudiciel par le Sąd Najwyższy, la Cour de justice a interprété la directive 2000/78/CE relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail à la lumière de l'article 47 de la CDFUE. À de nombreuses reprises, la Cour se réfère à l'affaire C-619/18. Elle conclut que l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise devait être vérifiée afin de déterminer si elle pouvait connaître des litiges relatifs à la mise à la retraite des juges de la Cour suprême ou s'ils devaient être examinés par une autre juridiction répondant à l'exigence d'indépendance.

¹⁸⁵ CJUE, Recours introduit le 25 octobre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), JOUE n° C 413 du 9 décembre 2019 p. 36

¹⁸⁶ CJUE, GC, Ord., 8 avril 2020, *Commission c/ Pologne, préc.*

De manière générale, la Cour de justice ne peut à elle seule, dans le cadre du recours en manquement, assurer une protection efficace de l'État de droit. Les violations doivent à chaque fois être spécifiques et dépeindre uniquement un portrait de ce que devraient être les procédures dans leur globalité. Une violation systémique emportant la réorganisation de l'appareil judiciaire national ne peut efficacement être appréhendée par les seuls recours en manquement. À ce jour, aucun mécanisme global pouvant immédiatement corriger les éléments détériorés de l'État de droit, et pas seulement ceux présentés dans le cadre limité de la procédure d'infraction, n'existe¹⁸⁷. En conséquence, les mécanismes existants de préservation de l'État de droit, qu'ils soient préventifs ou coercitifs, politiques ou juridictionnels s'avèrent insuffisants pour résoudre la crise de l'État de droit dans l'Union. Ce sont ces insuffisances qui ont conduit la Commission et le Parlement européen à se saisir de la question lors des négociations du prochain cadre financier pluriannuel.

Section 2 : La conditionnalité rattachée au respect de l'État de droit en réponse à la crise constitutionnelle

Devant les atteintes inquiétantes portées à l'État de droit par plusieurs États membres et en l'absence de mécanismes suffisamment efficaces pour y remédier, une réponse urgente de la part des institutions européennes devait être apportée. La Commission européenne a ainsi proposé un mécanisme innovant consistant à lier le versement des fonds européens de cohésion au respect de l'État de droit (Paragraphe 1). Le but du dispositif est de fournir une réponse efficace à la crise constitutionnelle qui ébranle progressivement la légitimité de l'Union européenne et ses valeurs (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La nécessité d'une conditionnalité liée au respect de l'État de droit

L'idée de lier l'allocation des fonds structurels et l'État de droit a été envisagée pour la première fois par un groupe d'États en 2013, mais elle a plus sérieusement été considérée par les institutions européennes quelques années plus tard, plus précisément en 2017 (A). La Commission européenne a finalement retenu l'idée d'une sanction budgétaire liée à l'État de droit dans ses propositions budgétaires pour la période de programmation 2021-2027 (B).

¹⁸⁷ Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, *préc.*, V. p. 65.

A. Les origines de la clause de conditionnalité liée à l'État de droit

Née du constat que la conditionnalité dans l'allocation des Fonds ESI s'est révélée être efficace dans les précédentes périodes de programmation pluriannuelles (1), une autre forme de conditionnalité rattachée au respect de l'État de droit par les États membres de l'Union a émergé et été proposée par la Commission européenne dans le cadre du prochain budget pluriannuel 2021-2027 (2).

1. L'efficacité de la conditionnalité dans les précédentes périodes de programmation

Dans le but d'améliorer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, l'attribution des fonds européens a progressivement été soumise à certaines conditions. La conditionnalité liée à des conditions de convergence économique prévue par le règlement relatif au Fonds de cohésion a été mise en œuvre, comme nous l'avons vu précédemment, pour la première fois à l'encontre de la Hongrie en 2012. Le 13 mars 2012, le Conseil de l'Union avait voté un gel temporaire du Fonds de cohésion destinés à la Hongrie pour l'obliger à assainir ses comptes publics. La menace de suspension s'est révélée efficace puisqu'elle a été levée trois mois plus tard, après que le Conseil eut conclu que la Hongrie avait effectivement corrigé son déficit public excessif conformément aux recommandations de l'Union.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission européenne a renforcé les conditions *ex ante* et *ex post*, et a introduit une conditionnalité macroéconomique. Le 31 mars 2017, la Commission a publié un rapport dans lequel elle présentait la valeur ajoutée des conditions *ex ante* comme ayant incité les États membres et les régions à procéder à des réformes qui auraient été différées ou n'auraient pas été mises en place sans ces conditionnalités. Il indiquait également qu'elles contribuaient à éliminer les obstacles à l'investissement, soutenaient les changements structurels et la mise en œuvre de recommandations spécifiques par pays, accéléraient la transposition de l'acquis de l'Union, aidaient à cibler davantage le soutien au titre des Fonds ESI et d'autres fonds publics, mais également tendaient à renforcer les capacités administratives et la communication entre tous les niveaux de gouvernance¹⁸⁸. En outre, dans une déclaration relative à la politique de cohésion de l'Union après 2020, le gouvernement allemand a soutenu que l'utilisation de la conditionnalité *ex ante* avait engendré

¹⁸⁸ "The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds", SWD(2017) 127 final, Commission staff working document, March 31st 2017, Brussels.

des réformes politiques positives et une utilisation plus efficace des fonds de la politique de cohésion¹⁸⁹. Même si certaines difficultés subsistent¹⁹⁰, les résultats de la mise en place de conditionnalités restaient globalement positifs. Face à l'efficacité de la conditionnalité, l'idée de conditionner le versement des fonds européens au respect de l'État de droit a rapidement émergé au sein des institutions européennes.

2. L'émergence d'une nouvelle conditionnalité pour la période 2021-2027

L'établissement d'une conditionnalité liée à l'État de droit a, pour la première fois, été évoquée en 2013 dans une lettre des ministres des Affaires étrangères allemand, danois, finlandais et néerlandais à l'intention du Président de la Commission européenne¹⁹¹. Ils indiquaient que l'Union devait être capable d'agir rapidement et efficacement pour assurer le respect de ses principes fondamentaux et proposaient, entre autres, la suspension du financement de l'Union aux États ne respectant pas ses valeurs. Ils précisaient qu'un tel mécanisme devait renforcer les valeurs de l'Union tout en respectant les traditions nationales et ne devait pas être discriminatoire donc applicable à tous les États membres.

Ce n'est qu'en 2017 que cette idée a été reprise notamment par le commissaire au Budget Günther Oettinger. Si la proposition n'était pas unanimement partagée au sein de la Commission, plusieurs commissaires ont soutenu l'initiative dont la commissaire en charge de la Justice, des Consommateurs et de l'Égalité des genres Věra Jourová. Dès janvier 2018, la Commission avait commencé à travailler sur une définition cohérente du respect de l'État de droit qui s'appliquerait à l'ensemble des États membres. Cette définition devait déterminer les conditions préalables qu'un État membre devait remplir pour accéder aux financements européens. Dans sa résolution du 14 mars 2018 sur le prochain CFP, le Parlement européen invitait la Commission « à proposer un mécanisme qui soumette les États membres ne respectant pas les valeurs consacrées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne à des conséquences financières »¹⁹². Consécutivement à cette invitation, la Commission a présenté le

¹⁸⁹ "Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020", Federal Government of Germany, June 20th 2017, V. p.8.

¹⁹⁰ V. en ce sens Études économiques de l'OCDE Union européenne, *Synthèse*, Juin 2018, V. p. 28 à 29.

¹⁹¹ "Letter to the European Commission on the rule of law mechanism", Rijksoverheid, Mars 6th 2013.

¹⁹² Résolution du Parlement européen du 14 mars 2018 sur le prochain cadre financier pluriannuel : préparation de la position du Parlement sur le CFP post-2020 (2017/2052(INI)), Strasbourg, V. pt. 119.

2 mai 2018 une proposition de règlement relative à la protection du budget de l'Union en cas de défaillances généralisées de l'État de droit dans un État membre¹⁹³.

B. La proposition de la Commission européenne du 2 mai 2018

La proposition de la Commission prend la forme d'un règlement autonome faisant partie du paquet réglementaire lié au CFP pour la période 2021-2027. Elle tend à garantir une gestion saine et efficace des financements de l'Union (1), par le biais d'un mécanisme contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'État de droit (2).

1. Le respect de l'État de droit essentiel à une gestion efficace des financements de l'Union européenne

L'innovation majeure de la proposition de la Commission est le conditionnement des divers fonds structurels au respect de l'État de droit. En vertu du cadre réglementaire applicable, les États membres sont déjà tenus de mettre en œuvre correctement la réglementation de l'Union européenne, de démontrer que leurs règles et leurs procédures de gestion financière des fonds sont solides et qu'ils soient suffisamment protégés contre tout abus ou fraude. Dans sa proposition, la Commission rappelle que l'Union est une communauté de droit et que ses valeurs fondent son existence. Les valeurs de l'Union sont omnipotentes dans l'ensemble de sa structure juridique et institutionnelle, de ses politiques et ses programmes mais aussi pour son budget. En effet, le respect des valeurs fondamentales est une condition préalable pour garantir la bonne gestion financière des financements européens. Le respect de l'État de droit est nécessaire pour faire prévaloir les droits fondamentaux des citoyens européens. Il est aussi indispensable pour les initiatives commerciales, l'innovation, l'investissement et pour le bon fonctionnement du Marché intérieur devant être encadrés par un cadre juridique et institutionnel suffisamment solide pour pleinement prospérer. Dès lors le principe de bonne gestion financière, garanti aux articles 310 et 317, paragraphe 3, du TFUE, suppose le respect de l'État de droit. Par ailleurs, l'article 19 du TUE qui concrétise la valeur de l'État de droit dispose que : « *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* ». Est englobé, dans « *les domaines couverts par le droit de l'Union* », l'exécution du budget européen. La

¹⁹³ COM(2018) 324 final, *préc.*

protection juridictionnelle effective suppose, en vertu de l'article 47 de la CDFUE, des juridictions indépendantes. Des juges indépendants doivent s'assurer de la régularité des actes, des contrats ou d'autres instruments générateurs de dépenses ou de dettes publiques dans le cadre des procédures de passation de marchés publics dont les juridictions peuvent être saisies. Eu égard le lien existant entre l'exécution efficace du budget et le respect de l'État de droit, la Commission a mis en place un instrument contre les risques financiers rattachés à des défaillances généralisées de l'État de droit.

2. La mise en place d'un dispositif contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'État de droit

La Commission a présenté un nouveau mécanisme visant à protéger le budget de l'Union contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'État de droit. Dans sa proposition, elle donne une définition de l'État de droit très proche de celle dégagée en 2014 avec quelques actualisations jurisprudentielles¹⁹⁴. Le déclenchement du mécanisme ne peut se fonder sur la seule violation de l'État de droit, il est nécessaire qu'il s'agisse d'une défaillance généralisée de l'État de droit. Par « *défaillance généralisée de l'État de droit* », elle entend toute pratique ou omission répandue ou récurrente, ou une mesure des autorités publiques qui porterait atteinte à l'État de droit¹⁹⁵. La Commission a privilégié une approche casuistique pour déterminer une défaillance généralisée de l'État de droit. En tenant compte de « *toutes les informations pertinentes, dont les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, les rapports de la Cour des comptes et les conclusions et recommandations formulées par les organisations internationales concernées* »¹⁹⁶, la Commission peut constater qu'il existe des motifs raisonnables de conclure à une défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre. Lorsque le mécanisme est enclenché, la proposition prévoit, après avoir pris en compte les informations et observations communiquées par l'État membre en cause, qu'une proposition

¹⁹⁴ La proposition de 2018 reprend la définition de l'État de droit posée dans COM(2014) 158 final du 11 mars 2014 et se réfère à des jurisprudences récentes notamment à CJUE, 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, aff. C-477/16 PPU, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2016:861, pt. 36 ; CJUE, 10 novembre 2016, *Polkorak*, aff. C-452/16, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2016:858, pt. 35 ; CJUE, GC, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, aff. C-64/16, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2018:117, pts. 31, 40 et 41. V. COM(2018) 324 final, *préc.*, cons. 1 et 2 ; Art. 2 (a).

¹⁹⁵ COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 2 (b).

¹⁹⁶ COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 5 §6.

d'acte d'exécution fixant les mesures appropriées devra être proposée au Conseil¹⁹⁷. Diverses mesures peuvent être envisagées par la Commission telles qu'une suspension ou une réduction des fonds européens¹⁹⁸. Les mesures prises devront être proportionnées à la nature, à la gravité ainsi qu'à la portée de la défaillance généralisée à l'État de droit¹⁹⁹. Le Conseil devra ensuite procéder à un vote à la majorité qualifiée inversée²⁰⁰. Dans le cadre de ce vote, la proposition de la Commission sera réputée adoptée par le Conseil, sauf s'il décide, à la majorité qualifiée de rejeter le texte dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de celle-ci. En statuant à la majorité qualifiée, le Conseil peut aussi modifier la proposition et adopter le texte tel qu'il l'aura modifié. S'agissant du Parlement européen, il sera seulement informé des mesures proposées ou adoptées²⁰¹. Pour lever des mesures prises à l'encontre d'un État membre, la Commission devra soumettre au Conseil une proposition de décision portant levée totale ou partielle des mesures et devra être adoptée à la majorité qualifiée inversée²⁰².

Par ailleurs, la proposition prévoit que le mécanisme ne devra pas affecter les bénéficiaires individuels des fonds européens car ils ne peuvent être tenus pour responsables du fonctionnement global de l'État de droit. Les États membres concernés devront alors continuer à mettre en œuvre les programmes en effectuant les paiements prévus notamment aux étudiants Erasmus, aux chercheurs, aux membres de la société civile et à tous autres bénéficiaires ou destinataires finaux²⁰³.

Paragraphe 2 : L'efficacité de la sanction budgétaire

À ce jour, la procédure de sanction budgétaire telle qu'elle est prévue par la proposition de règlement de la Commission serait potentiellement la seule à être opérationnelle pour rétablir l'État de droit dans les États membres défailants et assurer la pérennité de l'Union à court terme (A), comme à long terme (B).

¹⁹⁷ COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 5 §10 et 11.

¹⁹⁸ COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 4 §3.

¹⁹⁹ COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 4 §5.

²⁰⁰ TUE, Art.16 §4 et TFUE, Art. 238 §2 et 3.

²⁰¹ COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 7.

²⁰² COM(2018) 324 final, *préc.*, Art. 6.

²⁰³ COM(2018) 324 final, *préc.*, V. Art. 4 §4.

