



PANTHÉON-ASSAS
UNIVERSITÉ
PARIS

BANQUE DES MEMOIRES

**Master de Droit et contentieux de l'Union européenne
Dirigé par Monsieur le Professeur Fabrice Picod
2022**

***La conditionnalité du versement des fonds
européen au respect de l'Etat de droit
Règlement 2020/2092 dit « Conditionnalité Etat de droit »***

Salomé Cohen

Sous la direction de Monsieur le Professeur Francesco Martucci

L'université Paris II Panthéon-Assas n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires de recherche ; elles doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je remercie très sincèrement Monsieur le Professeur Francesco Martucci pour m'avoir partagé sa vision futuriste de ce sujet et pour avoir accepté de me diriger. Son aide, ses conseils et orientations, et sa disponibilité à mon égard m'ont été très utiles.

Je remercie également l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master Droit et contentieux de l'Union européenne pour la richesse et la diversité des cours proposés.

Enfin, mes derniers remerciements vont aux personnes ayant pris le soin et le temps de relire ce mémoire.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

Aff. : affaire

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

R.D.L.F. : Revue des droits et libertés fondamentaux

RTD Eur. : Revue trimestrielle de Droit européen

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

VerfBlog : Verfassungsblog

SOMMAIRE

PARTIE 1

LA CONSECRATION INEDITE D'UN MECANISME DE CONDITIONNALITE BUDGETAIRE AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

Chapitre 1 : La singularité de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit

Section 1 : Le caractère circonscrit du dispositif budgétaire

Section 2 : Le caractère innovant du dispositif budgétaire

Chapitre 2 : L'adéquation de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit

Section 1 : Un instrument principalement adapté pour la protection du budget et des intérêts financiers de l'Union

Section 2 : Un instrument exploité pour sanctionner les violations des principes de l'État de droit

PARTIE 2

LA MISE EN PERSPECTIVE D'UN MECANISME DISCUTE DE CONDITIONNALITE BUDGETAIRE AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

Chapitre 1 – La légalité douteuse du Règlement

Section 1 : Une incompétence alléguée de l'Union pour adopter le Règlement

Section 2 : Une ambiguïté prétendue du sens et de la portée du Règlement

Chapitre 2 – L'efficacité incertaine du règlement

Section 1 : Une application ralentie par des résistances nationales

Section 2 : Une application paralysée par l'action éparse des institutions européennes

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'instrument pour la relance *Next Generation EU* et son paquet législatif sera analysé comme « *le moment hamiltonien de l'Europe¹ ou comme l'espoir (ou la crainte) dissipé de basculement fédéral de l'intégration européenne. Si les effets exacts de ce dispositif sur la reprise économique et sur la destinée de l'Europe ne sont encore ni connus ni prévisibles, son existence même constitue une avancée considérable de la construction européenne. Il s'agit d'une matérialisation significative de la solidarité entre États membres et d'une mutualisation bienvenue des efforts pour sortir de la crise* »². Le budget de l'Union européenne, dans lequel s'inscrit désormais *Next Generation EU*, « *est l'un des principaux instruments pour exprimer le principe de solidarité, l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union fondé sur la confiance mutuelle entre les États membres à l'égard d'une utilisation responsable des ressources communes du budget de l'Union. Or cette confiance mutuelle repose elle-même sur l'engagement de chacun des États membres de se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union et de respecter de manière continue les valeurs que contient l'article 2 du Traité UE, parmi lesquelles figure la valeur de l'Etat de droit* »³.

C'est dans cette logique que s'inscrit le règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union⁴. En vertu de son article premier, il établit « *les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation de l'Etat de droit dans un Etat membre* »⁵. Il est donc à la croisée entre deux notions : l'Etat de droit et le budget de l'Union. L'Etat de droit est défini par le Règlement comme « *la valeur de l'Union consacrée à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (...) qui recouvre le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique,*

¹ A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : “where there is a political will, there is a legal way?” », *RDT Eur.*, Dalloz, 2021, p. 527. Voir aussi cité par cet auteur: A. STEINBACH, « The Next Generation EU - Are we having a Hamiltonian moment ? », *Eulawlive weekend* ed. n° 23, 27 June 2020, p. 2 ; N. KIRST, “Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?”, *European Papers*, vol. 6, 2021, p. 101. Voir aussi cite par cet auteur: T. GRZEGORZ, « A Hamiltonian Moment for the European Union », *The Warsaw Institute Review* warsawinstitute.org, 2020

² A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : “where there is a political will, there is a legal way?” », *op. cit.*, p. 527.

³ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, C(2022) 1382 final.

⁴ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

⁵ Article 1^{er} Règlement 2020/2092.

d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi »⁶. Le budget de l'Union n'est, quant à lui, pas défini par le Règlement. En vertu de l'article 310 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et de l'article 1^{er} du Règlement financier du 21 décembre 1977, le budget se définit comme « l'acte qui prévoit et autorise préalablement, chaque année, les recettes et les dépenses prévisibles »⁷.

Un constat s'impose : celui d'« un lien manifeste entre le respect de l'Etat de droit et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière »⁸. La matérialisation du lien entre ces deux notions par le Règlement constitue la conditionnalité. En effet, les fonds alloués dans le cadre du budget ne seront octroyés que si les principes de l'Etat de droit sont respectés. Cette conditionnalité est « une politique de linkage qui consiste à lier la politique économique d'un Etat avec un autre pour l'octroi par ce pays de concessions politiques ou économiques »⁹. Elle se conçoit de deux façons : positivement, dans une logique incitative via un ensemble de politiques préventives, ou négativement dans une logique de sanction. Le présent mécanisme s'apparente ainsi à un mécanisme de conditionnalité politique négatif.

L'adoption du Règlement s'inscrit dans un contexte de nécessité de protection de l'Etat de droit au sein de l'Union (**Section 1**), et s'est produite dans le cadre des négociations relatives au plan de relance économique à la suite de la crise sanitaire (**Section 2**). C'est dans ce contexte que fut adopté un mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect des principes de l'Etat de droit (**Section 3**).

⁶ Article 2 a) Règlement 2020/2092.

⁷ Article 1^{er} Règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes.

⁸ Considérant 13 Règlement 2020/2092.

⁹ O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan », *Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'homme*, Working Paper 2006/03, pp. 1-27. Voir aussi cité par cet auteur : T. WILDE d'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Thèse, UCL, p.359.

Section 1 : Le contexte d'adoption du Règlement marqué par une nécessaire protection de l'État de droit au sein de l'Union

Des précisions s'imposent quant à la notion d'Etat de droit (§1) et aux instruments existants de sa protection dans l'Union européenne (§2), afin de comprendre les limites de ces derniers qui ont conduit à la création de l'instrument étudié (§3).

§1 : La notion d'État de droit en droit de l'Union

Le Règlement étudié définit l'Etat de droit comme exigeant que « *toutes les autorités publiques agissent dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs que sont la démocratie et le respect des droits fondamentaux, consacrées dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et d'autres instruments applicables, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales* »¹⁰. Il rappelle également que l'Etat de droit requiert en particulier que soient respectés, « *les principes de légalité*¹¹, supposant l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, de sécurité juridique¹², d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif¹³, d'une protection juridictionnelle effective, incluant l'accès à la justice par des juridictions indépendantes et impartiales¹⁴, et de séparation des pouvoirs¹⁵ ». La Commission européenne pour la démocratie par le Droit (la Commission de Venise) qui évalue la situation de l'Etat de droit en Europe, dégage notamment des éléments permettant de saisir cette notion¹⁶.

Dans le cadre de l'Union européenne, cette notion d'Etat de droit figure pour la première fois dans l'Acte unique européen. Elle fut ensuite consacrée en tant que principe par le Traité d'Amsterdam et en tant que valeur par le Traité de Lisbonne. En effet, l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que « *L'Union est fondée sur les valeurs de*

¹⁰ Considérant 3 Règlement 2020/2092.

¹¹ CJCE, 29 avril 2004, *Commission c. CAS Succhi di Frutta SpA*, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, pt. 63.

¹² CJCE, 12 novembre 1981, *Amministrazione delle finanze dello Stato v Srl Meridionale Industria Salumi and others*, aff. jtes. 212 à 217/80, ECLI:EU:C:1981:270, pt. 10.

¹³ CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c. Commission*, aff. jtes. 46/87 et 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, pt. 19.

¹⁴ CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses contre Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pt. 31, 40 et 41 ; CJUE, 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality*, dit « *Défaillances du système judiciaire* », C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, pts. 63 à 67.

¹⁵ CJUE, 10 novembre 2016, *Ruslanas Kovalkovas*, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, pt. 36 ; CJUE, 10 novembre 2016, *Krzysztof Marek Poltorak*, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, pt. 35 ; CJUE, 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, pt. 58.

¹⁶ Liste des critères de l'Etat de droit adopté par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) à sa 106ème session plénière, 18 mars 2016 (CDL-AD(2016)007-f).

respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Ainsi, la mise en parallèle de cet article avec l'article 49 TUE permet de comprendre que le respect de l'État de droit constitue plus qu'une simple valeur de l'Union : c'est aussi une condition nécessaire pour qu'un État adhère à l'Union. Néanmoins, en raison de la nature même du système juridiquement intégré de l'Union, cette condition d'adhésion doit être respectée même après l'adhésion. En effet, selon la Cour de justice, le principe de confiance mutuelle n'est opérant que si chaque État respecte l'État de droit. Ainsi, « *la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et donc dans le respect du droit de l'UE qui les met en œuvre* »¹⁷.

L'État de droit démocratique, dans sa version traditionnelle, repose sur une contradiction plutôt qu'une complémentarité entre les valeurs : il existe en effet une tension entre la démocratie et les droits fondamentaux que l'État de droit tente de résoudre. Ainsi, les pays qui s'affranchissent du modèle classique de démocratie libérale considèrent que les libertés fondamentales doivent être démocratiquement définies et non juridiquement par une « *élite des incarnés* »¹⁸. C'est pour cela que Carl Schmitt a pu définir la démocratie illibérale comme une « *pure démocratie* » dans le sens d'une démocratie immédiate et identitaire au sein de laquelle le leader incarne le peuple dans lequel il se reconnaît¹⁹.

Au sein de l'Union, la dérive de certaines démocraties européennes vers l'illibéralisme a amorcé le combat pour l'État de droit : « *gardienne des Traités, et donc du principe fondamental de respect de l'État de droit, la Commission européenne a entamé depuis plusieurs années un bras de fer avec ceux qui portent ces dérives autoritaires* »²⁰.

¹⁷ CJUE, Ass. Plén., avis, 18 décembre 2014, *Avis 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454.

¹⁸ O. JOUANJAN, « L'État de droit démocratique », *Jus Politicum*, n°22.

¹⁹ *Ibid.* Voir aussi cité par cet auteur : C. SCHMITT, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993.

²⁰ « État de droit: chronologie du conflit entre l'Union européenne, la Pologne et la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

§2 : Les instruments européens de protection de l'État de droit dans l'Union européenne

Le Règlement rappelle que « l'Union a mis au point un éventail d'instruments et de processus qui promeuvent l'État de droit et son application »²¹.

En premier lieu, plusieurs mécanismes permettent aujourd'hui d'assurer la promotion de l'État de droit et la prévention des problèmes au sein de l'Union européenne²². Il existe ainsi le mécanisme européen de protection de l'État de droit qui constitue un cycle annuel consacrant un dialogue et un échange d'informations entre les États membres et les institutions ; le tableau de bord de la justice dans l'Union qui consiste en un rapport annuel fournissant des données comparables sur l'indépendance, la qualité et l'efficacité des systèmes de justice nationaux ; le semestre européen en tant que processus annuel débouchant sur des recommandations par pays concernant des questions macroéconomiques et structurelles, y compris les systèmes de justice et la lutte contre la corruption ; le mécanisme de coopération et de vérification qui assure un suivi régulier et des rapports sur les progrès accomplis en Roumanie et en Bulgarie pour atteindre les objectifs fixés s'agissant de la réforme du système judiciaire et de la corruption ; les mécanismes de soutien financiers à la société civile, aux réseaux et aux projets et les mécanismes de soutien technique et financier aux réformes structurelles au sein des États membres. L'Union européenne dispose également d'un cadre pour l'État de droit qui constitue un outil d'alerte rapide adopté par la Commission en mars 2014, lui permettant d'engager un dialogue avec un État membre en coopération avec la Commission de Venise²³. La Commission prend également des communications permettant d'orienter les États membres²⁴.

En second lieu, lorsqu'elle constate une violation des principes de l'État de droit au sein des États membres, l'Union dispose de plusieurs « voies » coercitives afin de sanctionner cette violation.

D'une part, la *voie politique* de l'article 7 TUE permet de faire sanctionner les violations des valeurs inscrites à l'article 2 TUE. Il se compose d'un mécanisme préventif (alinéa 1) qui

²¹ Considérant 14 Règlement 2020/2092.

²² Fiche d'information de la Commission européenne, Rapport 2021 sur l'État de droit : boîte à outils, 20 juillet 2021.

²³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit*, COM (2014) 158 final du 11.03.2014.

²⁴ Communication de la Commission européenne « Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'UE », COM (2019) 163 final du 3.4.2019 ; Communication « Renforcement de l'État de droit au sein de l'UE – Plan d'Action », COM (2019) 324 final du 17.7.2019 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport 2021 sur l'état de droit, La situation de l'état de droit dans l'Union européenne, Com (2021) 700 final, 20/7/2021.

permet au Conseil de l'Union de constater un « *risque clair de violation grave des valeurs* » à la majorité des 4/5, et d'un mécanisme répressif (alinéa 2) qui permet au Conseil européen de prendre des mesures en cas de « *violation grave et persistance* » des valeurs visées à l'article 2 TUE. Ces mesures permettent de « *suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil* » (alinéa 3).

D'autre part, l'Union dispose également d'une *voie juridique* matérialisée par les articles 258 à 260 TFUE. Les valeurs de l'article 2 TUE étant déjuridictionnalisées, la Cour de justice a cherché à leur trouver un fondement juridique pour assurer leur protection. En effet, elles ne présentent pas la densité normative suffisante pour que leur violation soit constatée juridictionnellement. Néanmoins, cette disposition va s'avérer être « *la disposition matricielle dont la substance est juridiquement matérialisée par les droits et principes fondamentaux* »²⁵. Ainsi, la Cour a considéré dans un arrêt *Association syndicale des juges portugais*, que l'article 19 TFUE concrétise la valeur de l'Etat de droit consacrée à l'article 2 TUE²⁶. Cet article dispose que « *La Cour de justice de l'Union européenne (...) assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. 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* ». Or, la Cour considère que la protection juridictionnelle effective issue de cet article, comprend l'indépendance des juges qui est elle-même comprise dans la notion d'Etat de droit. Elle a renforcé cette idée en considérant que l'autorité judiciaire doit s'abstenir de donner suite au mandat d'arrêt européen si elle estime que la personne risquerait de subir une violation de son droit à un tribunal indépendant et à un procès équitable, en raison de défaillances susceptibles d'affecter l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'Etat membre d'émission²⁷.

§3 : La difficile mise en œuvre des instruments de protection face aux atteintes récentes à l'État de droit

Des atteintes à l'Etat de droit commises par Etats membres de l'Union ont mis en lumière les limites des mécanismes existants de protection des principes de l'Etat de droit.

²⁵ F. MARTUCCI, « La Pologne et le respect de l'État de droit : quelques réflexions suscitées par la décision K 3/21 du Tribunal constitutionnel polonais », *Le club des juristes*, 2021.

²⁶ CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, préc., pts. 31, 40 et 41.

²⁷ CJUE, 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality*, dit « *Défaillances du système judiciaire* », C-216/18 PPU, préc., pts. 63 à 67.

Dans un rapport récent²⁸, la Commission de Venise a constaté des manquements à la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux dans presque tous les Etats membres durant la pandémie. Considérant le contexte extraordinaire de la crise sanitaire, les manquements commis pendant cette période ne seront pas abordés ici. La Commission européenne, quant à elle, fait part de préoccupations dans certains Etats membres s'agissant des systèmes judiciaires, des cadres de lutte contre la corruption, de la liberté et du pluralisme des médias et de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions²⁹. S'il y a des atteintes à l'Etat de droit dans les Etats membres de l'Union européenne susceptibles d'être sanctionnées (A), seules certaines s'avèrent véritablement sanctionnées (B).

A. Les atteintes « sanctionnables »

Les atteintes dites « sanctionnables » aux principes de l'Etat de droit constituent ici, des atteintes qui n'ont pas été juridiquement sanctionnées, soit en raison de leur faible portée, soit en raison de leur correction. Néanmoins, elles témoignent de la conduite d'un combat pour l'Etat de droit au sein de l'Union qui commence dans les années 2000.

En 2000, l'Autriche avait formé un gouvernement associant conservateurs et populistes de droite. Le leader Jörg Haider était connu pour ses propos révisionnistes, xénophobes et eurosceptiques. C'est ainsi que le Conseil de l'Union a proposé des mesures diplomatiques de sanction. Néanmoins, la nouvelle coalition gouvernementale s'est ensuite engagée à inscrire son action dans le respect des principes garantis par les Traités et les sanctions prises se sont levées en septembre 2000³⁰. C'est à la suite de cette crise, qu'a été introduit le mécanisme de suspension des droits de vote au Conseil pour l'Etat membre coupable de violations de l'Etat de droit à l'Article 7 TUE, à l'occasion du Traité de Nice.

Avant d'entrer dans l'Union, la Bulgarie a également poursuivi une politique de détérioration du respect des principes de l'Etat de droit en menant des réformes de son système judiciaire dans les années 2000, ce qui lui a valu l'attention très particulière de la

²⁸ Rapport intérimaire de la Commission de Venise sur les mesures prises dans les Etats membres de l'UE à la suite de la crise de la Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux, 8-9 octobre 2020.

²⁹ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Etat de droit 2021: dans son rapport, l'UE relève des évolutions positives mais signale aussi des préoccupations graves », 20 juillet 2021.

³⁰ Rapport d'information du Sénat, *L'Etat de droit dans l'Union européenne*, « D. Des atteintes ciblées contre l'Etat de droit dans d'autres Etats membres », 20 mai 2022.

Commission de Venise³¹. Plus tard, des manifestations contre la corruption en juillet 2020 ont donné lieu à une résolution du Parlement européen s'inquiétant de la situation dans le pays³².

A Malte, des réformes de la justice, des révisions constitutionnelles sur la séparation des pouvoirs, ainsi que des atteintes à la liberté des médias révélées par l'assassinat d'une journaliste et l'absence d'enquête de police après les révélations concernant les *Panama Papers* ont également affecté l'Etat de droit dans le pays³³. Plusieurs résolutions ont été prises par le Parlement européen³⁴. Après une menace de déclenchement de la procédure de l'article 7 TUE, le nouveau premier ministre maltais s'est engagé à améliorer la situation.

En Roumanie, de nombreuses réformes judiciaires et révisions constitutionnelles ont également inquiété les institutions³⁵. Des manifestations pour lutter contre la corruption et en faveur de l'Etat de droit violemment réprimées ont également donné lieu à une résolution du Parlement européen considérant que la refonte de la législation risquait de saper structurellement l'indépendance du système judiciaire et sa capacité à lutter efficacement contre la corruption³⁶. Le gouvernement roumain s'est néanmoins engagé à ne pas poursuivre ces réformes judiciaires controversées.

³¹ Avis de la Commission de Venise : 202/2002 - Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie ; 246/2003 - Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie ; 515/2009 - Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie ; 591/2010 - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale de la Bulgarie ; 816/2015 - Projet d'amendements à la Constitution de la Bulgarie relatifs au système judiciaire ; 855/2016 - Bulgarie - Avis sur la Loi sur le système judiciaire ; 968/2019 - Bulgarie - Projet d'amendements au code de procédure pénale concernant les enquêtes sur les plus hauts magistrats.

³² Résolution du Parlement européen du 8 octobre 2020 sur l'état de droit et les droits fondamentaux en Bulgarie.

³³ Avis de la Commission de Venise : 920/2018 - Projet d'avis sur le projet de loi sur l'égalité et sur le projet de loi sur les droits de l'homme et l'égalité ; 940/2018 - Arrangements constitutionnels et séparation des pouvoirs et indépendance du pouvoir judiciaire et des organes de la sécurité publique ; 1034/2021 - Avis urgent sur la réforme des exigences en matière de procès équitable liées aux sanctions administratives substantielles.

³⁴ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2017 sur la situation de l'Etat de droit et de la démocratie en Pologne.

³⁵ Avis de la Commission de Venise : 1036/2021 - Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire ; 44/1997 - Loi sur la restructuration des ministères de Roumanie ; 169/2001 - Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie ; 370/2006 - Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie ; 685/2012 - Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi no 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi no 3/2000 sur l'organisation d'un référendum ; 924/2018 - Roumanie - Avis sur les projets d'amendements de la Loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la Loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la Loi n° 317/2004 sur le Conseil de la magistrature ; 950/2019 - Roumanie - Avis sur l'ordonnance d'urgence (EGO 7 2019) concernant les amendements de la Loi sur la Justice ; 1036/2021 - Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du pouvoir judiciaire.

³⁶ Résolution du Parlement européen du 13 novembre 2018 sur l'Etat de droit en Roumanie.

En Slovaquie, une résolution du Parlement européen a également mis en lumière l'atteinte à l'indépendance et au pluralisme des médias après l'assassinat d'un journaliste³⁷.

En Slovénie, le premier ministre a annoncé mener une « guerre » contre les médias et projette de largement les réformer³⁸.

Enfin, les Pays-Bas ont également attiré l'attention de la Commission de Venise³⁹.

B. Les atteintes « sanctionnées »

Les atteintes dites « sanctionnées » reflètent les violations plus marquées des principes de l'Etat de droit par la Hongrie et la Pologne. Au pouvoir depuis 2010 en Hongrie et 2015 en Pologne, les partis nationaux-conservateurs de Viktor Orbán (Fidesz) et Jarosław Kaczyński (PiS - Droit et justice) ont introduit de nombreuses réformes affaiblissant l'Etat de droit dans leurs pays⁴⁰.

La Pologne a mené des réformes concernant l'indépendance de la presse⁴¹ et la justice⁴². La réforme sur le fonctionnement du Tribunal constitutionnel a inquiété les institutions de sorte que le mécanisme de sauvegarde de l'Etat de droit est enclenché le 13 janvier 2016. De plus, le Parlement européen a voté une résolution en avril 2016⁴³, la Commission européenne⁴⁴ et la Commission de Venise⁴⁵ ont également adopté plusieurs avis sur la situation de l'Etat de droit en Pologne dans le courant de l'année 2016. Le 15 juillet 2017, le gouvernement a présenté des projets de loi qui réforment le pouvoir judiciaire en attribuant au ministre de la Justice le pouvoir de nommer et de révoquer les présidents de

³⁷ Résolution du Parlement européen du 28 mars 2019 sur l'Etat de droit et la lutte contre la corruption en Slovaquie et à Malte.

³⁸ Rapport d'information du Sénat, *L'Etat de droit dans l'Union européenne*, « D. Des atteintes ciblées contre l'Etat de droit dans d'autres Etats membres », 20 mai 2022.

³⁹ Avis de la Commission de Venise :1031/2021 – Avis sur la protection juridique des citoyens.

⁴⁰ « Etat de droit: chronologie du conflit entre l'Union européenne, la Pologne et la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

⁴¹ Loi polonaise du 31 décembre 2015 : confie au gouvernement le pouvoir de nomination et de révocation des dirigeants de la télévision et de la radio publiques.

⁴² Loi polonaise du 28 décembre 2015 : réforme le fonctionnement du Tribunal constitutionnel, introduisant le vote à la majorité qualifiée pour les décisions les plus importantes.

⁴³ Résolution du Parlement du 11 avril 2016 sur la situation de l'état de droit en Pologne.

⁴⁴ Avis de la Commission du 1^{er} juin 2016 sur la situation de l'Etat de droit en Pologne ; Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'Etat de droit en Pologne ; Recommandation (UE) 2017/146 de la Commission, du 21 décembre 2016 concernant l'Etat de droit en Pologne complétant la recommandation (UE) 2016/1374.

⁴⁵ Avis de la Commission de Venise : 860/2016 - Pologne - Loi sur le Tribunal constitutionnel ; 839/2016 - Pologne - Avis relatif à la Loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois ; 833/2015 - Questions constitutionnelles abordées dans des amendements à la Loi du 25 juin 2015 sur la Cour constitutionnelle de la Pologne.

tribunaux et en mettant un terme au mandat des membres du Conseil national de la magistrature pour confier au Parlement, dominé par le parti, le pouvoir de nommer ses remplaçants. Après une recommandation⁴⁶ restée sans réponse, la Commission engage une première procédure d'infraction contre la Pologne le 29 juillet 2017. Après l'adoption des réformes, la Commission⁴⁷, sur avis de la Commission de Venise⁴⁸, et sur recommandation du Conseil de l'Union,⁴⁹ demande au Conseil européen d'enclencher l'article 7 TUE à l'encontre de la Pologne, mais le veto de la Hongrie rend cette procédure inopérante. C'est la première fois que l'Union fait face à un déclenchement du « volet répressif » de la procédure d'infraction. Une autre réforme polonaise prévoyant la mise à la retraite des juges âgés de plus de 65 ans incite la Commission à engager une deuxième procédure d'infraction contre la Pologne le 2 juillet 2018. Ces deux procédures d'infraction conduisent le gouvernement polonais à reformer les dispositions contestées. En 2019, sur avis de la Commission de Venise⁵⁰, la Commission déclenche une troisième et une quatrième procédure d'infraction respectivement les 3 avril et 29 avril 2019 en raison de nouvelles réformes judiciaires sur le régime disciplinaire des juges polonais. Enfin, une cinquième procédure d'infraction est déclenchée contre la Pologne le 15 juillet 2021 en raison des résolutions anti-LGBT prises dans le pays.

L'ineffectivité de cette procédure a conduit la Commission à ouvrir une série de recours en manquement contre la Pologne. Après avoir amorcé le principe de concrétisation de la valeur de l'Etat de droit dans l'article 19 TUE⁵¹, la Cour de justice condamne tout d'abord la Pologne pour ses dispositions relatives à l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême en ce qu'elles violent les principes d'inamovibilité des juges et d'indépendance de la justice⁵². Elle la condamne également pour les modifications

⁴⁶ Recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146.

⁴⁷ Recommandation (UE) 2018/103 de la Commission, du 20 décembre 2017, concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 et (UE) 2017/1520.

⁴⁸ Avis de la Commission de Venise : 904/2017 - Pologne - Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de la Justice; sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires. ; 892/2017 - Pologne - Avis sur la loi relative au Ministère public, telle que modifiée.

⁴⁹ Proposition de décision du Conseil du 20 décembre 2017 concernant l'état de droit en Pologne au titre de l'Article 7 TUE.

⁵⁰ Avis de la Commission de Venise : 977/2020 – Pologne – Avis urgent sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois en Pologne ; 977 / 2019 – Pologne – Avis urgent sur les modifications de la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, de la Loi sur la Cour suprême et des certaines autres lois.

⁵¹ CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, préc., pts. 31, 40 et 41.

⁵² CJUE, 24 juin 2019, *Commission européenne c. République de Pologne*, dit « *Indépendance de la Cour Supreme* » aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pt. 52.

successives de la loi sur le Conseil national de la magistrature ayant pour effet de supprimer le contrôle juridictionnel effectif des décisions de ce dernier présentant au président de la République des candidats aux fonctions de juge à la Cour suprême⁵³, ainsi que pour le régime disciplinaire de ses juges⁵⁴. Elle a également répondu à des questions préjudicielles considérant premièrement, que la juridiction de renvoi doit vérifier l'indépendance de la nouvelle chambre disciplinaire de la Cour suprême polonaise afin de déterminer si cette instance peut connaître des litiges relatifs à la mise à la retraite des juges ou si de tels litiges doivent être examinés par une autre juridiction répondant à cette exigence d'indépendance⁵⁵, deuxièmement qu'il est interdit aux Etats membres de réduire le niveau de protection de l'indépendance de la justice sans violer l'article 2 TUE⁵⁶ et enfin, qu'une juridiction est recevable à contester l'indépendance de sa propre formation⁵⁷. Récemment, la Cour a également considéré, s'agissant d'un juge polonais, que le simple fait qu'il ait été nommé à une époque où la Pologne ne constituait pas encore un régime démocratique, ne remet pas en cause son indépendance et son impartialité⁵⁸. L'affront de la Pologne à l'Etat de droit ne s'est pas arrêté là puisque le Tribunal constitutionnel polonais a déclaré dans un arrêt récent, l'incompatibilité avec la Constitution polonaise de la valeur de l'Etat de droit consacrée par l'article 2 TUE et du principe de protection juridictionnelle effective garanti par l'article 19 TUE, tels qu'ils ont été interprétés par la Cour de justice⁵⁹, ainsi que l'incompatibilité de la Convention européenne des Droits de l'Homme incompatible avec la Constitution polonaise dans un arrêt ultérieur⁶⁰. L'affirmation du Tribunal polonais selon laquelle ces décisions s'inscrivent dans la lignée des jurisprudences constitutionnelles nationales qui ont remis en cause la primauté du droit de l'Union en raison de l'atteinte à leur identité nationale est « *l'expression d'une stratégie assumée de la part du gouvernement qui l'a sollicitée* »⁶¹, alors que le véritable point du problème se situe au niveau de l'Etat de droit.