A. La sanction budgétaire sur le court terme

Le dispositif proposé par la Commission s'analyse comme un moyen efficace et rapide pour résoudre les problèmes actuels relatifs à l'État de droit dans l'Union. D'une part, la conditionnalité envisagée présente l'avantage de la rapidité d'intervention et d'entraîner des effets immédiats. À l'inverse des mécanismes existants, le mécanisme contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'État de droit est plus simple et rapide. La procédure fixée par la Commission est à l'opposé de la procédure de l'article 7 du TUE. Des majorités renforcées sont nécessaires au Conseil pour engager des sanctions politiques contre un État membre violant l'État de droit. L'adoption de sanctions budgétaires repose quant à elle sur un vote à la majorité qualifiée inversée et passe principalement par la Commission. La proposition de sanction présentée par la Commission vaudra acceptation à moins qu'elle ne soit rejetée ou modifiée par le Conseil et ce, dans un délai d'un mois. Il s'agit d'un instrument d'action rapide contre lequel l'opposition d'une minorité d'États membres est rendu bien difficile par les modalités de vote.

D'autre part, le moyen de pression le plus efficace pour répondre aux atteintes portées à l'État de droit serait, à l'évidence, de priver les États membres défaillants des subsides des fonds européens. Actuellement, les principaux États membres concernés par des violations de l'État de droit sont également les principaux bénéficiaires des financements européens. Rappelons-le, la Pologne sous le coup de la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE, déjà condamnée pour avoir manqué à ses obligations qui lui incombaient en vertu des traités européens est, pour la période de programmation 2014-2020, le premier bénéficiaire en volume des Fonds ESI. Si la proposition de la Commission venait à être adoptée, la Pologne pourrait voir des sommes très importantes, qu'elle perçoit au titre de la politique de cohésion, suspendues ou réduites. Une potentielle sanction pécuniaire aurait certainement pour effet de dissuader la Pologne, ainsi que tout gouvernement en violation avec l'État de droit, de respecter cette valeur. Pour Baudouin Baudru, menacer les États membres en violation avec l'État de droit, en réduisant voire en arrêtant le soutien européen aura vocation à générer une réaction dans le bon sens²⁰⁴. Comparé aux instruments actuellement en place, le projet a l'avantage d'avoir un impact financier sur les États mis en cause, l'on peut présumer qu'il sera plus efficace puisque les fonds sont essentiels pour ces États et leur développement. Une éventuelle conditionnalité des fonds structurels européens liée au respect de l'État de droit constituerait

²⁰⁴ BAUDRU B., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 2 mai 2019.

une arme efficace, sur le court terme, dont dispose les institutions européennes pour trouver une issue favorable à cette crise. Sur un plus long terme, le dispositif aura aussi des répercussions bénéfiques.

B. La sanction budgétaire sur le long terme

Sur le long terme, l'idée de conditionner les fonds européens au respect de l'État de droit aura pour conséquence d'empêcher la désintégration de l'Union européenne et d'accroître la légitimité des institutions européennes. Tout l'enjeu politique se trouve dans le fait d'éviter que les États membres, aujourd'hui défailants, ne dérivent encore plus demain entraînant avec eux la désintégration européenne. L'objectif est aussi la lutte contre le populisme et l'illibéralisme qui connaissent un réel succès dans certains États membres notamment à l'Est au détriment de l'Union européenne. Les démocraties illibérales constituent un risque important pour la construction européenne en ce qu'elles remettent en cause l'un de ses fondements : le respect du droit. La solidarité financière apportée par l'Union à travers les fonds de la politique de cohésion implique le respect des valeurs fondatrices de l'Union. L'appartenance à l'Union va de pair avec le respect de certaines valeurs qui légitiment la construction européenne. Cette appartenance ne peut exonérer un État membre des devoirs qu'elle suppose. Il ne peut donc pas être admis que des États membres qui ne se conforment pas aux valeurs communes de l'Union puissent continuer de bénéficier, et de façon aussi importante pour certains, de ces fonds. Comme le souligne Yves Petit : « *Bafouer les valeurs européennes reviendrait à fracturer le ciment de l'unité européenne, ou à s'en prendre à l'essence même de l'Union* »²⁰⁵. Si des États membres ne respectent plus les valeurs fondamentales de l'Union européenne, alors cette Union n'a plus aucune raison d'exister. Elle sera dans l'incapacité de rassembler ses membres sur ce qu'elle désigne être ses valeurs fondamentales et qui tendent à donner de la légitimité au dépassement des souverainetés nationales. En l'absence de solution rapide apportée par les institutions européennes, le projet européen sera miné de l'intérieur. De ce fait, la proposition de la Commission pourrait, par sa rapidité et son efficacité, arrêter les gouvernements en cause de prospérer dans leurs projets de réformes contraires aux valeurs européennes. Selon Baudouin Baudru, cela ne peut que renforcer la cohésion, préciser et mettre en évidence l'Union

²⁰⁵ PETIT Y., « Commission européenne, Hongrie, Pologne : Le combat de l'État de droit », dans *Civitas Europa*, n° 40, 2018, p. 145 à 161, V. p. 160.

européenne comme une communauté de valeurs²⁰⁶. Également, cette nouvelle forme de conditionnalité pourra donner l'exemple à d'autres États membres qui actuellement ne sont pas sous le coup d'aucune procédure mais inquiètent comme la Roumanie. Plus qu'une réponse efficace apportée à la crise de l'État de droit dans l'Union, la sanction budgétaire peut être une solution contre toute atteinte à l'identité européenne.

Dans un second temps, la proposition contribuerait à renforcer la légitimité et la crédibilité des institutions européennes. Les dérives des gouvernements polonais et hongrois ont mis en lumière la difficulté de l'Union à contraindre les États membres à respecter les valeurs européennes. Ces gouvernements qualifiés de populistes instrumentalisent cette faiblesse pour délégitimer l'Union et faire perdre du crédit aux actions qu'elle mène. En raison de la faible efficacité des mécanismes en place, l'idée d'initier un dispositif reposant sur une sanction budgétaire en cas de non-respect de l'État de droit permettrait d'accroître les pouvoirs des institutions. Les institutions seront ainsi réellement armées pour protéger les valeurs européennes.

La proposition de règlement de la Commission européenne a été adoptée le 17 janvier 2019 par le Parlement européen²⁰⁷, qui l'a amendé le 4 avril 2019²⁰⁸. Le projet doit à présent faire l'objet de négociations avec le Conseil de l'Union européenne pour parvenir à un texte définitif. Le texte fixant le prochain CFP devra être adopté par le Conseil d'ici l'automne 2020. La proposition de la Commission revêt une pertinence certaine, néanmoins elle se heurte à des problématiques bien réelles. Proposé pour résoudre la crise constitutionnelle européenne, le mécanisme pourrait bien aggraver la situation de l'État de droit en Europe et par là même affaiblir le projet européen.

²⁰⁶ BAUDRUB., Entretien mené le 2 mai 2019, *préc.*

²⁰⁷ Amendements du Parlement européen, adoptés le 17 janvier 2019, à la proposition de règlement du Parlement 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 membres (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), 17 janvier 2019, Strasbourg.

²⁰⁸ Résolution législative du Parlement européen du 4 avril 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), Bruxelles.

CHAPITRE 2 : LA CONTRE-PRODUCTIVITÉ DU DISPOSITIF PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION ET L'ÉMERGENCE D'AUTRES PROPOSITIONS

Une allocation des financements européens subordonnée au respect de l'État de droit est une possibilité intéressante pour parer les faiblesses des instruments de protection existants. Le dispositif, rapide et efficace, tendrait effectivement à résoudre les problèmes liés à l'État de droit. Le mécanisme, tel qu'il a été proposé par la Commission européenne, revêt toutefois des effets pervers qui pourraient mettre en péril le projet européen au lieu de le préserver (Section 1). Il semble donc indispensable d'étudier d'autres alternatives, juridictionnelles comme institutionnelles, moins attentatoires à l'unité européenne tout en résolvant la crise européenne de l'État de droit (Section 2).

Section 1 : L'avenir compromis du projet européen

Si une conditionnalité liée au respect de l'État de droit venait à être introduite pour la prochaine période de programmation, elle pourrait emporter des répercussions désastreuses sur la cohésion de l'Union européenne. L'éventualité de faire peser sur les États membres une sanction budgétaire, en cas de violation de l'État de droit, pourrait engendrer des conséquences politiques terribles (Paragraphe 1). La proposition aura aussi un fort impact économique et social (Paragraphe 2) qui pourrait profondément saper le projet européen.

Paragraphe 1 : La mise à mal de la cohésion politique de l'Union européenne

Sur un plan politique, les réactions des acteurs européens, quant à la proposition de la Commission, ont été disparates (A). La question de la conditionnalité liée au respect de l'État de droit va bien au-delà d'un simple désaccord sur un sujet. Les enjeux politiques sont ici de taille. L'adoption d'une telle proposition pourrait bien être fatale pour la cohésion politique européenne déjà très fragilisée (B).

A. Les positions hétéroclites des acteurs politiques

L'introduction d'une clause de conditionnalité rattachée à l'État de droit s'annonce plus que complexe d'un point de vue politique. Le projet provoque la discorde au sein même des

institutions européennes qui n'arrivent pas à se mettre d'accord sur de nombreux points (1). Sans surprise aucune, les États membres sont encore plus divisés sur la question (2).

1. La division des institutions européennes

Avant même que la Commission ne présente ses propositions budgétaires, le Président de la Commission européenne de l'époque Jean-Claude Juncker s'était, en juin 2017, opposé à la proposition allemande de geler les fonds européens aux États membres ne respectant pas l'État de droit²⁰⁹. Lors d'une conférence à Berlin, il déclarait que les menaces n'étaient pas de bons moyens pour imposer une discipline fiscale et faire respecter l'État de droit. Il ajoutait que cela serait même un « *poison* »²¹⁰ qui diviserait l'Union. L'établissement d'une conditionnalité en lien avec l'État de droit fait, et fera durant les prochains mois, l'objet de très longues et complexes négociations.

Dans sa position en première lecture, adoptée dans sa résolution du 4 avril 2019, le Parlement ne partage pas la même vision que la Commission. S'agissant des définitions principales, le Parlement propose une définition de l'État de droit dépassant celle de la Commission en intégrant les critères de Copenhague²¹¹. Alors que la Commission reprend notamment des solutions jurisprudentielles pour élaborer sa définition de l'État de droit, le Parlement tient à reprendre l'acquis européen. La notion de « *défaillance généralisée de l'État de droit* » emporte également quelques divergences de points de vue entre les deux institutions. La Commission prévoit une approche casuistique, alors que le Parlement privilégie une détermination de la défaillance en fonction d'une typologie d'atteintes fixées au préalable²¹².

Concernant le dispositif en lui-même, la proposition de la Commission offre un rôle relativement subsidiaire au Parlement européen alors même qu'il est détenteur de l'autorité budgétaire. Pour rétablir ses prérogatives budgétaires, la résolution préconise que le Parlement et le Conseil devraient statuer sur la proposition dans un délai de quatre semaines, à compter de sa réception par les deux institutions. La proposition sera considérée comme adoptée, sauf si dans ce délai, le Parlement statuant à la majorité des suffrages exprimés, ou le Conseil statuant

²⁰⁹ “Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020”, *préc.*

²¹⁰ JUNCKER J.-C. in CHAZAN G., “Juncker rejects German plan to tie EU fundings to democracy”, June 1st 2017, *Financial Times*.

²¹¹ Résolution législative du Parlement européen du 4 avril 2019, *préc.*, V. Amendement 5.

²¹² Résolution législative du Parlement européen du 4 avril 2019, *préc.*, V. Amendement 32.

à la majorité qualifiée, ne modifient ou ne rejettent pas la proposition²¹³. Le Parlement a également proposé une procédure de levée des mesures accélérée dès lors qu'il n'y pas plus de défaillance. La levée des sanctions devrait être immédiate puis examinée par le Parlement et le Conseil²¹⁴. Au-delà des divergences entre la Commission et le Parlement européen, la plus grande source de tension réside au sein des États membres.

2. La division des États membres

L'introduction d'une nouvelle conditionnalité pour la période de programmation 2021-2027 a divisé, et divisera, les États membres de l'Union jusqu'à l'adoption ou l'abandon du projet. Aujourd'hui trois camps se dessinent : les partisans de la proposition qui sont généralement les États membres contributeurs nets au budget, les opposants qui sont les États membres bénéficiaires des fonds ESI et les États membres neutres n'ayant pas encore exprimé d'avis sur la question. L'idée de conditionner les fonds européens au respect de l'État de droit a d'abord été soutenue par le couple franco-allemand en partie à l'initiative du projet. D'autres États membres, pour la plupart contributeurs nets au budget de l'Union tels que les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, le Luxembourg, la Belgique ou encore la Lettonie soutiennent aussi la proposition. À l'inverse et logiquement, les États membres bénéficiaires des fonds structurels et sous le coup de la procédure de l'article 7, paragraphe 1, du TUE, soit la Pologne et la Hongrie se sont fermement opposés à cette nouvelle forme de conditionnalité. Plusieurs États membres se sont aussi montrés hostiles comme la Roumanie et la Bulgarie. D'autres États membres restent prudents sur le sujet comme la République tchèque et la Slovaquie. Au regard du manque d'unité du groupe de Visegrád²¹⁵ sur les questions relatives à l'avenir de l'Union, ces deux États membres pourront être tentés d'utiliser la conditionnalité des fonds européens à l'État de droit pour témoigner leur attachement aux idées européennes. La République tchèque est, d'autant plus, sur le point de devenir un État membre contributeur net au budget de l'Union au cours du prochain CFP. Elle pourrait ne pas s'opposer à l'adoption de la proposition. L'adoption de la proposition engendrera une importante division politique au sein des États membres, ce qui

²¹³ Résolution législative du Parlement européen du 4 avril 2019, *préc.*, V. Amendement 58.

²¹⁴ Résolution législative du Parlement européen du 4 avril 2019, *préc.*, V. Amendement 63.

²¹⁵ Le groupe de Visegrád, fondé le 15 février 1991 dans la ville de Visegrád, en Hongrie, est un groupe informel réunissant quatre pays d'Europe centrale, membres de l'Union européenne ainsi que de l'OTAN : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Le but de ce groupe est la défense de positions communes, par exemple en matière d'immigration ou de budget.

constituerait une menace non négligeable pour l'avenir politique européen et surtout pour la cohésion entre les États membres.

B. La menace pour l'unité politique de l'Union européenne

La conditionnalité envisagée pour la prochaine période de programmation doit être maniée avec prudence puisqu'elle pourrait entraîner d'importants clivages entre les États membres contributeurs et les bénéficiaires du budget de l'Union (1) et conforter par la même occasion le pouvoir des gouvernements populistes dans plusieurs États membres (2).

1. Le clivage entre États membres contributeurs et bénéficiaires des fonds

La proposition de la Commission générera de fortes tensions entre les États membres contributeurs au budget de l'Union et les États membres bénéficiaires des fonds de cohésion. Le dispositif proposé ajoutera très certainement un degré supplémentaire de tension dans l'opposition Est-Ouest. En 2017, à l'époque candidat à la présidence française, Emmanuel Macron avait ravivé les tensions Est-Ouest en faisant le lien maladroit entre les bas salaires, le dumping social et l'État de droit en Pologne²¹⁶. Plusieurs responsables politiques polonais avaient réagi en soulignant le fait qu'imposer des sanctions à la Pologne serait un moyen déguisé pour la France de retrouver sa compétitivité économique vis-à-vis de la Pologne en supprimant les incitations des entreprises à délocaliser leurs productions là-bas et en suscitant des incertitudes quant à la sécurité des investissements. Les gouvernements à l'Est de l'Union mobilisent régulièrement l'argument selon lequel l'intégration européenne se ferait à sens unique. Les États membres à l'Est accepteraient les règles et les fonds européens, tandis que ceux à l'Ouest les percevraient uniquement comme des zones de production à bas coût pour leurs entreprises et non pas comme des interlocuteurs avec lesquels il est possible d'engager de réelles discussions sur l'avenir de l'Europe²¹⁷.