⁵³ CJUE, 2 mars 2021, *A.B. et autres*, dit « *Nomination des juges à la Cour Suprême* », aff. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

⁵⁴ CJUE, 15 juillet 2021, *Commission européenne c. République de Pologne*, dit « *Régime disciplinaire des juges* », aff. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁵⁵ CJUE, 19 novembre 2019, *A. K.*, dit « *Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour Suprême* », aff. jt. C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

⁵⁶ CJUE, 20 avril 2021, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, aff. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

⁵⁷ CJUE, 16 novembre 2021, *WB et autres*, aff. jt. C-748/19 à C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

⁵⁸ CJUE, 29 mars 2022, *BN et autres*, aff. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

⁵⁹ Tribunal constitutionnel polonais, 7 octobre 2021.

⁶⁰ Tribunal constitutionnel polonais, 24 novembre 2021.

⁶¹ E. MAURICE, E. MALIVERT, A. PASTUREL, « L'Etat de droit en Pologne ou la fausse querelle de la primauté du droit européen », *Questions d'Europe*, n°615, Fondation Robert Schuman, 2021, p. 2.

S'agissant de la Hongrie, à la suite des élections législatives hongroises de 2010, le gouvernement entreprend des réformes sur l'indépendance de la justice⁶² et la liberté de la presse⁶³, qui intéresse la Commission de Venise⁶⁴, et inquiète les institutions européennes. Sur l'indépendance de la banque centrale⁶⁵, le Fonds Monétaire International a décidé de suspendre le projet de crédit financier envisagé par la Hongrie afin que ce dernier révise sa loi sur la Banque centrale hongroise et sur la séparation des pouvoirs dans la Constitution⁶⁶. A la suite de ces réformes et d'avis de la Commission de Venise⁶⁷, la Commission européenne a adressé des mises en demeure à la Hongrie sur un éventuel déclenchement de la procédure d'infraction le 17 janvier 2021. Après des mesures prises par le Parlement hongrois pour mettre sa législation en conformité avec le droit de l'Union européenne, l'exécutif européen a clos sa procédure d'infraction.

De 2017 à 2021, de nouvelles réformes préoccupent la Commission de Venise⁶⁸ et les institutions européennes. Une première procédure d'infraction a été lancée le 26 avril 2017

⁶² Loi du 12 décembre 2011 sur la justice : prévoit l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges de 70 à 62 ans.

⁶³ Loi du 21 décembre 2010 sur les médias : prévoit des amendes pouvant atteindre 730 000 euros pour les chaînes de télévision et de radio qui porteraient atteinte à l'intérêt public, à l'ordre public ou à la morale ; attribue en outre à une autorité composée de membres du parti au pouvoir la fonction de contrôler le contenu des informations diffusées.

⁶⁴ Avis de la Commission de Venise : 798/2015 - Avis sur la loi CLXXV de 2010 sur les services des médias et des mass médias; la loi CIV de 2010 sur la liberté de la presse et règles fondamentales concernant le contenu des médias; et des lois fiscales relatives à la taxe progressive sur les revenus généraux.

⁶⁵ Deux projets de réforme de décembre 2011 : un sur l'indépendance de la Banque centrale hongroise, mise en cause par la fusion prévue avec un Comité monétaire dont les membres pourraient être limogés par le pouvoir législatif et un sur la politique fiscale.

⁶⁶ Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

⁶⁷ Avis de la Commission de Venise : 621/2011 - Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie ; 614/2011 - Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise ; 720/2013 - Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie ; 683/2012 - Avis sur les actes cardinaux sur le pouvoir judiciaire qui ont été modifiés à la suite de l'adoption de l'avis CLD-AD(2012)001 sur la Hongrie ; 672/2012 - Avis relatif à la Loi CXII de 2011 sur l'Autodétermination informationnelle et la Liberté d'Information de Hongrie ; 671/2012 - Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie ; 668/2012 - Avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du Parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des Procureurs et des autres agents du Parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du Parquet de la Hongrie ; 665/2012 - Avis sur la Loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie ; 664/2012 - Avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, confessions et communautés religieuses de Hongrie ; 663/2012 - Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie ; 662/2012 - Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie.

⁶⁸ Avis de la Commission de Venise : 943/2018 - Hongrie - Loi sur l'entrée en vigueur de la loi sur les cours administratives et quelques mesures transitoires ; 941/2018 - Hongrie - Avis joint concernant l'article 253 de la loi XLI du 20 juillet modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration ; 919/2018 - Hongrie - Avis sur la compatibilité du projet de paquet législatif «Stop Soros» du Gouvernement hongrois avec les normes internationales relatives aux droits de l'homme ; 891/2017 - Hongrie - Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national ; 889/2017 - Hongrie - Avis concernant le projet de Loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger. ; 1059/2021 - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de la loi

contre une loi sur l'enseignement supérieur qui vise à priver de licence d'exploitation certains établissements d'origine étrangère. La Cour de justice a estimé cette loi contraire aux dispositions de la Charte qui garantissent la liberté académique et la liberté d'entreprise⁶⁹. Une deuxième procédure est lancée le 13 juillet 2017 s'agissant d'une loi hongroise qui vise à contraindre les organisations non gouvernementales à déclarer leurs ressources financières qui proviennent de donateurs étrangers. Le 18 juin 2020, la Cour de justice condamne la Hongrie estimant que cette loi est contraire à la liberté de circulation des capitaux au sein de l'Union européenne⁷⁰. Une troisième procédure d'infraction est lancée le 18 février 2021 sur cette même loi. Néanmoins, le 20 avril 2021, le gouvernement hongrois l'abroge. Parallèlement à ces procédures enclenchées par la Commission, le Parlement vote une résolution le 17 mai 2017 demandant le lancement de la procédure prévue à l'article 7 TUE contre la Hongrie, en raison d'une « *grave détérioration de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux ces dernières années* »⁷¹. La Cour de justice a rejeté le recours de la Hongrie contre cette résolution du Parlement considérant que, lors du calcul des suffrages exprimés à l'occasion de l'adoption de cette résolution, le Parlement a, à juste titre, exclu la prise en compte des abstentions⁷². Cette procédure est allée jusqu'au vote au Conseil européen et a constitué ainsi la deuxième illustration dans l'histoire de l'Union du déclenchement du « volet répressif » de la procédure d'infraction. Au moment de la rédaction de ce travail, le Conseil n'a pas encore statué. L'unanimité néanmoins requise constitue un obstacle important puisque Varsovie et Budapest ont fait savoir qu'elles seraient solidaires l'une de l'autre au Conseil européen. La procédure est aujourd'hui dans l'impasse tandis qu'une quatrième procédure d'infraction est lancée le 15 juillet 2021 contre la loi interdisant la représentation et la promotion de l'homosexualité en Hongrie.

Parallèlement au blocage du à l'unanimité au Conseil pour le déclenchement du volet répressif de la procédure d'infraction, la Cour de justice a sanctionné la Hongrie notamment au regard de ses procédures relatives à l'octroi de la protection internationale et de retour des

LXXIX modifiant certaines lois pour la protection des enfants ; 1051/2021 - Avis sur les amendements à la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances et à la loi sur le commissaire aux droits fondamentaux telles qu'adoptées par le parlement hongrois en décembre 2020 ; 1050/2021 - Avis sur les amendements à la loi sur l'organisation et l'administration des tribunaux et à la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020 ; 1040/2021 - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements à la législation électorale ; 1035/2021 - Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement hongrois en décembre 2020 ; 1035/2021 - Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le parlement de la Hongrie en décembre 2020.

⁶⁹ CJUE, 6 octobre 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

⁷⁰ CJUE, 18 juin 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

⁷¹ Résolution du Parlement européen du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie.

⁷² CJUE, Gde ch., 3 juin 2021, *Hongrie c. Parlement européen*, C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426.

ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁷³. Néanmoins, la Cour constitutionnelle hongroise a ensuite invoqué une atteinte à l'identité et à la souveraineté hongroise, et notamment le droit de vivre dans une société avec des personnes qui partagent la même langue, les mêmes traditions religieuses et valeurs, et considère possible de mettre fin au manquement si cette « pureté » de la population hongroise n'est pas mise en cause⁷⁴.

C. *Les limites à l'efficacité des instruments*

L'exemple de la Pologne et la Hongrie illustre les limites de ces deux procédures de sanction des violations de l'Etat de droit : la procédure d'infraction, « *a pu être qualifiée d'arme nucléaire ce qui révèle sans doute qu'au-delà de son importance symbolique, est admise sa valeur tout au plus dissuasive, mais que sa mise en œuvre n'est plus réellement envisagée* »⁷⁵. De même, la procédure en manquement nécessite d'une part, que « *les valeurs de l'article 2 TUE se retrouvent dans d'autres dispositions du droit primaire, dans la Charte ou dans des actes de droit dérivé* » pour que leur violation puisse justifier l'activation d'un recours en manquement et d'autre part, de « *se trouver dans le champ d'application du droit de l'Union, et non dans une situation purement interne* »⁷⁶.

Ces mécanismes ont également été confrontés à une difficulté similaire : l'absence de pouvoir de coercition de l'Union sur les Etats membres : « *[L'Union] n'a pas d'infrastructure administrative, pas de pouvoir direct de coercition, pas d'armée et pas de police. Son unique instrument, sa seule arme, c'est le droit qu'elle fixe. En effet, à la différence d'un État fédéral, l'Union ne peut forcer un État à respecter ses règles* »⁷⁷. L'Union peut cependant contourner cette limite en suspendant les politiques européennes dont bénéficient les États récalcitrants. C'est là tout l'objet du règlement relatif au régime général de conditionnalité⁷⁸. Or la Hongrie et la Pologne sont des bénéficiaires importants des fonds européens. Dès lors, la menace de

⁷³ CJUE, 17 décembre 2020, *Commission c. Hongrie*, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029 : en particulier, la limitation de l'accès à la procédure de protection internationale, la rétention irrégulière des demandeurs de cette protection dans des zones de transit ainsi que la reconduite dans une zone frontalière de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, sans respecter les garanties entourant une procédure de retour, constituent des manquements au droit de l'Union.

⁷⁴ Cour constitutionnelle Hongroise, 10 décembre 2021.

⁷⁵ M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 11^{ème} éd., 2018, coll. Sirey Université p. 49.

⁷⁶ C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 7^{ème} éd., 2019, coll. Manuels p. 52.

⁷⁷ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *Revue de l'Union européenne*, Dalloz, 2022, p. 106. Voir aussi cité par cet auteur : W. HALLSTEIN, *Intervention dans le débat juridique sur le rapport Dehousse* (Priorité du droit communautaire sur le droit des États membres), Bruxelles, 17 juin 1965.

⁷⁸ Rapport d'information du Sénat, *L'Etat de droit dans l'Union européenne*, « C. Un nouveau dispositif de portée financière : la conditionnalité Etat de droit », 18 mars 2021.

les en priver pourrait être un « *substitut précieux à l'absence de pouvoir de coercition de l'Union européenne* »⁷⁹. Les négociations sur l'adoption du plan ont permis l'adoption de ce dispositif.

Section 2 : Le plan de relance économique comme fenêtre d'opportunité pour l'adoption du Règlement

La crise sanitaire débouchant sur une crise économique a contraint l'Union à édicter un plan de relance économique (§1). Or, ce dernier a également constitué l'opportunité pour les institutions d'instaurer le Règlement étudié (§2). C'est ainsi que la Covid-19 a pu être analysée comme « *un bouclier pour les violations à l'Etat de droit* »⁸⁰, ou encore comme une « *fenêtre d'opportunité* »⁸¹ dans le cadre financier pluriannuel.

§1 : L'adoption du plan de relance économique

Le plan de relance économique a été initié par le couple franco-allemand qui « *se montre à la hauteur des enjeux, en prenant l'initiative du 18 mai 2020 pour la relance européenne. L'Allemagne lève ainsi, enfin, le tabou d'une dette commune* »⁸². Cette initiative se matérialise par une proposition de la Commission européenne dans deux communications du 27 mai 2020 : dans la première⁸³, elle formule sa vision de la relance économique européenne face à la crise et dans la deuxième⁸⁴, elle lance l'idée d'exploiter pleinement le potentiel du budget de l'Union. Ainsi, le plan de relance se compose d'un instrument d'urgence européen pour la relance dénommé *Next Generation EU*, doté d'une enveloppe de 750 milliards d'euros qui permettra d'augmenter le budget de l'Union grâce à de nouveaux financements levés sur les marchés financiers et d'un cadre financier pluriannuel renforcé

⁷⁹ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *op. cit.*, p. 107-108.

⁸⁰ « Le Covid-19, nouveau « bouclier » pour les violations à l'État de droit ? », *Euractiv*, 28 janvier 2021.

⁸¹ E. BOS, K. KURZE, « On the adoption of the EU's new rule of law conditionality mechanism. The Covid-10 Crisis as a Window of Opportunity », *Centre international de formation Européenne*, 2021/1 n°392, p. 95.

⁸² A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : "where there is a political will, there is a legal way?" », *op. cit.*, p. 527.

⁸³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 mai 2020, *L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération*, COM(2020) 456 final.

⁸⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 27 mai 2020, *Le budget de l'Union : moteur du plan de relance pour l'Europe*, COM/2020/442 final.

pour la période 2021-2027 dans lequel elle propose de créer de nouveaux outils pour renforcer certains programmes nationaux. Le choix de la base juridique du plan de relance s'est porté sur l'article 122 TFUE qui consacre une clause de solidarité dans l'Union en lui accordant un pouvoir d'urgence conjoncturelle et un pouvoir d'assistance financière aux Etats membres confrontés à des difficultés sérieuses⁸⁵. Cet article constitue un instrument de gestion de crises comme le témoigne son utilisation lors de la crise des dettes souveraines pour fonder le nouveau Mécanisme européen de stabilité, lors de la crise migratoire pour instituer le dispositif d'aide d'urgence aux pays sous pression ou encore, lors de la crise sanitaire pour financer des besoins en équipement et matériels médicaux⁸⁶.

Subséquent, le Conseil de l'Union a exposé la forme, le champ d'application, le financement et l'allocation des fonds provenant de cet instrument dans une proposition ultérieure⁸⁷. C'est ainsi que le Parlement européen et le Conseil présentent leur première proposition de Règlement permettant à la Commission de lever des fonds et de les mettre à la disposition des Etats sous forme de prêts et de subventions⁸⁸. Néanmoins, l'adoption définitive du plan de relance a rencontré de multiples obstacles. Tout d'abord, a lieu une première confrontation des dirigeants au sujet de l'instrument du plan de relance lors de la réunion du Conseil européen de juillet 2020⁸⁹. En effet, les Etats dits « frugaux » ont cédé sur une attribution d'une aide financière pour obtenir en échange une baisse du montant des subventions et l'introduction d'une conditionnalité relative à l'usage des fonds. Les vingt-sept dirigeants de l'Union européenne se sont finalement accordés sur un plan de relance de 750 milliards d'euros laissant de côté, dans un premier temps, le Règlement étudié. Le Parlement européen a également tenté d'imposer son approbation au plan de relance dans une résolution du 23 juillet 2020⁹⁰. Il « *salue le fait que les chefs d'Etat et de gouvernement aient approuvé un fonds pour la relance visant à donner une impulsion à l'économie* » mais « *regrette que le Conseil européen ait considérablement affaibli les efforts de la Commission et du Parlement visant à garantir le respect de l'état de droit, des droits fondamentaux et de la démocratie* » et remet donc à l'ordre du jour la proposition de Règlement sur l'Etat de droit.

⁸⁵ A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : “where there is a political will, there is a legal way?” », *op. cit.*, p. 531.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 531.

⁸⁷ Proposition de règlement du Conseil du 28 mai 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19, COM/2020/441 final/2.

⁸⁸ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 28 mai 2020 établissant une facilité pour la reprise et la résilience, *op. cit.*

⁸⁹ Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020.

⁹⁰ Résolution du Parlement européen du 23 juillet 2020 sur les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020.

A l'occasion de la réunion du Conseil européen de décembre 2020⁹¹, la Hongrie et la Pologne s'opposent au texte convenu par les colégislateurs. Même s'ils ne peuvent opposer leur veto à l'adoption du Règlement établissant une conditionnalité budgétaire au respect de l'Etat de droit compte tenu de la base juridique qui n'en requiert qu'une majorité qualifiée pour être adopté, ils menacent de s'opposer à l'adoption du cadre financier pluriannuel et à la décision relative aux ressources propres qui exigent, pour leur part, l'unanimité des membres. Un compromis est finalement adopté par le Conseil européen : la mise en œuvre du Règlement sera différée jusqu'à ce que la Commission élabore des orientations relatives à l'évaluation des Etats membres. De plus, ces orientations doivent attendre la décision de la Cour de justice dans l'hypothèse où des Etats exerceraient un recours en annulation contre le Règlement. En échange, la Hongrie et la Pologne ont accepté de lever leur veto.

C'est ainsi qu'ont été adoptés les « *instruments qui forment l'architecture de redressement de l'économie européenne* »⁹². La décision du Conseil du 14 décembre 2020 a habilité la Commission à emprunter sur les marchés financiers⁹³ ; le règlement 2020/2094 du 14 décembre 2020 établissant l'instrument de relance de 750 milliards d'euros intitulé *Next Generation EU*⁹⁴ ; le règlement 2020/2093 du 17 décembre 2020 qui fixe le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027⁹⁵ ; le règlement 2020/2092 du 16 décembre 2020 qui établit les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre ; et enfin, le règlement 2021/241 qui établit le budget de l'Union pour la relance sous forme de prêts et de subventions destinés à soutenir les réformes et les investissements entreprises par les pays membres de l'Union⁹⁶. Néanmoins, après l'entrée en vigueur de ce paquet législatif, le Parlement européen considère, dans une résolution du 17 décembre 2020⁹⁷, que la déclaration politique du Conseil européen ne lie pas la Commission et que l'application du Règlement ne peut être subordonné à l'adoption de lignes directrices en vertu de la présomption de légalité des actes de l'Union et en l'absence

⁹¹ Conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020.

⁹² A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : "where there is a political will, there is a legal way?" », *op. cit.*, p. 531.

⁹³ Décision 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

⁹⁴ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

⁹⁵ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

⁹⁶ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

⁹⁷ Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'accord interinstitutionnel, l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à l'état de droit.

d'effet suspensif du recours en annulation. D'autre part, il estime que la Commission étant responsable devant lui, il considèrera le fait qu'elle ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du présent Règlement comme un fait constitutif d'une carence et intentera une action en justice.

Le financement du plan de relance se fait par des emprunts effectués par la Commission et au nom de l'Union européenne sur les marchés à des taux plus favorables que ceux dont auraient pu bénéficier de nombreux États membres, et par les recettes du budget de l'Union (ressources propres classiques et nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclées introduite par le 1^{er} janvier 2021). Les États ont ainsi dû transmettre leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR) à la Commission afin de démontrer que les mesures pour lesquelles ils demandent des subventions européennes respectent un certain nombre de critères. Cette dernière devra ensuite les transmettre au Conseil qui doit les valider à la majorité qualifiée. Alors que la Pologne et la Hongrie ont déposé leurs plans respectivement le 3 mai et le 12 mai 2021, la Commission a refusé de les valider au motif qu'ils « *ne relèveraient pas efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes* ». Ensuite, le versement de 70% du montant du plan de relance devrait se faire entre 2021 et 2022 tandis que les 30% restants entre 2023 et 2026. L'Union devra créer de nouvelles ressources propres afin de rembourser le plan de relance à partir de 2023 et devra commencer à rembourser l'emprunt à partir de 2028 jusqu'en 2068⁹⁸.

Le plan de relance se compose de deux conditionnalités : une sur la répartition des fonds et une sur le respect des principes de l'Etat de droit.

§2 : L'adoption du Règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union

Le Règlement, ayant été adopté conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée, relève de la procédure législative ordinaire et constitue ainsi un acte législatif en vertu de l'article 289 TFUE. L'idée d'un mécanisme de conditionnalité budgétaire a été proposé dès 2018 par la Commission en tant

⁹⁸ « Plan de relance européen : quelles sont les prochaines étapes ? », *Toute l'Europe*, 1^{er} septembre 2021.

que « *substitut éventuel au mécanisme prévu par l'article 7 TUE* »⁹⁹. Cette initiative a été matérialisée par une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018¹⁰⁰. L'adoption a été précédée par une demande d'avis du Comité économique et social européen¹⁰¹, de la Cour des comptes¹⁰² et du Comité européen des régions¹⁰³. En première lecture, le Conseil a pris une position¹⁰⁴ qui a été suivie d'une communication de la Commission¹⁰⁵ et d'amendements du Parlement européen¹⁰⁶. En seconde lecture, le Parlement européen a donné son approbation¹⁰⁷ à la suite des discussions au sein du Conseil. Ainsi, le Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union est signé le 16 décembre 2020. La majorité qualifiée a été requise puisque sur 27 votants représentant 89,33% de la population, seul deux Etats membres représentant 10,67% de la population ont voté contre.

Section 3 : La consécration d'un mécanisme de conditionnalité financière au respect des principes de l'État de droit

Après le constat d'un défaut d'efficacité des procédures et des manquements répétés de certains Etats membres aux exigences liées au respect de l'Etat de droit et dans l'opportunité de la consécration d'un plan de relance économique, l'Union a instauré un mécanisme sous forme de dispositif de conditionnalité du versement des fonds européen au

⁹⁹ A. BERRAMDANE, « Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'Etat de droit ? », *Revue du droit de l'Union européenne*, Strada Lex, 1/2021, p. 155-156.

¹⁰⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'Etat de droit dans un Etat membre, COM (2018) 324 final.

¹⁰¹ Avis du Comité économique et social européen du 15 février 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) 324 final ».

¹⁰² Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre » (2018/C 291/01).

¹⁰³ Avis du Comité des régions du 21 décembre 2018 sur le train de mesures relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021 – 2027 » (2018/C 461/10).

¹⁰⁴ Position du Conseil en première lecture du 14 décembre 2020 en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union 2018/0136 (COD).

¹⁰⁵ Communication de la Commission au Parlement européen du 14 décembre 2020 concernant la position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, COM(2020) 843 final.

¹⁰⁶ 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)).

¹⁰⁷ Résolution législative du Parlement européen du 16 décembre 2020 sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (09980/1/2020 – C9-0407/2020 – 2018/0136(COD)).

respect de l'Etat de droit. En effet, cette proposition est apparue à la lumière du mécontentement croissant à l'égard des instruments existants pour faire respecter les valeurs fondamentales de l'Union¹⁰⁸. Le principe est simple : « *si un pays se rend coupable de violations de l'état de droit, l'Union européenne peut décider de suspendre les différentes aides financières à destination de cet Etat* »¹⁰⁹. Le mécanisme permet d'une part, d'éviter que le budget européen ne soit utilisé à mauvais escient par des gouvernements agissant en contradiction avec les valeurs de l'Union et d'autre part, de sanctionner financièrement les Etats coupables de violations de l'Etat de droit. Ainsi, la conditionnalité de l'Etat de droit est analysée comme « une retombée politique – *a political spill-over* » de la « régression – *backsliding* » de l'Etat de droit dans certains pays¹¹⁰.

Néanmoins, plusieurs problématiques surgissent de la consécration et de la mise en œuvre future de ce dispositif : Comment le lien entre Etat de droit et protection des intérêts financiers ou du budget de l'Union est-il effectué et justifié ? Quel est le véritable objectif du Règlement ? Comment peut-il être juridiquement appliqué et comment garantir son efficacité ? Va-t-il permettre de pallier aux insuffisances des mécanismes préexistants de protection de l'Etat de droit ? La majorité des contributions doctrinales sur ce sujet traite principalement du contexte de création du mécanisme : la chronologie du rapport entre Etat de droit, Etats membres et Union européenne d'une part, et les difficultés inhérentes aux négociations autour du plan de relance d'autre part. Ce contexte d'adoption du Règlement a été étudié brièvement dans le cadre de cette introduction. Ce mémoire se concentrera donc davantage sur le fonctionnement du mécanisme en lui-même tel qu'il a été prévu par le Règlement, ses particularités vis-à-vis des mécanismes existants préalablement mentionnés et les problèmes découlant de sa légalité douteuse et de son efficacité incertaine.

Ainsi, l'étude approfondie du mécanisme de conditionnalité financière au respect des principes de l'Etat de droit (**Partie 1**), permettra ensuite d'envisager, dans une mise en perspective plus élargie, ses points discutables et discutés (**Partie 2**)

¹⁰⁸ M. BLAUBEGER & V. VAN HULLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *Journal of European Integration*, 2020, p. 3.

¹⁰⁹ « Comment l'UE entend-elle conditionner les fonds européens au respect de l'état de droit ? », *Toute l'Europe*, 6 avril 2022.

¹¹⁰ M. KOLLING, « The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget », *Journal of Contemporary European Studies*, DOI, 2022, p. 7.

PARTIE 1 : LA CONSECRATION INEDITE D'UN MECANISME DE CONDITIONNALITE BUDGETAIRE AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT

Le mécanisme financier s'inscrit dans un contexte de violations persistantes de l'Etat de droit dans certains Etats membres d'une part, et d'inefficacité des dispositifs dont l'Union dispose pour assurer la protection ou les sanctions de ces atteintes d'autre part. Pour autant, le mécanisme de conditionnalité budgétaire ne vient pas remplacer ou contourner ces procédures préexistantes. En effet, il ne s'intéresse qu'à une partie des violations des principes de l'Etat de droit : celles qui ont un lien avec la bonne exécution budgétaire ou la protection des intérêts financiers de l'Union. De plus, les mesures et la procédure instituées par le Règlement rendent véritablement compte de ce lien puisqu'elles sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Ces dernières permettent également de s'interroger sur la véritable visée du Règlement : protéger le budget de l'Union ou sanctionner les violations de l'Etat de droit ? Ainsi, l'étude de la singularité du mécanisme budgétaire inséré au sein d'une vision globale des instruments de protection de l'Etat de droit (**Chapitre 1**), permettra ensuite d'analyser l'adéquation entre sanctions et objectifs que réalise le mécanisme au travers d'un prisme plus précis (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 : La singularité de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit

L'idée de conditionner le versement des fonds européens au respect des principes de l'Etat de droit se singularise d'une part, dans la limitation du champ d'action du mécanisme (**Section 1**) et d'autre part, dans l'innovation des modalités d'application du Règlement en opposition avec les mécanismes déjà existants de sanction du respect de l'Etat de droit (**Section 2**).

Section 1 : Le caractère circonscrit du dispositif budgétaire

Le mécanisme de conditionnalité du versement des fonds européens au respect des principes de l'Etat de droit trouve sa singularité – par rapport à d'autres mécanismes existants – dans son champ d'action et sa portée limitée. Ainsi, l'application du Règlement se trouve limitée par un champ d'application localisé aux violations des principes de l'Etat de droit en lien avec la protection du budget et des intérêts financiers de l'Union (§1). De plus, malgré des perspectives d'extension du champ d'application du mécanisme au long des négociations, elles demeurent limitées (§2).

§1 : Un champ d'application limité au point d'ancrage entre violation des principes de l'État de droit et protection intérêts financiers de l'Union

Malgré une base juridique budgétaire, le Règlement établit une conditionnalité de l'octroi des fonds européens au respect des principes de l'Etat de droit. Néanmoins, il ne s'intéresse qu'aux violations des principes de l'Etat de droit qui portent atteinte à la bonne gestion financière ou aux intérêts de l'Union (A). Ce lien est ainsi concrétisé par les conditions d'adoption des mesures dans le cadre du mécanisme budgétaire (B).

A. La consécration matérielle du lien, reflet du champ d'application du Règlement

La consécration du lien entre violation des principes de l'Etat de droit et protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union trouve son origine dans l'accord trouvé entre Etats membres sur une « proposition édulcorée visant à subordonner le versement des fonds européens au respect des principes de l'État de droit »¹¹¹. Elle se matérialise dans plusieurs considérants : le considérant 2 dispose que « le Conseil européen a déclaré que les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés conformément aux principes généraux inscrits dans les traités, en particulier les valeurs énoncées à l'article 2 TUE » ; le considérant 7 dispose que « le respect de l'État de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière » ; le considérant 8 que « les États membres ne peuvent garantir une bonne gestion financière que si les autorités publiques agissent en conformité avec le droit » ; le considérant 9 que « l'indépendance et l'impartialité du pouvoir

¹¹¹ « L'UE parvient à établir un lien ténu entre l'octroi des fonds européens et le respect de l'État de droit », *Euractiv Euroefe*, 5 novembre 2020.

judiciaire (...) sont requises à titre de garantie minimale contre les décisions arbitraires et illégales d'autorités publiques susceptibles de léser les intérêts financiers de l'Union » ; le considérant 13 qu' « il existe donc un lien manifeste entre le respect de l'État de droit et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière » et enfin, le considérant 15 qui dispose que « les violations des principes de l'État de droit, en particulier celles qui portent atteinte au bon fonctionnement des autorités publiques et au caractère effectif du contrôle juridictionnel, peuvent nuire gravement aux intérêts financiers de l'Union. ».

Le lien est ainsi effectué entre deux notions.

D'une part, la violation des principes de l'Etat de droit. La proposition initiale de Règlement parlait de « *défaillance généralisée de l'Etat de droit* » comme constituant « *une pratique ou omission répandue ou récurrente, ou une mesure des autorités publiques, qui porte atteinte à l'Etat de droit* »¹¹². La notion était ainsi plus précise et le champ d'application du Règlement se voyait donc plus réduit qu'il ne l'est aujourd'hui. La Cour des comptes avait recommandé aux organes législatifs de fixer des critères clairs et spécifiques pour définir ce qui constitue une défaillance généralisée de l'Etat de droit risquant de compromettre la bonne gestion financière¹¹³. La Commission a suivi ce conseil en remplaçant la « *défaillance généralisée* » par des « *violations des principes de l'état de droit* » afin de préciser que le mécanisme peut être utilisé en cas de violations généralisées ou systémiques¹¹⁴. L'article 2 a) et l'article 3 du Règlement ont remplacé cette notion par une définition de l'Etat de droit et une liste indicative de ses violations. De plus, il est également significatif que le terme « Etat de droit » ait disparu du titre du Règlement : cela reflète la volonté d'associer le mécanisme à un régime de conditionnalité visant à protéger le budget¹¹⁵.

D'autre part, le Règlement utilise plusieurs notions pour caractériser de façon générale, la protection du budget de l'Union. La « *bonne gestion financière* » constitue l'exécution du

¹¹² Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'Etat de droit dans un Etat membre, *op. cit.*

¹¹³ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, *op. cit.*

¹¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen du 14 décembre 2020 concernant la position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

¹¹⁵ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *Revue du droit de l'Union européenne*, Strada Lex1/2021, p. 170.

budget conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités¹¹⁶. La Cour de justice a pu juger que le principe de bonne gestion financière appliqué aux fonds de l'Union européenne correspond au principe de coopération loyale tel qu'appliqué plus généralement dans le droit de l'Union européenne¹¹⁷. La notion « *d'intérêts financiers de l'Union* » englobe les recettes mises à la disposition du budget de l'Union, ainsi que les dépenses couvertes par ce dernier¹¹⁸. Les intérêts financiers comprennent ainsi tous les budgets des institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne¹¹⁹. Ces deux notions sont également liées puisque « *la protection de ces intérêts financiers contribue également à cette bonne gestion* »¹²⁰.

Ainsi, le lien entre ces deux notions fonde le champ d'application du Règlement : il lie le principe de bonne gestion financière et de protection des intérêts financiers de l'Union à la légalité des opérations administratives, mais aussi à l'indépendance judiciaire et à l'efficacité des poursuites¹²¹.

B. La concrétisation du lien, caractéristique du champ d'application du Règlement

Le Règlement concrétise véritablement le lien entre violation des principes de l'Etat de droit et protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union en établissant des « *règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre* », comme l'indique son article premier. Le lien trouve sa matérialisation dans les conditions d'adoption des mesures. L'article 4, paragraphe 1 du Règlement dispose que « *Des mesures appropriées sont prises lorsqu'il est établi que des violations des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe* ». Ainsi,

¹¹⁶ Article 2 Règlement (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.

¹¹⁷ CJCE, 24 novembre 2005, *République italienne c. Commission*, aff. jtes. C-138/03, C-324/03 et C-431/03, ECLI:EU:C:2005:714.

¹¹⁸ CJUE, 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, aff. jtes., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, pt. 183.

¹¹⁹ J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 86-87.

¹²⁰ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

¹²¹ J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *op. cit.*, p. 86.

plusieurs conditions sont requises pour que la procédure et les mesures du mécanisme financiers soient enclenchées.

Premièrement, le fait générateur constitue les violation des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre. Plusieurs exemples sont énoncés à l'article 4, paragraphe 2. Il s'agit de la violation du bon fonctionnement des autorités exécutant le budget de l'Union (a), du bon fonctionnement des autorités chargées du contrôle, du suivi et de l'audit financiers, ainsi que des systèmes efficaces et transparents de gestion et de responsabilité financière (b), du bon fonctionnement des services d'enquête et de poursuites judiciaires (c), du contrôle juridictionnel effective par des juridictions indépendantes d'actes ou d'omission de ces autorités (d), de la prévention et de la sanction de la fraude (e), du recouvrement de fonds indument versés (f) ou encore, de la coopération effective en temps utile avec l'Office européen de lutte anti-fraude (g). Le dernier point de cet article (h) témoigne du caractère non exhaustif de cette liste puisqu'il dispose que peuvent être considérées comme des violations de l'Etat de droit « *d'autres situations ou comportements des autorités qui sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union* ». Le Parlement a également précisé que le Règlement s'applique tant aux violations individuelles qu'aux violations systémiques de l'Etat de droit, c'est-à-dire celles qui sont répandues ou résultent de pratiques ou d'omissions récurrentes de la part des autorités publiques¹²².

Deuxièmement, cette violation, en tant que dommage, doit porter atteinte ou présenter un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union. La Commission a précisé la dimension également préventive du Règlement par la possibilité de prendre des mesures s'il n'existe qu'un « *risque* » d'atteinte¹²³. Ainsi, le régime général de conditionnalité ne s'applique pas à toutes les violations de l'Etat de droit mais seulement à celles qui ont un lien direct avec l'exécution budgétaire¹²⁴.

Troisièmement, la violation des principes de l'Etat de droit doit porter atteinte ou doit risquer de porter atteinte d'une manière suffisamment directe à la bonne gestion financière du

¹²² Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (2021/2071(INI)).

¹²³ Communication de la Commission au Parlement européen du 14 décembre 2020 concernant la position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

¹²⁴ L. VERDURE, « CJUE : légalité du régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE », *Droit public général Legal News*, 2021, p.1.

budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers. Il est donc nécessaire d'établir un lien suffisamment direct entre les violations et leurs répercussions sur le budget de l'Union¹²⁵. La question qui se pose ainsi est de savoir comment considérer qu'une violation de l'Etat de droit risque d'affecter gravement la bonne gestion du budget d'une manière suffisamment directe. Cette expression doit être comprise à la lumière des objectifs du Règlement : l'idée sous-jacente est qu'il existe un lien fort entre, d'une part, le respect de l'Etat de droit et, d'autre part, la confiance mutuelle et la solidarité financière entre les États membres. La condition est donc remplie lorsqu'une violation de l'Etat de droit est susceptible d'affecter directement cette confiance mutuelle¹²⁶. Ainsi, plus la violation est manifeste, plus il est facile de satisfaire à l'exigence de ce lien.

S'agissant de l'imputabilité des violations, le Comité des régions avait voulu exclure les autorités et entités organisationnelles des collectivités locales et régionales élues au suffrage direct du champ d'application du Règlement¹²⁷. Néanmoins, cette proposition n'a pas été suivie puisque le Règlement s'applique à toute entité publique en tant « *qu'autorité publique à tout niveau de gouvernement, incluant les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les organisations d'un Etat membre* »¹²⁸. Le Parlement a également confirmé que le champ d'application du Règlement couvre les activités de tous les organismes publics, y compris des organisations d'États membres constituées sous la forme d'un organisme de droit public ou d'un organisme de droit privé investi d'une mission de service public¹²⁹.

Ainsi, le caractère circonscrit du mécanisme financier est illustré par son champ d'application restreint. En effet, une violation de l'Etat de droit ne saurait être regardée comme suffisante pour déclencher le mécanisme prévu par le Règlement : la violation doit avoir un effet sur la bonne gestion financière ou sur la protection des intérêts financiers de l'Union¹³⁰. Or, ce lien est propre au mécanisme en lui-même et le différencie ainsi de la procédure de l'article 7 TUE qui permet de sanctionner de violations des valeurs fondamentales de l'Union, sans nécessiter d'établir un lien avec le budget de l'Union.

¹²⁵ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité : des valeurs communes au budget européen », *op. cit.*

¹²⁶ T. TRIDIMAS, « Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons », *Penn State Law eLibrary*, 2021, 16 CYELP, p. 16.

¹²⁷ Avis du Comité des régions du 21 décembre 2018 sur le train de mesures relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021 – 2027, *op. cit.*

¹²⁸ Article 2 b) Règlement 2020/2092.

¹²⁹ Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

¹³⁰ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p. 167.

La démonstration du caractère circonscrit du mécanisme budgétaire est illustrée tout d'abord par un champ d'application précis et cerné entre les violations des principes de l'Etat de droit et la protection du budget de l'Union européenne. Cette délimitation se caractérise également par la visée de l'objet du règlement. En effet, bien qu'envisagé comme pouvant s'appliquer à tous les fonds européens octroyés aux Etats membres, la conditionnalité du respect de l'Etat de droit est matériellement applicable aux fonds attribués dans le cadre du plan de relance.

§2 : Des perspectives d'extension du champ d'application limitées

Malgré des perspectives d'extension du champ d'application du Règlement, elles demeurent néanmoins limitées. La violation des principes de l'Etat de droit doit être comprise selon une interprétation restrictive (**A**) et l'extension de l'objet du mécanisme aux fonds octroyés au-delà du plan de relance constitue une proposition théorique (**B**).

A. Une interprétation restrictive des violations des principes de l'Etat de droit

Dans la procédure de négociation du Règlement, le Parlement européen envisageait une extension de la portée du mécanisme tandis que le Conseil plaidait pour une approche plus restrictive¹³¹. L'article 3 du Règlement donne des indications sur ce que peuvent constituer des violations des principes de l'Etat de droit au sens du Règlement : la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire (a), le fait de ne pas prévenir, corriger ou sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques, y compris des autorités répressives, la retenue de ressources financières et humaines affectant leur bon fonctionnement ou le fait de ne pas veiller à l'absence de conflits d'intérêts (b) et la limitation de la disponibilité et de l'effectivité des voies de recours, notamment sous l'effet de règles de procédure restrictives et l'inexécution des décisions de justice, ou la limitation de l'effectivité des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives à des violations du droit (c). L'article 4, paragraphe 2 du Règlement explicite les violations spécifiques des principes de l'Etat de droit en lien avec le budget. L'existence de ces deux listes conduit à s'interroger sur l'interprétation à donner aux violations des principes de l'Etat de droit : toutes les violations de l'Etat de droit sont-elles concernées, de sorte que le lien avec le budget se fait au moment

¹³¹ A. DIMITROVS & H. DROSTE, "Conditionality Mechanism: What's in It", *VerfBlog*, 2020, p. 1.

de l'adoption des mesures, ou au contraire, seules les violations de l'Etat de droit menaçant l'exécution du budget peuvent fonder le déclenchement du mécanisme ?

Les partisans d'une interprétation restrictive entendent protéger les intérêts financiers de l'Union en ciblant uniquement les atteintes à l'Etat de droit en lien avec le budget de l'Union. A l'inverse, les partisans d'une interprétation extensive tendent à inclure des dérivés plus larges de l'Etat de droit, voire même des violations des valeurs de l'article 2 TUE sans forcément qu'elles n'aient d'impact sur l'utilisation des fonds européens¹³². Cette question a été résolue tout d'abord, par l'Avocat général Campos Sanchez-Bordona qui a considéré que « *la conditionnalité financière se limite aux violations de l'Etat de droit qui ont un lien suffisamment direct avec l'exécution budgétaire et qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union et à la protection des intérêts financiers de celle-ci* »¹³³. Il fonde le choix d'une interprétation restrictive sur plusieurs éléments : l'interprétation littérale de l'article 4, paragraphe 1 permet de conclure que le Règlement vise à répondre non pas à toutes les violations de l'Etat de droit, mais uniquement à celles ayant un lien direct avec l'exécution budgétaire¹³⁴ ; l'interprétation systématique, téléologique et historique de ce même article amène à considérer que la conditionnalité financière ne s'applique qu'à l'égard de violations graves de l'Etat de droit qui ont une incidence directe sur l'exécution du budget de l'Union¹³⁵ ; enfin, les « *autres situations ou comportements des autorités* » visés par la clause finale (h) ne peuvent relever du Règlement que si elles sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union et ne s'étendent pas à des comportement sans rapport avec l'exécution budgétaire¹³⁶.

Le renforcement de cette interprétation restrictive peut également être analysé dans l'abandon de la première version du texte qui prévoyait le déclenchement du mécanisme en cas de « *défaillance généralisée de l'Etat de droit (...) qui peut également être la conséquence d'une menace systémique envers les valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 TUE* »¹³⁷. Ainsi, « *les atteintes aux autres valeurs de l'Union étaient explicitement considérées comme*

¹³² « Comment l'UE entend-elle conditionner les fonds européens au respect de l'état de droit ? », *Toute l'Europe*, 6 avril 2022.

¹³³ Conclusions de l'Avocat général M. Manuel CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, présentées le 2 décembre 2021, dans l'affaire C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2021:974, pt. 149.

¹³⁴ *Ibid.*, pt. 150.

¹³⁵ *Ibid.*, pts. 153 à 162.

¹³⁶ *Ibid.*, pt. 158.

¹³⁷ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'Etat de droit dans un Etat membre, *op. cit.*

*des comme des violations de l'État de droit si elles atteignent un certain seuil de systématicité »*¹³⁸. Cette précision a disparu du texte ce qui témoigne de la volonté d'écarté le lien entre interprétation de l'Etat de droit et autres valeurs de l'Union.

En conséquence de l'adoption de cette interprétation restrictive, la plupart des violations de l'Etat de droit dans les Etats membres, comme les lois discriminant les populations lesbiennes ou gays, les traitements inhumains ou dégradants des migrants à la frontière, les monopoles médiatiques, ne menacent pas la bonne gestion des deniers européens¹³⁹. En effet, « *l'instrument est fondé sur l'article 322 TFUE qui stipule la procédure pour adopter les règles de gestion financière de l'Union et donc la suspension des paiements est justifiée par l'existence d'une menace potentielle pour la capacité de l'État membre à bien gérer et contrôler l'utilisation des fonds européens* »¹⁴⁰. La première potentielle extension du mécanisme a donc été rejetée.

B. Une extension théorique de l'objet du mécanisme à l'ensemble du budget de l'Union

Le considérant 7 du Règlement dispose que « *chaque fois que les États membres exécutent le budget de l'Union, y compris les ressources allouées par l'intermédiaire de l'instrument de l'Union européenne pour la relance établi par le règlement (UE) 2020/2094 du Conseil, et au moyen de prêts et d'autres instruments garantis par le budget de l'Union, et quelle que soit la méthode d'exécution utilisée, le respect de l'État de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière* ». Ce considérant admet explicitement que le mécanisme de conditionnalité ne se limite pas aux fonds octroyés dans le cadre du plan de relance économique mais s'étend à l'ensemble de l'exécution budgétaire de l'Union.

La réduction du champ d'application du Règlement a donc été « contrebalancée » par l'application de ce mécanisme aux fonds mobilisés par l'Union par la voie du plan *Next Generation EU* à l'ensemble des fonds alloués dans le cadre du budget de l'Union¹⁴¹. Le mécanisme pourrait également s'appliquer au cadre financier pluriannuel 2021-2027 qui fixe les grandes lignes de l'évolution des dépenses de l'Union compte tenu des ressources propres

¹³⁸ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *op. cit.*, p. 109.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 109-110.

¹⁴⁰ E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *Penser l'Europe*, Institut Jacques Delors, 2020, p. 4.

¹⁴¹ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 94.

dont elle dispose, en fonction des secteurs d'activité de l'Union¹⁴². De façon générale, l'ensemble du budget de l'Union actuel ou à l'avenir exigera le respect de l'Etat de droit comme condition préalable à la réception des fonds de l'Union¹⁴³.

C'est ainsi que la conditionnalité voit toute son utilité. Cette dernière est certes intrinsèquement liée au budget, mais à l'ensemble du budget de l'Union¹⁴⁴. De façon générale, « *la conditionnalité des dépenses est un mécanisme qui lie le décaissement des fonds de l'UE au respect de conditions visant à poursuivre des objectifs politiques horizontaux (...) il exploite le potentiel du budget en tant qu'outil pour exercer un effet de levier sur le comportement des États membres afin d'encourager leur convergence vers les objectifs politiques définis par l'Union* »¹⁴⁵.

Cette extension demeure néanmoins une simple affirmation théorique. Ayant été envisagé dans le cadre du plan de relance économique, il est difficile de concevoir que l'ensemble du budget de l'Union sera désormais soumis à ce mécanisme.

Ainsi, le Parlement avait une vision étendue de l'usage de la conditionnalité. Les Etats membres, au sein du Conseil de l'Union européenne, préféraient maintenir un lien plus étroit avec la bonne gestion financière du budget de l'Union¹⁴⁶. Le choix final a été de lier violations des principes de l'Etat de droit portant atteinte de façon suffisamment direct à la bonne gestion financière ou aux intérêts financiers de l'Union, tout en interprétant strictement la notion de violations de l'Etat de droit mais en étendant l'objet de ce mécanisme à toute l'exécution budgétaire de l'Union.

Ce chapitre permet d'affirmer le caractère singulier du mécanisme budgétaire. Singulier d'une part, en raison de la circonscription de son champ d'application aux violations des principes de l'Etat de droit qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de son objet concrètement visé à l'ensemble du budget de l'Union. Singulier également d'autre part,

¹⁴² C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., p. 196

¹⁴³ J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », op. cit., p. 101.

¹⁴⁴ N. KIRST, "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?", op. cit., p. 105.

¹⁴⁵ M. FISICARO, "Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values", *European Papers*, vol. 4, 2019, p. 705.

¹⁴⁶ J-P. JACQUE, « La conditionnalité fondée sur le respect de l'État de droit pour la protection du budget de l'Union : controverses institutionnelles », *RTD Eur.* 2021, Dalloz, p. 471.

du fait de son caractère innovant par rapport aux mécanismes de sanction des violations de l'Etat de droit déjà existants dans le système juridique de l'Union.

Section 2 : Le caractère innovant du dispositif budgétaire

La caractérisation d'un mécanisme de conditionnalité du versement des fonds européens au respect des principes de l'Etat de droit comme étant « innovant » se fait par référence aux procédures de protection de l'Etat de droit déjà existantes. En effet, le Règlement affirme le caractère subsidiaire du mécanisme budgétaire eu égard à la nécessité d'y recourir (§1) et rappelle qu'il représente une procédure complémentaire – et non parallèle – à l'égard des mécanismes déjà mis en place (§2).

§1 : Une procédure subsidiaire à l'égard de son efficacité pour la protection du budget

Le mécanisme financier voit son application encore limitée par l'affirmation de son caractère subsidiaire (A). Il convient d'étudier les éléments permettant d'apprécier ce caractère subsidiaire (B).

A. L'affirmation du caractère subsidiaire du mécanisme budgétaire

Le Règlement affirme à son considérant 17 que « *des mesures au titre du présent règlement sont nécessaires en particulier dans les cas où d'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettraient pas de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace* ». Il précise que « *législation financière de l'Union et la réglementation sectorielle et financière applicable prévoient divers moyens permettant de protéger le budget de l'Union, y compris des interruptions, des suspensions ou des corrections financières, en cas d'irrégularités ou d'insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle* ». Le caractère subsidiaire du mécanisme est matérialisé à l'article 6 du Règlement qui dispose que la Commission constate des motifs raisonnables de considérer que les conditions sont remplies « *à moins qu'elle ne considère que d'autres procédures prévues par la législation de l'Union lui permettraient de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace* ».

Cette précision discrète souligne le caractère subsidiaire du mécanismes par rapport à d'autres instruments financiers existants¹⁴⁷.

En vertu de l'article 6 du Règlement, l'appréciation du caractère subsidiaire du mécanisme appartient à la Commission. Cette dernière a précisé qu'avant d'engager la procédure, elle doit examiner « *si d'autres procédures prévues par la législation de l'Union lui permettraient d'atteindre ce but de manière plus efficace* »¹⁴⁸. Il revient donc à la Commission d'analyser si les mesures répondent à un test d'efficience – aptitude – et à un test d'efficacité – nécessité – par rapport à l'objectif poursuivi. Selon le Parlement européen, cette précision ne signifie pas que le Règlement doit être considéré comme un « *dernier recours* » mais plutôt que la Commission peut recourir à un large éventail de procédures et qu'elle recherchera l'efficience et l'efficacité par rapport au but à atteindre¹⁴⁹ afin de déterminer quelle procédure utiliser. Ainsi, la législation financière de l'Union prévoit d'autres procédures pour protéger le budget de l'Union.

B. L'appréciation du caractère subsidiaire du mécanisme budgétaire eu égard à d'autres instruments

Dans ses lignes directrices sur l'application du Règlement, la Commission a dégagé des critères permettant de déterminer, compte tenu des circonstances propres à chaque situation, si la procédure établie par le Règlement protège le budget de l'Union plus efficacement que d'autres procédures¹⁵⁰.

Le premier critère tient à la portée de l'effet sur le budget de l'Union et à l'ampleur du risque que la violation des principes de l'Etat de droit est susceptible de présenter pour l'efficacité de la bonne gestion financière de l'Union ou pour la protection de ses intérêts financiers : « *en particulier, les procédures instaurées par d'autres règles financières de l'Union ne sont applicables qu'à des programmes de dépenses spécifiques et pourraient donc*

¹⁴⁷ A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : “where there is a political will, there is a legal way?” », *op. cit.*, p. 107.

¹⁴⁸ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*

¹⁴⁹ Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

¹⁵⁰ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*, pt. 41.

se révéler insuffisantes, dans certains cas, face à des violations des principes de l'État de droit »¹⁵¹.

Le second critère concerne les types de recours disponibles : « *si les voies de recours offertes par d'autres actes législatifs de l'Union se révèlent moins appropriées pour remédier à la violation des principes de l'État de droit constatée, le règlement relatif à la conditionnalité pourra être jugé plus efficace* »¹⁵². De façon générale, ce critère vise les situations dans lesquelles les risques financiers globaux pour le budget de l'Union et les intérêts financiers de celle-ci sont supérieurs aux risques susceptibles d'être contrés par des mesures afférentes à un programme spécifique et disponibles au titre d'un unique instrument sectoriel¹⁵³.

Ainsi, l'Union dispose de plusieurs mécanismes juridiques permettant de suspendre les fonds versés à des Etats membres. Par exemple, considérant qu'une grande partie des fonds européens distribués aux Etats membres provient de la politique de cohésion de l'Union, il existait déjà, avant ce mécanisme, des dispositions permettant à la Commission de suspendre le versement des fonds cohésion européens en cas d'irrégularités dans la gestion des programmes¹⁵⁴. De même, le Règlement financier prévoit un système de détection rapide et d'exclusion qui permet à la Commission de détecter les personnes ou les entités qui constituent un risque pour les intérêts financiers de l'Union et, de les exclure du bénéfice de fonds en provenance du budget de l'Union, si certaines conditions sont remplies¹⁵⁵. Également, la Commission peut geler les fonds destinés aux pays candidats de l'Union lorsqu'il existe de sérieuses violations des principes de l'Etat de droit¹⁵⁶. Dans le même esprit, le Règlement sur les dispositions communes 2021-2027 autorisent la Commission à interrompre des paiements aux Etats membres lorsqu'il existe une irrégularité ou une insuffisance grave, ou à prendre un avis motivé concernant une procédure d'infraction au titre de l'article 258 TFUE sur une question qui met en péril la légalité et la régularité des dépenses¹⁵⁷. Le caractère subsidiaire du mécanisme implique également que la Commission

¹⁵¹ *Ibid.*, pt. 42.

¹⁵² *Ibid.*, pt. 43.

¹⁵³ *Ibid.*, pt. 43.

¹⁵⁴ E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁵ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*

¹⁵⁶ I. BOND, C. DOLAN, J. SELIH, « Can EU funds promote the rule of law in Europe? », *Centre for European Reform*, 2017, p. 11.

¹⁵⁷ Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

évalue la pertinence de l'engagement d'une autre procédure même lorsque les intérêts financiers de l'Union sont lésés¹⁵⁸.

L'affirmation du caractère subsidiaire du mécanisme financier vise à « *préserver la possibilité pour la Commission d'utiliser la législation sectorielle déjà existante qui prévoit des remèdes en cas de problèmes plus limités* »¹⁵⁹. Cette subsidiarité du régime de conditionnalité permet de confirmer la singularité mais également la valeur ajoutée du Règlement. Etant donné que la législation sectorielle ne permet de corriger que des carences spécifiques, le mécanisme permet ainsi de combler une lacune en ce qui concerne les situations dans lesquelles les carences sont généralisées et ne peuvent être efficacement résolues par les instruments sectoriels¹⁶⁰.

Le Règlement adoptant le mécanisme budgétaire de conditionnalité précise que ce dernier constitue une procédure subsidiaire qui ne sera applicable que si les autres procédures prévues par la législation de l'Union ne lui permettent pas de protéger le budget de l'Union de manière plus efficace. Néanmoins, et en dépit de ce caractère subsidiaire, le mécanisme ne constitue pas pour autant une procédure identique aux mécanismes déjà existants de respect de l'Etat de droit ou de sanction de ses violations.

§2 : Une procédure complémentaire à l'égard des mécanismes préexistants de protection de l'État de droit

Le mécanisme financier permet de compléter les instruments existants dont dispose l'Union européenne pour protéger les valeurs visées à l'article 2 TUE¹⁶¹, et plus précisément la valeur de l'Etat de droit. Ainsi, il complète la procédure institutionnelle de l'article 7 TUE (A), et la procédure juridictionnelle des articles 258 à 260 TFUE (B).

¹⁵⁸ N. KIRST, "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?", *op. cit.*, p. 108.

¹⁵⁹ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p.171.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p.171.

¹⁶¹ Avis du Comité économique et social européen du 15 février 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 », *op. cit.*

A. La complémentarité du mécanisme budgétaire vis-à-vis de la procédure institutionnelle de l'article 7 TUE

Le considérant 14 du Règlement dispose que « *L'Union a mis au point un éventail d'instruments et de processus qui promeuvent l'État de droit et son application, (...) et qui permettent aux institutions de l'Union d'apporter une réponse efficace aux violations de l'État de droit, au moyen de procédures d'infraction et de la procédure prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Le mécanisme prévu dans le présent règlement complète ces instruments en protégeant le budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit qui portent atteinte à sa bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union.* ». En tant qu'instrument complémentaire, le mécanisme de conditionnalité se différencie de l'article 7 TUE à plusieurs égards.

S'agissant du champ d'application, l'article 7 TUE porte sur l'ensemble des valeurs que contient l'article 2 TUE tandis que la procédure instituée par le Règlement ne porte que sur l'une de ces valeurs : l'Etat de droit¹⁶². De plus, l'article 7 requiert l'existence d'une violation grave et persistance de l'une quelconques des valeurs visées à l'article 2, là où le Règlement requiert l'existence d'un lien suffisamment direct en exigeant que la violation de l'Etat de droit soit liée à l'exécution du budget de l'Union. Ainsi, « *l'application du Règlement 2020/2092 est beaucoup plus limitée que celle de l'article 7 TUE* »¹⁶³.

En ce qui concerne les mesures susceptibles d'être prises, « *les actions dont disposent le Conseil vont bien au-delà de celles qui sont liées à l'exécution du budget de l'Union* »¹⁶⁴. En effet, les mesures de l'article 7 TUE s'apparentent davantage à des mesures *politiques* – la suspension de certains droits découlant des Traités à l'Etat membre – que des mesures typiques du droit de l'Union en matière budgétaire telles que celles prévues par le Règlement¹⁶⁵. De plus, le Règlement dans son ensemble reste soumis au contrôle juridictionnel de légalité par la Cour de justice alors que la compétence de cette dernière est

¹⁶² CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 173 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, pt. 212.

¹⁶³ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 225.

¹⁶⁴ *Ibid.*, pt. 229.

¹⁶⁵ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pts. 174 & 177 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 216.

limitée s'agissant de l'article 7¹⁶⁶. S'agissant de la procédure, le Règlement « *accorde à la Commission un pouvoir d'appréciation plus étendu dans ce processus* »¹⁶⁷.