En cas d'adoption de la proposition, d'après Georges Károlyi vont apparaître deux catégories d'États membres au sein de l'Union. D'un côté ceux qui reçoivent des fonds et qui seront considérés comme potentiellement punissables, et d'un autre côté, ceux qui ne le seront pas car ils n'en perçoivent pas. D'une certaine façon, cela sous-entendrait que les États

²¹⁶ « Macron hausse le ton contre la Pologne, en plein dossier Whirlpool », 27 avril 2017, *Le Parisien*.

²¹⁷ MICHELOT M., « Quelle réponse européenne aux défaillances de l'état de droit », Policy Paper n° 221, *Institut Jacques Delors*, 4 avril 2018, 15 p., V. p. 6.

membres contributeurs pourraient violer l'État de droit sans risquer d'être sanctionnés financièrement puisque, dans leur cas, l'instrument de punition n'existe pas. Les États membres bénéficiaires seront *ab initio* placés dans une position punissable parce qu'ils sont éligibles aux fonds²¹⁸. Ces propos nécessitent d'être nuancés puisque les États bénéficiaires se trouveraient à l'évidence plus sujets à la punition, mais dire qu'elle n'affectera que les bénéficiaires semble erroné. Les États bénéficiaires des fonds, comme l'ensemble des États membres, seront impactés par une éventuelle sanction budgétaire puisque sont en jeu des intérêts mutuels, ceux des bénéficiaires et des contributeurs. Dans le cas où le mécanisme serait mis en œuvre, il impactera aussi les contributeurs au budget puisque les économies des États membres sont interdépendantes.

Pour justifier les réformes judiciaires du PiS, le Premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, s'appuyait sur le respect des identités nationales en rappelant que : « *Chaque pays de l'Union a le droit de modeler son propre système judiciaire, en accord avec ses propres traditions* »²¹⁹. En effet, l'article 4, paragraphe 2, du TUE dispose que : « *L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles [...]. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État [...]* ». Le concept d'identité nationale implique la reconnaissance et la prise en considération, sur un plan juridique, des particularités intrinsèques des États membres. Les fonctions essentielles, visées par l'article, se réfèrent aux activités de nature régaliennne relevant de la compétence de tout État. Le principe de séparation des pouvoirs fait partie de l'identité constitutionnelle d'un État et au niveau de l'Union européenne de l'identité nationale d'un État membre. Ainsi, l'organisation de la séparation des pouvoirs relève en principe de chaque État et doit être respectée par l'Union. Bien que la question de la détermination de la force contraignante du respect de l'identité nationale demeure floue, la Cour de justice lui donne la valeur de dérogation aux règles du droit de l'Union européenne. Dans sa jurisprudence, l'identité nationale peut apporter une justification à certaines mesures nationales²²⁰. Il semble difficile, voire impossible, d'établir des conditions qui permettront de sanctionner financièrement un État membre pour violation de l'État de droit, sans entrer en conflit avec le respect de son identité nationale et sans stigmatiser certains États membres, en l'occurrence la

²¹⁸ KÁROLYIG., Entretien mené le 11 avril 2019, *préc.*

²¹⁹ MORAWIECKI M., « Avenir de l'Europe - Débat avec le Premier ministre de la Pologne », Session plénière du Parlement européen, 2018/2729(RSP), 4 juillet 2018, Strasbourg.

²²⁰ V. en ce sens CJCE, GC, 12 septembre 2006, *Royaume d'Espagne c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-145/04, Rec. de la jurisprudence 2006 I-07917, ECLI:EU:C:2006:231, pt. 63 ; CJUE, 22 décembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c/ Landeshauptmann von Wien*, aff. C-208/09, Rec. de la jurisprudence 2010 I-13693, ECLI:EU:C:2010:806, pt. 80.

Pologne et la Hongrie. Il est, à notre sens, justifié de se demander quels seront ces conditions, sachant qu'aucune définition de l'État de droit n'a clairement été posée. Il est politiquement et juridiquement délicat d'établir une définition unique de l'État de droit et de lier celle-ci à des sanctions financières. Si le projet abouti, la formulation des conditions sera déterminante, si celles-ci apparaissent floues, subjectives ou encore trop orientées, le mécanisme sera contesté.

La proposition contribuera donc à envenimer les relations, d'ores et déjà tendues, entre les États membres. Les tensions politiques autour de cette nouvelle conditionnalité sont bien réelles et risquent de fracturer davantage l'unité politique de l'Union. L'établissement d'un lien entre les fonds européens et l'État de droit se présente aussi comme une opportunité pour les gouvernements populistes en place dans certains pays de l'Est de consolider leur pouvoir.

2. Le renforcement du pouvoir des gouvernements populistes en place

Si le sentiment d'appartenance à l'Union dans les pays de l'Est demeure fort²²¹, l'idée de conditionner les fonds au respect de l'État de droit risque d'avoir l'effet inverse. L'introduction d'une sanction budgétaire en cas de défaillance généralisée de l'État de droit pourrait amener à renforcer le soutien de l'opinion publique aux gouvernements en cause, et non à affaiblir leur base politique et délégitimer leurs politiques autoritaires. Une telle intervention pourrait offrir la possibilité aux gouvernements populistes d'ériger l'Union européenne en véritable bouc-émissaire puisqu'ils pourraient faire porter la faute sur des acteurs externes et présenter tout évènement négatif comme induit par l'extérieur, leur permettant donc de conserver la confiance de leurs citoyens. Le gouvernement hongrois par exemple a toujours été hostile aux tentatives de l'Union de mettre en évidence les entorses récurrentes à l'État de droit. Viktor Orbán a toujours dénoncé avec force le « *diktat* » de l'Union et son manque de légitimité. Les attaques hongroises ont eu pour conséquences de renforcer la confiance des citoyens hongrois envers leurs institutions nationales. Les élections législatives en 2018 et européennes en 2019 en témoignent. Par conséquent, l'idée de conditionner les fonds européens à l'État de droit pourrait, au lieu d'arrêter les gouvernements populistes dans leurs atteintes à l'État de droit, consolider leurs pouvoirs. Par ailleurs, si des sanctions budgétaires étaient adoptées contre les gouvernements accusés de violer l'État de droit, ces derniers pourront instrumentaliser les mesures prises par les institutions européennes pour nourrir les discours eurosceptiques et affaiblir l'Union. Pour Fabien Terpan, le principal risque d'un tel instrument

²²¹ V. en ce sens DEBOMY D., « Un peu, beaucoup... modérément - Les opinions publiques et l'UE dans les pays de Visegrád », Policy Paper n° 222, *Institut Jacques Delors*, 5 avril 2018, 17 p.

serait d'entrer dans une confrontation ouverte avec les gouvernements illibéraux, ce qui pourrait les amener à s'éloigner plus encore de la norme européenne et donc avoir un effet complètement opposé à celui escompté²²². C'est la raison pour laquelle le député roumain Cătălin Predoiu a alerté sur la nécessité d'accompagner d'éventuelles sanctions d'un effort de pédagogie auprès des populations dans le but de contrer l'utilisation de cet instrument par les autorités publiques pour entretenir le sentiment anti-européen²²³. Si la proposition de la Commission aura de fortes répercussions politiques, elle aura également de lourdes conséquences économiques et sociales.

Paragraphe 2 : Une mise à mal de la cohésion économique et sociale de l'Union européenne

Outre les risques politiques que le dispositif proposé engendrera, ce sont également les inconvénients pour l'économie européenne d'une part (A) et pour les citoyens européens qui résident dans les États membres en violation avec la valeur de l'État de droit d'autre part (B) qui pourraient endiguer le projet en cours de discussions.

A. Un impact économique négatif

Sur un plan économique, la proposition implique de sanctionner des régions ayant un profond besoin de financements dont l'État serait en violation avec l'État de droit. Cela serait contraire à l'essence même de la politique de cohésion et aux traités européens (1). Le mécanisme conduirait à terme à d'importantes pertes économiques pour le Marché intérieur (2).

1. Une sanction pour les régions les moins développées contraire à l'esprit des traités

Les Fonds ESI ont été conçus pour offrir aux régions européennes les plus en difficulté la possibilité de rattraper les niveaux moyens européens. Un mécanisme, qui pourrait suspendre les fonds en cas de défaillance généralisée de l'État de droit, ferait peser des sanctions budgétaires sur des régions déjà défavorisées et accentuerait donc les déséquilibres entre les régions européennes. Un risque élevé existe que seules les régions les moins favorisées soient sanctionnées alors qu'elles ont un important besoin de financement. Le dispositif proposé

²²² TERPAN F., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 24 mai 2019.

²²³ Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, *préc.*, V. p. 71.

méconnaît l'esprit et la lettre qui régissent l'attribution des fonds structurels européens. Selon le ministre roumain des Affaires étrangères Teodor Meleşcanu un lien entre les fonds structurels et le respect de l'État de droit ne devrait pas exister car les fonds constituent « *un élément fondamental, sur lequel repose toute la philosophie de l'Union européenne* »²²⁴. L'allocation des fonds européens s'effectue sur la base de critères strictement économiques prédéfinis et non sur un critère aussi politique et fluctuant que l'État de droit. Lier les financements européens à l'État de droit serait une manière de s'écarter du but premier des versements des fonds qui est la réduction des écarts de développement entre les régions de l'Union. D'après Georges Károlyi, il existe un risque de mêler un système conçu pour compenser les déséquilibres économiques à des considérations politiques qui lui sont étrangères, et sur lesquelles personne ne pourra jamais se mettre d'accord. Pour lui, l'existence ou non de l'État de droit dans un État membre, et dans quelle mesure, fait l'objet de débats sans fin. L'État de droit lui-même est un concept plus politique que juridique. Il n'existe aucune définition objective de cette notion. Dès lors, établir une conditionnalité sur le fondement d'un critère aussi mouvant que celui-ci ne peut mener à rien de bien. Il ajoute que la seule conditionnalité demeure la conditionnalité économique liée à la logique intrinsèque des fonds structurels et que les traités ne prévoient rien d'autre²²⁵. L'octroi des fonds à finalité structurelle est motivé par les objectifs fixés à l'article 174, à savoir « *promouvoir un développement harmonieux de l'Union* » et « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions moins favorisées* ». Il est difficile d'imaginer comment infliger des sanctions au titre du non-respect de l'État de droit peut contribuer par exemple à réduire les écarts entre les niveaux de développement des régions et le retard des régions les plus défavorisées. Il convient aussi de se demander s'il est adéquat que des régions, déjà très fragiles paient pour les choix politiques de leur État.

Ainsi, la proposition pénaliserait les régions européennes ayant un réel besoin de financement et serait contraire à l'esprit des traités. Si la proposition emportera des conséquences économiques négatives pour les régions les moins favorisées, elle en emportera tout autant pour l'économie européenne de manière générale.

²²⁴ « La Roumanie s'oppose à un lien entre fonds européens et État de droit », 29 janvier 2019, Atlantico.

²²⁵ KÁROLYI G., Entretien mené le 11 avril 2019, *préc.*

2. De potentielles pertes économiques indésirables

La conditionnalité présentée par la Commission ne sera pas uniquement dommageable pour les États de l'Est, actuellement accusé de violer la valeur de l'État de droit. L'instrument envisagé sera préjudiciable pour l'ensemble de l'économie européenne. Le Marché intérieur sera forcément impacté du fait de la forte interdépendance des économies européennes. Par exemple, les industries allemandes ou françaises ont des intérêts économiques relativement forts dans les régions bénéficiaires des Fonds ESI. Elles détiennent une partie importante de leurs bases de production, en particulier dans les pays de l'Est. L'action régionale de l'Union européenne est primordiale puisqu'elle contribue au développement du Marché intérieur. Par exemple, l'article 170 du TFUE dispose qu'en vue de « *contribuer à la réalisation des objectifs visés aux articles 26 et 174 et de permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières, l'Union contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens [...]* ». La politique de cohésion participe à la prospérité du Marché intérieur, l'on peut ainsi s'interroger à juste titre, sur le fait de savoir si le ralentissement voire la mise en péril des progrès du Marché intérieur, pour rétablir l'État de droit dans quelques États récalcitrants, semble être une réponse proportionnée.

Par ailleurs, l'introduction de cette conditionnalité pourrait progressivement encourager certains États membres de l'Est notamment la Hongrie à ouvrir des secteurs stratégiques de son économie aux investisseurs étrangers comme aux russes ou aux chinois. Comme Martin Michelot le souligne, tous les pays d'Europe centrale et orientale ont exprimé un intérêt à coopérer avec la Chine ou la Russie. Des entreprises chinoises construisent par exemple une autoroute stratégique reliant Budapest à Belgrade. Elles ont aussi pu prendre le contrôle de participations dans de petits secteurs de l'économie tchèque telles que les lignes aériennes. De la même manière, la Russie entretient des liens économiques particuliers dans les États à l'Est de l'Union notamment dans le secteur énergétique. À titre d'exemple, la Hongrie a décidé d'accorder à la société russe Rosatom le contrat de construction de la centrale nucléaire Paks II. L'Union européenne, préoccupée par les répercussions des influences chinoise et russe, a envisagé d'établir des programmes de contrôle des investissements. Les États membres de l'Est demeurent ouverts aux investissements étrangers pour continuer de développer leurs économies²²⁶. S'ils n'obtiennent plus de financements européens pour maintenir et poursuivre

²²⁶ MICHELOT M., *préc.*, V. p. 9 à 10.

leur développement, ils se tourneront vers des pays tiers pour être financés. Les entreprises européennes actives dans ces États membres seront par conséquent sujettes à de potentielles pertes ce qui aura des conséquences néfastes sur le Marché intérieur. Aux pertes économiques s'additionnera aussi une forme de sanction pour les citoyens européens.

B. Un impact social négatif

Dans sa proposition, la Commission envisage les potentiels écueils de son dispositif sur les citoyens européens et tente de les protéger. Dans la pratique rien n'assure que les citoyens européens seront effectivement protégés (1), au contraire ils seront très certainement des victimes collatérales du dispositif en payant pour les dérives de leurs gouvernements (2).