Le mécanisme est donc plus spécifique quant à son objectif, sa portée et les mesures susceptibles d'être prises. La Cour de justice a également affirmé que la procédure prévue par le Règlement attaqué poursuit une finalité différente de celle de l'article 7 TUE¹⁶⁸.

Ainsi, le mécanisme se trouve en complémentarité par rapport à l'existante procédure de l'article 7 puisqu'il poursuit un but différent et qu'ils possèdent chacun un objet distinct¹⁶⁹. Cette complémentarité se confirme également par le fait que le mécanisme budgétaire peut être enclenché plus rapidement¹⁷⁰. De plus, le dispositif budgétaire « *a le mérite de compléter le dispositif politique pour s'attacher plus concrètement à la bonne gestion des fonds européens* »¹⁷¹. Ainsi, il permettra également de lever les obstacles liés à la prise de décision en augmentant considérablement les chances d'application des mesures de l'Union européenne contre les violations des valeurs fondamentales¹⁷².

B. La complémentarité du mécanisme budgétaire vis-à-vis de la procédure juridictionnelle des articles 258 à 260 TFUE

Bien que beaucoup moins souvent évoqué, le mécanisme budgétaire se complète également avec la procédure juridictionnelle prévue par les articles 258 et 260 TFUE – recours en manquement intenté par la Commission contre un Etat membre – et par l'article 259 TFUE – recours en manquement intenté par un Etat membre contre un autre.

Le considérant 12 du Règlement rappelle que la Cour a fondé le respect de la valeur de l'Etat de droit énoncée à l'article 2 TUE sur l'article 19 TUE en ce qu'il impose aux Etats membres de prévoir une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le

¹⁶⁶ L. VERDURE, « CJUE : légalité du régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE », *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁷ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un Etat membre, *op. cit.*

¹⁶⁸ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 172

¹⁶⁹ S. BAERT, « CJUE : respect de l'Etat de droit et mesures de protection du budget de l'Union », *Droit public général Legal News*, 2022, p. 1.

¹⁷⁰ Avis du Comité des régions du 21 décembre 2018 sur le train de mesures relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021 – 2027, *op. cit.*

¹⁷¹ F. BENOIT-ROHMER, « La mise en place d'un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union », *RTD Eur.* 2021, Dalloz, p. 966.

¹⁷² M. BLAUBEGGER & V. VAN HULLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *op. cit.*, p. 8.

droit de l'Union. Or, cette exigence vaut également pour l'exécution du budget de l'Union. En effet, le contrôle juridictionnel de la Cour de justice peut s'appliquer à la régularité des actes, contrats ou autres instruments générateurs de dépenses ou de dettes publiques. Ainsi, le mécanisme financier vient compléter cette procédure en créant une voie de droit différente à la disposition des institutions européennes.

Le Règlement se rapproche des procédures juridictionnelles. En effet, l'initiative provient de la Commission, qui doit adresser une « *notification écrite à l'Etat membre exposant les éléments factuels et les motifs précis sur lesquels reposent ses constatations* »¹⁷³ de sorte que l'Etat membre « *fournit les informations nécessaires et peut formuler des observations* », dans lesquelles il peut proposer l'adoption de mesures correctives pour répondre aux constatations exposées dans la notification de la Commission »¹⁷⁴.

C'est sur ce fondement que la Cour a rejeté l'argument de la Hongrie selon lequel la valeur de l'Etat de droit ne peut être protégée par l'Union que dans le seul cadre de la procédure prévue à l'article 7 TUE¹⁷⁵.

Ainsi, le nouveau mécanisme de conditionnalité financière au respect de l'Etat de droit complète et élargi « *la boîte à outils de l'Etat de droit de l'UE que l'on pourrait définir comme la boîte à outils de conditionnalité croissante* »¹⁷⁶. Il ne s'agit ni d'une procédure parallèle ni d'une procédure inutile au regard des mécanismes déjà existants de protection des principes de l'Etat de droit. En effet, « *lorsque ces comportements, contraires aux principes de l'Etat de droit, étaient susceptibles d'influencer la bonne gestion du budget de l'Union, les règles financières antérieures ne prévoyaient pas spécifiquement de mécanismes de réaction d'une intensité similaire à celle du règlement 2020/2092* »¹⁷⁷.

¹⁷³ Article 6 §1 Règlement 2020/2092.

¹⁷⁴ Article 6 §5 Règlement 2020/2092.

¹⁷⁵ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 163.

¹⁷⁶ A. BARAGGIA & M. BONNELI, « Liking Money to Values : The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges », *German Law Journal*, Cambridge University Press, 2022, p. 151.

¹⁷⁷ Conclusions de l'Avocat général M. Manuel CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, présentées le 2 décembre 2021, dans l'affaire C-157/21, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2021:978, pt. 112.

Deux éléments permettent d'attester du caractère singulier du mécanisme financier. D'une part, le mécanisme se trouve plus circonscrit que la plupart des mécanismes dont l'objectif est *in fine*, de sanctionner les violations de l'Etat de droit, puisqu'il conditionne la sanction de ces violations à leur atteinte à la bonne exécution budgétaire ou aux intérêts financiers de l'Union. D'autre part, le mécanisme constitue véritablement un dispositif innovant en ce qu'il ne remplace pas les mécanismes existants mais les complète, dans les domaines intéressant la matière budgétaire. A côté de cette singularité, il est possible d'affirmer que le mécanisme assure une adéquation entre les sanctions des violations de l'Etat de droit en lien avec le budget qui se matérialise par des suspensions de fonds européens, et l'objectif initial du Règlement, à savoir la protection du budget de l'Union.

Chapitre 2 : L'adéquation de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit

L'adéquation de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'Etat de droit se caractérise par l'adaptation entre les violations et les sanctions prévues. Le mécanisme budgétaire est explicitement consacré pour protéger le budget et les intérêts financiers de l'Union qui pourraient se trouver affecter par des violations des principes de l'Etat de droit (**Section 1**). Néanmoins, d'un point de vue plus englobant, le mécanisme budgétaire est créé et exploité pour sanctionner précisément les violations des principes de l'Etat de droit et protéger *in fine*, cette valeur de l'Union (**Section 2**).

Section 1 : Un instrument principalement adapté pour la protection du budget et des intérêts financiers de l'Union

Le but premier du mécanisme de conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'Etat de droit constitue la protection du budget et des intérêts financiers. La visée de cet objectif se trouve proportionné d'une part, par l'existence de mesures de sanction des violations des principes de l'Etat de droit (§1) et d'autre part, par la présence de garanties apportées par le Règlement (§2).

§1 : Des mesures proportionnées

La proportionnalité des mesures peut être analysée par l'adéquation entre la sanction et l'objectif visé par cette sanction. Ainsi, il sera démontré que les mesures sanctionnatrices des violations des principes de l'Etat de droit d'une part (**A**), et la procédure d'adoption (**B**) et de levée de ces mesures d'autre part (**C**), sont proportionnées à l'objectif de protection du budget de l'Union.

A. L'adéquation entre les mesures sanctionnatrices et la protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union

Le considérant 17 du Règlement affirme que ce dernier définit les mesures à adopter en cas de violation des principes de l'Etat de droit. Il dresse une liste non exhaustive : « *la suspension des paiements et des engagements, la suspension du décaissement des tranches ou le remboursement anticipé de prêts, une réduction du financement au titre d'engagements existants et une interdiction de contracter de nouveaux engagements avec des destinataires ou de conclure de nouveaux accords relatifs à des prêts ou d'autres instruments garantis par le budget de l'Union.* ». L'article 5 du Règlement détaille les mesures de protection du budget de l'Union en fonction de sa gestion. L'article 5, paragraphe 1 a) explicite, qu'en gestion directe ou indirecte par la Commission, les mesures peuvent prendre la forme d'une suspension des paiements (i), d'une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridique (ii), d'une suspension du décaissement des tranches ou un remboursement anticipé de prêts garantis par le budget de l'Union (iii), d'une suspension ou d'une réduction de l'avantage économique découlant d'un instrument garanti par le budget de l'Union ou d'une interdiction de conclure de nouveaux accords relatifs à des prêts ou d'autres instruments garantis par le budget de l'Union (v). L'article 5, paragraphe 1 b) détaille quant à lui, les mesures susceptibles d'être prises lorsque la Commission exécute le budget de l'Union en gestion partagée avec les Etats membres : une suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes ou une modification de cette suspension (i), une suspension des engagements (ii), une réduction des engagements, notamment au moyen de corrections financières ou de transferts vers d'autres programmes de dépenses (iii), une réduction du préfinancement (iv), une interruption des délais de paiement (v), ou encore une suspension des paiements (vi).

Ainsi, il est facile de constater que ces mesures, qui trouvent leur fondement dans des violations des principes de l'Etat de droit, sont toujours en lien avec la bonne gestion

financière ou la protection des intérêts financiers de l'Union. La proportionnalité des mesures est assurée puisque la Commission propose au Conseil d'adopter des mesures de réduction ou de suspension du financement de l'Union européenne, dès lors que des violations des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe.

B. L'adéquation entre la procédure d'adoption des mesures et la protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union

La procédure d'adoption des mesures est décrite à l'article 6 du Règlement. Premièrement, s'agissant de la phase préalable à l'adoption des mesures, la Commission vérifie tout d'abord s'il existe des motifs raisonnables de considérer que les conditions d'adoption des mesures prévues à l'article 4 sont remplies. Pour ce faire, elle doit prendre en compte des « *informations pertinentes provenant de sources disponibles* »¹⁷⁸ et « *peut demander toute information supplémentaire dont elle a besoin pour effectuer cette évaluation* »¹⁷⁹. Avant de lancer la procédure, elle doit vérifier si ces mesures sont les plus aptes et nécessaires pour protéger le budget de l'Union. Pour lancer la procédure, la Commission adresse une notification écrite à l'Etat membre concerné afin de lui exposer les éléments factuels et les motifs précis sur lesquels reposent ses constatations. Par la suite, elle informe le Parlement et le Conseil de cette notification¹⁸⁰. Le Parlement peut ainsi inviter la Commission à « *prendre part à un dialogue structuré sur ces constatations* »¹⁸¹. Après avoir reçu la notification, l'Etat membre peut formuler des observations, et notamment l'adoption de mesures correctives, dans un délai fixé par la Commission, entre un et trois mois à compter de la date de la notification¹⁸². La Commission décide de l'opportunité de prendre des mesures en procédant à une évaluation des informations reçues et des observations formulées par l'Etat membre dans un délai d'un mois à compter de la réception de toute information de la part de l'Etat membre concerné ou à défaut, à compter de l'expiration du délai fixé précédemment par la Commission et, « *en tout état de cause, dans un délai raisonnable* »¹⁸³. La Commission peut redonner à l'Etat membre concerné la possibilité de présenter ses

¹⁷⁸ Article 6 §3 Règlement 2020/2092.

¹⁷⁹ Article 6 §4 Règlement 2020/2092.

¹⁸⁰ Article 6 §1 Règlement 2020/2092.

¹⁸¹ Article 6 §2 Règlement 2020/2092.

¹⁸² Article 6 §5 Règlement 2020/2092.

¹⁸³ Article 6 §6 Règlement 2020/2092.

observations dans un délai d'un mois¹⁸⁴. Ces délais ont d'ailleurs été requis par la Cour des comptes¹⁸⁵. L'article précise également que la Commission doit évaluer la proportionnalité des mesures à imposer¹⁸⁶.

Deuxièmement, lorsque la Commission considère que les conditions sont remplies et que l'Etat membre ne répond pas de manière satisfaisante aux constatations, elle peut décider d'entrer dans la seconde phase : l'adoption des mesures de protection du budget. Ainsi, elle présente au Conseil une « *proposition de décision d'exécution arrêtant les mesures appropriées* » dans un délai d'un mois à compter de la réception des observations de l'Etat membre¹⁸⁷. Le Conseil, adopte la décision d'exécution dans un délai d'un mois à compter de la réception de la proposition de la Commission, ou dans un délai de 2 mois en cas de circonstances exceptionnelles¹⁸⁸. Le Conseil statue à la majorité qualifiée pour modifier et adopter la décision d'exécution¹⁸⁹.

La Commission avait proposé de recourir à une majorité qualifiée inversée¹⁹⁰, comme c'est principalement le cas dans le cadre de sanctions pour non-respect des règles budgétaires. Alors que la majorité qualifiée requiert 55% des Etats membres représentant 65% de la population pour qu'un texte soit adopté, la majorité qualifiée inversée considère qu'à moins qu'une majorité qualifiée d'Etats membres ne vote contre la décision, cette dernière est adoptée. Le recours à la majorité qualifiée inversée se justifie « *par la nécessité d'agir rapidement pour protéger le budget de l'Union* »¹⁹¹. Néanmoins, cette proposition du Conseil n'a été adoptée¹⁹².

Cette décision de recourir à la majorité qualifiée plutôt qu'à la majorité qualifiée inversée renforce le caractère proportionnel du mécanisme. De plus, le vote à la majorité qualifiée inversée « *n'est pas essentiel pour rendre le mécanisme efficace (...) tant qu'il existe*

¹⁸⁴ Article 6 §7 Règlement 2020/2092.

¹⁸⁵ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un Etat membre, *op. cit.*

¹⁸⁶ Article 6 §8 Règlement 2020/2092.

¹⁸⁷ Article 6 §9 Règlement 2020/2092.

¹⁸⁸ Article 6 §10 Règlement 2020/2092.

¹⁸⁹ Article 6 §11 Règlement 2020/2092.

¹⁹⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'Etat de droit dans un Etat membre, *op. cit.*

¹⁹¹ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p. 172.

¹⁹² Position du Conseil en première lecture du 14 décembre 2020 en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

un engagement politique clair de la part d'une solide majorité d'Etats membres à agir en cas d'importantes violations de l'Etat de droit »¹⁹³.

C. L'adéquation entre la procédure de levée des mesures et la protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union

Le considérant 25 du Règlement impose au Conseil de lever les mesures coercitives « *s'il a été remédié de façon suffisante à la situation ayant conduit à l'imposition de ces mesures* ». L'article 7 du Règlement détaille la procédure de levée des mesures.

Tout d'abord, l'initiative appartient soit à l'Etat membre qui peut présenter à la Commission une notification écrite visant à démontrer que les conditions ne sont plus remplies¹⁹⁴, soit à la Commission qui peut réévaluer la situation dans l'Etat membre concerné « *en tenant compte de l'adéquation de toutes nouvelles mesures correctives adoptées par l'Etat membre concerné* »¹⁹⁵. Plusieurs situations apparaissent alors. Premièrement, si la Commission considère que les conditions d'adoption des mesures ne sont plus remplies, elle présente au Conseil une proposition de décision d'exécution levant les mesures adoptées. Deuxièmement, si elle considère qu'il a été remédié en partie à la situation, elle présente au Conseil une décision d'exécution adaptant les mesures adoptées. Troisièmement, si elle considère qu'il n'a pas été remédié à la situation, elle adresse une décision motivée à l'Etat membre et en informe le Conseil. La Commission doit prendre cette décision dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'Etat membre concerné.

L'article 7 précise également que les « *engagements suspendus de l'exercice ne peuvent être inscrits au budget au-delà de l'exercice n+2* »¹⁹⁶. Cela signifie que la suspension des engagements ne devrait conduire qu'à une suspension temporaire des fonds incitant ainsi les Etats membres fautifs à éliminer rapidement les violations de l'Etat de droit¹⁹⁷. En revanche, si l'Etat membre ne prend pas les mesures requises au cours de cette période de 2 ans, il perd les fonds suspendus¹⁹⁸. Ce mécanisme est donc fortement incitatif : on y voit clairement la proportionnalité entre violations des principes de l'Etat de droit et protection du

¹⁹³ E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *op. cit.*, p. 2-3.

¹⁹⁴ Article 7 §1 Règlement 2020/2092.

¹⁹⁵ Article 7 §2 Règlement 2020/2092.

¹⁹⁶ Article 7 §3 Règlement 2020/2092.

¹⁹⁷ J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *op. cit.*, p. 97.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 97.

budget de l'Union puisque les fonds peuvent être remis à l'Etat membre concerné dès lors que les violations cessent.

Les mesures de sanction des violations de l'Etat de droit et leur procédure d'adoption et de levée sont véritablement en lien avec la bonne gestion budgétaire ou la protection des intérêts financiers de l'Union. La proportionnalité du mécanisme peut ainsi être affirmée en ce que sanctions et objectifs se trouvent en adéquation.

Le mécanisme budgétaire fournit une adéquate protection du budget de l'Union par les mesures de sanctions des principes de l'Etat de droit qu'il propose. Cette adéquation est renforcée par la présence de garanties apportées pour permettre une certaine proportionnalité entre la violation de l'Etat de droit par l'Etat membre et la sanction qui s'y attache.

§2 : Des garanties apportées

La présence de garanties dans l'adoption des mesures de protection du budget en cas de violations des principes de l'Etat de droit renforce la proportionnalité du mécanisme. Une distinction sera effectuée entre les garanties générales (A) et les garanties spécifiques (B) inhérentes aux sanctions.

A. L'adéquation entre violation et sanction par la présence de garanties générales

Les garanties générales sont celles qui s'appliquent au cours de l'ensemble de la procédure et qui ne visent pas précisément certains acteurs.

La première des garanties générales constitue l'évaluation qualitative approfondie de la Commission de la situation dans l'Etat membre dont l'objectif est d'éviter une appréciation arbitraire. Le considérant 16 du Règlement requiert que la Commission procède à une évaluation qualitative approfondie, objective, impartiale et équitable qui prend en compte des informations pertinentes provenant de sources disponibles. La Commission a précisé les modalités de son évaluation dans les lignes directrices¹⁹⁹. L'objectivité « exige que

¹⁹⁹ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*

l'évaluation soit fondée sur les faits ou éléments concrets dont dispose la Commission »²⁰⁰, l'impartialité « *l'égalité de traitement entre les Etats membres* »²⁰¹ et enfin, l'équité implique que la Commission se fasse « *une idée globale de toutes les circonstances examinées pour détecter les violations des principes de l'Etat de droit* »²⁰².

Cette appréciation se matérialise également, par une prise en compte de la complexité des faits et de la capacité administrative de l'Etat membre concerné lors de la fixation des délais²⁰³, et un suivi régulier de la situation dans l'Etat membre concerné afin de réévaluer si les mesures adoptées sont toujours pertinentes²⁰⁴. La liste des sources de références disponibles que la Commission doit utiliser a été renforcée à la demande de la Cour des comptes²⁰⁵, confirmé par l'avis du Comité des régions²⁰⁶. La Commission des budgets et la Commission du contrôle budgétaire avaient proposé d'instituer un groupe consultatif d'experts indépendants dans le but d'aider la Commission à évaluer les violations des principes de l'Etat de droit²⁰⁷. Cet idée a néanmoins été rejetée car un tel groupe aurait empiété « *sur le rôle institutionnel de la Commission* »²⁰⁸.

La deuxième des garanties générales constitue l'application de principes substantielles dans l'adoption et la levée des mesures. Tout d'abord, le considérant 18 du Règlement dispose que « *le principe de proportionnalité devrait s'appliquer lors de la détermination des mesures à adopter* ». Il définit ensuite un ensemble de critères à prendre en compte en vue de l'adoption de mesures. La Commission a précisé ultérieurement, comment apprécier et utiliser concrètement ces critères²⁰⁹. L'article 5, paragraphe 3 du Règlement rappelle que « *les mesures prises sont proportionnées* » et « *déterminées en fonction de l'incidence réelle ou potentielle des violations des principes de l'Etat de droit* » sur le budget. La Cour des comptes

²⁰⁰ *Ibid.*, pt. 56.

²⁰¹ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*, pt. 57.

²⁰² *Ibid.*, pt. 58.

²⁰³ Considérant 12 Règlement 2020/2092.

²⁰⁴ Considérant 24 Règlement 2020/2092.

²⁰⁵ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un Etat membre, *op. cit.*, pt. 19.

²⁰⁶ Avis du Comité des régions du 21 décembre 2018 sur le train de mesures relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021 – 2027, *op. cit.*

²⁰⁷ 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 Etat membre, *op. cit.*

²⁰⁸ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p. 173.

²⁰⁹ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*, pts. 46 à 52.

avait demandé à renforcer cette proportionnalité dans l'évaluation de la Commission s'agissant de la pertinence d'adopter les mesures²¹⁰. Ensuite, le considérant 26 dispose que « *la procédure d'adoption et de levée des mesures devrait respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement des Etats membres* ». Il prévoit également une garantie, qualifiée de « *frein d'urgence* »²¹¹, au profit de l'Etat qui, s'estimant lésé de ces principes, peut saisir le Conseil européen. Ainsi, « *dans de telles circonstances exceptionnelles, aucune décision concernant les mesures ne devrait être prise jusqu'à ce que le Conseil européen ait débattu de la question* »²¹².

B. L'adéquation entre violation et sanction par la présence de garanties spécifiques

Les garanties spécifiques sont celles qui mettent en jeu des acteurs précis.

La première d'entre elles constitue la garantie vis-à-vis des bénéficiaires finaux des fonds européens. Le considérant 19 dispose qu'il « *est essentiel que les intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires soient dûment préservés lorsque des mesures sont adoptées* ». C'est à la Commission, avec les rapports des Etats membres, qu'il revient de déterminer l'incidence potentielle des mesures sur ces derniers et plus précisément, de faire en sorte que les mesures adoptées ne soient pas « *considérées comme affectant la disponibilité de fonds aux fins de paiements en faveur des bénéficiaires dans les délais de paiement fixés par le règlementation sectorielle et financière applicable* ». Ainsi, l'article 5, paragraphe 2 du Règlement reprend cette idée considérant que « *l'imposition de mesures appropriées est sans incidence sur les obligations des entités publiques d'exécuter le programme ou le fonds touché par la mesure, et notamment les obligations qui leur incombent à l'égard des destinataires finaux* ». Le Règlement affirme également, au même considérant et à l'article 5, paragraphe 4 et 5 que la Commission doit fournir des informations et orientations à la disposition de ces destinataires finaux afin qu'ils puissent l'informer de toute violation de l'obligation légale incombant aux Etats membres de continuer à effectuer les paiements après

²¹⁰ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un Etat membre, *op. cit.*, pt. 29.

²¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen du 14 décembre 2020 concernant la position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

²¹² A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : "where there is a political will, there is a legal way?" », *op. cit.*, p. 537.

que des mesures ont été adoptées en vertu du présent Règlement. Le détail de la protection à accorder aux bénéficiaires finaux a été réalisé sous la recommandation de la Cour des comptes²¹³ et du Parlement européen²¹⁴. Ce dernier a obligé la Commission à créer un site ou portail internet pour « *permettant aux bénéficiaires finaux d'informer la Commission de tout manquement à l'obligation juridique des gouvernements de continuer à effectuer des paiements* »²¹⁵. La Commission a ainsi créé une page web afin de répondre à ces recommandations²¹⁶. Elle a également précisé que si l'Etat membre refuse d'honorer ses paiements, les bénéficiaires finaux doivent d'abord saisir les autorités nationales compétentes de l'affaire et, si cette action n'est pas efficace, saisir la Commission avec des éléments de preuve pertinents²¹⁷.

Il était donc crucial pour les institutions européennes que les bénéficiaires finaux ne soient pas punis pour les fautes de leurs gouvernements²¹⁸. En effet, cela permet de prémunir le mécanisme de l'argument selon lequel « *suspending EU funds could end up harming the very people it is trying to protect* »²¹⁹ ou encore « *sanctions hit the wrong people* »²²⁰. Ainsi, les citoyens de l'Union ne subiront pas la suspension des fonds européens à cause de leurs dirigeants autoritaires²²¹ et cette suspension « *ne risquerait pas d'augmenter les oppositions à l'UE au sein des Etats en renforçant la légitimité des pouvoirs publics nationaux dans leur combat contre l'Union* »²²².

La deuxième garantie spécifique constitue le rapport et l'information au Parlement européen, organe démocratique de l'Union, prévus par les considérants 27 et 28 et les articles

²¹³ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, *op. cit.*, pt. 28.

²¹⁴ 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, *op. cit.*

²¹⁵ E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *op. cit.*, p. 5.

²¹⁶ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.* : https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-lawconditionality-regulation_fr.

²¹⁷ *Ibid.*, pt. 93.

²¹⁸ « Comment l'UE entend-elle conditionner les fonds européens au respect de l'état de droit ? », *Toute l'Europe*, 6 avril 2022.

²¹⁹ A. VON BOGDANDY & J. LACNY, « Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed ? », *European Policy Analysis*, SIEPS, Issue 2020, p. 10.

²²⁰ F. HEINEMANN, "Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework", *Intereconomics*, Springer, Heidelberg, Vol. 53, p. 299.

²²¹ G. HALMAL, "The possibility and desirability of economic sanction: Rule of Law conditionality requirements against illiberal EU Member States", *European University Institute*, Working Papers, 2018/06, p. 18.

²²² P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *op. cit.*, p. 110.

8 et 9 du Règlement. En effet, ils disposent que la Commission doit informer et faire rapport au Parlement européen de toute mesure proposée, adoptée ou levée.

Enfin, une garantie a également été prévue s'agissant de la compétence du Parquet européen. En effet, le considérant 29 du Règlement dispose qu'il ne « *devrait pas porter atteinte à la compétence du Parquet européen ni aux obligations des Etats membres qui ne participent pas à la coopération renforcée* ». Cette deuxième précision a été ajoutée à la suite de l'avis de la Cour des comptes²²³.

L'adéquation entre violation et sanction est résolue par la présence de garanties prévues par le Règlement. La plus importante d'entre elles, la protection des fonds destinée aux bénéficiaires finaux, permet de garantir que le mécanisme ne sanctionnera pas, *in fine*, les citoyens de l'Union. Il a été analysé que le fait que la Commission reprenne le contrôle des fonds européens afin de les redistribuer aux bénéficiaires finaux permet de « *transformer une conditionnalité purement négative en une conditionnalité intelligente* »²²⁴.

Le mécanisme budgétaire est affirmé par le Règlement comme constituant un instrument de protection du budget et des intérêts financiers de l'Union. Cette protection passe par une sanction financière des violations de l'Etat de droit. Néanmoins, le but politique de ce mécanisme qui permet *in fine*, de protéger l'Etat de droit, peut facilement être étayé.

Section 2 : Un instrument exploité pour sanctionner les violations des principes de l'État de droit

Le mécanisme de conditionnalité du versement des fonds européens sanctionne les violations des principes de l'Etat en droit en lien avec le budget et protège, par contre-coup, la valeur de l'Etat de droit. Les deux colégislateurs ont eu des vues différentes au sujet de ce qui allait devenir le Règlement : « *le Parlement entendait protéger l'Etat de droit au moyen du budget, tandis que le Conseil voulait protéger le budget de l'Union par la voie du respect des exigences de l'Etat de droit* »²²⁵. Alors que le Règlement permet de faire respecter le budget

²²³ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, *op. cit.*, pt. 30.

²²⁴ E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *op. cit.*, p. 5.

²²⁵ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 86.

ou les intérêts financiers de l'Union en considérant le respect de l'Etat de droit comme une prémisses nécessaire à la participation à l'Union européenne (§1) – l'Etat de droit intervient ainsi *à priori* dans la protection – et utilise également les règles relatives au budget pour *in fine*, faire respecter l'Etat de droit par les Etats défaillants (§2) – l'Etat de droit intervient alors *à postériori* dans la protection.

§1 : La prémisses de respect de l'État de droit nécessaire pour protéger le budget ou les intérêts financiers de l'Union

Le Règlement entend protéger le budget contre les violations des principes de l'Etat de droit. Il affirme ainsi que le respect de l'Etat de droit est une condition préalable et essentielle à la bonne exécution budgétaire de l'Union et à la protection de ses intérêts financiers. Cette affirmation théorique (A) se confirme en pratique (B).

A. L'affirmation de l'État de droit comme « condition essentielle » de la bonne exécution budgétaire de l'Union

L'Etat de droit constitue un prérequis essentiel à la protection du budget de l'Union : « *The underlying rationale is that respect for the rule of law is an essential precondition for compliance* »²²⁶. Cette affirmation se développe en plusieurs étapes dans le Règlement.

Tout d'abord, le respect de l'Etat de droit dans les Etats membres intéresse l'Union. En effet, « *si l'organisation du pouvoir judiciaire national relève de la compétence interne des Etats membres, elle doit néanmoins satisfaire à certaines garanties du droit de l'Union (...) compte tenu du rôle des juridictions nationales dans le système de protection juridictionnelle de l'Union, elles doivent être indépendantes à tout moment (...) et ne peuvent pas porter deux casquettes, l'une pour les besoins du droit de l'Union et l'autre pour les affaires nationales* »²²⁷. Compte tenu de la nature du système juridiquement intégré de l'Union et de l'interdépendance des Etats membres, les crises constitutionnelles nationales et notamment le respect de l'Etat de droit, matérialisé par l'indépendance des juges nationaux,

²²⁶ T. TRIDIMAS, « Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons », *op. cit.*, p. 7.

²²⁷ S. PRECHAL, « Article 19 TEU and national courts: A new role for the principle of effective judicial protection? », in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE, *The Principle of Effective Judicial Protection through the prism of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights: A top-down and a bottom-up analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2021/2022, p. 13.

ne peuvent plus être considérées comme des problèmes purement internes puisqu'ils agissent sur l'application effective du droit de l'Union²²⁸.

De plus, ce respect est d'autant plus nécessaire au sein de l'Union puisqu'il constitue l'une des bases sur lesquelles est fondée la confiance mutuelle entre les Etats membres. Le Règlement affirme, dans ses considérants 4 et 5, que « *les Etats membres adhèrent à une construction juridique qui repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque Etat membre partage avec tous les autres et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée* ». Ainsi, chaque Etat membre se doit de faire confiance aux autres dans leur respect de l'Etat de droit. Des déficiences systématiques de l'Etat de droit au sein d'un Etat membre peuvent saper la confiance mutuelle et par conséquent, le bon fonctionnement de l'ordre juridique européen dans son ensemble. Si l'un d'entre eux n'assure plus ce respect, l'équilibre posé se fracture²²⁹.

Cette confiance mutuelle est, dans le cadre du mécanisme financier, transposée à la bonne gestion budgétaire et les intérêts financiers de l'Union. Le lien entre respect de l'Etat de droit et intérêts financiers de l'Union ou bonne exécution du budget de l'Union est rappelé dans les considérants 2 et 13 du Règlement. Le Considérant 7 affirme également que « le respect de l'Etat de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière ». Cette idée était d'ailleurs à l'origine de la consécration du Règlement. En effet, la proposition de 2018 affirmait « *qu'étant donné le lien entre respect de l'Etat de droit, d'une part, et la confiance mutuelle et la solidarité financière entre les Etats membres d'autre part, et le fait que des mécanismes de contrôle ne peuvent fonctionner que s'ils se doublent d'une application effective de contrôles administratifs et juridiques et de moyens de recours en cas d'irrégularités, les obligations existantes de garantir des systèmes de contrôle efficaces devraient être complétées par des mesures visant à garantir le respect de l'état de droit* »²³⁰. De plus, les avis des organes de l'Union reprennent la même idée : le Comité économique, social et européen a considéré qu'il était « *crucial de disposer d'un contrôle juridictionnel effectif par les juridictions indépendantes des actes ou des omissions des autorités publiques, mais pas uniquement à la seule fin de garantir une dépense efficace des*

²²⁸ M. FISICARO, "Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values", *op. cit.*, p. 698.

²²⁹ *Ibid.*, p. 698.

²³⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'Etat de droit dans un Etat membre, *op. cit.*

fonds de l'Union européenne conformément au droit de l'Union »²³¹, le Comité des régions a affirmé que « *le respect de l'état de droit constitue une condition sine qua non pour une saine gestion financière et pour une utilisation efficace du budget de l'Union* »²³² et enfin, la Cour des comptes a justifié le choix de la base juridique budgétaire en insistant sur le fait que le mécanisme fonde « *la nécessité de respecter l'Etat de droit comme une condition préalable pour assurer la conformité aux principes de bonne gestion financière* »²³³.

De façon plus générale, le lien effectué entre respect de l'Etat de droit pour la protection du budget de l'Union se concrétise dans la relation entre responsabilité – par le respect des valeurs de l'Union – et solidarité – par le transfert des ressources du budget de l'Union aux Etats membres. Ainsi, comme l'a rappelé l'Avocat général, « *l'Union transfère les ressources de son budget à condition qu'elles soient dépensées de manière responsable, ce qui suppose d'agir dans le respect des valeurs de l'Union, tel que l'Etat de droit et ce n'est que si l'exécution du budget respecte les valeurs de l'Union que la confiance mutuelle entre les États membres sera suffisante pour que l'Union se voit attribuer les ressources financières indispensables à la réalisation de ses objectifs* »²³⁴. Ainsi, le budget qui permet de concrétiser le principe de solidarité de l'Union et la mise en œuvre de ce principe repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres dans l'utilisation responsable des ressources communes inscrites au budget²³⁵.

B. Les conséquences des violations de l'État de droit sur les principes de bonne gestion financière de l'Union

Dans cette logique de « *condition essentielle* », le Règlement démontre que les violations de l'Etat de droit portent atteinte aux principes de bonne gestion financière de l'Union. Ainsi, « *can and should respect for values be a condition for getting EU funds?* »²³⁶.

²³¹ Avis du Comité économique et social européen du 15 février 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 », *op. cit.*, pt. 4.1.

²³² Avis du Comité des régions du 21 décembre 2018 sur le train de mesures relatives au cadre financier pluriannuel pour la période 2021 – 2027, *op. cit.*

²³³ Avis n°1/2018 de la Cour des comptes du 17 août 2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, *op. cit.*, pt. 10.

²³⁴ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 110.

²³⁵ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 129.

²³⁶ G. HALMAI, "The possibility and desirability of economic sanction: Rule of Law conditionality requirements against illiberal EU Member States", *op. cit.*, p. 15.

Le considérant 8 dispose que « *les États membres ne peuvent garantir une bonne gestion financière que si les autorités publiques agissent en conformité avec le droit (...) et que les cas de fraude peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes et par la Cour de justice* ». L'essentialité de l'Etat de droit pour la bonne gestion financière passe par la nécessaire action en conformité des autorités publiques avec le droit. Les considérants 9 et 10 affirment la nécessité de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire pour le respect des droits fondamentaux. Le considérant 11 dispose que le respect de l'Etat de droit est également essentiel pour les activités des entreprises, et pour le bon fonctionnement du marché intérieur. Le considérant 12 du Règlement affirme que les Etats membres doivent prévoir une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union, et notamment en ce qui concerne « *le contrôle juridictionnel de la régularité des actes, contrats ou autres instruments générateurs de dépenses ou de dettes publiques, notamment dans le cadre des procédures de passation de marchés publics dont les juridictions peuvent être également saisies* ». Enfin, le considérant 15 affirme que les violations des principes de l'Etat de droit peuvent nuire gravement aux intérêts financiers de l'Union.

Il est facile de comprendre en quoi les violations de l'Etat de droit peuvent porter atteinte à la bonne gestion financière de l'Union et ainsi, pourquoi le respect de l'Etat de droit est nécessaire pour cette dernière. En effet, « *en l'absence de juges et de contrôles financiers indépendants, il n'est pas possible de s'assurer que l'argent du contribuable européen sera effectivement dépensé conformément aux objectifs déterminés et ne sera pas détourné, par exemple, au profit du parti au pouvoir ou d'entrepreneurs alliés à celui-ci* »²³⁷. De plus, l'objectif, *in fine*, du Règlement, est de conditionner la distribution de l'argent de l'Union européenne au respect de l'Etat afin que cet argent ne finance plus les politiques des « *national autocrats* »²³⁸.

Etant donné que le respect de l'Etat de droit constitue une prémisses nécessaire à la protection du budget, la valeur de l'Etat de droit est ainsi protégée par le truchement du budget. Il n'est donc pas possible d'affirmer que le régime de conditionnalité utilise les

²³⁷ S. PLATON, « La décision du « Tribunal » constitutionnel polonais sur la primauté du droit de l'Union européenne. Une réponse à Jean-Eric Schoettl », *R.D.L.F.*, 2021, chron. n°37, p. 4.

²³⁸ L. PECH, S. PLATON, K.-L. SCEPPELE, « Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law », *VerfBlog*, 2013, p. 2.

valeurs fondamentales comme monnaies d'échange en ce qui concerne les fonds²³⁹, puisque le respect de ces valeurs constitue en réalité un préalable à la bonne utilisation de ces fonds.

De la même manière que le respect de l'Etat de droit est *à priori*, utilisé pour protéger le budget et les intérêts financiers de l'Union en sanctionnant ses violations qui leur portent atteinte, les règles relatives au budget permettent d'assurer son respect.

§2 : L'opportunité du mécanisme budgétaire pour faire respecter l'État de droit

L'argument le plus répandu à l'encontre du mécanisme est que, malgré qu'il prétend seulement protéger le budget, il contraint en réalité un Etat membre à modifier sa législation pour respecter l'Etat de droit²⁴⁰. C'est pour cette raison que le dispositif a pu être analysé comme visant véritablement à faire respecter l'Etat de droit. La concentration matérielle du Règlement sur les principes de l'Etat de droit (A) permet d'analyser la technique de l'outil financier afin de dissuader les Etats membres contre les violations de l'Etat de droit (B).

A. Une concentration matérielle sur les principes de l'État de droit

Parmi l'ensemble des considérants du Règlement, 9 mentionnent l'Etat de droit sans le lier à la bonne exécution budgétaire ou aux intérêts financiers de l'Union. En effet, les considérants 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12 et 14 exposent les composantes et l'importance des principes de l'Etat de droit dans l'Union, sans même lier ces composantes au budget, alors même que le Règlement prétend assurer sa protection. A l'inverse, 6 considérants mentionnent l'Etat de droit en relation avec le budget : les considérants 2, 7, 8, 9, 13 et 15. De plus, alors que les notions de « budget », de « bonne gestion/exécution budgétaire » ou de « protection des intérêts financiers de l'Union » ne sont pas définies, le Règlement définit l'Etat de droit dans son article 2 a). Enfin, le Règlement s'attarde à décrire des indications de violations des principes de l'Etat de droit à son article 3, sans qu'elles aient un lien avec le budget de l'Union.

²³⁹ A. EKA, « Upholding the Rule of Law in the EU : Conditionality for EU Funds to Combat Rule of Law Violations », *Uppsala Universitet*, 2018, p. 65.

²⁴⁰ P.S. POHJANKOSKI, "New Year's Predictions on Rule of Law litigation : Conditionality Regulation at the Court of Justice of the European Union", *VerfBlog*, University of Helsinki, 2021, p. 2.

Il est donc facile de constater que le Règlement donne corps au principe de l'Etat de droit dans l'Union européenne en le décrivant juridiquement et en expliquant ce qu'il implique²⁴¹. Néanmoins, beaucoup moins d'explications sont données sur les notions budgétaires. L'argument selon lequel le choix d'une base juridique budgétaire permet d'indiquer que la protection du budget de l'Union est l'objectif premier du Règlement, tandis que les violations de l'Etat de droit indiquent l'ampleur de la protection à assurer, est donc difficilement acceptable²⁴².

B. Une dissuasion inventive de l'outil financier

Le mécanisme financier affirme implicitement que son objectif vise également la protection des principes de l'Etat de droit. Le considérant 14 évoque cette idée puisqu'il dispose clairement que l'Union a mis au point un éventail d'instruments qui promeut l'Etat de droit et son application, mais que ces instruments se sont avérés insuffisants et qu'il a donc été nécessaire d'apporter une « *réponse efficace aux violations de l'Etat de droit* ». Le Règlement apparaît alors comme un mécanisme qui « *complète* » ces instruments ou qui vient pallier à leur absence d'effectivité pour la protection de l'Etat de droit au sein des Etats membres.

De plus, le Comité économique et social européen, dans son avis lors de la procédure d'adoption du Règlement, avait explicitement considéré que « le principal objectif de la proposition devrait consister à protéger les valeurs visées à l'article 2 TUE par le truchement de la protection des finances de l'Union européenne »²⁴³. Il avait ainsi proposé de modifier la proposition de manière à habiliter la Commission à proposer un acte d'exécution en vertu du Règlement lorsque pèse une menace sérieuse, persistante et systématique sur l'Etat de droit, les droits fondamentaux ou encore les normes qui garantissent une démocratie pluraliste. La Commission des budgets et la Commission du contrôle budgétaire avaient également proposé de renforcer l'explicitation de la protection de la valeur de l'Etat de droit dans le texte du Règlement²⁴⁴. L'Avocat général a également confirmé cette idée considérant que « *ce*

²⁴¹ N. KIRST, "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?", *op. cit.*, p. 109.

²⁴² J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *op. cit.*, p. 89.

²⁴³ Avis du Comité économique et social européen du 15 février 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 Etat membre », *op. cit.*, pt. 1.4.

²⁴⁴ 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 Etat membre, *op. cit.*

règlement trouve son origine dans les efforts de l'Union pour améliorer ses instruments visant à garantir le respect des principes de l'Etat de droit par les Etats membres »²⁴⁵.

L'Union était ainsi « en quête d'un antidote contre la détérioration de l'Etat de droit »²⁴⁶. Le dispositif proposé par la Commission s'analysait comme « un moyen efficace et rapide pour résoudre les problèmes actuels relatifs à l'Etat de droit dans l'Union »²⁴⁷. L'idée sous-jacente à cette nouvelle conditionnalité est de « *hit offending nations in the wallet* »²⁴⁸ et on y voit l'utilisation du budget comme un instrument politique plutôt que comme le véritable matériel à protéger²⁴⁹. En effet, la suspension ou la suppression des fonds de l'Union serait une motivation importante pour que les Etats membres rétablissent l'Etat de droit, ainsi qu'un message politique clair qui affirme que l'Union ne subventionne pas les Etats membres qui violent ses valeurs²⁵⁰. Il est ainsi possible de douter de l'objectif réel du Règlement en ce qu'il apparaît dans un contexte où un mécanisme de protection de l'Etat de droit était indispensable au sein de l'Union européenne. Ainsi, le budget peut permettre de protéger l'Etat de droit, alors même que le Règlement a été conçu comme protégeant le budget par l'Etat de droit. La question de l'objectif ayant été analysée, reste à savoir si, légitimement, les fonds européens devraient être utilisés comme « *levier pour encourager le respect de l'Etat de droit* »²⁵¹ ?

Le contre-argument de cette hypothèse serait que, bien que le mécanisme vise tout d'abord à protéger l'Etat de droit, il ne pourra pas changer totalement la donne, tant son champ d'application est liée à la défense des principes budgétaires de l'Union²⁵². Il sera en effet difficile pour la Commission d'établir comment l'atteinte à la liberté des médias ou aux droits des minorités pourrait avoir un impact sur les intérêts financiers de l'Union justifiant la suspension du financement.

Ainsi, la question qui se pose ici est celle de savoir si le véritable objectif du mécanisme budgétaire est de sanctionner *ex post* les Etats membres afin de protéger le budget

²⁴⁵ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 78.

²⁴⁶ « L'Etat de droit décline dans l'UE », *Euractiv*, 30 mai 2018.

²⁴⁷ M. DZIEWIT BENALLAOUA, « L'allocation des fonds européens aux pays de l'Est et leur conditionnalité », *Université Paris II Panthéon-Assas*, 2018, p. 86.

²⁴⁸ F. HEINEMANN, "Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework", *op. cit.*, p. 297.

²⁴⁹ M. KOLLING, « Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020? », *op. cit.*, p. 1.

²⁵⁰ J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *op. cit.*, p. 82.

²⁵¹ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p. 166.

²⁵² C. HILLION, "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *Common Law Market Review* 58, 2021, p. 13.

ou les principes de l'Etat de droit²⁵³. Dans tous les cas, le Règlement confirme que le respect de l'Etat est une « *nécessité fonctionnelle de l'Union* »²⁵⁴ et sa violation peut déboucher sur une menace existentielle pour son ordre juridique.

Le mécanisme financier institué par le Règlement se caractérise tout d'abord, par sa singularité, en ce qu'il innove un dispositif de sanction des violations de l'Etat de droit en lien avec le budget de l'Union, sans pour autant remplacer les mécanismes déjà existants. Il se caractérise également par son adéquation entre les sanctions susceptibles d'être adoptées et la bonne exécution budgétaire ou la protection des intérêts financiers de l'Union.

²⁵³ T. NGUYEN, « The EU's new rule of law mechanism How it works and why the 'deal' did not weaken it », *Policy Fellow*, Hertie School Jacques Delors Centre, 2020, p. 5.

²⁵⁴ Y. PETIT, « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'Etat de droit », *IRENEE*, Université de Lorraine, n°40, 2018, p. 152.

PARTIE 2 : LA MISE EN PERSPECTIVE D'UN MECANISME DISCUTE DE CONDITIONNALITE BUDGETAIRE AU RESPECT DE L'ETAT DE DROIT

L'analyse théorique du mécanisme budgétaire institué par le Règlement permet de conclure positivement à son apport pour le système juridique de l'Union. Néanmoins, sa mise en perspective pratique est plus discutée. En effet, premièrement, plusieurs moyens de violations du Règlement sont avancés, ce qui met en cause sa légalité. Secondement, les résistances nationales et le difficile déclenchement du mécanisme, largement tributaire de l'action des institutions européennes, mettent en cause son efficacité future. Cette partie ne prétend pas apporter une réponse précisément définie à la légalité ou à l'efficacité du Règlement mais plutôt de s'interroger sur les problématiques et les points de vue qui s'y rapportent. Ainsi, les deux points discutables du Règlement seront ici étudiés : d'une part, la légalité douteuse du Règlement (**Chapitre 1**) et d'autre part, son efficacité incertaine (**Chapitre 2**).

Chapitre 1 – La légalité douteuse du Règlement

La mise en œuvre du mécanisme budgétaire s'avère difficile en raison des allégations remettant en cause sa légalité. En effet, une incompétence alléguée de l'Union pour adopter le Règlement (**Section 1**) et une ambiguïté opposable du sens et de la portée de ce dernier (**Section 2**) permettent de douter de la légalité du mécanisme adopté.

Section 1 : Une incompétence alléguée de l'Union pour adopter le Règlement

La légalité douteuse du Règlement se caractérise tout d'abord par une incompétence soupçonnée de l'Union pour adopter le Règlement. La « compétence » doit ici être divisée en deux sous-notions : la compétence *stricto sensu* qui désigne « *le titre juridique qui fonde l'exercice d'un pouvoir et donc, indirectement d'une action : la compétence est alors le titre du pouvoir* »²⁵⁵ et le pouvoir qui constitue « *l'attribution autorisée par le droit de la compétence* »²⁵⁶. Ainsi, dans le cadre du mécanisme financier, est contestée la compétence même de l'Union pour adopter le Règlement eu égard au principe d'attribution des compétences (§1), mais également dans l'hypothèse où cette compétence soit reconnue, la base juridique choisie pour permettre à l'Union de légalement adopter le Règlement (§2).

§1 : La compétence équivoque de l'Union pour adopter le Règlement eu égard au principe d'attribution des compétences

La question qui se pose ici est celle de savoir si l'Union était compétente pour adopter le Règlement, selon une analyse de la répartition verticale des compétences. Ainsi, il s'agit de rechercher la compétence de l'Union dans le domaine ou d'examiner si l'Union est effectivement compétente pour prévoir une conditionnalité de l'Etat de droit pour l'octroi des fonds européens²⁵⁷ et *à fortiori*, si le Règlement est conforme au principe d'attribution des compétences.

La délimitation des compétences de l'Union est régie par un principe d'attribution des compétences, comme le dispose l'article 5, paragraphe 1 TUE. L'article 5, paragraphe 2 TUE dispose qu' « *en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ». L'article 2 TUE précise que l'Union dispose de compétence exclusive²⁵⁸ qui dépossèdent les Etats membres dans les matières considérées, de

²⁵⁵ V. CONSTANTINESCO, « Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés », *Revue internationale de Droit comparé*, 1976, p. 849.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ M. FISICARO, "Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values", *op. cit.*, p. 710.

²⁵⁸ Listées à l'article 3 TFUE.

compétences partagées²⁵⁹ avec les Etats membres régies par le principe de subsidiarité qui impose à l'Union d'agir que si les objectifs ne peuvent être atteints de manière suffisante par les EM – nécessité – ou si les objectifs peuvent être mieux réalisés par l'Union - valeur ajoutée, et enfin, de compétences de soutien, d'appui et de coordination²⁶⁰ pour compléter l'action des Etats membres. L'Union peut également voir ses compétences étendues par une clause de flexibilité prévue à l'article 352 TFUE. Le respect des valeurs n'est pas mentionné dans ces compétences.

Habituellement, lorsqu'un moyen est soulevé quant à la violation du principe d'attribution des compétences, la Cour analyse ce moyen en contrôlant le respect de la base juridique. Or, l'attribution des compétences ne renvoie pas à l'analyse d'une base juridique appropriée mais plutôt à la recherche de l'existence même de cette base juridique. La contestation du Règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union rend compte de cette analyse.

En effet, dans leurs recours²⁶¹, la Hongrie et la Pologne soutiennent que ni la base juridique adoptée pour prendre le Règlement, ni aucune autre disposition du TFUE ne pouvait constituer une base juridique appropriée pour son adoption²⁶². Ils font valoir que *« la nature et l'étendue des compétences attribuées à l'Union par les Traités ne permettent pas au Conseil d'instituer un mécanisme tel que celui prévu par le règlement attaqué qui confère aux institutions le contrôle du respect par les Etats membres des principes de l'Etat de droit et subordonne au respect de ces principes le versement des fonds provenant du budget de l'Union »*²⁶³.

La réponse à ces arguments est majoritairement traitée, par l'Avocat général et la Cour de justice, par la vérification de la base juridique adéquate. Néanmoins, s'agissant précisément de l'attribution des compétences, la Cour répond sur la base du moyen de l'opportunité d'adoption du Règlement. Elle considère en effet que l'argumentation de ces deux pays *« visant à remettre en cause l'opportunité du règlement au motif qu'il ne répondrait pas à un besoin objectif, ne saurait suffire à démontrer que le législateur de l'Union a outrepassé les*

²⁵⁹ Listées à l'article 4 TFUE.

²⁶⁰ Listes à l'article 6 TFUE.

²⁶¹ Recours introduit le 11 mars 2021 – *Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-156/21) ; Recours introduit le 11 mars 2021 – *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-157/21).

²⁶² CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 97.

²⁶³ CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 63.

limites de ses compétences »²⁶⁴. De plus, elle précise qu'elle a reconnu au législateur un « *un large pouvoir d'appréciation qui s'applique non pas exclusivement à la nature et à la portée des dispositions à prendre dans des domaines (...) mais aussi, dans une certaine mesure, à la constatation des données de base, de sorte qu'il ne s'agit pas de savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible, seul le caractère manifestement inapproprié de celle-ci par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre pouvant affecter la légalité de cette mesure* »²⁶⁵. Ainsi, le mécanisme de conditionnalité institué par le Règlement qui subordonne le bénéfice des financements issues du budget de l'Union au respect par un Etat membre des principes de l'Etat de droit « *peut relever de la compétence conférée par les Traités à l'Union d'établir des règles financières relatives à l'exécution du budget* ». ²⁶⁶

Malgré un moyen soulevé sur la violation du principe d'attribution des compétences, la Cour se concentre sur le contrôle de la base juridique – qui sera étudié dans la partie suivante. Il est possible que soit invoqué, devant les juridictions nationales, la doctrine de l'*ultra vires* afin de contester la compétence de l'Union pour adopter le Règlement. Cette doctrine dégagée par la Cour constitutionnelle allemande considère comme *ultra vires*, la situation dans laquelle « *les institutions de l'Union méconnaissent le principe d'attribution des compétences de façon si manifeste que cela provoque dans le système de répartition des compétences un glissement structurellement significatif au détriment des Etats* »²⁶⁷.

La distinction entre *compétence* et *pouvoirs* de l'Union permet de distinguer deux potentiels vices de légalité du Règlement. Comme préalablement étudié, il n'est pas certain que ce mécanisme budgétaire de conditionnalité s'insère dans les domaines de compétence de l'Union. D'autre part, à supposer que l'Union soit compétente, il n'est également pas certain que la base juridique retenue pour adopter le Règlement soit adéquate.

²⁶⁴ *Ibid.*, pt. 136.

²⁶⁵ *Ibid.*, pt. 354.

²⁶⁶ S. BAERT, « CJUE : respect de l'Etat de droit et mesures de protection du budget de l'Union », *op. cit.*, p. 2.

²⁶⁷ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, Dalloz 3ème éd., 2021, coll. Hypercours, p. 590.

§2 : Les pouvoirs incertains de l'Union pour adopter le Règlement sur la base juridique retenue

La question qui se pose ici est celle de savoir si l'Union avait le pouvoir d'adopter le Règlement sur la base juridique choisie, selon un analyse de la répartition horizontale des compétences. La Cour de justice a déjà eu l'occasion d'affirmer que le choix de la base juridique appropriée revêt une importance constitutionnelle²⁶⁸ puisqu'elle détermine l'équilibre des pouvoirs, le rôle respectif des institutions et l'équilibre des légitimités pour l'acte en cause²⁶⁹.

La base juridique adoptée pour le Règlement étudié est l'article 322 §1 TFUE. Cet article dispose que « *Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ; b) les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers, et notamment des ordonnateurs et comptables* ». La base juridique du Règlement établissant une conditionnalité de l'octroi des fonds européens au respect des principes de l'Etat de droit est donc budgétaire. Ce choix a été justifié par les institutions « *considérant que l'objectif est de contribuer à la bonne exécution du budget général de l'Union, la proposition prend la forme d'un règlement autonome fondé sur l'article 322 du TFUE, soit la même base juridique que le règlement financier* »²⁷⁰.

La technique du contrôle juridictionnel de la base juridique appropriée a été développée par la Cour de justice qui considère que ce choix « *doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte* »²⁷¹. S'agissant du mécanisme de conditionnalité, la Hongrie et la Pologne font valoir que l'article 322 §1 TFUE n'offre pas une base juridique adéquate pour l'adoption du Règlement 2020/2092, car ce dernier permettrait uniquement l'adoption d'actes d'exécution du budget annuel de l'Union²⁷².

²⁶⁸ CJCE, 6 décembre 2001, *Protocole de Carthagène*, Avis 2/00, ECLI:EU:C:2001:664.

²⁶⁹ M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, op. cit. p. 82.

²⁷⁰ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'Etat de droit dans un Etat membre, op. cit.

²⁷¹ CJCE, 26 mars 1986, *Préférences tarifaires généralisées*, aff. 45/86, ECLI:EU:C:1987:163.

²⁷² Recours introduit le 11 mars 2021 – *Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-156/21) ; Recours introduit le 11 mars 2021 – *République de Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-157/21).

L'Avocat général, suivi par la Cour de justice, va rechercher si la base juridique était appropriée en analysant la finalité du Règlement. Or, il considère que ce dernier « *a pour finalité de mettre en place un mécanisme spécifique pour assurer la bonne exécution du budget de l'Union, lorsqu'un État membre commet des violations des principes de l'État de droit qui mettent en péril la bonne gestion des fonds de l'Union ou les intérêts financiers de celle-ci* »²⁷³ et affirme ainsi que « *cet objectif paraît conforme au choix de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE comme base juridique du règlement 2020/2092* »²⁷⁴. La Cour confirme cette méthodologie et cette analyse. En effet, elle analyse la finalité du Règlement²⁷⁵ pour considérer que cette dernière est « *cohérente avec l'exigence selon laquelle le budget de l'Union doit être exécuté conformément au principe de bonne gestion financière, cette exigence étant applicable à l'ensemble des dispositions du titre II de la sixième partie du traité FUE relatives à l'exécution du budget de l'Union et ainsi, notamment, à l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE* »²⁷⁶. Elle précise enfin que le « *mécanisme de conditionnalité peut également relever de la notion de « règles financières » visée à l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE lorsqu'il institue, pour bénéficier de financements issus du budget de l'Union, une conditionnalité horizontale qui est liée au respect par un État membre de la valeur de l'État de droit, que contient l'article 2 TUE, et qui se rapporte à l'exécution du budget de l'Union* »²⁷⁷.

De plus, l'Avocat général rejette le moyen tiré de l'utilisation d'une base juridique incorrecte ayant entraîné le recours à une procédure législative inappropriée (ordinaire) et à un système de vote incorrect (à la majorité qualifiée)²⁷⁸. En effet, il considère que le Règlement « *ne crée aucune catégorie nouvelle de ressources propres, ne supprime aucune des ressources existantes, et ne régit ni les modalités de perception des ressources propres, ni la relation entre celles-ci* »²⁷⁹. Ainsi, l'article 311, troisième alinéa TFUE n'aurait pu constituer la base juridique appropriée.

Enfin, l'Avocat général rejette l'argument du gouvernement polonais selon lequel l'exécution du budget constitue une compétence partagée au sens de l'article 4, paragraphe 1 TFUE pour

²⁷³ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 131.

²⁷⁴ *Ibid.*, pt. 132.

²⁷⁵ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 119.

²⁷⁶ *Ibid.*, pt. 120.

²⁷⁷ CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 151.

²⁷⁸ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 23.

²⁷⁹ *Ibid.*, pt. 28.

laquelle les principes de subsidiarité et de proportionnalités doivent s'appliquer²⁸⁰. L'Avocat général rappelle que « l'exécution du budget relève de la compétence exclusive de l'Union qui, peut la déléguer aux Etats membres lorsqu'elle estime que la gestion partagée est la meilleure manière de la mettre en œuvre »²⁸¹.