1. Une tentative lacunaire de protection des citoyens européens

Le mécanisme, tel qu'il est prévu par la Commission, prévoit de limiter l'impact de la conditionnalité sur les populations et les porteurs de projet. Comme a pu l'observer la représentante de la Commission européenne en Roumanie Angela Cristea, le but n'est pas de punir des innocents, de ce fait « *tous les projets qui impliquent des bénéficiaires non-étatiques doivent continuer, avec de l'argent national à défaut de l'argent européen* »²²⁷. La Commission est bien consciente du risque pouvant peser sur les citoyens européens. Elle souligne, dès le préambule de sa proposition, la nécessité de garantir que « *les responsables des lacunes constatées assument ces conséquences* » et que ne soient pas impactés les bénéficiaires individuels des fonds de l'Union tels que les étudiants Erasmus, les chercheurs ou les organisations de la société civile. En vertu de l'article 4, paragraphe 4, de sa proposition, la Commission envisage que, sauf disposition contraire de la décision portant adoption des mesures, l'imposition de mesures appropriées ne remettra pas en cause l'obligation des entités publiques ou des États membres d'exécuter le programme ou le fonds affecté par la mesure. Les États membres auront l'obligation d'effectuer les paiements aux destinataires ou aux bénéficiaires finaux. La Commission prend certes en compte cette difficulté, mais dans la pratique on peut légitimement se demander comment forcer des entités publiques ou des États membres à continuer de financer des projets pour lesquels des fonds européens ont été

²²⁷ CRISTEA A., Rapport d'information n° 1299 sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, *préc.*, V. p. 72.

suspendus. Si le cofinancement est gelé, les autorités nationales devront le compenser, mais rien n'assure qu'ils le feront. Subsiste donc un risque d'opposition ouverte des gouvernements en cause.

En pratique, l'instrument de sanction affectera inévitablement les citoyens européens. Si des bénéficiaires finaux du budget européen subissent des conséquences en raison d'une suspension des fonds, alors le dispositif sera contre-productif et réduira les contre-pouvoirs dans l'État membre concerné. Dans l'hypothèse où la proposition serait adoptée, une véritable sanction pèsera sur les citoyens européens résidents dans les régions les plus défavorisées étant les premiers bénéficiaires des fonds européens. Sera aussi affectée la société civile à savoir les médias, les ONG ou encore les syndicats, qui assurent une fonction de surveillance. Il faut cependant noter que des mesures compensatoires pourront être mises en place ultérieurement, par exemple par le versement direct de financements européens aux citoyens ou aux pouvoirs publics locaux. Dans l'ensemble, la proposition de la Commission pénalisera les citoyens européens localisés dans les régions les plus pauvres de l'Union dont les gouvernements violent l'État de droit.

2. Des risques pour les droits des citoyens européens, victimes par ricochet de la proposition

Le dispositif vise à rétablir l'État de droit dans les États membres qui ne respecteraient pas cette valeur fondatrice de l'Union. Le mécanisme cherche à rendre aux citoyens européens leur droit à une protection juridictionnelle effective tel qu'il est prévu par l'article 47 de la CDFUE. Paradoxalement, doit être souligné le fait que l'instrument entre en conflit avec plusieurs dispositions de la Charte. Le mécanisme se heurte à divers droits sociaux reconnus par la CDFUE, que les citoyens européens qui seront affectés par les sanctions financières pourront faire valoir dans le cadre d'un recours devant la Cour de justice.

Prenons quelques droits tirés de la CDFUE en guise d'exemples. L'article 34 de la CDFUE, fondé sur les articles 151, 153 et 156 du TFUE, garantit le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale. L'article 35 de la CDFUE, fondé sur l'article 168 du TFUE, reconnaît aux citoyens européens le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux. L'article 36 de la CDFUE, fondé sur l'article 14 du TFUE, prévoit que l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général. L'article 37 de la CDFUE, fondé sur les articles 3, paragraphe 3, 11 et 191 du TFUE, consacre « *un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité* ». Chaque citoyen européen

doit pleinement jouir des droits précités. Les financements européens jouent un rôle important dans l'amélioration de ces droits. Par exemple, les fonds régionaux contribuent aujourd'hui à financer de très nombreux projets d'infrastructures de transports plus respectueux de l'environnement notamment en Pologne. Si était adoptée une suspension ou une réduction des fonds à l'encontre d'un État membre, celui-ci devra financer lui-même les programmes de la politique de cohésion, rien n'assure qu'il le fera. Si l'État sanctionné décide de ne pas compenser les financements européens par des financements nationaux, par acte de rébellion ou par son incapacité financière à le faire, les citoyens dudit État verront leurs droits restreints au même titre que l'est déjà le droit à une protection juridictionnelle effective. On ne peut rétablir des droits fortement remis en cause dans certains États membres en restreignant d'autres droits. Cela reviendrait à combattre le mal par le mal et imposer une double peine aux citoyens, l'une provenant de leur État et l'autre de l'Union. La conditionnalité liée à l'État de droit impactera donc les droits des citoyens européens et engendra sans doute un important contentieux devant la Cour de justice.

Au regard des insuffisances des mécanismes de protection de l'État de droit existants, la sanction budgétaire est plus qu'attractive. À la fois efficace et rapide, elle demeure toutefois pernicieuse pour la cohésion politique, économique et sociale de l'Union européenne. Des alternatives, moins drastiques, existent pour résoudre la crise de l'État de droit qu'il convient désormais d'analyser.

Section 2 : L'émergence d'autres options pour pallier la crise de l'État de droit

Pour résoudre la crise européenne de l'État de droit, il existe des options moins attentatoires à la cohésion européenne que la sanction financière. Une première option serait une intervention de la Cour de justice à travers les procédures préjudicielles et en manquement (Paragraphe 1). Une seconde alternative serait la création d'institutions ou le renforcement de celles qui existent déjà (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les alternatives juridictionnelles pour faire respecter l'État de droit

La voie juridictionnelle pourrait participer au rétablissement de la valeur de l'État de droit. En ce sens, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est intervenue dans le cadre du contentieux de l'État de droit (A), cependant une utilisation peut être plus

poussée des voies de droit existantes pourrait également constituer une réponse pertinente à cette crise (2).

A. Un début de réponse dans la jurisprudence récente de la Cour de justice

La Cour de justice s'est dernièrement insérée dans le débat relatif à l'État de droit notamment dans deux affaires. La première traitait d'un contentieux portant sur la réduction des salaires des juges portugais (1). La seconde concernait un litige sur l'exécution d'un mandat d'arrêt européen qui avait été émis par la Pologne (2).

1. La jurisprudence *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*

Dans l'affaire dite des « *juges portugais* » était en cause une législation portugaise qui réduisait temporairement la rémunération des personnes travaillant dans l'administration y compris les juges. Une association, agissant pour le compte des juges de la Cour des comptes, a formé un recours contre ces mesures devant la Cour administrative suprême. La juridiction portugaise estimait que les mesures violaient le principe d'indépendance judiciaire garanti par la Constitution portugaise et le droit de l'Union. Elle a saisi la Cour de justice d'une question préjudicielle sur la base des articles 19, paragraphe 1, second alinéa, du TUE et 47 de la CDFUE. Elle l'a interrogé sur le fait de savoir si le principe de l'indépendance des juges s'opposait à l'application de mesures de réduction salariale à des membres du pouvoir judiciaire d'un État membre, lorsque ces mesures étaient liées à des contraintes d'élimination d'un déficit budgétaire excessif et un programme d'assistance financière de l'Union.

Par son arrêt du 27 février 2018, la Cour de justice a fondé son raisonnement sur l'article 19, paragraphe 1, alinéa 2, du TUE, et non pas sur l'article 47 de la CDFUE comme elle avait pu le faire dans sa jurisprudence antérieure²²⁸. D'après le Professeur Jean-Paul Jacqué, il est « *significatif que la Cour ait choisi d'écarter une solution jurisprudentielle antérieure fondée sur la Charte pour se prononcer exclusivement sur la base de l'article 19 TUE. On ne peut s'empêcher d'y voir la volonté de répondre aux débats actuels sur l'indépendance de la magistrature dans plusieurs États membres dont la Pologne* »²²⁹. Contrairement à la position

²²⁸ V. en ce sens CJUE, 13 juin 2017, *Florescu*, aff. C-258/14, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2017:448.

²²⁹ JACQUÉ J-P., « La Cour de justice adresse un avertissement à la Pologne », *Blog Droit de l'Union européenne*.

retenue par l'avocat général dans ses conclusions²³⁰, la Cour a estimé que l'article 19 du TUE concrétise la valeur de l'État de droit inscrite à l'article 2 du TUE²³¹. Selon elle, l'application du droit de l'Union et son contrôle juridictionnel relève de la Cour mais aussi des juridictions nationales. Le principe général du droit à une protection juridictionnelle effective, élément essentiel de l'État de droit, s'impose aux juridictions nationales des États membres²³². La Cour a également considéré que le respect de l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective impliquait l'exigence de respecter l'indépendance des juges et que le renvoi préjudiciel reposait sur cela²³³. Finalement, elle a conclu que les mesures portugaises ne violaient pas le principe d'indépendance des juges car elles visaient à faire contribuer l'ensemble des membres de la fonction publique nationale à l'effort d'austérité et n'étaient que temporaires.

Il ne fait aucun de doute que la solution s'adressait directement aux gouvernements polonais et hongrois. D'ailleurs, le Président de la Cour a présenté les conclusions de l'arrêt devant la Cour administrative suprême polonaise. Il a souligné que le principe de confiance mutuelle, principe qui avait été affirmé avec force dans l'avis 2/13²³⁴, entre les cours nationales ne pouvait être pertinent à la seule condition qu'elles soient indépendantes et donc égales²³⁵. À travers sa jurisprudence, la Cour a semblé offrir une solution parallèle à la procédure complexe de l'article 7 du TUE. Selon le Professeur Jean-Paul Jacqué, une telle solution permettrait de substituer à un débat difficile au sein d'instances politiques un processus juridictionnel. Il ajoute que : « *L'Europe du droit prendrait la première place devant l'Europe des politiques. Ceci accroîtrait la pression sur les États concernés qui pourraient notamment se voir refuser le bénéfice de la confiance mutuelle* »²³⁶. Pour la première fois, la CJUE est intervenue dans le contentieux de l'État de droit avec une solution résonnant comme un avertissement pour les

²³⁰ Dans cette affaire l'avocat général estimait que le seul principe consacré par l'article 19 du TUE était l'existence de voies de recours garantissant une protection juridictionnelle effective et ne visait pas le statut des juges, V. Concl. SAUGMANDSGAARD ØE sous CJUE, 18 mai 2017, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. 64/16, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2017:395, pts. 61, 63, 65 et 66.

²³¹ CJUE, GC, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, préc., pts. 30 et 32.

²³² *Ibid.*, pts. 35 à 37.

²³³ *Ibid.*, pts. 41 et 43.

²³⁴ CJUE, Ass. Plen., 18 décembre 2014, Avis 2/13 de la Cour rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2014:2454, pts. 168 et 191.

²³⁵ LENAERTS K., "The Court of Justice and National courts : A dialogue based on mutual trust and judicial independence", March 19th 2018, Supreme Administrative Court of the Republic of Poland, V. p.17.

²³⁶ JACQUÉ J-P., préc.

États membres violant l'État de droit. Un nouveau degré dans l'avertissement a été franchi par la Cour de justice le 25 juillet 2018.

2. La jurisprudence *LM*

L'affaire *LM* a marqué une nouvelle étape dans le débat sur l'État de droit. En l'espèce, un ressortissant polonais arrêté en Irlande faisait l'objet de trois mandats d'arrêt européens émis par les juridictions polonaises aux fins de poursuite pour trafic illicite de stupéfiants. Il n'a pas consenti à sa remise aux autorités polonaises au motif qu'il courrait un risque de ne pas bénéficier d'un procès équitable en Pologne. Saisie d'une demande de remise susceptible de conduire à une violation du droit fondamental à un procès équitable, la Haute Cour d'Irlande a procédé à un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice. Elle l'a interrogé sur le fait de savoir si l'autorité judiciaire d'exécution devait, conformément à la jurisprudence *Aranyosi et Căldăraru*²³⁷, apprécier l'existence d'un risque réel de violation du droit fondamental à un procès équitable, protégé par l'article 47 de la CDFUE, en raison de défaillances du système judiciaire polonais et que la personne concernée soit exposée à un tel risque de violation.

Par son arrêt rendu le 25 juillet 2018, la Cour a rappelé que le refus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen était une exception aux principes de reconnaissance et de confiance mutuelles qui devait être strictement interprétée²³⁸. Elle a réaffirmé la solution qu'elle avait dégagée dans l'arrêt des « *juges portugais* »²³⁹. La Cour a jugé que l'existence d'un risque réel que la personne concernée par un MAE subisse une violation de son droit fondamental à un tribunal indépendant et donc du contenu essentiel de son droit fondamental à un équitable procès était susceptible de permettre à l'autorité judiciaire d'exécution de s'abstenir, à titre exceptionnel, d'exécuter ledit mandat²⁴⁰. Il revient donc aux juridictions nationales d'apprécier au cas par cas le risque pour un individu de ne pas bénéficier d'un procès équitable. La

²³⁷ La Cour de justice a jugé que, lorsque l'autorité judiciaire d'exécution constate l'existence, pour la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen, d'un risque réel de traitement inhumain ou dégradant au sens de la CDFUE, l'exécution du mandat doit être reportée. Deux conditions doivent être remplies. D'une part, l'autorité judiciaire d'exécution doit constater qu'il existe un risque réel de traitements inhumains ou dégradants dans l'État membre d'émission notamment en raison de défaillances systémiques. D'autre part, elle doit s'assurer que la personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen sera exposée à un tel risque. V. CJUE, GC, 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. jtes. C-404/15 et C-659/15 PPU, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2016:198, pts. 88, 92, 94 et 104.

²³⁸ CJUE, GC, 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2018:586, pts. 41 et 43.

²³⁹ *Ibid.*, pts. 49 à 54 et 63 à 64.

²⁴⁰ *Ibid.*, pts. 59, 73, 75 et 78.

coopération des juridictions nationales reposant sur la confiance mutuelle, leur collaboration ne peut fonctionner s'il existe des violations sérieuses portées à l'indépendance judiciaire par un État membre.

Sans prendre directement position, la Cour de justice prend part au débat sur l'État de droit. Elle encourage dans son arrêt les juges nationaux à s'appuyer sur la proposition motivée de la Commission sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, du TUE. La solution rendue tend à marginaliser de l'espace judiciaire européen un État membre dont l'indépendance de la justice ferait défaut, en suspendant l'exécution d'un MAE émis par celui-ci. Si la Cour de justice est saisie d'un cas précis, elle peut déclarer que le principe de confiance mutuelle ne s'applique plus à la justice d'un État membre et cesser de reconnaître la validité de ses décisions judiciaires. Une telle hypothèse constitue, dans les faits, une alternative plus efficace que le mécanisme de l'article 7 du TUE. L'on pourrait imaginer que l'intervention de la Cour soit associée au dispositif proposé par la Commission. Par exemple, tout doute sur l'indépendance de la justice d'un État membre voire la suspension de la confiance mutuelle pourrait servir de base à la suspension des fonds européens. La suspension de la confiance mutuelle, dans le cadre des renvois préjudiciels, pourrait constituer une alternative intéressante aux atteintes portées à l'État de droit. Au-delà de la procédure du renvoi préjudiciel²⁴¹, d'autres moyens permettent aussi à la Cour de justice d'intervenir dans le contentieux de l'État de droit, c'est notamment le cas de la procédure en manquement qui permet d'aller plus loin en condamnant directement le comportement d'un État membre contraire au droit de l'Union européenne.