Ainsi, deux points de vue s'opposent afin de déterminer si la base juridique du Règlement est adéquate. Si on regarde l'objet et le but du Règlement, on conclut que la base juridique n'est pas appropriée. En effet, il n'existe pas de base juridique donnant explicitant la compétence à l'Union d'imposer un mécanisme de respect de l'Etat de droit, cette dernière doit alors poursuivre un autre objectif principal tel que la bonne gestion financière des fonds²⁸². Le mécanisme ayant pour objectif, *in fine*, de lutter contre les violations de l'Etat de droit dans les Etats membres et, notamment lorsqu'elles portent atteinte au budget de l'Union, la base juridique choisie qui relève des dispositions financières des Traités se trouve ainsi inappropriée²⁸³.

En revanche, si on regarde la base juridique pour déterminer quel est le but et l'objet du Règlement, on peut dire qu'elle est appropriée. Ce deuxième point de vue est celui adopté par l'Avocat général et la Cour de justice. C'est la base juridique elle-même qui indique que la conditionnalité relative à l'Etat de droit est conçue comme un instrument visant à garantir la bonne exécution du budget de l'Union européenne²⁸⁴. De plus, les critères d'adoption des mesures, à savoir une violation de l'Etat de droit portant atteinte ou risquant de porter atteinte d'une manière suffisamment directe à la bonne exécution budgétaire ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, permettent également de fonder la compétence de l'Union pour adopter un tel mécanisme en le reliant à une disposition financière des Traités²⁸⁵. Le choix de la base juridique caractérise ainsi l'instrument comme ayant pour objectif de protéger le budget de l'Union, et non l'Etat de droit²⁸⁶. Le mécanisme visant prioritairement à protéger le

²⁸⁰ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-157/21, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, préc., pts. 34-35.

²⁸¹ *Ibid.*, pt. 34 à 42.

²⁸² A. EKA, « Upholding the Rule of Law in the EU : Conditionality for EU Funds to Combat Rule of Law Violations », *op. cit.*, p. 63.

²⁸³ P.S. POHJANKOSKI, « New Year's Predictions on Rule of Law litigation : Conditionality Regulation at the Court of Justice of the European Union », *op. cit.*, p. 2.

²⁸⁴ A. VON BOGDANDY & J. LACNY, « Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed ? », *op. cit.*, p. 4.

²⁸⁵ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'Etat de droit ? », *op. cit.*, p. 108.

²⁸⁶ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p. 167.

budget²⁸⁷, la base juridique financière est appropriée et a même pu être qualifiée de « *base juridique très solide* »²⁸⁸.

Ce Règlement illustre la façon dont la Cour de justice traite les moyens relatifs à la violation du principe d'attribution des compétences. En effet, lorsqu'un tel moyen est soulevé, elle ne recherche pas véritablement la compétence de l'Union dans le domaine ou si l'Union disposait d'une base juridique à cette fin, mais plutôt si la base juridique adoptée était la bonne. S'agissant du mécanisme financier, elle conclut que l'article 322 §1 TFUE qui fonde le Règlement est adéquate.

La légalité douteuse du Règlement se caractérise par l'équivoque compétence de l'Union pour adopter le Règlement. Cette légalité trouve également sa source dans l'ambivalence de son sens et de sa portée.

Section 2 : Une ambiguïté prétendue du sens et de la portée du Règlement

La légalité douteuse du Règlement se décline également par une ambiguïté prétendue d'une part, du sens du Règlement, et notamment une violation invoquée des principes de sécurité juridique et de clarté normative (§1), et d'autre part, de la portée du Règlement par la présence concevable d'un détournement de pouvoir par la création d'une procédure de contournement de l'article 7 TUE (§1).

§1 : Une violation invoquée des principes de sécurité juridique et de clarté normative

Dans leurs recours introduit contre le Règlement, la Hongrie et la Pologne considèrent que ce dernier porte atteinte aux principes de sécurité juridique et de clarté normative²⁸⁹.

Le principe de sécurité juridique a été dégagé par la Cour de justice dans les années 1960. Elle a considéré que la législation et la réglementation doit être « *certaine et son*

²⁸⁷ « État de droit : la CJUE rejette le recours de la Hongrie et de la Pologne », *Euractiv*, 16 février 2022.

²⁸⁸ [Interview] Didier Reynders, « Sur l'état de droit, nous préférons le dialogue aux sanctions », *Toute l'Europe*, 8 décembre 2021.

²⁸⁹ Recours introduit le 11 mars 2021 – *Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-156/21) ; Recours introduit le 11 mars 2021 – *République de Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-157/21).

application prévisible pour les justiciables »²⁹⁰. Trois dimensions recouvrent cette notion : la dimension temporelle exige que tout acte de l'Union doit être porté à la connaissance de l'intéressé de telle manière que celui-ci puisse connaître avec certitude le moment à partir duquel ledit acte existe et commence à produire ses effets juridiques, la dimension institutionnelle vise à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit de l'Union (intangibilité) et la dimension matérielle implique que les personnes intéressées par l'acte doivent connaître avec exactitude l'étendue des obligations et des droits conférés par ce dernier²⁹¹. Cette dernière dimension s'identifie par le principe de clarté normative. La Cour a précisé cette notion comme exigeant « *d'une part, que les règles de droit soient claires et précises et, d'autre part, que leur application soit prévisible pour les justiciables, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables* »²⁹². Or, ces exigences « *ne sauraient être comprises comme imposant qu'une norme utilisant une notion juridique abstraite mentionne les différentes hypothèses concrètes dans lesquelles elle est susceptible de s'appliquer, dans la mesure où toutes ces hypothèses ne peuvent pas être déterminées à l'avance par le législateur* »²⁹³.

Tout d'abord, la Hongrie et la Pologne considèrent que la notion d'Etat de droit sur laquelle se fonde le Règlement est abstraite, ne peut faire l'objet d'une définition uniforme en droit de l'Union et appelle une concrétisation dans les ordres juridiques de chaque Etat membre. Ils estiment également que cette notion est un « *idéal ou, tout au plus, un point d'orientation, qui n'est jamais pleinement atteint et dont le respect devrait dès lors être apprécié en termes relatifs, aucun Etat ne pouvant prétendre y adhérer de manière parfaite* »²⁹⁴. La Cour réfute ce moyen tiré de l'imprécision de la notion d'Etat de droit considérant que l'article 2 a) ne vise pas à définir de manière exhaustive la notion d'Etat de droit, mais se borne à spécifier plusieurs des principes que celle-ci recouvre, les plus pertinents au regard de l'objet du règlement, qui consiste à assurer la protection du budget de l'Union²⁹⁵. Elle rappelle également que cette notion est une « *expression spécifique des exigences résultant pour les Etats membres de leur appartenance à l'Union, en vertu de l'article 2 TUE* »²⁹⁶ et elle rappelle à cet égard que cet article « *constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui*

²⁹⁰ CJCE, 22 mars 1961, *SNUPAT*, aff. jtes. 42 et 49/59, ECLI:EU:C:1961:5.

²⁹¹ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 517-518.

²⁹² CJUE, 29 avril 2021, *Banco de Portugal e.a.*, aff. C-504/19, EU:C:2021:335, pt. 51.

²⁹³ CJUE, 20 juillet 2017, *Marco Tronchetti Provera e.a.*, aff. C-206/16, EU:C:2017:572, pt. 42.

²⁹⁴ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 200.

²⁹⁵ *Ibid.*, pt. 227.

²⁹⁶ *Ibid.*, pt. 231.

*relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres »*²⁹⁷. La notion d'Etat de droit, bien qu'imprécise selon les gouvernements hongrois et polonais, a déjà été développée sur le fondement des Traités et est reconnue et précisée dans l'ordre juridique de l'Union. Ainsi, la Cour considère que les Etats membres « *sont à même de déterminer avec suffisamment de précision le contenu essentiel, ainsi que les exigences découlant de ces principes »*²⁹⁸. De plus, « *l'ambigüité du principe de l'Etat de droit permet de préserver les différences de traditions juridiques dans l'ensemble de l'Union qui pourraient interdire aux États membres de s'unir dans une définition de l'État de droit à inclure dans les traités »*²⁹⁹.

Ensuite, la Hongrie et la Pologne font valoir que l'article 4, paragraphe 2 h) du Règlement méconnaît le principe de sécurité juridique en ce qu'il prévoit que « *d'autres situations ou comportement des autorités »* puissent justifier l'adoption de mesures. La Cour rejette ce moyen en considérant que les exigences d'une bonne gestion financière du budget et la protection des intérêts financiers de l'Union impliquent que l'adoption de mesures appropriées aux cas d'atteintes avérées ne soit pas limitée. Elle considère que limitation reviendrait à « *exclure l'adoption de mesures appropriées dans les cas où les atteintes, bien que n'étant pas encore avérées, peuvent néanmoins être raisonnablement anticipées, dès lors que leur réalisation présente une probabilité élevée »*³⁰⁰.

Les gouvernements polonais et hongrois considèrent également que l'article 5, paragraphe 3 du Règlement qui dispose que les mesures doivent cibler « *dans la mesure du possible »* les actions de l'Union auxquelles les violations portent atteinte, ne permet pas de garantir l'existence d'un lien direct entre la violation des principes de l'Etat de droit et l'adoption des mesures de protection du budget de l'Union. La Cour considère néanmoins que cet expression ne rompt pas ce lien, dès lors qu'elle « *ne permet de cibler une action de l'Union autre que celle que cette violation affecte que lorsque la finalité de ce Règlement consistant à assurer une protection du budget de l'Union dans son ensemble ne peut être atteint autrement »*³⁰¹.

²⁹⁷ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 232.

²⁹⁸ S. BAERT, « CJUE : respect de l'Etat de droit et mesures de protection du budget de l'Union », *op. cit.*, p. 1.

²⁹⁹ A. EKA, « Upholding the Rule of Law in the EU : Conditionality for EU Funds to Combat Rule of Law Violations », *op. cit.*, p. 67.

³⁰⁰ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 262.

³⁰¹ *Ibid.*, pt. 278.

La Cour de justice rejette également l'argument selon lequel un acte législatif qui confère un pouvoir d'appréciation aux autorités chargées de sa mise en œuvre méconnaît l'exigence de prévisibilité³⁰². Elle s'appuie sur un arrêt antérieur qui considère que cette marge d'appréciation est acceptable à la condition que l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir soient définies avec une netteté suffisante, eu égard au but légitime en jeu, pour fournir une protection adéquate contre l'arbitraire³⁰³.

Enfin, des questions restent en suspens quant à la compatibilité du large pouvoir discrétionnaire de la Commission avec le principe de sécurité juridique³⁰⁴. En effet, les critères du déclenchement de la procédure et de l'évaluation qualitative de la Commission ne sont pas clairement définis³⁰⁵.

Malgré l'existence potentielle d'une atteinte aux principes de sécurité juridique et de clarté normative, la Cour de justice, soutenue par l'Avocat général, a considéré que les dispositions du Règlement satisfont aux exigences minimales de clarté, de précision et de prévisibilités requises par le principe de sécurité juridique. L'Avocat général a néanmoins admis que, notamment les principes de l'Etat de droit, « *se caractérisent certes par un degré inévitable d'abstraction, puisqu'il est impossible au législateur d'identifier toutes les hypothèses dans lesquelles ils seront applicables* » mais a justifié cette imprécision par « *la circonstance, commune à toute règle de droit qui donne effet à un principe juridique, n'est pas, en soi, de nature à porter atteinte aux exigences de la sécurité juridique. C'est à l'interprète qu'il incombe d'en concrétiser l'application dans des circonstances spécifiques* »³⁰⁶.

Alors que le sens du Règlement semble laborieusement satisfaire aux exigences législatives de sécurité juridique et de clarté normative, la portée du règlement se trouve également contestée par la présence envisageable d'un détournement de pouvoir.

³⁰² CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 321.

³⁰³ CJUE, 27 juin 2010, *Lafarge c. Commission*, aff. C-413/08 P, EU:C:2010:346, pt. 94.

³⁰⁴ M. FISICARO, "Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values", *op. cit.*, p. 710.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 714.

³⁰⁶ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 279.

§2 : Une présence réfutée d'un détournement de pouvoir

Dans leurs recours³⁰⁷, la Hongrie et la Pologne avancent un moyen de légalité interne prévu par l'article 263, alinéa 2 TFUE. Ils font valoir que le Règlement est entaché d'un détournement de pouvoir. Ce dernier peut se définir comme suivant³⁰⁸ : « *Un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris, dans le but exclusif ou, à tout le moins, déterminant d'atteindre à des fins autres que celles excipées ou d'é luder une procédure spécialement prévue par le Traité pour parer aux circonstances de l'espèce* »³⁰⁹. L'Avocat général, suivi par la Cour de justice, va rejeter cet argument en considérant d'une part, que l'article 7 TUE n'interdit pas à l'Union d'instituer d'autres mécanismes de protection de l'Etat de droit (A) et d'autre part, que les objectifs finaux du mécanisme financier et de l'article 7 TUE divergent (B).

A. L'absence d'interdiction par l'article 7 TUE d'instituer un mécanisme de protection de l'État de droit

Comme l'a remarqué un auteur, « *la Cour de justice a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la question de savoir si la possibilité prévue par un règlement de suspendre des fonds européens contourne une autre procédure prévue par les Traités, notamment la procédure d'infraction* »³¹⁰. Elle a considéré que cette procédure peut être instituée à condition qu'elle s'autonomise de la procédure de l'article 7 TUE et poursuit ainsi un but différent³¹¹.

Les gouvernements hongrois et polonais considèrent que le Règlement introduit un nouveau mécanisme, non prévu par les Traités, pour contrôler le respect des principes de l'Etat de droit par les Etats membres. Selon eux, la protection des valeurs de l'Union doit relever exclusivement de la procédure prévue à l'article 7 TUE : les valeurs de l'Union étant indéterminées, « *leur sanction serait une décision politique que seul le Conseil européen*

³⁰⁷ Recours introduit le 11 mars 2021 – *Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-156/21) ; Recours introduit le 11 mars 2021 – *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-157/21).

³⁰⁸ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 823.

³⁰⁹ CJCE, 13 novembre 1990, *FEDESA e.a.*, aff. C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391.

³¹⁰ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », op. cit., p. 167.

³¹¹ CJUE, 11 juillet 1996, *An Taische c. Commission*, aff. C-325/94 P, EU:C:1996:293, pt. 25.

statuant à l'unanimité aurait la légitimité d'adopter »³¹². De plus, « *confier un tel pouvoir à la Commission européenne et au Conseil de l'Union risquerait de soumettre les États membres à des sanctions arbitraires fondées sur les préférences politiques de ces institutions et non sur la violation d'une règle de droit préalablement connue* »³¹³.

Tout d'abord, l'Avocat général considère que certes, l'article 7 TUE n'autorise pas le législateur de l'Union à mettre en place un mécanisme analogue à la procédure prévue par cet article qui aurait le même objectif et imposerait des sanctions similaires³¹⁴. Néanmoins, il considère que cette interdiction ne signifie pas « *la protection de l'Etat de droit ne pourrait être assurée que par l'article 7 TUE* »³¹⁵. En effet, il affirme que « *rien ne s'oppose à ce que cette protection soit assurée par des instruments autres que celui de l'article 7 TUE, pour autant que leurs caractéristiques essentielles diffèrent de celles de ce dernier* »³¹⁶. Ainsi, dès lors que le mécanisme financier vise les violations ayant une incidence sur l'exécution du budget de l'Union, le législateur a pu consacré ce mécanisme sans que cette création contourne la procédure de l'article 7 TUE³¹⁷. L'absence de contournement de procédure est ainsi fondée sur les caractéristiques essentielles différentes du mécanisme de celles qui sont propres à la protection que garantit l'article 7 TUE³¹⁸ et sur le fait que la conditionnalité est plus spécifique visant à protéger l'une des valeurs qui affecte la gestion du budget³¹⁹.

La Cour a confirmé la vision de l'Avocat général³²⁰. En effet, elle rappelle sa jurisprudence qui considère « *qu'il est loisible au législateur de l'Union, lorsqu'il dispose d'une base juridique à cette fin, d'instituer, dans un acte de droit dérivé, d'autres procédures portant sur les valeurs que contient l'article 2 TUE, au nombre desquelles figure l'État de droit, pour autant que ces procédures se distinguent tant par leur but que par leur objet, de la procédure prévue à l'article 7 TUE* »³²¹. Elle confirme également le fait que le respect de l'Etat de droit constitue une « *obligation de résultat* »³²² qui découle de « *l'appartenance des*

³¹² P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité : des valeurs communes au budget européen », *op. cit.*

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 208.

³¹⁵ *Ibid.*, pt. 209.

³¹⁶ *Ibid.*, pt. 209.

³¹⁷ *Ibid.*, pt. 216.

³¹⁸ L. VERDURE, « CJUE : légalité du régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE », *op. cit.*, p. 1.

³¹⁹ « Selon l'Avocat général de la CJUE, la Cour devrait rejeter le recours en »justice contre la conditionnalité liée à l'État de droit », *Euractiv*, 2 décembre 2021.

³²⁰ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 168 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 207.

³²¹ CJCE, 7 février 1979, *France c. Commission*, aff. jtes. 15/76 et 16/76, EU:C:1979:29, pt. 26.

³²² CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 231 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 169.

Etats membres à l'Union européenne »³²³. Ainsi, le contrôle du respect de l'Etat de droit est inhérent à la participation de l'Etat membre au système juridiquement intégré.

B. Une divergence des buts finaux du mécanisme financier et de l'article 7 TUE

L'argument de la Pologne et de la Hongrie selon lequel le dispositif instaure une procédure qui contourne celle de l'article 7 TUE est également fondée sur les termes du Règlement. En effet, le considérant 14 considère que « *le mécanisme prévu dans le présent règlement complète ces instruments* ». De plus, la Commission des budgets et la Commission du contrôle budgétaire avaient proposé un amendement de ce considérant pour y ajouter : « *l'Union dispose d'une multitude d'instruments pour assurer la pleine et bonne application des principes et des valeurs définis dans le Traité, mais il n'existe actuellement aucune réaction rapide et efficace des institutions de l'Union, notamment pour garantir une bonne gestion financière. Les instruments existants devraient être appliqués, évalués et complétés dans le cadre d'un mécanisme pour l'état de droit qui soit adéquat et efficace* »³²⁴. L'analyse de ces termes conduit ainsi à envisager le mécanisme comme une procédure qui permet de contourner les failles des procédures existantes. C'est pour cette raison que les gouvernements hongrois et polonais ont estimé que l'objectif de ce Règlement coïncidait avec celui de l'article 7 TUE en ce qu'il vise à réprimer les violations des principes de l'Etat de droit en imposant des sanctions³²⁵. De plus, étant donné que cet objectif coïncide avec celui de la procédure de l'article 7 TUE, il « *éluderait l'application de cet article, dont les conditions sont plus exigeantes et offrent davantage de garanties aux Etats membres* »³²⁶.

La Cour de justice réfute les arguments de la Hongrie et de la Pologne considérant que le Règlement poursuit une finalité différente de celle de l'article 7 TUE en mettant en place un mécanisme plus spécifique qui vise à assurer la bonne exécution du budget de l'Union, lorsqu'un Etat membre commet des violations des principes de l'Etat de droit mettant en péril cette bonne exécution ou les intérêts financiers de l'Union³²⁷. De plus, elle avance que les mesures prévues par le Règlement ne peuvent être adoptées « *que lorsqu'il est établi que des*

³²³ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité : des valeurs communes au budget européen », *op. cit.*

³²⁴ 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 Etat membre, *op. cit.*

³²⁵ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 205.

³²⁶ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-157/21, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 66.

³²⁷ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 131 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 211.

situations comportent une violation des principes de l'Etat de droit qui porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à cette bonne gestion financière ou à la protection de ces intérêts financiers »³²⁸. D'autres arguments ont également été avancés comme celui qui considère la procédure de conditionnalité comme une procédure judiciaire à la différence de la procédure de l'article 7 TUE qui constitue quant à elle, une procédure politique³²⁹.

Néanmoins, l'argument selon lequel le mécanisme financier constitue un contournement illégal de la procédure de l'article 7 TUE n'est pas complètement infondé. En effet, bien que poursuivant des finalités différentes, la suspension des fonds de l'Union peut également être exécutée sur le fondement de l'article 7 TUE. En effet, recevoir des fonds de l'Union est un droit dont bénéficient les Etats membres du fait de leur adhésion à l'Union, et par conséquent, un Etat est privé de la possibilité de jouir de son droit à recevoir des fonds qui découle des Traités en cas de suspension du transfert des fonds de l'Union européenne³³⁰. La seule chose qu'il est donc possible d'admettre est que la procédure du mécanisme de conditionnalité est plus spécifique que celle de l'article 7 TUE.

Ainsi, à la question de savoir si le mécanisme de conditionnalité à l'Etat de droit constitue un contournement illégal de l'article 7 TUE, la réponse n'est pas sans équivoque. Malgré que l'article 7 TUE ne contient pas de déclaration explicite indiquant si d'autres mécanismes peuvent défendre les valeurs européennes³³¹, la Cour de justice a néanmoins considéré que tel était le cas. Mais l'argumentation de la Cour trouve ses limites dans l'utilisation des deux dispositifs pour la même finalité : sanctionner les violations de l'Etat de droit, de façon générale pour l'article 7 TUE, et de façon spécifique liée au budget, pour le mécanisme financier.

³²⁸ *Ibid.*, pt. 131 ; *Ibid.*, pt. 165.

³²⁹ A. VON BOGDANDY & J. LACNY, « Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed ? », *op. cit.*, p. 6.

³³⁰ *Ibid.*, p. 6.

³³¹ A. VON BOGDANDY & J. LACNY, « Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed ? », *op. cit.*, p. 7.

Le Règlement 2020/2092 instituant le mécanisme de conditionnalité financière a été contesté pour sa légalité douteuse. En effet, il n'est pas certain que l'Union disposait de la compétence pour adopter ce Règlement et, dans l'hypothèse où elle cette compétence est affirmée, il n'est pas non plus certain que la base juridique adoptée soit la plus adéquate. De plus, l'objectif réel du Règlement n'étant pas unanime, le mécanisme a également été accusé de détourner la complexité et les failles de la procédure de l'article 7 TUE. Au-delà de cette légalité douteuse, le Règlement souffre également, du moins jusqu'à maintenant, d'une efficacité incertaine. En effet, le mécanisme n'ayant toujours pas été effectivement déclenché à ce jour, il est pertinent de s'interroger sur les raisons de ce retard et sur les suites à prévoir dans l'hypothèse d'un potentiel déclenchement.

Chapitre 2 – L'efficacité incertaine du règlement

Malgré la récente décision de la Commission de mettre en œuvre le mécanisme budgétaire, son efficacité reste incertaine au regard des griefs qui lui sont portés. Tout d'abord, son application a été ralentie par des résistances nationales qui ont soulevé des moyens toujours contestables aujourd'hui (**Section 1**). De plus, l'action éparse des institutions européennes dans la mise en œuvre du Règlement apparaît paralysé son application (**Section 2**).

Section 1 : Une application ralentie par des résistances nationales

La mise en œuvre future de l'application du mécanisme budgétaire se voit incertaine au vue des résistances nationales qui, malgré le rejet des recours effectués devant la Cour de justice, ont mis en évidence des problématiques inhérentes au Règlement. Ces problématiques sont de deux ordres : l'atteinte à des intérêts nationaux protégés par le Traité (§1) et la rupture d'égalité entre les Etats membres (§2).

§1 : La mise en cause de l'atteinte à des intérêts nationaux protégés par le Traité

Le mécanisme de conditionnalité budgétaire au respect de l'Etat de droit est accusé de porter atteinte à des intérêts nationaux en lien avec l'Etat de droit et eu égard au respect de l'identité nationale des Etats membres (A), mais également à des intérêts nationaux en lien avec la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres s'agissant des règles budgétaires (B).

A. L'invocabilité de l'atteinte à des intérêts nationaux vis-à-vis de l'État de droit

A la suite de la proposition de Règlement, le gouvernement polonais a fait valoir que les changements opérés dans son pays étaient nécessaires pour remédier à l'inefficacité du système judiciaire polonais³³². La Hongrie a également qualifié de « *chantage* » la proposition de Bruxelles d'établir un mécanisme de suspension des fonds européens en cas de violations de l'Etat de droit³³³. Les deux pays considèrent qu'un tel mécanisme serait basé sur des critères arbitraires et politiquement motivés³³⁴. De plus, ils invoquent, et ce depuis toujours, une atteinte de l'Union au droit au respect de leur identité nationale en ce qu'ils demeurent libres de déterminer les réformes nationales de leurs pays.

Le droit au respect de l'identité nationale est consacré à l'article 4 §1 TFUE qui 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, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ». Cette « *identité nationale* »³³⁵ a investi le champ juridique européen depuis plusieurs années. En effet, « *la multiplication de ces références est manifestement l'expression du respect de l'identité nationale que l'Union européenne doit à ses Etats membres. L'évidence politique s'est muée en une contrainte juridique* »³³⁶. Ces Etats membres prétendent vouloir définir leur propre

³³² « Le ministre polonais de la Justice menace l'UE d'une politique de veto en raison du « *chantage* » à l'État de droit », *Euractiv*, 13 décembre 2021.

³³³ « La Hongrie accuse l'UE de 'chantage' sur l'État de droit », *Euractiv*, 4 mai 2018.

³³⁴ « Budget européen : la Pologne « ne peut accepter » un mécanisme lié à l'Etat de droit », *Euractiv*, 13 novembre 2020.

³³⁵ CJUE, 22 février 2022, RS, aff. 430/21, ECLI:EU:C:2022:99, pt. 69

³³⁶ L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Pedone, coll. Cahiers Européens, 2011, 168 p.

notion de l'Etat de droit en vertu du droit au respect de leur identité nationale. En effet, ils invoquent une violation de cet article considérant que le « *mécanisme mis en place par le Règlement ne serait pas conforme à cette garantie fondamentale, dès lors que la procédure qu'il établit permettrait d'examiner la législation ou la pratique d'un Etat membre même lorsque celle-ci ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union* »³³⁷. Sur ces arguments, la Cour appelle à distinguer respect du droit de l'Union et exercice de la compétence³³⁸. En effet, elle rappelle sa jurisprudence qui considère qu'en « *exigeant des Etats membres qu'ils respectent les obligations qui découlent du droit de l'Union, l'Union ne prétend aucunement exercer elle-même ces compétences* »³³⁹.

Paradoxalement, ils considèrent que les institutions européennes, en consacrant le mécanisme financier visant à les contraindre de respecter l'Etat de droit dans leur exécution budgétaire, se trouvent « *proches de la violation de l'Etat de droit* »³⁴⁰. Mais comme le rappellent les considérants 4 et 5 du Règlement, l'Etat de droit constitue un des critères d'adhésion et l'une des valeurs de l'Union que les Etats ont accepté de respecter à partir du moment où ils ont adhéré à l'Union.

B. L'invocabilité de l'atteinte à des intérêts nationaux vis-à-vis des règles budgétaires

Selon les gouvernements hongrois et polonais³⁴¹, la liberté des Etats membres s'agissant de leurs choix budgétaires en matière de recettes et de dépenses publiques se trouve compromise par le Règlement. En effet, ils considèrent que l'article 5, paragraphe 2 du Règlement, qui impose à l'Etat membre de continuer à financer les bénéficiaires finaux des programmes, enfreint les dispositions du droit de l'Union en matière de déficit budgétaire et contraint les Etats à adopter des règles budgétaires pour lesquelles ils demeurent compétents³⁴². L'Avocat général réfute ces moyens considérant que « *chaque Etat membre a la capacité d'élaborer et de contrôler ses budgets, tout en respectant les limites que fixe le*

³³⁷ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 202.

³³⁸ CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 270.

³³⁹ CJUE, 24 juin 2019, *Commission c. Pologne dit « Indépendance de la Cour suprême »*, aff. C-619/18, préc., pt. 52.

³⁴⁰ « Le Premier ministre slovène accuse Bruxelles d'outrepasser ses pouvoirs en matière d'Etat de droit », *Euractiv*, 8 octobre 2021.

³⁴¹ Recours introduit le 11 mars 2021 – *Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-156/21) ; Recours introduit le 11 mars 2021 – *République de Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne* (Affaire C-157/21).

³⁴² Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 320.

droit de l'Union »³⁴³. Ainsi, il considère que le Règlement n'empiète pas sur la liberté des Etats membres d'arrêter, à l'intérieur de ces limites, leurs propres choix budgétaires, mais contraint seulement les Etats membres à supporter les coûts des corrections financières³⁴⁴.