B. Les éventuelles solutions dans les voies de recours existantes

Des réponses à la crise de l'État de droit peuvent être trouvées parmi les procédures contentieuses existantes au niveau de l'Union européenne, le recours en manquement peut permettre à terme de sanctionner un État membre qui violerait l'État de droit (1). En outre, la doctrine a également apporté sa pierre à l'édifice en proposant notamment de repenser la procédure d'infraction (2).

²⁴¹ V. plus récemment l'arrêt rendu s'agissant l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême dans CJUE, GC, 19 novembre 2019, *A.K./Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO/Sąd Najwyższy*, préc.

1. L'utilisation du recours en manquement

Une solution pour répondre aux problèmes actuels liés l'État de droit réside dans la procédure en manquement. Conformément à l'article 259 du TFUE, un ou plusieurs États membres peuvent former une action directe contre un autre État membre pour violation de ses obligations qui lui incombent en vertu des traités et porter l'affaire devant la Cour de justice. La procédure présente l'avantage de contourner les réticences des États membres à ce que leur pratique de l'État de droit soit évaluée par la Commission. Par ailleurs, cette procédure contribuerait à dépasser une absence de consensus unanime dans le cadre de l'adoption du prochain CFP. En application de l'article 259 du TFUE, la Commission doit prendre part à la procédure ce qui pourrait enclencher un débat intéressant au sein de cette institution. Si la Commission prend part à la procédure, le recours ne relèvera plus de la procédure de l'article 259 du TFUE mais de l'article 258 du TFUE.

Si un tel recours était introduit devant la Cour de justice, il lui offrirait l'opportunité de juger si des atteintes systémiques à l'indépendance de la justice d'un État membre peuvent conduire à la suspension du principe de confiance mutuelle. Une fois lancée, cette action pourrait mener à un point de non-retour en matière de division européenne et de tensions avec l'État qui sera cité dans l'affaire. Si la procédure de l'article 7 du TUE est régulièrement qualifiée d'option « *nucléaire* », un tel scénario est en réalité digne de cette appellation²⁴². Dans l'hypothèse où la Cour de justice se prononcerait en faveur du défendeur, la Commission pourrait demander, en vertu de l'article 260 du TFUE, une amende ou des pénalités. Pour Martin Michelot, le paiement de pénalités pourrait être déduit des fonds structurels européens prévus pour l'État membre en cause dans l'action en manquement. La question serait alors de savoir s'il y aurait une automaticité entre l'arrêt rendu par la Cour de justice et la procédure de suspension des fonds par la Commission ou si un autre dialogue politique avec les États membres sera nécessaire²⁴³. Comme la procédure du renvoi préjudiciel, le recours en manquement peut constituer une réponse juridique intéressante pour faire respecter l'État de droit. Elle pourrait aboutir à un retrait de la confiance mutuelle envers un État membre ne se conformant pas à l'État de droit et justifier la suspension des fonds européens. À l'heure actuelle, des arrêts en manquement ont été rendus par la Cour de justice condamnant la Pologne pour ses réformes judiciaires ce qui ne l'a pas pour autant empêché d'adopter des nouvelles

²⁴² MICHELOT M., *préc.*, V. p. 11.

²⁴³ *Ibid.*

mesures en contradiction avec l'État de droit au début de l'année 2020. Ainsi, plusieurs questions se posent notamment quant à l'efficacité du recours en manquement et sur une éventuelle utilisation de l'article 260 du TFUE à l'avenir. Parallèlement au recours en manquement, la doctrine a proposé de se recentrer sur la phase précontentieuse en révisant la procédure d'infraction pour la rendre plus efficace.

2. La proposition d'une nouvelle procédure d'infraction

L'idée de mettre en place une nouvelle procédure d'infraction directement rattachée au respect des valeurs énumérées à l'article 2 du TUE a notamment été évoquée par le Professeur Olivier De Schutter²⁴⁴. La procédure d'infraction inscrite à l'article 258 du TFUE permet d'éviter un recours direct à la procédure de l'article 7 du TUE. Elle consiste à avertir un État membre sur les risques avant qu'ils ne deviennent systémiques pour l'État de droit. Pour rester dans le champ des traités, la Commission n'emploie pas directement le recours en manquement sur des questions relatives à des violations de l'État de droit. Dans le cas polonais par exemple, la Commission avait introduit un recours concernant la question de l'égalité entre hommes et femmes et pas directement liée à sa réforme de la justice. De manière générale, la procédure d'infraction n'a pas déployé tout son potentiel notamment dans le domaine de l'État de droit. La procédure d'infraction présente pourtant l'avantage de ne pas nécessiter, comparé à une saisine de la Cour de justice, une intervention initiale des cours nationales ou des justiciables. Elle est également avantageuse puisque son but premier est la prévention des conséquences concrètes et potentiellement irréversibles des violations portées à l'État de droit. Partant, la doctrine envisage un usage renforcé par la Commission européenne des recours en infraction, en particulier dans le champ des atteintes à l'État de droit. Des alternatives juridictionnelles au mécanisme de protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit existent bel et bien, elles doivent encore être approfondies pour être complètement exploitées et efficaces. Une révision des traités devra certainement être envisagée. Au regard de la progressive dégradation de la valeur de l'État de droit dans certains États membres de l'Union européenne, des propositions institutionnelles ont aussi été formulées.

²⁴⁴ DE SCHUTTER O., "Infringement proceedings as a tool for the enforcement of fundamental rights in the European Union", October 2017, *Open Society European Policy Institute*, 72 p., V. p. 27 à 45.

Paragraphe 2 : Les alternatives institutionnelles pour faire respecter l'État de droit

Plusieurs alternatives institutionnelles ont été présentées pour répondre aux violations de l'État de droit. Parmi les propositions les plus pertinentes, le Parlement européen a envisagé la création d'un Pacte pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux (A). La doctrine a elle aussi participé activement à la réflexion autour de l'État de droit et aux solutions qui pourraient mettre un terme à la crise actuelle (B).

A. Le Pacte pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux proposé par le Parlement européen

En 2016, une initiative de l'eurodéputée Sophia in 't Veld, du groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, envisageait un mécanisme s'inspirant grandement du semestre européen pour mettre en place une forme de semestre de l'État de droit²⁴⁵. Le dispositif proposé se fondait sur des mécanismes de prévention et de correction sous peine de sanction. Le Parlement européen a adopté le rapport d'initiative législative sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux²⁴⁶. La résolution qui y figure recommande de créer un pacte interinstitutionnel de l'Union qui s'appuierait sur les structures existantes et serait applicable tant aux États membres qu'aux institutions européennes.

Dans le cadre de ce Pacte, un rapport annuel serait élaboré sur le respect par les États membres de l'Union des valeurs de l'article 2 du TUE. Ce rapport serait rédigé par un panel d'experts et assorti de recommandations spécifiques en tenant compte des rapports établis par différentes instances comme l'Agence des droits fondamentaux ou le Conseil de l'Europe. La Commission adopterait le rapport et le transmettrait au Conseil ainsi qu'aux parlements nationaux. Le rapport servirait ensuite de base à un débat interparlementaire annuel et à un cycle politique permanent pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux au sein des institutions de l'Union. Le débat interparlementaire devrait aboutir à une résolution du Parlement. Le Conseil tiendrait quant à lui un débat annuel qui remplacerait l'actuel dialogue sur l'État de droit. La Commission pourrait, sur la base du rapport, tenter une action pour

²⁴⁵ Rapport contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (2015/2254(INL)), 10 octobre 2016, Strasbourg.

²⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (2015/2254(INL)), Strasbourg.

violation systémique des valeurs fondamentales de l'Union en regroupant plusieurs dossiers d'infractions. S'agissant du volet sanction, si le panel d'experts était amené à constater une violation du Pacte, la Commission pourrait alors engager sans délai un dialogue avec l'État membre concerné. Cependant, si des violations étaient de nature à invoquer la procédure de l'article 7 du TUE alors les institutions européennes devraient, seules, examiner la situation et prendre une décision motivée. De plus, la proposition envisageait la création d'un nouvel organe pouvant rassembler en cas d'alerte des représentants des autorités publiques concernées, des membres de la société civile et des experts pour faire un état des lieux et établir des recommandations rapides. Une réunion de ces divers acteurs aurait été un ajout appréciable aux mécanismes existants car il favoriserait le dialogue, qui fait défaut actuellement, entre les autorités publiques et la société civile.

Le Pacte aurait pu compléter les mécanismes existants de protection de l'État de droit, toutefois, le Conseil et la Commission n'ont pas adhéré à l'initiative. L'on peut se demander si cette proposition pourra être de nouveau d'actualité en servant notamment de base au Conseil dans les négociations budgétaires en cours. À côté de cette initiative du Parlement européen, d'autres propositions institutionnelles ont émané de la doctrine.

B. Les propositions issues de la doctrine

La doctrine a aussi pris part à la controverse autour de l'État de droit. Elle a entre autres préconisé un renforcement des pouvoirs d'une instance existante, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (1), mais aussi proposé la création d'une « *Commission de Copenhague* » qui assurerait le respect des critères de Copenhague après une adhésion à l'Union (2).

1. Le renforcement des pouvoirs de l'Agence des droits fondamentaux

L'opportunité d'accroître les compétences de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a animé les débats doctrinaux. Créée en 2007²⁴⁷, elle a remplacé l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Dans le contexte des négociations du Traité de Lisbonne et de l'intégration de la CDFUE dans l'acquis européen, il

²⁴⁷ Règl. (UE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Bruxelles, JOUE n° L 53/1 du 22 février 2007 p. 1 à 14.

s'agissait de mettre en place une agence conseillant les institutions de l'Union et les États membres en matière de droits fondamentaux. L'Agence est toutefois limitée dans ses compétences²⁴⁸. Elle se concentre principalement sur l'information et la collecte de données sur la situation des droits de l'homme dans l'Union, la rédaction d'avis autonomes ou à la demande d'une institution européenne sur le respect des droits de l'homme et la mise en œuvre du droit de l'Union, ou encore la communication auprès de la société civile. Elle ne peut pas examiner des plaintes individuelles ou formuler d'opinion sur le respect par les États membres des obligations qui leur incombent en vertu des traités. L'Agence réalise pour les institutions européennes des rapports sur un nombre restreint de questions en lien avec les droits de l'homme, elle n'a pas la compétence d'effectuer des contrôles dans les États membres afin de justifier l'existence d'atteintes sérieuses et persistantes des valeurs visées à l'article 2 du TUE.

La faiblesse de cette proposition est qu'une réforme des pouvoirs de l'Agence devra nécessairement passer par une révision des traités ce qui pour le moment n'est souhaité par aucun État membre ou alors par une adoption à l'unanimité au Conseil ce qui semble là encore difficile à obtenir. Une des options pour remédier à un tel blocage serait de lancer une coopération renforcée entre les États membres souhaitant renforcer les compétences de l'Agence. La participation à cette coopération renforcée devra être assortie d'incitations à y participer ou des compromis sur des dossiers fondamentaux pour les intérêts des États membres participants. À titre d'exemple, l'Agence pourrait contrôler les critères d'adhésion à l'Union européenne. Une autre option intéressante, présentée par la doctrine, soulèvera notre attention : la création d'une Commission dite « *de Copenhague* ».

2. La création d'une « *Commission de Copenhague* »

En 2013, le Professeur Jan-Werner Müller avait soulevé l'idée de créer une « *Commission de Copenhague* »²⁴⁹. Elle serait chargée d'un pouvoir d'alerte au niveau européen pour toute violation de l'État de droit. Le but de la proposition est de créer une institution s'apparentant à un gardien de l'acquis normatif européen, avec des pouvoirs d'enquête et d'alarme mais aussi de sanctions financières. L'organe en charge de surveiller les évolutions de l'État de droit devrait être, selon Müller, aussi indépendant que possible des

²⁴⁸ DUFROIS N., FADIER A. ET MILLER E., « Rapport annuel 2017 de la FRA : miroir d'une Union européenne en perte de vitesse sur les droits fondamentaux ? », *Rev. des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2017, 16 p., V. p. 2 et 7.

²⁴⁹ MÜLLER J.-W., "Protection Democracy and the Rule of Law inside the EU, or : Why Europe Needs a Copenhagen Commission", *Verfassungsblog*, March 13th 2013.

institutions européennes et des États membres. La proposition comporte néanmoins quelques défauts. D'une part, l'instauration d'une nouvelle institution composée de représentants qui ne sont pas élus n'apparaît pas appropriée pour renforcer l'État de droit. D'autre part, l'on peut se demander si l'institution devra contrôler l'ensemble des critères de Copenhague ou seulement quelques-uns et lesquels. L'idée d'instituer une « *Commission de Copenhague* » n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour, mais la proposition revêt un potentiel à exploiter.

La mise en place d'instruments et d'institutions tels que proposés par le Parlement européen et la doctrine permettraient de justifier la poursuite des mesures prises sur le fondement de l'article 7 du TUE. Néanmoins, les diverses propositions précitées relèvent essentiellement de la prévention, elles ne peuvent que freiner, en amont, de futurs risques de violations de l'État de droit. Elles ne constituent que de simples mécanismes de prévention du respect de l'État de droit supplémentaires à ceux déjà établis.

En conclusion, l'Union européenne est aujourd'hui dotée de plusieurs outils pour préserver l'État de droit. Elle dispose de mécanismes préventifs de protection de l'État de droit, et lorsque ces derniers échouent, de voies plus contraignantes aux répercussions plus lourdes. Malgré les armes à disposition de l'Union, aucune n'a été capable de répondre efficacement aux atteintes portées à l'État de droit, laissant cette valeur se dégrader lentement. Une solution urgente devait être apportée par les institutions européennes afin de sauvegarder l'État de droit et plus généralement le projet européen. Voyant dans l'adoption du prochain CFP une opportunité de faire respecter l'État de droit, la Commission a présenté un mécanisme inédit de protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit. Justifiée par le principe de bonne gestion financière, l'introduction d'une clause de conditionnalité liée à l'État de droit constitue une réponse relativement séduisante. Sur le court terme, le dispositif présenté serait efficace en raison des enjeux financiers et de sa rapidité par un déclenchement des sanctions à la majorité qualifiée inversée. Sur le long terme, le mécanisme garantirait la sauvegarde de l'intégration européenne et renforcerait la légitimité des institutions européennes qui jusqu'alors avait été remise en cause. Son efficacité incontestable est cependant contrebalancée par des inconvénients significatifs.

L'instrument constituerait une réponse périlleuse à la crise constitutionnelle européenne. Il contribuerait à fragiliser la cohésion européenne. Politiquement, la proposition divise fortement les institutions européennes, de nombreux désaccords sont apparus entre la Commission et le Parlement, sans compter les divisions entre les États membres sur la question. Il concourra vraisemblablement à nourrir les tensions entre les États contributeurs et les États

bénéficiaires des fonds tout en renforçant les discours eurosceptiques. Économiquement, l'instrument de sanction pénalisera les régions européennes les plus pauvres qui ont de réels besoins de financement et engendrera des pertes pour l'économie européenne dans son ensemble. Enfin, en dépit de la tentative de protection des citoyens européens prévue par la proposition, ces derniers seront forcément impactés devenant des victimes indirectes du dispositif. D'autres solutions ont émergé pour rétablir l'État de droit. Sur un plan juridictionnel, la Cour de justice est récemment intervenue sur la question dans le cadre de renvois préjudiciels. Sans prendre fermement position, la Cour a menacé les gouvernements violant l'État de droit de leur mise à l'écart de l'espace judiciaire européen. Une autre option est le recours à la procédure en manquement, pouvant entraîner de lourdes conséquences pour l'État cité en manquement de ses obligations. Deux arrêts en manquement condamnant la Pologne ont déjà été rendus et la saga polonaise est loin d'être terminée. Sur un plan institutionnel, des propositions ont été présentées mais elles revêtent surtout un caractère préventif. Pour le moment et au regard de nos précédents développements, il apparaît que seule l'intervention de la Cour de justice semble réellement pouvoir freiner les dérives actuelles relatives à l'État de droit²⁵⁰, ce qui se confirmera encore plus encore par la suite.

²⁵⁰ Dans l'affaire C-619/18, *Commission c/ Pologne*, la Vice-présidente de la Cour de justice avait fait droit à la demande de mesures provisoires de la Commission contre la Pologne le 19 octobre 2018, sans même avoir préalablement entendu les arguments du gouvernement polonais. La Cour de justice a exigé la suspension immédiate et rétroactive des dispositions consacrant l'abaissement de l'âge de la retraite des juges de la Cour suprême, en raison des risques qu'elles induisaient pour l'indépendance judiciaire en Pologne. Les juges polonais ont pu retourner travailler dès le prononcé de l'ordonnance dans l'attente de l'arrêt définitif. L'ordonnance prise par la Cour rappelle celle rendue le 27 juillet 2017 dans l'affaire C-441/17, *Commission c/ Pologne* également sans que la Pologne ne soit entendue, la Cour a exigé qu'elle arrête immédiatement ses opérations de déforestations en violation avec le droit de l'Union européenne, dans l'une des dernières forêts primaires en Europe localisée sur le site Natura 2000 (la forêt de Białowieża). De plus, dans les affaires C-585/18, *A. K. e.a. contre Sąd Najwyższy* et C-791/19, *Commission c/ Pologne* des ordonnances ont également été rendues par la Cour de justice ce qui dénote sa volonté d'agir rapidement, sans attendre jusqu'au prononcé d'un arrêt définitif, afin d'empêcher l'application de toutes dispositions contraires au droit de l'Union et plus précisément les atteintes portées frontalement à la valeur de l'État de droit.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'Union européenne est confrontée, pour reprendre l'expression employée par Jean-Claude Juncker, à une « polycrise »²⁵¹. Dans un contexte de crises identitaire, financière, migratoire, sécuritaire, et désormais sanitaire, la dégradation de l'État de droit est bien réelle. Elle se trouve aujourd'hui dans une impasse qui alimente les discours eurosceptiques de bons nombres de gouvernements populistes.

La situation de l'État de droit est préoccupante dans les États membres situés à l'Est de l'Union européenne, particulièrement en Hongrie et en Pologne. Cela peut sembler paradoxal puisque la Pologne, par exemple, a toujours été indéniablement européenne. En ce sens, Mateusz Morawiecki a affirmé que : « *Sans le Rideau de fer et la tragique division de l'Europe après la Seconde guerre mondiale, la Pologne aurait été parmi les fondateurs de l'Union européenne* »²⁵². Autrefois symbole de la réussite de l'élargissement de l'Union européenne, concrétisée par la nomination en 2014 de Donald Tusk à la présidence du Conseil européen, la Pologne est devenue « *l'homme malade de l'Europe menaçant l'ensemble du projet d'intégration européenne* »²⁵³. La Pologne traverse une importante crise dans son appartenance à l'Union européenne qui trouve son origine dans son Histoire tourmentée. Entre sa volonté de retrouver son indépendance et sa grandeur, la question de l'intégration européenne est un défi pour cet État anciennement communiste. Alors qu'en 2004, la Pologne, comme la Hongrie, voyaient l'Union européenne comme un ancrage démocratique incontournable, dès 2010 pour la Hongrie et 2015 pour la Pologne, les choses ont pris un tout autre tournant. Les gouvernements hongrois et polonais, et dans une moindre mesure pour le moment le gouvernement roumain, se sont engagés dans un processus de démantèlement de la valeur de l'État de droit. Les dérives de ces gouvernements sont très fréquentes et portent notamment atteinte à la justice constitutionnelle et à l'indépendance judiciaire. S'est amorcé une véritable remise en cause des valeurs fondamentales de l'Union européenne dont l'État de droit fait partie, valeurs auxquels ces États avaient pourtant adhérees il y a quelques années. La triste réalité est qu'aujourd'hui si la Hongrie ou la Pologne venaient à présenter leur candidature à l'adhésion de l'Union, ni l'une ni l'autre ne pourraient être retenues. La situation de l'État de

²⁵¹ JUNCKER J-C., « Discours d'ouverture de la plénière du Parlement européen - Concl. du Conseil européen du 17 et 18 décembre 2015 », SPEECH/16/112, 19 janvier 2016, Bruxelles.

²⁵² MORAWIECKI M., « Avenir de l'Europe – Débat avec le Premier ministre de la Pologne », *prec.*

²⁵³ WIELŃSKI B., « L'État de droit n'existe plus en Pologne », *Tribune de Genève*, 17 juin 2018.

droit dans ces pays est d'autant plus inquiétante en ce qu'elle n'est pas isolée. Au même titre que les nouvelles démocraties, les plus anciennes sont aussi frappées par une remise en cause de la conception même de l'État de droit.

Dans ce cadre, l'Union européenne a eu une réaction quelque peu tardive et insuffisante. Les atteintes portées à l'État de droit se sont multipliées au cours des dernières années et les mécanismes de protection de l'État de droit se sont avérés insuffisants pour répondre à cette crise. Devant l'urgence de la situation, la Commission européenne a présenté un dispositif inédit qui subordonnerait les fonds structurels européens au respect de l'État de droit. À la question, comment la conditionnalité des fonds structurels constitue une réponse à la fois intéressante à la crise de l'État de droit dans les pays de l'Est et attentatoire à la cohésion de l'Union européenne, la réponse sera nuancée. L'instrument proposé par la Commission est attrayant par son efficacité et sa rapidité. La sanction budgétaire se présente comme l'ultime recours pour répondre à la crise constitutionnelle traversée par l'Union européenne. Le projet recouvre d'importants enjeux. Si un tel projet venait à être adopté, le mécanisme de sanction devra préserver les intérêts institutionnels de l'Union, sans menacer l'unité européenne. Pour cela, il est impératif que le mécanisme soit issu d'un consensus politique global. Par ailleurs, en cas d'adoption de la proposition et de sanction contre un État membre, il faudra que les citoyens européens et la société civile n'en souffrent pas et donc s'assurer qu'ils perçoivent toujours des financements si ce n'est pas européens, nationaux. Aussi, les sanctions ne doivent pas se concentrer exclusivement sur la politique de cohésion, des sanctions sur les fonds de la PAC par exemple pourraient être tout aussi dissuasives et certains États membres ne se sentiraient pas autant stigmatisés.

S'il est manifeste que la proposition de la Commission est particulièrement intéressante et semble efficace pour résoudre les problèmes relatifs à l'État de droit, il faut faire remarquer qu'un tel dispositif est très risqué. Il pourrait accentuer les tensions politiques et notamment nourrir les gouvernements populistes et leurs discours eurosceptiques. Il aurait également des répercussions considérables sur le Marché intérieur et sanctionnerait les citoyens européens pour les dérives de leurs États. Mais principalement, l'introduction d'une conditionnalité liée à la valeur de l'État de droit serait contraire à l'objectif de solidarité sur lequel toute la politique de cohésion repose. Le recours à l'arme financière ne devrait être utilisé qu'en dernier recours et à bon escient notamment en se fondant sur des critères objectifs pour ne stigmatiser aucun État membre et minimiser l'impact négatif sur les citoyens européens. La conditionnalité rattachée à un critère comme l'État de droit serait aussi risquée en ce qu'elle générerait, à l'avenir, d'autres demandes de certains États membres. En effet, les États membres pourraient

suggérer que le versement des fonds soit lié à d'autres critères comme au respect de l'Accord de Paris. Pour le moment, la conditionnalité est seulement économique, intégrer d'autres types de conditionnalités semble prématuré particulièrement dans un contexte de crise.

Par ailleurs, il faut noter que la conditionnalité est une arme lourde, par conséquent délicate à manier. On peut s'interroger sur l'efficacité de cette nouvelle conditionnalité lorsqu'elle sera effectivement adoptée. En 2012, le précédent qu'aurait pu constituer le risque de suspension des fonds, au titre du Fonds de cohésion, pour la Hongrie n'a pas été satisfaisant. En effet, il a seulement suffi à la Hongrie, qui était mise en cause pour son déficit public excessif, de promettre des réformes très floues pour que la menace qui pesait sur elle soit levée par le Conseil. Un autre exemple est celui de la conditionnalité macroéconomique qui n'a, depuis son entrée en vigueur en 2014, jamais été mise en œuvre. Pourtant, elle aurait pu être engagée contre l'Espagne ou le Portugal qui étaient en situation de déficit excessif en 2009. Le Conseil avait estimé qu'ils n'avaient pas engagé d'action suivie d'effets pour corriger celui-ci²⁵⁴. Suite à cette décision, la Commission était tenue de proposer au Conseil une suspension, au moins partielle, des Fonds ESI. Finalement, la Commission a levé la menace de suspension considérant que la procédure engagée devait être suspendue²⁵⁵. La menace a été certes efficace puisque des mesures ont été prises, mais le mécanisme n'a donné lieu à aucune mise en œuvre. L'on peut donc, légitimement, se demander si l'introduction de la conditionnalité en lien avec le respect de l'État de droit sera, dans la pratique, mis en œuvre ou sera seulement un instrument supplémentaire de protection de l'État de droit aux côtés des mécanismes existants.

Dans les prochains mois sera adopté le budget 2021-2027 qui inclura le mécanisme présenté par la Commission avec certainement quelques modifications, ou l'abandonnera. Pour l'heure, l'instrument fait l'objet d'un épineux débat au sein des institutions européennes. Dans le contexte actuel, il semble difficile d'imaginer que le projet l'emportera. Si ce dernier venait à être abandonné pour la période de programmation 2021-2027, il ne sera pas pour autant obsolète puisqu'il sera très probablement proposé de nouveau si les violations de l'État de droit persistent à l'avenir.

²⁵⁴ Recommandation du Conseil du 12 juillet 2016 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2016, 2016/C 299/12, Bruxelles, JOUE n° C 299/49 du 18 août 2016 p. 49 à 52.

²⁵⁵ Communication de la Commission Évaluation de l'action engagée par le Portugal et l'Espagne à la suite des décisions du Conseil du 8 août 2016 les mettant en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire afin de remédier à la situation de déficit excessif, COM/2016/0901 final, 16 novembre 2016, Bruxelles.

ANNEXE

I. Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (UE-28)

(Mio EUR, prix 2011)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
1. Croissance intelligente et inclusive	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
1a: Compétitivité pour la croissance et l'emploi	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
1b: Cohésion économique, sociale et territoriale	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2. Croissance durable: ressources naturelles	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Sécurité et citoyenneté	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. L'Europe dans le monde	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Administration	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
dont: dépenses administratives des institutions	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Compensations	27	0	0	0	0	0	0	27
TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	939 988
en pourcentage du RNB	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %	1,00 %
TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
en pourcentage du RNB	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %	0,95 %
Marge disponible	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %	0,28 %
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Source : Annexe : Cadre financier pluriannuel UE-28, Règl. (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, Bruxelles, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013.

II. Les Fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020

1. Total des allocations UE de la politique de cohésion 2014-2020 (millions d'euros, prix courants)

	Fonds de cohésion	Régions les moins développées	Régions en transition	Régions plus développées	Régions ultrapériphériques et septentrionales à faible densité de population	Coopération territoriale européenne		Initiative pour l'emploi des jeunes (allocation additionnelle)	TOTAL
						Coopération transfrontalière	Coopération transnationale		
BELGIQUE			1.039,7	938,6		219,0	44,2	42,4	2.285,9
BULGARIE	2.278,3	5.089,3				134,2	31,6	55,2	7.588,4
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	6.258,9	15.282,5		88,2		296,7	43,0	13,6	21.982,9
DANEMARK			71,4	255,1		204,2	22,7		553,4
ALLEMAGNE			9.771,5	8.498,0		626,7	338,7		19.234,9
ESTONIE	1.073,3	2.461,2				498	5,5		3.590,0
IRLANDE				951,6		150,5	18,3	68,1	1.188,6
GRÈCE	3.250,2	7.034,2	2.306,1	2.528,2		185,3	46,4	171,5	15.521,9
ESPAGNE		2.040,4	13.399,5	11.074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28.559,5
FRANCE		3.407,8	4.253,3	6.348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15.892,5
CROATIE	2.559,5	5.837,5				127,8	18,3	66,2	8.609,4
ITALIE		22.324,6	1.102,0	7.692,2		890,0	246,7	567,5	32.823,0
CHYPRE	269,5			421,8		29,5	3,3	11,6	735,6
LETTONIE	1.349,4	3.039,8				84,3	9,3	29,0	4.511,8
LITUANIE	2.048,9	4.628,7				99,9	13,9	31,8	6.823,1
LUXEMBOURG				39,6		18,2	2,0		59,7
HONGRIE	6.025,4	15.005,2		463,7		320,4	41,4	49,8	21.905,9
MALTE	217,7		490,2			15,3	1,7		725,0
PAYS-BAS				1.014,6		321,8	67,9		1.404,3
AUTRICHE			72,3	906,0		222,9	34,4		1.235,6
POLOGNE	23.208,0	51.163,6		2.242,4		543,2	157,3	252,4	77.567,0
PORTUGAL	2.861,7	16.671,2	257,6	1.275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21.465,0
ROUMANIE	6.935,0	15.058,8		441,3		364,0	88,7	106,0	22.993,8
SLOVÉNIE	895,4	1.260,0		847,3		54,5	8,4	9,2	3.074,8
SLOVAQUIE	4.168,3	9.483,7		44,2		201,1	22,3	72,2	13.991,7
FINLANDE				999,1	305,3	139,4	21,9		1.465,8
SUÈDE				1.512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2.105,8
ROYAUME-UNI		2.383,2	2.617,4	5.767,6		612,3	253,3	206,1	11.839,9
Coopération interrégionale									571,6
Actions innovatrices urbaines									371,8
Assistance technique									1.217,6
UE28	63.399,7	182.171,8	35.381,1	54.350,5	1.595,4	7.548,4	2.075,0	3.211,2	351.894,2

Source : « Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 : Textes officiels et commentaires », Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, 2015, p. 44.