De plus, la Hongrie et la Pologne estiment que le mécanisme a manqué à l'obligation de respecter les fonctions essentielles de l'Etat garanties par l'article 4, paragraphe 2 TFUE, et notamment celles ayant pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale³⁴⁵. L'Avocat général considère que, bien que le mécanisme peut être déployé en lien avec l'activité de certaines autorités nationales, cela « *ne soumet pas au contrôle de la Commission des domaines cruciaux de la souveraineté des Etats membres* »³⁴⁶. Il précise que le Règlement n'impose pas aux Etats membres une nouvelle obligation d'organisation et de fonctionnement de ces organes étatiques susceptible d'affecter l'exercice de leurs fonctions essentielles³⁴⁷. La Cour de justice confirme cette vision considérant qu'il « *n'est pas exclu que de tels situations ou comportements soient imputables à une autorité dont un Etat membre considère qu'elle participe à son action souveraine dans des domaines fondamentaux pour l'exercice de ses fonctions essentielles. Il n'en demeure pas moins que, lorsqu'une telle situation ou un tel comportement porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection de ses intérêts financiers, il ne saurait être reproché à l'Union de mettre en œuvre, au titre de la défense de son identité, dont relèvent les valeurs que contient l'article 2 TUE, les moyens nécessaires à la protection de cette bonne gestion financière ou de ces intérêts financiers par l'adoption de mesures appropriées qui, conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement attaqué, portent exclusivement sur l'exécution du budget de l'Union* »³⁴⁸.

Ainsi, la mise en cause d'atteintes à des intérêts nationaux protégés par les Traités est réfutée par l'Avocat général, puis par la Cour de justice. Ils n'admettent pas une atteinte au droit au respect à l'identité nationale, et une atteinte à la compétence souveraine des Etats membres en matière budgétaire. Ils fondent également le rejet de ces arguments sur l'idée que

³⁴³ *Ibid.*, pt. 324.

³⁴⁴ *Ibid.*, pt. 324-325.

³⁴⁵ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-157/21, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 70.

³⁴⁶ *Ibid.*, pt. 74-75.

³⁴⁷ *Ibid.*, pt. 79.

³⁴⁸ CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 268.

toute conditionnalité doit être applicable à tous les Etats membres, puisque tous doivent respecter l'Etat de droit³⁴⁹.

Le Règlement établissant une conditionnalité financière au respect des principes de l'Etat de droit est contesté eu égard à ses potentielles atteintes à des intérêts nationaux protégés par le Traité. Cette atteinte détériore son application efficace. Par ailleurs, le Règlement est également contesté comme établissant une rupture d'égalité entre les Etats membres de l'Union.

§2 : La mise en cause d'une rupture d'égalité entre les Etats membres

Le Règlement est accusé de créer une rupture d'égalité entre les Etats membres. L'article 4, paragraphe 2 TUE impose à l'Union européenne de respecter l'égalité des Etats membres. La Cour de justice a pu affirmer que ce principe constituait un « *principe structurel de l'Union* »³⁵⁰ en ce qu'il permet la concrétisation d'autres droits et libertés. La question qui se pose ici est celle de savoir, dans une plus large mesure, si les sanctions qui conduisent à déchoir les Etats membres de certains droits qui découlent de leur qualité de membre à l'Union, permettent de conclure à une rupture d'égalité des Etats membres sanctionnés, par rapport aux autres. Dans le cas du présent mécanisme, la rupture d'égalité est ainsi envisagée (A), mais est réfutée par l'Avocat général et la Cour de justice (B).

A. Une rupture d'égalité envisagée

Le fait de sanctionner les Etats coupables de violations de l'Etat de droit en les privant des fonds européens constitue-t-il une rupture de l'égalité entre les Etats membres ?

La première vision considère que déchoir les Etats membres de certains droits découlant de leur statut de membre de l'Union constitue une rupture d'égalité avec les autres membres. En effet, certains ont avancé que le mécanisme contredit les principes d'égalité et de solidarité en créant des « *Etats intermédiaires* » et en conditionnant la solidarité entre les Etats membres, alors qu'une fois membre, l'Etat doit disposer des mêmes droits et obligations

³⁴⁹ I. BOND, C. DOLAN, J. SELIH, « Can EU funds promote the rule of law in Europe? », *op. cit.*, p. 12.

³⁵⁰ CJUE, 26 juin 2012, *Pologne c. Commission*, aff. C-336/09 P, ECLI:EU:C:2012:386.

que les autres³⁵¹. D'un point de vue pratique, c'est toute la conditionnalité, plus que le mécanisme en lui-même qui peut ainsi être considérée comme inégalitaire : « *dans la mesure où la conditionnalité sanctionne un État en le privant des ressources dont il bénéficie grâce à l'Union européenne, son effet dépendra de l'importance de ces ressources pour l'État membre* »³⁵². Ainsi, dans le cadre du mécanisme financier, plus un Etat sera dépendant des fonds européens, plus il sera menacé par le régime de conditionnalité. Ce mécanisme pourra ainsi créer une discrimination à l'encontre des pays les plus pauvres³⁵³. De plus, les sanctions financières peuvent également nuire au processus de convergence économique³⁵⁴.

La seconde vision considère à l'inverse, que la rupture d'égalité est déjà constituée lorsque les Etats se rendent coupables de violations des principes de l'Etat de droit. Le mécanisme permettrait ainsi un renforcement de l'égalité en permettant aux Etats de palier à leurs carences vis-à-vis de l'Etat de droit. Dans le cadre de ce mécanisme, il s'agit également de renforcer l'idée qu'une Europe à la carte n'est pas envisageable³⁵⁵. En effet, aucune forme de contrainte n'existe pour garantir que les nouveaux Etats membres continuent de respecter les valeurs de l'Union européenne après leur adhésion. C'est pour contrer cette difficulté que la conditionnalité, originellement utilisée dans les relations extérieures, fut déployée à l'intérieur de l'Union³⁵⁶. C'est par exemple le cas du mécanisme de coopération créé par la Commission vis-à-vis de la Roumanie et de la Bulgarie pour lesquels des mesures peuvent être adoptées en cas de risque de dysfonctionnement du marché intérieur ou de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. De même, le fonctionnement des fonds européens suit une conditionnalité des fonds de cohésion qui autorise la Commission à suspendre leur versement si elle constate des défaillances dans le fonctionnement des mécanismes de contrôle³⁵⁷.

³⁵¹ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *op. cit.*, p. 113.

³⁵² *Ibid.*, p. 114.

³⁵³ F. HEINEMANN, "Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework", *op. cit.*, p. 299.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 300.

³⁵⁵ M. FISICARO, "Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values", *op. cit.*, p. 719.

³⁵⁶ P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *op. cit.*, p. 113.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 113.

B. Une rupture d'égalité réfutée

Les gouvernements hongrois et polonais ont considéré que le mécanisme financier institué par le Règlement viole le principe d'égalité des Etats membres³⁵⁸. En effet, ils considèrent que la procédure d'adoption des mesures conduit à une discrimination directe et claire des petits et moyens Etats membres par rapport aux grands, et notamment en raison de l'adoption des décisions à la majorité qualifiée par le Conseil dans lequel les voix de ces derniers acquièrent un poids disproportionné³⁵⁹.

L'Avocat général a réfuté ces moyens. Tout d'abord, il considère que l'égalité des Etats membres est respectée dès lors que le Règlement impose à tous le même devoir³⁶⁰. De plus, « *le financement qu'un Etat membre reçoit du budget de l'Union est généralement lié à son poids économique et à sa population* »³⁶¹. Ainsi, tout comme l'octroi, la suspension des fonds répond à une logique de proportionnalité. S'agissant de l'argument du vote au Conseil, l'Avocat général considère que cette règle est prévue par les Traités et ne concerne donc pas le Règlement en lui-même³⁶².

La Cour de justice a également rejeté ces moyens. Elle fonde l'absence de violation du principe d'égalité des Etats membres sur la proportionnalité qui encadrent les mesures susceptibles d'être prises dans le cadre du mécanisme budgétaire et qui s'applique de manière égale à l'égard de tous les Etats membres³⁶³. Elle considère également que l'obligation de respecter les principes de l'Etat de droit « *constitue une obligation de résultat pour les Etats membres qui découle directement de leur appartenance à l'Union, en vertu de l'article 2 TUE, qu'aucun Etat membre ne saurait ignorer et que le règlement attaqué se borne à mettre en œuvre s'agissant de l'action des autorités nationales relative aux dépenses du budget* »³⁶⁴.

La réfutation ou la justification d'une éventuelle atteinte à l'égalité des Etats membres – en fonction du point de vue adopté – se trouve également dans le principe de solidarité. La Cour a rappelé que le budget de l'Union est « *l'un des principaux instruments permettant de concrétiser, dans les politiques et les actions de l'Union, le principe de*

³⁵⁸ Recours introduit le 11 mars 2021 – Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (Affaire C-156/21) ; Recours introduit le 11 mars 2021 – République de Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (Affaire C-157/21).

³⁵⁹ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 85.

³⁶⁰ *Ibid.*, pt. 326.

³⁶¹ *Ibid.*, pt. 327.

³⁶² Conclusions de l'Avocat général, aff. C-157/21, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 95-96.

³⁶³ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 316.

³⁶⁴ CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, préc., pt. 282.

solidarité »³⁶⁵. Ainsi, si le budget représente la solidarité au sein de l'Union, il est normal que son octroi soit conditionné à l'une des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

Même s'il est possible de considérer que le mécanisme instituant un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union porte atteinte au principe d'égalité des Etats membres, plusieurs justifications sont possibles d'avancer. La question qui reste en suspens est celle qui lie solidarité et conditionnalité dans la dimension interne de l'Union, puisque cette dernière était normalement utilisée dans le cadre des relations extérieures de l'Union alors que le principe de solidarité s'applique au sein même de l'Union européenne³⁶⁶. Certains auteurs parlent même d'une « *solidarité conditionnelle* » dans laquelle la solidarité est conditionnée au respect des obligations découlant du Traité³⁶⁷.

L'efficacité du Règlement dépend de la contestation de sa légalité. Des contestations nationales, notamment polonaise et hongroise, considérant l'atteinte à leurs intérêts juridiquement protégés et la rupture d'égalité que produit le mécanisme, ont ralenti sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'attitude des institutions européennes n'a pas facilité la mise en application du mécanisme financier.

Section 2 : Une application paralysée par l'action éparse des institutions européennes

L'application future du Règlement est incertaine au vue de l'action éparse et des blocages potentiels au sein des institutions européennes. Alors que ce Règlement entraîne un dysfonctionnement risqué de l'équilibre institutionnel (§1), le blocage des fonds européens aux Etats défaillants est tributaire de la situation politique actuelle (§2).

§1 : Un dysfonctionnement risqué de l'équilibre institutionnel

Tout au long du processus d'adoption du Règlement, ainsi que dans son déclenchement, l'équilibre institutionnel de l'Union a été mis à mal. Alors que le Règlement prévoyait un équilibre des pouvoirs entre les institutions dans la procédure d'adoption des

³⁶⁵ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, préc., pt. 129.

³⁶⁶ M. FISICARO, "Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values", *op. cit.*, p. 718.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 718.

mesures (A), cet équilibre a été compromis par l'incompétence positive du Conseil européen (B), ainsi que par l'incompétence négative de la Commission européenne (C).

A. Illustration de l'équilibre institutionnel dans le mécanisme financier

L'article 13 TUE dispose que l'Union agit par l'intermédiaire de ses institutions, organes et organismes. En effet, l'Union est dotée de compétences au titres desquelles ses institutions, organes et organismes exercent leurs pouvoirs en adoptant des actes juridiques. Or, l'exercice de ces pouvoirs est rythmée par le principe de l'équilibre institutionnel selon lequel « *Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale* »³⁶⁸. A défaut d'une séparation des pouvoirs, l'Union européenne repose sur un système de répartition des fonctions entre les différentes institutions de l'Union qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de l'Union européenne et dans la réalisation des tâches confiées à celle-ci. Ainsi, ce principe implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres. La première affirmation de ce principe a été consacrée par l'arrêt *Meroni* de 1958³⁶⁹ par la Cour de justice, et a été confirmé dans un arrêt de 1990³⁷⁰.

La mise en œuvre de l'équilibre institutionnel dans le mécanisme financiers peut être aperçue dans la procédure d'adoption et de levée des mesures aux articles 6 et 7 du Règlement, au sein desquelles chaque institution a son rôle à jouer. L'équilibre institutionnel a été renforcé dans la procédure d'adoption. Tout d'abord, par la Commission qui a proposé d'instaurer un « *dialogue structuré* » avec le Parlement dont le rôle était limité³⁷¹. C'est ainsi que les articles 8 et 9 du Règlement prévoient une information et un rapport au Parlement. Ensuite, la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement a considéré que le mécanisme conférait un pouvoir discrétionnaire trop important à la Commission³⁷². La Commission du développement régional et la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ont également proposé des amendements afin de rétablir un équilibre

³⁶⁸ Article 13 §2 TFUE.

³⁶⁹ CJCE, 13 juin 1958, *Meroni*, aff. 10-56, ECLI:EU:C:1958:8.

³⁷⁰ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c. Conseil*, C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217.

³⁷¹ Communication de la Commission au Parlement européen du 14 décembre 2020 concernant la position du Conseil sur l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

³⁷² 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, *op. cit.*

entre les institutions³⁷³. De plus, le Règlement permet également à la Commission de conférer des compétences d'exécution au Conseil lorsque des conditions uniformes d'exécution du Règlement sont nécessaires³⁷⁴.

B. L'incompétence positive du Conseil européen

Les deux réunions du Conseil européen lors de l'adoption du plan de relance économique ont fortement influencé l'adoption du régime général de conditionnalité. Lors de la première réunion, un compromis a été trouvé eu égard au plan de relance économique³⁷⁵. Lors de la deuxième, le Conseil européen a estimé que la mise en œuvre du Règlement sera différée d'une part, jusqu'à ce que la Commission élabore des lignes directrices précisant ses modalités d'application et d'autre part, jusqu'à la décision de la Cour de justice dans l'hypothèse de la formation d'un recours contre ledit Règlement³⁷⁶.

Alors que l'article 15 TUE dispose que le Conseil européen « *donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative* », ce dernier a néanmoins dicté aux branches du législatifs des normes à suivre, à appliquer et à mettre en œuvre. Certains auteurs ont ainsi considéré que le Conseil européen avait agi *ultra vires*³⁷⁷. L'*ultra vires* – au-delà des pouvoirs en latin – est utilisé pour décrire un acte pris sans l'autorité ou la compétence légale et s'oppose à l'*intra vires* – dans les pouvoirs – qui représente un acte accompli sous l'autorité appropriée³⁷⁸. La conception allemande de cette doctrine renvoie à l'exercice d'une compétence qui produit un acte tellement « illégal » qu'il remet en cause l'attribution même de cette compétence. La « déclaration » en principe politique du Conseil européen s'est transformé en décision juridique dictant ce que le véritable législateur budgétaire doit faire ; elle a donc bouleversé le fonctionnement institutionnel et pose ainsi la question de sa signification juridique : le Conseil européen serait-il devenu un colégislateur en matière budgétaire ?³⁷⁹ Le Parlement a rappelé que le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative et que par conséquent, aucune de ses déclarations politiques ne peut être

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ Considérants 10 & 20 Règlement 2020/2092.

³⁷⁵ Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020.

³⁷⁶ Conclusions du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020.

³⁷⁷ A. ALEMANNINO & M. CHAMON, « To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It », *VerfBlog*, 2020, p.1.

³⁷⁸ F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 589-590.

³⁷⁹ A. BERRAMDANE, « Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'Etat de droit ? », *op. cit.*, p. 156-157.

considérée comme une interprétation de la législation³⁸⁰. Il a également insisté sur l'indépendance de la Commission dans l'application des actes législatifs³⁸¹. Ce chapitre renforce le constat effectué d'une dérive institutionnelle qui tend à faire de la Commission un simple exécutant des orientations du Conseil européen³⁸².

L'absence de caractère juridiquement contraignant attaché à la déclaration politique du Conseil européen a également été rappelé par l'Avocat général qui a considéré comme inopérant un moyen tiré de l'intervention politique du Conseil européen dans la procédure législative considérant que cette intervention « *ne saurait interférer avec la procédure décisionnelle* »³⁸³.

D'autres auteurs ont considéré que l'intervention du Conseil européen dans le processus d'adoption du mécanisme de conditionnalité était justifiée. En effet, exerçant son rôle d'arbitre, certains ont estimé qu'il était naturel « *que les plus hauts responsables des Etats membres interviennent dans la résolution des dossiers les plus importants* »³⁸⁴. Néanmoins, le Conseil européen a peut-être excédé son rôle d'arbitre en établissant des directives quant à la mise en œuvre du Règlement.

C. L'incompétence négative de la Commission européenne dénoncée par le Parlement européen

La Commission s'est considérée liée par les conclusions du Conseil européen et a donc attendu de prendre des lignes directrices pour l'application du mécanisme avant de déclencher ce dernier. Néanmoins, le Parlement a rappelé que le Règlement n'a pas besoin de lignes directrices pour s'appliquer en raison d'une part, du caractère immédiat de l'entrée en vigueur et du caractère contraignant du Règlement depuis le 1^{er} janvier 2021 et d'autre part, de l'absence de délégation de pouvoirs à la Commission par les colégislateurs pour élaborer des directives quant à l'application du Règlement³⁸⁵. Il souligne également que ces lignes directrices ne peuvent modifier le texte du Règlement et ne sont pas juridiquement

³⁸⁰ Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, *op. cit.*

³⁸¹ T. NGUYEN, « The EU's new rule of law mechanism How it works and why the 'deal' did not weaken it », *op. cit.*, p. 5.

³⁸² A. BERRAMDANE, « Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'Etat de droit ? », *op. cit.*, p. 159.

³⁸³ Conclusions de l'Avocat général, aff. C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, préc., pt. 260.

³⁸⁴ J-P. JACQUE, « La conditionnalité fondée sur le respect de l'État de droit pour la protection du budget de l'Union : controverses institutionnelles », *op. cit.*, p. 472.

³⁸⁵ Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *op. cit.*

contraignantes. Enfin, s'agissant du rôle de la Commission, le Parlement regrette que la Commission n'ait pas employé efficacement le temps qui s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur du Règlement et lui demande de commencer les évaluations afin de déclencher le mécanisme. Il s'engage également à surveiller la mise en œuvre du Règlement par la Commission³⁸⁶.

Néanmoins, la Commission s'est retrouvée « prisonnière du processus de décision du Conseil européen »³⁸⁷. En effet, il lui était difficile de s'opposer à l'adoption de lignes directrices étant donné qu'elles constituaient l'une des conditions pour lesquelles le plan de relance a été adopté. Exercer son rôle indépendant de gardienne des Traités a donc été compromis. La Commission a d'ailleurs affirmé dans ses lignes directrices que ces dernières n'étaient pas juridiquement contraignantes et ne créent ni ne modifient aucun droit ou obligation par rapport à ceux énoncés dans les Traités et dans le Règlement relatif à la conditionnalité³⁸⁸.

De plus, la Commission s'est également considérée tenue d'attendre la décision de la Cour de justice suite aux recours formés par la Hongrie et la Pologne. Le Parlement européen, encore une fois, a rappelé que le mécanisme était applicable immédiatement et a demandé à la Commission de le déclencher, au risque pour elle de se voir attrait devant la Cour de justice pour inaction³⁸⁹. Le reproche fait à la Commission est également celui d'avoir donné un effet suspensif au recours en annulation alors que les actes de l'Union bénéficient d'une présomption de légalité où seule la Cour de justice peut ordonner la suspension de l'application d'une mesure contestée en vertu de l'article 27 TUE³⁹⁰.

Finalement, le Parlement a décidé de former un recours en carence contre la Commission pour incompétence positive dans le déclenchement du mécanisme de conditionnalité³⁹¹. Le Parlement a avancé plusieurs moyens : le premier, tiré du manquement à l'obligation d'appliquer le Règlement « *puisque elle s'abstient illégalement d'appliquer les dispositions essentielles de l'article 6 du règlement jusqu'à ce qu'elle ait finalisé les lignes directrices sur l'application du règlement, ce qu'elle ne fera qu'après que la Cour se soit*

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ J-P. JACQUE, « La conditionnalité fondée sur le respect de l'État de droit pour la protection du budget de l'Union : controverses institutionnelles », *op. cit.*, p. 472.

³⁸⁸ Communication de la Commission du 2 mars 2022, Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, *op. cit.*

³⁸⁹ « Fonds européens liés à l'État de droit: Bruxelles propose un mode d'emploi », *Euractiv*, 18 juin 2021.

³⁹⁰ T. NGUYEN, « The EU's new rule of law mechanism How it works and why the 'deal' did not weaken it », *op. cit.*, p. 4.

³⁹¹ Recours introduit le 29 octobre 2021, *Parlement européen c. Commission européenne* (Affaire C-657-21).

prononcée sur le recours en annulation formé par deux États membres contre le règlement », le second tiré de la violation de l'obligation que lui impose l'article 17, paragraphe 3, TUE d'être totalement indépendante et impartiale lorsqu'elle exerce ses responsabilités et le troisième tiré de la violation de l'article 13, paragraphe 2, TUE et des principes d'équilibre institutionnel et de coopération loyale³⁹².

L'adoption et la mise en œuvre du mécanisme financier a mis en péril l'équilibre institutionnel. En effet, « *l'incident de la conditionnalité illustre le rôle disproportionnellement puissant que le Conseil européen doit jouer dans l'UE, et qui jette une ombre sur le cadre institutionnel de l'UE* »³⁹³. Le Conseil européen s'est octroyé des prérogatives dans le cadre du plan de relance qui ont bouleversé le rôle de la Commission dans le déclenchement du mécanisme, ce qui a été reproché par le Parlement. La conclusion plutôt cynique³⁹⁴ est que pour « sauver » le mécanisme de l'Etat de droit, le Conseil européen a du violer les contrepoids du cadre institutionnel de l'Union, et donc dans une plus large mesure, l'Etat de droit.

L'attitude ou la non-action de certaines institutions européennes dans la mise en œuvre du Règlement se caractérise par un envisageable dysfonctionnement de l'équilibre institutionnel. Néanmoins, il est facile d'admettre que la mise en œuvre du mécanisme financier reste largement tributaire de considérations politiques et reste rythmée par les bouleversements géopolitiques récents en Europe. Cette influence est illustrée par la récente décision d'enclencher le processus de sanctions à l'égard de la Hongrie

§2 : L'attitude changeante des institutions pour le déclenchement du mécanisme eu égard à la situation actuelle

Le difficile déclenchement de la procédure instituée par le Règlement relatif à un régime général de conditionnalité a été caractérisé par l'attitude changeante des institutions face à la situation actuelle (**A**). Cette attitude est également à prévoir s'agissant de la suite du déclenchement de la procédure (**B**).

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ C. HILLION, "Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law", *op. cit.*, p. 11.

³⁹⁴ A. ALEMANN & M. CHAMON, « To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It », *op. cit.*, p.5.

A. Le difficile déclenchement de la procédure de conditionnalité financière

La présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a annoncé le mardi 5 avril 2022 l'activation du mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'Etat de droit à l'encontre de la Hongrie³⁹⁵. Un retour en arrière s'impose afin de comprendre pourquoi ce déclenchement n'intervient que si tardivement.

La Commission européenne avait déjà refusé de valider les plans nationaux pour la reprise et la résilience polonais et hongrois au motif qu'ils ne remplissaient pas les critères requis en matière d'Etat de droit et de mesures anti-corruption³⁹⁶. Elle avait donc la possibilité, sans même déclencher le mécanisme, de bloquer le versement des fonds attribués à la Hongrie et à la Pologne dans le cadre du plan de relance européen³⁹⁷. La suspension concerne 36 milliards d'euros pour la Pologne et 7 milliards d'euros pour la Hongrie³⁹⁸.

La guerre déclenchée en Ukraine a également retardé à l'activation du mécanisme. Néanmoins, les positions des gouvernements hongrois et polonais ont, jusqu'à présent en accord, divergé s'agissant de la crise ukrainienne : « *La Pologne condamne sans réserve l'invasion russe, tandis que la Hongrie se garde de critiquer directement la Russie* »³⁹⁹. En effet, depuis le début de l'offensive russe, la Pologne a permis à 3 millions d'Ukrainiens de transiter et plus de la moitié d'entre eux se sont installés dans le pays⁴⁰⁰. Le Premier ministre polonais Mateusz Morawiecki semble ainsi « *jouer rôle clé dans l'élaboration d'une réponse européenne forte et unie face à l'agression russe* »⁴⁰¹. En revanche, la proximité du président Hongrois Viktor Orbán avec le dirigeant Russe Vladimir Poutine est largement dénoncée. Néanmoins, malgré que le gouvernement polonais « *se présente comme un leader dans la réponse de l'Union européenne à la guerre en Ukraine* »⁴⁰², les problèmes de l'Etat de droit persistent et ne devraient pas être ignorés. De son côté, le premier ministre Hongrois a demandé à la Commission le versement de fonds européens afin de l'aider à gérer l'arrivée

³⁹⁵ « Etat de droit: la Commission européenne active un mécanisme qui pourrait priver la Hongrie de fonds européens », *Toute l'Europe*, 6 avril 2022.

³⁹⁶ « Corruption, loi anti-LGBT... Le plan de relance hongrois sous la menace de sanctions européennes », *Toute l'Europe*, 8 juillet 2021.

³⁹⁷ M. LARTIGUE, « État de droit en Pologne : la CJUE valide le mécanisme de conditionnalité européen », *Gazette du Palais*, n°6, 2022, p. 7.

³⁹⁸ « Etat de droit: chronologie du conflit entre l'Union européenne, la Pologne et la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

³⁹⁹ « La guerre en Ukraine tend les relations entre Varsovie et Budapest », *Le Monde*, 30 mars 2022.

⁴⁰⁰ « En Pologne, l'arrivée des réfugiés ukrainiens fait flamber les loyers », *Le Monde*, 2 mai 2022.

⁴⁰¹ « La situation en Ukraine ne doit pas éclipser les problèmes d'État de droit en Pologne », *Euractiv*, 7 mars 2022.

⁴⁰² « La situation en Ukraine ne doit pas éclipser les problèmes d'État de droit en Pologne », *Euractiv*, 7 mars 2022.

des réfugiés ukrainiens. La Commission a accepté que la Hongrie reçoive des subventions provenant du fonds *Care* pour l'aider à faire face à cette crise migratoire⁴⁰³. Il était ainsi difficile pour la Commission de déclencher le mécanisme.

La stabilisation de la guerre en Ukraine et la victoire d'Orban aux élections législatives le propulsant une nouvelle fois au rang de premier ministre de la Hongrie a conduit la Commission à initier le mécanisme. Le commissaire européen au budget Johannes Hahn a été chargé d'envoyer une notification écrite à la Hongrie, à laquelle cette dernière doit répondre sous 60 jours⁴⁰⁴. La Commission a donc considéré que les conditions de déclenchement de la procédure étaient réunies estimant que « *les problèmes structurels en Hongrie sont révélateurs de violation des principes de l'Etat de droit* »⁴⁰⁵ et plus précisément les risques de corruption et des conflits d'intérêts dans l'attribution de marchés publics. De son côté, la Hongrie a cherché à rassurer les investisseurs en affirmant que cette décision de la Commission de lancer la procédure du mécanisme n'entraînerait pas la perte de fonds européens pour Budapest⁴⁰⁶.

Néanmoins, « *les observateurs s'inquiètent du fait que les mesures de la Commission constituent un cas type d'intervention trop faible et trop tardive* »⁴⁰⁷. Il est donc intéressant de s'interroger sur les suites prévisibles du déclenchement de cette procédure.

B. Les suites prévisibles du déclenchement de la procédure de conditionnalité financière

Sur l'efficacité du mécanisme tout d'abord, la plupart des auteurs considère que l'évaluation du succès ou de l'échec du mécanisme de conditionnalité dépendra toujours des atteintes que l'on a eues au début du processus⁴⁰⁸. L'efficacité du mécanisme dépendra également d'autres facteurs tels que l'interprétation retenue s'agissant de la nature des violations de l'Etat de droit couvertes par l'instrument, la clarté et la précision des conditions pour déclencher son utilisation et l'efficacité de la garantie de protection des bénéficiaires

⁴⁰³ « La Hongrie demande à l'Europe de débloquer des fonds financiers », *Europresse*, 1^{er} avril 2022.

⁴⁰⁴ « Etat de droit: l'Union européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ « Etat de droit : face aux sanctions, la Hongrie s'empresse de rassurer les investisseurs », *Euractiv*, 8 avril 2022.

⁴⁰⁷ « Hongrie : la Commission lance officiellement la procédure associant les fonds de l'Union à l'Etat de droit », *Euractiv*, 27 avril 2022.