2. Total des allocations FEADER 2014-2020 (unité eur, prix courants)

	TOTAL FEADER 2014-2020 (unité EUR, prix courants)
BELGIQUE	647.797.759
BULGARIE	2.366.716.966
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	2.305.673.996
DANEMARK	918.803.690
ALLEMAGNE	9.445.920.050
ESTONIE	823.341.558
IRLANDE	2.190.592.153
GRÈCE	4.718.291.793
ESPAGNE	8.297.388.821
FRANCE	11.384.844.249
CROATIE	2.026.222.500
ITALIE	10.444.380.767
CHYPRE	132.244.377
LETTONIE	1.075.603.782
LITUANIE	1.613.088.240
LUXEMBOURG	100.574.600
HONGRIE	3.430.664.493
MALTE	97.326.898
PAYS-BAS	765.285.360
AUTRICHE	3.937.551.997
POLOGNE	8.697.556.814
PORTUGAL	4.058.460.374
ROUMANIE	8.127.996.402
SLOVÉNIE	837.849.803
SLOVAQUIE	1.559.691.844
FINLANDE	2.380.408.338
SUÈDE	1.763.565.250
ROYAUME-UNI	5.199.666.491
TOTAL UE28	99.347.509.365
ASSISTANCE TECHNIQUE (0,25%)	238.942.629
TOTAL	99.586.451.994

Source : « Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 : Textes officiels et commentaires », Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, 2015, p. 45.

3. Ressources globales par État membre pour les fonds européens pour les affaires maritimes et de la pêche pour la période 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
BELGIQUE	5.722.130	5.795.229	5.848.204	5.942.991	6.081.279	6.122.861	6.233.357	41.746.051
BULGARIE	12.071.289	12.225.498	12.337.253	12.537.214	12.828.942	12.916.663	13.149.763	88.066.622
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	4.263.975	4.318.446	4.357.922	4.428.555	4.531.602	4.562.588	4.644.927	31.108.015
DANEMARK	28.559.270	28.924.111	29.188.510	29.661.596	30.351.790	30.559.328	31.110.815	208.355.420
ALLEMAGNE	30.100.054	30.484.577	30.763.242	31.261.850	31.989.281	32.208.016	32.789.256	219.596.276
ESTONIE	13.840.012	14.016.816	14.144.946	14.374.205	14.708.679	14.809.253	15.076.507	100.970.418
IRLANDE	20.231.798	20.490.256	20.677.561	21.012.701	21.501.645	21.648.669	22.039.349	147.601.979
GRÈCE	53.289.776	53.970.543	54.463.896	55.346.644	56.634.503	57.021.756	58.050.796	388.777.914
ESPAGNE	159.223.336	161.257.387	162.731.468	165.369.007	169.216.972	170.374.037	173.448.682	1.161.620.889
FRANCE	80.594.423	81.624.003	82.370.140	83.705.190	85.652.923	86.238.597	87.794.897	587.980.173
CROATIE	34.629.786	35.072.176	35.392.777	35.966.420	36.803.321	37.054.974	37.723.684	252.643.138
ITALIE	73.642.561	74.583.332	75.265.111	76.485.002	78.264.728	78.799.884	80.221.941	537.262.559
CHYPRE	5.443.762	5.513.306	5.563.703	5.653.880	5.785.440	5.804.999	5.930.119	39.715.209
LETTONIE	19.167.006	19.411.862	19.589.309	19.906.810	20.370.021	20.509.307	20.879.427	139.833.742
LITUANIE	8.694.653	8.805.725	8.886.220	9.030.247	9.240.371	9.303.555	9.471.451	63.432.222
HONGRIE	5.358.928	5.427.387	5.477.000	5.565.770	5.695.280	5.734.223	5.837.705	39.096.293
MALTE	3.101.540	3.141.162	3.169.876	3.221.253	3.296.208	3.318.746	3.378.637	22.627.422
PAYS-BAS	13.915.788	14.093.559	14.222.391	14.452.906	14.789.211	14.890.336	15.159.053	101.523.244
AUTRICHE	954.693	966.888	975.727	991.541	1.014.613	1.021.551	1.039.987	6.965.000
POLOGNE	72.814.233	73.744.422	74.418.532	75.624.702	77.384.410	77.913.547	79.319.610	531.219.456
PORTUGAL	53.797.969	54.485.229	54.983.288	55.874.453	57.174.593	57.565.539	58.604.393	392.485.464
ROUMANIE	23.085.512	23.380.425	23.594.150	23.976.562	24.534.471	24.702.232	25.148.019	168.421.371
SLOVÉNIE	3.400.584	3.444.026	3.475.509	3.518.839	3.614.022	3.638.734	3.704.400	24.809.114
SLOVAQUIE	2.163.649	2.191.290	2.211.321	2.247.162	2.299.451	2.315.174	2.356.953	15.785.000
FINLANDE	10.197.069	10.327.335	10.421.739	10.590.653	10.837.087	10.911.188	11.108.097	74.393.168
SUÈDE	16.469.779	16.680.178	16.832.654	17.105.477	17.503.503	17.623.188	17.941.225	120.156.004
UK	33.327.114	33.752.863	34.061.403	34.613.468	35.418.887	35.661.073	36.304.629	243.139.437
EU27*	788.060.689	798.128.031	805.423.852	818.478.098	837.523.233	843.250.018	858.467.679	5.749.331.600

*Le Luxembourg est exclu car il n'est pas bénéficiaire du FEAMP.

Source : « Fonds structurels et d'investissement européens 2014-2020 : Textes officiels et commentaires », Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, 2015, p. 46.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux

CLERGERIE J-L. ET RAMBAUD P., *L'Union européenne*, Paris : Dalloz, 11^e éd., 2016, 950 p., coll. « Précis Dalloz Droit Public ».

GUINCHARD S. ET DEBARD T., *Lexique des termes juridiques 2018-2019*, Paris : Dalloz, 26^{ème} éd., 2018, 1180 p., coll. « Lexique ».

MARTUCCI F., *Le droit de l'Union européenne*, Paris : Dalloz, 1^{re} édition, 2017, 916 p., coll. « HyperCours ».

II. Ouvrages spécialisés

DELON-DESMOULIN C., *Droit budgétaire de l'Union européenne*, Paris : L.G.D.J, 2011, 264 p., coll. « Synthèses ».

DUBOUT E., *Les droits de l'Homme dans l'Europe en crise*, Paris : Pedone, 2018, 140 p., coll. « Cours et Travaux de l'Institut des hautes études internationales de Paris », n° 21.

GAUDEMET P-M., in ISAAC G. ET MOLINIER J., *Les systèmes budgétaires européens*, Paris : La documentation française, 1975, 62 p., coll. « Notes et études documentaires », n° 4184-4185.

PELAN P., *Les fonds structurels de l'Union européenne : Principes et bonnes pratiques*, Paris : Adetef : Gualino, 2008, 231 p.

RUBIO N., *Le contrôle des fonds européens de cohésion – Évolutions, enjeux et perspectives*, Bruxelles : Bruylant, 2013, 156 p., coll. « Travaux de droit international et européen ».

SAUREL S., *Le budget de l'Union européenne*, Paris : La documentation française, 2018, 320 p., coll. « Réflexe Europe ».

III. Autres ouvrages

BARRET-KRIEGEL B., *L'État et les esclaves réflexions pour l'histoire des États*, Paris : Payot, 2003, 331 p., coll. « Petite Bibliothèque Payot ».

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie de l'État*, Paris : CNRS (réimpression), 1962, 2 vol..

DELORS J., *Mémoires*, Paris : Pocket, 2004, 632 p., coll. « Pocket ».

MONNET J., *Mémoires*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 1976, 642 p.

PADOA-SCHIOPPA T., *Efficacité, stabilité, équité : une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne*, Paris : Economica, 1987, 219 p.

IV. Articles, contributions et actes de colloque

BAFOIL F., « Les politiques de la cohésion économique et sociale », dans DEHOUSSE R., *Politiques européennes*, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, 452 p., coll. « Les manuels », p. 265.

BECKER P., « Solidarité et conditionnalité : deux principes directeurs de la politique européenne de cohésion », *Revue française de finances publiques*, n° 141, 2018, p. 67.

CHAZAN G., « Juncker rejects German plan to tie EU fundings to democracy », June 1st 2017, Financial Times.

DE LA ROSA S., « La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union », dans *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, (sous dir.) BOUTAYEB C., Paris : Dalloz, 2011, 356 p., coll. « Thèmes et commentaires ».

DE SCHUTTER O., « Infringement proceedings as a tool for the enforcement of fundamental rights in the European Union », October 2017, *Open Society European Policy Institute*, 72 p.

DELLEDONNE G., « Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen », dans *Politique européenne*, n° 53, 2016, p. 86 à 109.

DUCOURTIEUX C., « Le Parlement européen dénonce les “ risques de violation de l'État de droit ” en Hongrie », *Le Monde*, 12 septembre 2018.

DUFROIS N., FADIER A. ET MILLER E., « Rapport annuel 2017 de la FRA : miroir d'une Union européenne en perte de vitesse sur les droits fondamentaux ? », *Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 2017, 17 p.

FINES F., « La nouvelle conditionnalité macroéconomique dans la politique européenne de cohésion », *Revue de l'Union européenne*, n° 626, 2019, p. 177.

GOSALBO BONO R., « État de droit et droit de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, n° 546, 2011, p. 96.

HERRERA C.-M., « Quelques remarques à propos de la notion d'État de droit », *Revue l'Homme et la société*, n° 113, 1994, p. 89 à 103.

JACQUÉ J-P., « La Cour de justice adresse un avertissement à la Pologne », *Blog Droit de l'Union européenne*.

JOUEN M., « Le “ Pacte de cohésion ” à l'épreuve de la crise », Policy Paper n° 52, *Institut Jacques Delors*, 2012, 66 p.

JOUEN M., « La conditionnalité macro-économique, l’histoire d’une triple peine pour les régions », Policy Paper n° 131, *Institut Jacques Delors*, 2015, 10 p.

JOUEN M., « Solidarité 2.0 », Policy Paper n° 196, *Institut Jacques Delors*, 2017, 36 p.

JOUEN M., « Pour une politique de solidarité territoriale post-2020 », *Institut Jacques Delors*, 2018, 4 p.

KOCHENOV D. ET 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, *Fondation Robert Schuman*, 11 mai 2015, 12 p.

LABAYLE H., « Winter is coming : la Hongrie, la Pologne, l’Union européenne et les valeurs de l’État de droit », *Revue des affaires européennes*, n° 3, 2018, p. 485.

LECLERC S., « La politique régionale : régions, États et solidarité », dans *La solidarité dans l’Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, (sous la dir.) BOUTAYEB C., Paris : Dalloz, 2011, 356 p., coll. « Thèmes et commentaires ».

MARTI G., « L’arme politique », *Revue des affaires européennes*, n° 3, 2013, p. 483.

MEDE L., « L’État de droit à l’épreuve de l’intégration européenne », *Revue de l’Union européenne*, n° 622, 2018, p. 589.

MICHELOT M., « Quelle réponse européenne aux défaillances de l’état de droit », Policy Paper n° 221, *Institut Jacques Delors*, 4 avril 2018, 15 p.

MÜLLER J-W., “Protection Democracy and the Rule of Law inside the EU, or : Why Europe Needs a Copenhagen Commission”, *Verfassungsblog*, 2013.

OBBERDORFF H., « La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne », dans *La solidarité dans l’Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, (sous dir.) BOUTAYEB C., Paris : Dalloz, 2011, 356 p., coll. « Thèmes et commentaires ».

PAMBOUKIS CH. P., « État de droit et intégration européenne » ; **SIMON D.**, « État de droit et compétences de l’Union européenne », dans HEUZÉ V. ET HUET J., *Construction européenne et État de droit*, Paris : Panthéon-Assas Paris II, 2012, 298 p., coll. « Colloques ».

PÉRALDI LENEUF F., « La nécessité d’une réforme : le renforcement du contrôle et de la sanction des violations des valeurs de l’UE », *Blog Droit Européen*, 25 mars 2017.

PETIT Y., « Commission européenne, Hongrie, Pologne : Le combat de l’État de droit », dans *Civitas Europa*, 2018, n° 40, p. 145.

PIKETTY T., « 2018, l’année de l’Europe », *Le Monde blogs*, 2018.

TERPAN F., « Région : politique de cohésion », *Répertoire de droit européen*, Paris : Dalloz, 2016, 5 vol., coll. « Encyclopédie Juridique Dalloz ».

TINIÈRE R., « Le nouveau cadre de l’UE pour renforcer l’État de droit. Brèves remarques inspirées des épisodes polonais et hongrois », *AJE*, 21 juin 2017.

WIELIŃSKI B., « L'État de droit n'existe plus en Pologne », *Tribune de Genève*, 17 juin 2018.

V. Documents officiels

“Evaluation of benefits gained by EU-15 states as a result of the implementation of cohesion policy in Poland”, Study prepared by the Institute for Structural research, Ministry of regional development, 2010, Warsaw.

« Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2014 de l'UE - Synthèse chiffrée, Direction générale du budget », Direction général du budget de la Commission européenne, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2014.

“The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds”, SWD(2017) 127 final, Commission staff working document, March 31st 2017, Brussels.

“Joint statement by the German government and the German Länder on EU Cohesion Policy beyond 2020”, Federal Government of Germany, June 20th 2017.

White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, The Chancellery of the Prime Minister, march 7th 2018, Warsaw.

« Les fonds européens structurels et d'investissement 2014-2020 - Histoire, mise en œuvre et projets », Commissariat général à l'égalité des territoires, *En somme*, mai 2018.

Études économiques de l'OCDE Union européenne, Synthèse, Juin 2018.

Rapport d'information n° 1299 déposé par la Commission des affaires européennes sur le respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne, présenté par les députés DUBOST C. ET BRU V., Assemblée nationale, 10 octobre 2018.

VI. Interviews

BAUDRU B., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 2 mai 2019.

CARTIER-BRESSON A., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 27 mai 2019.

KÁROLYI G., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 11 avril 2019.

TERPAN F., Entretien mené dans le cadre du présent mémoire de recherche, 24 mai 2019.

LISTE DES JURISPRUDENCES

I. Jurisprudence nationale

TCK, 29 mai 1974, *Bverfg*, vol. 37, p. 271, « *Solange I* ».

II. Jurisprudence de la CEDH

CEDH, GC, *Baka c/ Hongrie*, 23 juin 2016, Requête n° 20261/12.

CEDH, 5 mai 2020, *Kövesi v. Romania*, Requête n° 3594/19.

III. Jurisprudence de la CJCE / CJUE

CJCE, 6 avril 1962, *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd*, aff. 13-61, Rec. de la jurisprudence 1962 00089, ECLI:EU:C:1962:11.

CJCE, 10 décembre 1969, *Commission des Communautés européennes c/ République française*, aff. jtes 6 et 11-69, Rec. de jurisprudence 1969 p. 00523, ECLI:EU:C:1969:68.

CJCE, 14 juillet 1972, *Imperial Chemical Industries c/ Commission des Communautés européennes*, aff. 48-69, Rec. de la jurisprudence 1972 00619, ECLI:EU:C:1972:70.

CJCE, 12 novembre 1981, *Amministrazione delle finanze dello Stato c/ Salumi*, aff. jtes 212 à 217/80, Rec. de la jurisprudence 1981 02735, ECLI:EU:C:1981:270.

CJCE, 23 avril 1986, *Parti écologiste « Les Verts » c/ Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. de la jurisprudence 1986 01339, ECLI:EU:C:1986/166.

CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c/ Commission des Communautés européennes*, aff. jtes 46/87 et 227/88, Rec. de la jurisprudence 1989 02859, ECLI:EU:C:1989:337.

CJCE, 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores c/ Conseil de l'UE*, aff. C-50/00 P, Rec. de la jurisprudence 2002 I-06677, ECLI:EU:C:2002:197.

CJCE, 29 avril 2004, *Commission des Communautés européennes c/ CAS Succhi di Frutta SpA*, aff. C-496/99 P, Rec. de la jurisprudence 2004 I-03801, ECLI:EU:C:2004:236.

CJCE, GC, 12 septembre 2006, *Royaume d'Espagne c/ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-145/04, Rec. de la jurisprudence 2006 I-07917, ECLI:EU:C:2006:231.

CJUE, GC, 29 juin 2010, *Procédure pénale c/ E et F.*, aff. C-550/09, Rec. de la jurisprudence 2010 I-06213, ECLI:EU:C:2010:382.

CJUE, GC, 14 septembre 2010, *Akzo Nobel Chemicals Ltd et Akros Chemicals c/ Commission européenne*, aff. C-550/07 P, Rec. de la jurisprudence 2010 I-08301, ECLI:EU:C:2010:512.

CJUE, 22 décembre 2010, *DEB*, aff. C-279/09, Rec. de la jurisprudence 2010 I-13849, ECLI:EU:C:2010:811.

CJUE, 22 décembre 2010, *Ilonka Sayn-Wittgenstein c/ Landeshauptmann von Wien*, aff. C-208/09, Rec. de la jurisprudence 2010 I-13693, ECLI:EU:C:2010:806.

CJUE, *Commission européenne c/ Hongrie*, 6 novembre 2012, aff. C-286/12, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2012:687.

CJUE, Ass. Plen., 18 décembre 2014, Avis 2/13 de la Cour rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2014:2454.

CJUE, GC, 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. jtes. C-404/15 et C-659/15 PPU, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:2016:198.

CJUE, 10 novembre 2016, *Kovalkovas*, aff. C-477/16 PPU, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2016:861.

CJUE, 10 novembre 2016, *Polkorak*, aff. C-452/16, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2016:858.

CJUE, 13 juin 2017, *Florescu*, aff. C-258/14, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2017:448.

CJUE, GC, Ord. Vice-pres., 27 juillet 2017, *Commission c/ Pologne*, aff. C-441/17 R, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2017:877.

CJUE, GC, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, aff. C-64/16, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2018:117.

CJUE, GC, 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2018:586.

CJUE, Recours introduit le 2 octobre 2018, *Commission européenne c/ République de Pologne*, aff. C-619/18, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), JOUE n° C 427 du 26 novembre 2018 p. 30.

CJUE, GC, Ord. pres., *Commission c/ Pologne*, 19 octobre 2018, aff. C-619/18 R, Rec. de la jurisprudence non encore publié (Rec. général), ECLI:C:2018:910.

CJUE, GC, 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-619/18, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2019:531.

CJUE, Recours introduit le 25 octobre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), JOUE n° C 413 du 9 décembre 2019 p. 36.

CJUE, GC, 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2019:924.

CJUE, GC, 19 novembre 2019, *A.K./Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO/Sąd Najwyższy*, aff. jtes. C- C-585/18, C-624/18 et C-625/18, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2019:982.

CJUE, GC, Ord., 8 avril 2020, *Commission c/ Pologne*, aff. C-791/19 R, Rec. de la jurisprudence non encore publié(e) (Rec. général), ECLI:EU:C:2020:277.

IV. Conclusions des avocats généraux de la CJUE

Concl. SAUGMANDSGAARD ØE sous CJUE, 18 mai 2017, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. 64/16, Rec. de la jurisprudence publié(e) au Rec. numérique (Rec. général), ECLI:EU:C:2017:395, pts. 61, 63, 65 et 66

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	1
LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	6
1. L'organisation du budget de l'Union européenne	6
1.1. Le cadre budgétaire général.....	6
1.2. Le budget à long terme de l'Union européenne.....	8
2. La politique de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne....	9
2.1. L'émergence et l'évolution de la politique européenne de cohésion.....	9
2.2. La politique européenne de cohésion depuis le Traité de Lisbonne	10
3. Le financement de la politique européenne de cohésion	12
3.1. Les Fonds ESI principale source de financement.....	12
3.2. Les critères d'attribution des Fonds ESI	13
3.3. Le nouveau critère d'attribution proposé pour le budget 2021-2027	14
4. La place singulière de l'État de droit dans l'Union européenne	14
4.1. Les origines du concept de l'État de droit.....	14
4.2. L'État de droit dans les traités européens.....	16
4.3. L'État de droit dans la jurisprudence de la Cour de justice.....	18
4.4. L'ambivalence de la définition de l'État de droit	20
5. L'analyse de la situation de l'État de droit en Europe centrale.....	21
5.1. La remise en cause inquiétante de l'État de droit dans les pays de l'Est.....	21
5.2. Le cas hongrois	22
5.3. Le cas polonais.....	23
5.4. Le cas roumain.....	28
PREMIÈRE PARTIE : LA SOLIDARITÉ DANS L'ALLOCATION DES FONDS DE LA POLITIQUE DE COHÉSION	31
CHAPITRE 1 : LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE EXPRIMÉE À TRAVERS LA POLITIQUE DE COHÉSION	31
Section 1 : Les instruments financiers de la politique européenne de cohésion	32
Paragraphe 1 : Les Fonds européens structurels et d'investissement.....	32
A. Les Fonds structurels européens	32
1. Le Fonds social européen	32
2. Le Fonds européen de développement régional.....	33

3. Le Fonds de cohésion	34
B. Les autres fonds contribuant à la politique européenne de cohésion	35
1. Le Fonds européen agricole pour le développement rural.....	36
2. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.....	36
Paragraphe 2 : Les fonds européens complémentaires	37
A. Les fonds répondant à un besoin spécifique.....	37
1. Le Fonds de solidarité de l'Union européenne	38
2. Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation	38
B. Le groupe Banque européenne d'investissement.....	39
1. La Banque européenne d'investissement.....	39
2. Les fonds liés à la Banque européenne d'investissement.....	40
Section 2 : Une politique de solidarité caractérisée par sa rationalité.....	41
Paragraphe 1 : La solidarité financière dans la politique de cohésion, puissant moteur de l'intégration européenne.....	41
A. La solidarité européenne, une valeur fondamentale à l'origine de la politique de cohésion.....	42
1. La prépondérance de la solidarité dans la construction européenne	42
2. La solidarité traduite dans la politique européenne de cohésion	43
B. La solidarité financière au profit de l'intégration européenne.....	45
1. L'assistance financière aux régions européennes les plus défavorisées.....	45
2. Le développement homogène de l'ensemble de l'Union européenne.....	46
Paragraphe 2 : Une solidarité rationalisée.....	47
A. Une solidarité européenne fondée sur des intérêts mutuels.....	47
1. La rationalité envisagée dans le rapport Padoa-Schioppa	47
2. Les effets de retours sur les économies des États membres contributeurs ...	48
B. Une rationalité en faveur de la sauvegarde du Marché intérieur	49
CHAPITRE 2 : L'ENCADREMENT DE LA SOLIDARITÉ DANS L'ATTRIBUTION DES FONDS STRUCTURELS	50
Section 1 : Les principes d'intervention classiques.....	51
Paragraphe 1 : La concentration des objectifs au niveau de l'Union européenne.....	51
A. Le principe de concentration.....	51
B. La cohérence des objectifs avec les autres politiques et instruments européens	52
1. La cohérence des objectifs.....	52
2. Les moyens assurant la cohérence	53
Paragraphe 2 : Les principes mis en œuvre au niveau national.....	54

A.	La mise en œuvre partenariale de la politique de cohésion.....	54
1.	Le principe de partenariat.....	54
2.	Le principe d'additionnalité.....	55
B.	La mise en œuvre pluriannuelle de la politique de cohésion.....	56
Section 2 : La conditionnalité dans le budget 2014-2020 et son rapport à la solidarité...		57
Paragraphe 1 : La rigueur des principes actuels de conditionnalité		58
A.	La conditionnalité liée au temps	58
1.	La conditionnalité <i>ex ante</i>	58
2.	La conditionnalité <i>ex post</i>	59
B.	La conditionnalité liée aux objectifs macroéconomiques	60
Paragraphe 2 : Une conditionnalité complémentaire et contraire à la logique solidaire des financements européens		61
A.	Une corrélation entre conditionnalité et solidarité.....	61
1.	Une solidarité nécessairement réciproque	62
2.	Un mode de gouvernance efficace	62
B.	Une incompatibilité de la conditionnalité avec la solidarité.....	63
1.	Une confusion entre fonction d'allocation et fonction de stabilisation.....	64
2.	Une conditionnalité toujours plus rigoureuse	65

DEUXIÈME PARTIE : LA CONDITIONNALITÉ LIÉE AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT, UNE PROPOSITION AMBITIEUSE.....67

CHAPITRE 1 : UNE ALTERNATIVE AUX INSUFFISANCES DES MÉCANISMES ACTUELS DE PROTECTION DE L'ÉTAT DE DROIT67

Section 1 : L'inadéquation des mécanismes de protection de l'État de droit		68
Paragraphe 1 : Les défaillances des mécanismes préventifs.....		68
A.	L'échec du « <i>nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit</i> » adopté par la Commission européenne.....	68
1.	La procédure de sauvegarde de l'État de droit adoptée le 11 mars 2014	68
2.	L'ineffectivité de la procédure de sauvegarde de l'État de droit dans la pratique.....	70
B.	Les difficultés du mécanisme préventif de l'article 7, paragraphe 1, du TUE .71	
1.	L'introduction d'un volet préventif.....	71
2.	L'insuffisance du mécanisme de l'article 7, paragraphe 1, du TUE.....	72
Paragraphe 2 : Les défaillances des voies politique et juridictionnelle		73
A.	Le mécanisme coercitif de l'article 7, paragraphe 2, du TUE	73
1.	La lourdeur des conditions de mise en œuvre.....	74

2.	L'issue incertaine de la sanction politique.....	75
B.	L'efficacité relative du recours en manquement.....	76
1.	Les limites de l'article 2 du TUE et de la Charte des droits fondamentaux .	76
2.	Les résultats mitigés du recours en manquement dans la jurisprudence	78
Section 2 : La conditionnalité rattachée au respect de l'État de droit en réponse à la crise constitutionnelle		80
Paragraphe 1 : La nécessité d'une conditionnalité liée au respect de l'État de droit ...		80
A.	Les origines de la clause de conditionnalité liée à l'État de droit.....	81
1.	L'efficacité de la conditionnalité dans les précédentes périodes de programmation.....	81
2.	L'émergence d'une nouvelle conditionnalité pour la période 2021-2027....	82
B.	La proposition de la Commission européenne du 2 mai 2018.....	83
1.	Le respect de l'État de droit essentiel à une gestion efficace des financements de l'Union européenne	83
2.	La mise en place d'un dispositif contre les risques financiers liés à des défaillances généralisées de l'État de droit	84
Paragraphe 2 : L'efficacité de la sanction budgétaire.....		85
A.	La sanction budgétaire sur le court terme.....	86
B.	La sanction budgétaire sur le long terme.....	87
CHAPITRE 2 : LA CONTRE-PRODUCTIVITÉ DU DISPOSITIF PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION ET L'ÉMERGENCE D'AUTRES PROPOSITIONS.....		89
Section 1 : L'avenir compromis du projet européen		89
Paragraphe 1 : La mise à mal de la cohésion politique de l'Union européenne		89
A.	Les positions hétéroclites des acteurs politiques	89
1.	La division des institutions européennes	90
2.	La division des États membres.....	91
B.	La menace pour l'unité politique de l'Union européenne	92
1.	Le clivage entre États membres contributeurs et bénéficiaires des fonds	92
2.	Le renforcement du pouvoir des gouvernements populistes en place.....	94
Paragraphe 2 : Une mise à mal de la cohésion économique et sociale de l'Union européenne		95
A.	Un impact économique négatif.....	95
1.	Une sanction pour les régions les moins développées contraire à l'esprit des traités.....	95
2.	De potentielles pertes économiques indésirables.....	97
B.	Un impact social négatif.....	98

1. Une tentative lacunaire de protection des citoyens européens.....	98
2. Des risques pour les droits des citoyens européens, victimes par ricochet de la proposition	99
Section 2 : L'émergence d'autres options pour pallier la crise de l'État de droit	100
Paragraphe 1 : Les alternatives juridictionnelles pour faire respecter l'État de droit.	100
A. Un début de réponse dans la jurisprudence récente de la Cour de justice.....	101
1. La jurisprudence <i>Associação Sindical dos Juizes Portugueses</i>	101
2. La jurisprudence <i>LM</i>	103
B. Les éventuelles solutions dans les voies de recours existantes.....	104
1. L'utilisation du recours en manquement	105
2. La proposition d'une nouvelle procédure d'infraction.....	106
Paragraphe 2 : Les alternatives institutionnelles pour faire respecter l'État de droit.	107
A. Le Pacte pour la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux proposé par le Parlement européen	107
B. Les propositions issues de la doctrine	108
1. Le renforcement des pouvoirs de l'Agence des droits fondamentaux	108
2. La création d'une « <i>Commission de Copenhague</i> »	109
CONCLUSION GÉNÉRALE	112
ANNEXE	115
I. Cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020	115
II. Les Fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020	115
1. Total des allocations UE de la politique de cohésion 2014-2020 (millions d'euros, prix courants).....	115
2. Total des allocations FEADER 2014-2020 (unité eur, prix courants).....	116
3. Ressources globales par État membre pour les fonds européens pour les affaires maritimes et de la pêche pour la période 2014-2020	116
BIBLIOGRAPHIE	117
I. Ouvrages généraux.....	117
II. Ouvrages spécialisés	117
III. Autres ouvrages	117
IV. Articles, contributions et actes de colloque.....	118
V. Documents officiels	120
VI. Interviews	120
LISTE DES JURISPRUDENCES	121

I. Jurisprudence nationale	121
II. Jurisprudence de la CEDH	121
III. Jurisprudence de la CJCE / CJUE.....	121
IV. Conclusions des avocats généraux de la CJUE	123
TABLE DES MATIÈRES.....	124