⁴⁰⁸ A. DIMITROVS & H. DROSTE, "Conditionality Mechanism: What's in It", *op. cit.*, p. 4.

finaux⁴⁰⁹. Certains doutent de son effectivité et de son efficacité au regard des « nombreuses contraintes qui conditionnent sa mise en œuvre », à l'absence de « substitut » à la procédure prévue par l'article 7 TUE et à l'absence de valeur ajoutée par rapport au recours au manquement existant⁴¹⁰. Plus pessimistes, certains considérant que « la dérive autoritaire qui mine la construction européenne pourrait difficilement être enrayerée par ce mécanisme »⁴¹¹. Ce mécanisme va également étendre l'opposition Est-Ouest puisqu'il générera très probablement « de fortes tensions entre les États membres contributeurs du budget de l'Union et les États membres bénéficiaires des fonds de cohésion »⁴¹². D'un point de vue local, l'activation du mécanisme pourrait pénaliser « les régions européennes ayant un réel besoin de financement »⁴¹³.

Néanmoins, la portée de ce mécanisme sur le comportement des Etats pourrait être fortement dissuasive et donc encourageante. En effet, étant donné qu'il s'applique à l'ensemble des fonds européens, la Hongrie pourrait se voir priver des 36 milliards d'euros au titre du budget européen 2021-2027 et des 7,2 milliards d'euros au titre de la relance économique⁴¹⁴. Il est certes peu probable que la suspension des fonds concerne l'ensemble du budget alloué mais il peut concerner une partie qui reste dissuasive.

De plus, ce mécanisme permettra également d'évaluer l'efficacité du système de la conditionnalité. Alors que certains considèrent que la notion de conditionnalité est « *back in vogue* »⁴¹⁵, d'autres considèrent ce moyen inopérant en ce qu'il permet de satisfaire des atteintes politiques mais pas de véritable protection juridique⁴¹⁶.

Néanmoins, malgré ces éventuelles conséquences, l'activation et le suivi de la procédure dépendront très largement des institutions européennes. En effet, l'efficacité de ce

⁴⁰⁹ E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *op. cit.*, p. 2.

⁴¹⁰ A. BERRAMDANE, « Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'Etat de droit ? », *op. cit.*, p. 162.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 162.

⁴¹² M. DZIEWIT BENALLAOUA, « L'allocation des fonds européens aux pays de l'Est et leur conditionnalité », *op. cit.*, p. 92.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 96.

⁴¹⁴ « Etat de droit: l'Union européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

⁴¹⁵ A. MATTELAER, « Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU », *European Policy Brief*, n°51, 2018, p. 1.

⁴¹⁶ T. TRIDIMAS, « Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons », *op. cit.*, p. 6.

mécanisme « *dépendra de la capacité des institutions à mettre en œuvre effectivement le droit de l'Union* »⁴¹⁷.

L'activation du mécanisme de conditionnalité s'est faite dans des conditions difficiles. En effet, la Commission se trouvait illégitime d'agir à l'encontre d'un pays accueillant des réfugiés ukrainiens par millions, la Pologne, et s'est trouvée bloquée d'agir à l'encontre de la Hongrie au regard de la nécessaire concentration de l'Union sur cette crise. Le déclenchement difficile mais réel du mécanisme ne préjuge néanmoins en rien de son efficacité future qui pourra être évaluée dans les mois qui suivent. Le mécanisme pourrait constituer un succès dans des situations où d'autres instruments ont échoué⁴¹⁸.

La mise en perspective plus élargie du mécanisme financier permet de douter de sa légalité et de son efficacité. Malgré les efforts de l'Avocat général et de la Cour de justice pour tenter de justifier juridiquement l'adoption du Règlement par l'Union, cette légalité n'est pas sans équivoque. De plus, d'une part, les résistances nationales, notamment Hongroise et Polonaise, ont ralenti l'application du mécanisme. Les arguments trouvés à l'encontre du dispositif financier pourront ainsi également être invoqués à l'avenir ce qui pourra très certainement délégitimer l'application de ce dernier. D'autre part, l'action échevelée des institutions européennes a également différé le déclenchement effectif du mécanisme.

⁴¹⁷ A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *op. cit.*, p. 174.

⁴¹⁸ I. BOND, C. DOLAN, J. SELIH, « Can EU funds promote the rule of law in Europe? », *op. cit.*, p. 9-10.

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'effectivité de la mise en œuvre future du dispositif de conditionnalité financière au respect des principes de l'Etat de droit demeure incertaine : « *The COVID-19 crisis opened an unpredictable window of opportunity that was successfully utilized to introduce a new rule of law conditionality mechanism. However, applying the new rule of law conditionality mechanism turns out as yet another challenge for the EU* »⁴¹⁹. Alors que le Règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et est donc applicable depuis cette date⁴²⁰, il n'a toujours pas reçu d'application effective. Bien que la Commission ait récemment informé activer le mécanisme vis-à-vis de la Hongrie, il faudra très probablement attendre encore quelques mois pour obtenir un résultat corroboré de sa mise en œuvre. En dépit de cette efficacité incertaine, le dispositif de conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'Etat de droit regorge de potentialités. La *conditionnalité d'adhésion* s'est avérée être l'instrument le plus efficace de l'Union pour l'adoption de critères économiques, de normes juridiques et *à fortiori*, d'un acquis communautaire. C'est pour cette raison qu'il est possible d'envisager le nouveau mécanisme comme un dispositif prometteur pouvant influencer la politique intérieure et renforcer les capacités de l'Union à faire face aux crises⁴²¹. Le recul de la démocratie libérale dans certains Etats membres constitue une menace existentielle pour l'Union qui agit de plus en plus face à cette crise, malgré l'incertitude quant au succès de ses actions.

L'avancée indiscutable que constitue ce Règlement doit, sans nul doute, pour beaucoup à l'action de la Cour de justice de l'Union européenne dans le combat de l'Union pour l'Etat de droit. En effet, la Cour a endossé un rôle de protecteur dans une situation où les autres acteurs prévus par le Traité n'ont pas assumé de manière suffisamment efficace leurs responsabilités. Erigée comme la nouvelle gardienne de l'Etat de droit, elle a exploré les limites de ses compétences. En effet, « *la CJUE, dont le rôle est d'assurer l'interprétation et l'application des traités, n'avait jusqu'à présent pas été amenée à statuer de manière si détaillée sur l'État de droit et l'indépendance de la Justice. Qu'elle le fasse désormais n'est*

⁴¹⁹ E. BOS, K. KURZE, "On the adoption of the EU's new rule of law conditionality mechanism. The Covid-10 Crisis as a Window of Opportunity", *op. cit.*, p. 107-108.

⁴²⁰ Article 10 Règlement 2020/2092.

⁴²¹ M. BLAUBEGER & V. VAN HULLEN, "Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?", *op. cit.*, p. 14.

pas une extension, mais une mise en œuvre de ses compétences prévues dans les traités »⁴²². Néanmoins, l'action pour la protection et la sanction des violations de l'Etat de droit n'est pas une affaire intéressant exclusivement l'Union européenne. La Cour internationale de justice, par ses travaux, occupe également une place de premier plan dans le maintien et la défense de l'Etat de droit sur le plan international et dans les relations entre Etats⁴²³. En effet, tout comme la Cour de justice, elle cherche également à promouvoir le respect de l'Etat de droit au sein de la Communauté internationale.

Cette crise de l'Etat de droit emporte avec elle l'un des modèles fondateurs de son identité. En effet, *« construite dans un dessein de paix, l'UE est exposée à un risque sans précédent de désintégration à la faveur de la multiplicité des crises qui l'affecte »*⁴²⁴. L'Union assiste à une remise en cause d'une certaine conception de l'Etat de droit dans beaucoup de démocraties européennes. Plus particulièrement, *« le tournant autoritaire et antidémocratique de la Pologne et de la Hongrie, qui s'affranchissent allègrement des principes des Traités européens, est bien synonyme d'une remise en cause des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne, et de l'apparition d'une fracture en sein entre l'Est et l'Ouest (...) elle doit mener le combat qui s'impose pour la préservation de l'Etat de droit et, plus largement, au nom des valeurs de l'Union européenne, voire même au nom de sa survie »*⁴²⁵.

D'un point de vue de son identité, la conséquence du rejet des principes traditionnels démocratiques par le non-respect des valeurs en tant qu'*« expression de l'identité de l'Union »*⁴²⁶, se matérialise par un risque d'implosion de l'Union à la lumière des dialogues difficiles et des difficultés rencontrées pour préserver leur intégrité. Par ailleurs, une Union composée de démocraties illibérales ne serait probablement pas à même de poursuivre le même projet politique que l'Union actuelle⁴²⁷.

D'un point de vue de sa survie, le rejet de ces valeurs alimente l'idée d'un risque de désintégration de l'Union : *« faut-il alors l'interpréter en concluant que le train de la désintégration a quitté la gare de Bruxelles et affirmer que l'Union européenne pourrait être*

⁴²² E. MAURICE, E. MALIVERT, A. PASTUREL, « L'Etat de droit en Pologne ou la fausse querelle de la primauté du droit européen », *op. cit.*, p. 4.

⁴²³ Chronique de l'Organisation des Nations Unies, « Promouvoir l'État de Droit au Niveau International: Le rôle de la Cour Internationale de Justice ».

⁴²⁴ M.-L. BASILIER-GAINCHE & E. CARPANO, « Quel Etat de droit dans une Europe en crise ? », *R.D.L.F.*, 2018.

⁴²⁵ Y. PETIT, « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 148.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 151.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 153.

condamnée à se désagréger à la manière de l'empire des Habsbourg ? »⁴²⁸. Le Brexit semble illustré cet amorcement de recul historique dans la construction européenne.

Malgré cela, la crise de l'Etat de droit constitue un véritable défi qui fera très certainement avancer le projet européen : « *some say that the Union is built by moving from crisis to crisis* »⁴²⁹. En effet, « *avec le recul, l'Europe ne semble fonctionner qu'à coup de crises, plus ou moins profondes, et de compromis politiques qui émergent au détour de longues phases de négociations lesquelles agissent comme un révélateur d'une aptitude à se régénérer, à opérer les changements que l'Histoire lui impose* »⁴³⁰. L'Union a traversé des crises tout au long de son histoire mettant à mal son unité sans que cela n'amène à sa désintégration. Au contraire, la résistance et les solutions de compromis face à ces crises témoignent de sa résilience et de son unité. Face à la crise actuelle en Ukraine, les dirigeants occidentaux affichent un front uni face au comportement de la Russie renforçant l'image de cohésion et de solidarité de l'Union, et notamment par les mesures prises à son encontre⁴³¹.

Le mécanisme de conditionnalité, comme un remède à la crise de l'Etat de droit malgré ses limites intrinsèques, témoigne de la culture du compromis régnant au sein de l'Union européenne. « *On peut alors légitimement se demander si cette culture du compromis entre les pays de l'UE sera l'aiguillon de la longévité du projet européen, ou bien si, un jour, l'un de ces arrangements ne sera pas celui de trop* »⁴³².

⁴²⁸ Y. PETIT, « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'Etat de droit », *op. cit.*, p. 153. Voir aussi cité par cet auteur : I. KRASSTEV, *Le destin de l'Europe. Une sensation de déjà vu, Premier Parallèle*, 2017, p.9 et p.18 ; Y. PETIT, « Brexit et désintégration de l'Union européenne », *Annuaire français de relations internationales*, 2017, p. 461-474.

⁴²⁹ J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *op. cit.*, p. 79.

⁴³⁰ T. POUCH, « L'Europe par temps de crises : à la recherche d'une boussole stratégique », *Le Déméter*, 2022, p. 236.

⁴³¹ « Guerre en Ukraine : quelles sanctions de l'UE contre la Russie ? », *Toute l'Europe*, 5 mai 2022 (comme exemples de mesures de sanctions à l'encontre de la Russie : réduction de son accès aux marchés européens des capitaux, gel des avoirs, exclusion de plusieurs banques russes du système bancaire Swift, fermeture de l'espace aérien européen, embargo commun sur le charbon russe, fermeture des ports et des routes européennes aux transporteurs russes, livraison d'armes à l'Ukraine).

⁴³² T. POUCH, « L'Europe par temps de crises : à la recherche d'une boussole stratégique », *op. cit.*, p. 144.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 11^{ème} éd., 2018, coll. Sirey Université, 1036 p.

C. BLUMANN, L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 7^{ème} éd., 2019, coll. Manuels, 1032 p.

F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, Dalloz 3^{ème} éd., 2021, coll. Hypercours, 1020 p.

S. SAUREL, *Le budget de l'Union européenne*, La Documentation française, Paris, 2017, coll. Réflexe Europe, 318 p.

L. BURGORGUE-LARSEN, *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Pedone, 2011, coll. Cahiers Européens, 168 p.

II. Articles et contributions

Articles de doctrine

A. ALEMANNINO & M. CHAMON, « To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It », *VerfBlog*, 2020, pp. 1-5.

P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit ? », *Revue de l'Union européenne*, Dalloz, 2022, pp. 106-124.

P. AURIEL, « Le régime général de conditionnalité : des valeurs communes au budget européen » (A propos des arrêts de l'Assemblée plénière de la CJUE, 16 février 2022, Hongrie et Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, aff. C-156/21 et C-157/23), *Annuaire des membres de l'AFEE*, 2022.

S. BAERT, « CJUE : respect de l'Etat de droit et mesures de protection du budget de l'Union », *Droit public général Legal News*, 2022, pp. 1-2.

A. BARAGGIA & M. BONNELI, « Liking Money to Values : The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges », *German Law Journal*, Cambridge University Press, 2022, pp. 131-156.

M.-L. BASILIEN-GAINCHE & E. CARPANO, « Quel Etat de droit dans une Europe en crise ? », *R.D.L.F.*, 2018.

F. BENOIT-ROHMER, « La mise en place d'un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union », *RTD Eur.* 2021, Dalloz, pp. 965-967.

A. BERRAMDANE, « Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'Etat de droit ? », *Revue du droit de l'Union européenne*, Strada Lex, 1/2021, pp. 155-162.

M. BLAUBEGER & V. VAN HULLEN, “Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?”, *Journal of European Integration*, 2020, pp. 1-16.

A-V. BOGDANDY & J. LACNY, « Suspension of EU funds for breaching the rule of law – a dose of tough love needed? », *European Policy Analysis*, SIEPS, Issue 2020, pp. 1-15.

I. BOND, C. DOLAN, J. SELIH, « Can EU funds promote the rule of law in Europe? », *Centre for European Reform*, 2017, pp. 1-14.

E. BOS, K. KURZE, “On the adoption of the EU’s new rule of law conditionality mechanism. The Covid-10 Crisis as a Window of Opportunity”, *Centre international de formation Européenne*, 2021/1 n°392, pp. 87-108.

V. CONSTANTINESCO, « Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés », *Revue internationale de Droit comparé*, 1976, p. 849.

A. DIMITROVS & H. DROSTE, “Conditionality Mechanism: What’s in It”, *VerfBlog*, 2020, pp. 1-6.

M. FISICARO, “Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values”, *European Papers*, vol. 4, 2019, pp. 695-722.

G. HALMAI, “The possibility and desirability of economic sanction: Rule of Law conditionality requirements against illiberal EU Member States”, *European University Institute, Working Papers*, 2018/06, pp. 1-20.

F. HEINEMANN, “Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework”, *Intereconomics*, Springer, Heidelberg, Vol. 53, pp. 297-301.

C. HILLION, “Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *Common Law Market Review* 58, 2021, pp. 267-284.

A. ILIOPOULOU-PENOT, “L’instrument pour la relance Next Generation EU : « where there is a political will, there is a legal way? ”, *RDT Eur.*, Dalloz, 2021, pp. 527-549.

J-P. JACQUE, « La conditionnalité fondée sur le respect de l’État de droit pour la protection du budget de l’Union : controverses institutionnelles », *RTD Eur.* 2021, Dalloz, pp. 471-475.

O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l’Union européenne. Une voie pour l’universalisation des droits de l’Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan », *Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l’homme*, Working Paper 2006/03, pp. 1-27.

O. JOUANJAN, « L’Etat de droit démocratique », *Jus Politicum*, n°22.

N. KIRST, “Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?”, *European Papers*, vol. 6, 2021, pp. 101-110.

M. KOLLING, « Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020? », *European Policy Analysis*, SIEPS, Issue 2017, pp. 1-7.

M. KOLLING, « The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget », *Journal of Contemporary European Studies*, DOI, 2022, pp. 1-14.

J. LACNY, « The of Law Conditionality Under Regulation n°2092/2020 – Is it all About the Money ? », *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, pp. 79-105.

M. LARTIGUE, « État de droit en Pologne : la CJUE valide le mécanisme de conditionnalité européen », *Gazette du Palais*, n°6, 2022, pp. 5-7.

A. MATTELAER, « Exploring the Boundaries of Conditionality in the EU », *European Policy Brief*, n°51, 2018, pp. 1-8.

E. MAURICE, E. MALIVERT, A. PASTUREL, « L'Etat de droit en Pologne ou la fausse querelle de la primauté du droit européen », *Questions d'Europe*, n°615, Fondation Robert Schuman, 2021, pp. 1-6.

F. MARTUCCI, « La Pologne et le respect de l'État de droit : quelques réflexions suscitées par la décision K 3/21 du Tribunal constitutionnel polonais », *Le club des juristes*, 2021.

T. NGUYEN, « The EU's new rule of law mechanism How it works and why the 'deal' did not weaken it », *Policy Fellow*, Hertie School Jacques Delors Centre, 2020, pp. 1-6.

L. PECH, S. PLATON, K.-L. SCEPPELE, « Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law », *VerfBlog*, 2013, pp. 1-10.

A. PEREGO, « Etat de droit : le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – une analyse », *Revue du droit de l'Union européenne*, Strada Lex1/2021, pp. 163-174.

Y. PETIT, « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'Etat de droit », *IRENEE*, Université de Lorraine, n°40, 2018, pp. 145-161.

S. PLATON, « La décision du « Tribunal » constitutionnel polonais sur la primauté du droit de l'Union européenne. Une réponse à Jean-Eric Schoettl », *R.D.L.F.*, 2021, chron. n°37, pp. 1-5.

S. PRECHAL, “Article 19 TEU and national courts: A new role for the principle of effective judicial protection?”, in M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE, *The Principle of Effective Judicial Protection through the prism of Article 47 of the EU Charter of Fundamental Rights: A top-down and a bottom-up analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2021/2022, pp. 1-16.

P.S. POHJANKOSKI, “New Year's Predictions on Rule of Law litigation : Conditionality Regulation at the Court of Justice of the European Union”, *VerfBlog*, University of Helsinki, 2021, pp. 1-4.

T. POUCH, « L'Europe par temps de crises : à la recherche d'une boussole stratégique », *Le Déméter* 2022, pp. 235-247.

E. RUBIO, « Conditionnalité au respect de l'Etat de droit : quel pourrait être un compromis acceptable ? », *Penser l'Europe*, Institut Jacques Delors, 2020.

T. TRIDIMAS, « Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons », *Penn State Law eLibrary*, 2021, 16 CYELP VII.

L. VERDURE, « CJUE : légalité du régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE », *Droit public général Legal News*, 2021, pp. 1-3.

Articles de presse généraliste

« La Hongrie accuse l'UE de 'chantage' sur l'État de droit », *Euractiv*, 4 mai 2018.

« L'État de droit décline dans l'UE », *Euractiv*, 30 mai 2018.

« L'UE parvient à établir un lien ténu entre l'octroi des fonds européens et le respect de l'État de droit », *Euractiv Euroefe*, 5 novembre 2020.

« Budget européen : la Pologne « ne peut accepter » un mécanisme lié à l'Etat de droit », *Euractiv*, 13 novembre 2020.

« Le Covid-19, nouveau « bouclier » pour les violations à l'État de droit ? », *Euractiv*, 28 janvier 2021.

« Fonds européens liés à l'Etat de droit: Bruxelles propose un mode d'emploi », *Euractiv*, 18 juin 2021.

« Corruption, loi anti-LGBT... Le plan de relance hongrois sous la menace de sanctions européennes », *Toute l'Europe*, 8 juillet 2021.

« Plan de relance européen : quelles sont les prochaines étapes ? », *Toute l'Europe*, 1^{er} septembre 2021.

« Le Premier ministre slovène accuse Bruxelles d'outrepasser ses pouvoirs en matière d'État de droit », *Euractiv*, 8 octobre 2021.

« Selon l'avocat général de la CJUE, la Cour devrait rejeter le recours en justice contre la conditionnalité liée à l'État de droit », *Euractiv*, 2 décembre 2021.

[Interview] Didier Reynders, « Sur l'état de droit, nous préférons le dialogue aux sanctions », *Toute l'Europe*, 8 décembre 2021.

« Le ministre polonais de la Justice menace l'UE d'une politique de veto en raison du « chantage » à l'État de droit », *Euractiv*, 13 décembre 2021.

« État de droit : la CJUE rejette le recours de la Hongrie et de la Pologne », *Euractiv*, 16 février 2022.

« La situation en Ukraine ne doit pas éclipser les problèmes d'État de droit en Pologne », *Euractiv*, 7 mars 2022.

« La guerre en Ukraine tend les relations entre Varsovie et Budapest », *Le Monde*, 30 mars 2022.

« La Hongrie demande à l'Europe de débloquent des fonds financiers », *Europresse*, 1^{er} avril 2022.

« Comment l'UE entend-elle conditionner les fonds européens au respect de l'état de droit ? », *Toute l'Europe*, 6 avril 2022.

« Etat de droit: la Commission européenne active un mécanisme qui pourrait priver la Hongrie de fonds européens », *Toute l'Europe*, 6 avril 2022.

« État de droit : face aux sanctions, la Hongrie s'empresse de rassurer les investisseurs », *Euractiv*, 8 avril 2022.

« Hongrie : la Commission lance officiellement la procédure associant les fonds de l'Union à l'État de droit », *Euractiv*, 27 avril 2022.

« Etat de droit: chronologie du conflit entre l'Union européenne, la Pologne et la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

« Etat de droit: l'Union européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie », *Toute l'Europe*, 28 avril 2022.

« En Pologne, l'arrivée des réfugiés ukrainiens fait flamber les loyers », *Le Monde*, 2 mai 2022.

« Guerre en Ukraine : quelles sanctions de l'UE contre la Russie ? », *Toute l'Europe*, 5 mai 2022.

Mémoires

M. DZIEWIT BENALLAOUA, « L'allocation des fonds européens aux pays de l'Est et leur conditionnalité », *Université Paris II Panthéon-Assas*, 2018.

A. EKA, « Upholding the Rule of Law in the EU : Conditionality for EU Funds to Combat Rule of Law Violations », *Uppsala Universitet*, 2018.

III. Conclusions sur décisions de justice

Conclusions de l'avocat général M. Manuel CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, présentées le 2 décembre 2021, dans l'affaire C-156/21, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2021:974.

Conclusions de l'avocat général M. Manuel CAMPOS SANCHEZ-BORDONA, présentées le 2 décembre 2021, dans l'affaire C-157/21, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, ECLI:EU:C:2021:978.

IV. Rapports & documents officiels

Liste des critères de l'Etat de droit adopté par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) à sa 106^{ème} session plénière, 18 mars 2016 (CDL-AD(2016)007-f).

[Lien : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2016)007-f)]

Rapport intérimaire de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) sur les mesures prises dans les Etats membres de l'UE à la suite de la crise de la Covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux, 8-9 octobre 2020.

[Lien : <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=995&year=all>]

Rapport d'information du Sénat, *L'Etat de droit dans l'Union européenne*, « C. Un nouveau dispositif de portée financière : la conditionnalité Etat de droit », 18 mars 2021.

[Lien : <http://www.senat.fr/rap/r20-457/r20-45710.html>]

Rapport d'information du Sénat, *L'Etat de droit dans l'Union européenne*, « D. Des atteintes ciblées contre l'Etat de droit dans d'autres Etats membres », 20 mai 2022.

[Lien : <http://www.senat.fr/rap/r20-457/r20-4577.html>]

Communiqué de presse de la Commission européenne, « Etat de droit 2021: dans son rapport, l'UE relève des évolutions positives mais signale aussi des préoccupations graves », 20 juillet 2021.

[Lien : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3761]

Fiche d'information de la Commission européenne, Rapport 2021 sur l'Etat de droit : boîte à outils, 20 juillet 2021.

[Lien : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_fr.pdf]

Chronique de l'Organisation des Nations Unies, « Promouvoir l'État de Droit au Niveau International: Le rôle de la Cour Internationale de Justice ».

[Lien : <https://www.un.org/fr/chronicle/article/promouvoir-letat-de-droit-au-niveau-international-le-role-de-la-cour-internationale-de-justice>]

LISTE DES JURISPRUDENCES

CJCE, 13 juin 1958, *Meroni*, aff. 10-56, ECLI:EU:C:1958:8.

CJCE, 22 mars 1961, *SNUPAT*, aff. jtes. 42 et 49/59, ECLI:EU:C:1961:5.

CJCE, 7 février 1979, *France c. Commission*, aff. jtes. 15/76 et 16/76, EU:C:1979:29.

CJCE, 12 novembre 1981, *Amministrazione delle finanze dello Stato v Srl Meridionale Industria Salumi and others*, aff. jtes. 212 à 217/80, ECLI:EU:C:1981:270.

CJCE, 26 mars 1986, *Préférences tarifaires généralisées*, aff. 45/86, ECLI:EU:C:1987:163.

CJCE, 21 septembre 1989, *Hoechst AG c. Commission*, aff. jtes. 46/87 et 227/88, ECLI:EU:C:1989:337.

CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c. Conseil*, C-70/88, ECLI:EU:C:1990:217.

CJCE, 13 novembre 1990, *FEDESA e.a.*, aff. C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391.

CJUE, 11 juillet 1996, *An Taische c. Commission*, aff. C-325/94 P, EU:C:1996:293.

CJCE, 29 avril 2004, *CAS Succhi fi Frutta*, aff. C-476/99 P, EU:C:2004:236.

CJCE, 24 novembre 2005, *République italienne c. Commission*, aff. jtes. C-138/03, C-324/03 et C-431/03, ECLI:EU:C:2005:714.

CJUE, 27 juin 2010, *Lafarge c. Commission*, aff. C-413/08 P, EU:C:2010:346.

CJUE, 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811.

CJUE, 26 juin 2012, *Pologne c. Commission*, aff. C-336/09 P, ECLI:EU:C:2012:386.

CJUE, Ass. Plén., avis, 18 décembre 2014, *Avis 2/13*, ECLI:EU:C:2014:2454.

CJUE, 10 novembre 2016, *Ruslanas Kovalkovas*, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861.

CJUE, 10 novembre 2016, *Krzysztof Marek Poltorak*, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858.

CJUE, 20 juillet 2017, *Marco Tronchetti Provera e.a.*, aff. C-206/16, EU:C:2017:572.

CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contre Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

CJUE, 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality*, dit « *Défaillances du système judiciaire* », C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

CJUE, 18 juin 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

CJUE, 24 juin 2019, *Commission européenne c. République de Pologne, dit « Indépendance de la Cour Suprême »* aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

CJUE, 19 novembre 2019, *A. K., dit « Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour Suprême »*, aff. jt. C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

CJUE, 6 octobre 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

CJUE, 17 décembre 2020, *Commission européenne c. Hongrie* aff. C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

CJUE, 2 mars 2021, *A.B. et autres, dit « Nomination des juges à la Cour Suprême »*, aff. C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.

CJUE, 20 avril 2021, *Repubblika c. Il-Prim Ministru* aff. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

CJUE, 29 avril 2021, *Banco de Portugal e.a.*, aff. C-504/19, EU:C:2021:335.

CJUE, Gde ch., 3 juin 2021, *Hongrie c. Parlement européen*, aff. C-650/18, ECLI:EU:C:2021:426.

CJUE, 15 juillet 2021, *Commission européenne c. République de Pologne, dit « Régime disciplinaire des juges »*, aff. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

CJUE, 16 novembre 2021, *WB et autres*, aff. jt. C-748/19 à C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931.

CJUE, 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion e.a.*, aff. jtes., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034.

CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, aff. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

CJUE, 22 février 2022, *RS*, aff. 430/21, ECLI:EU:C:2022:99.

CJUE, 29 mars 2022, *BN et autres*, aff. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235, ECLI:EU:C:2022:98.

CJUE, *Parlement européen c. Commission*, aff. C-657/21, Arrêt à paraître – Recours introduit le 29 octobre 2021.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	3
Liste des abréviations.....	4
Sommaire.....	5
Introduction générale	6
<u>Section 1 : Le contexte d'adoption du Règlement marqué par une nécessaire protection de l'État de droit au sein de l'Union</u>	<u>8</u>
§1 : La notion d'État de droit en droit de l'Union	8
§2 : Les instruments européens de protection de l'État de droit dans l'Union européenne	10
§3 : La difficile mise en œuvre des instruments de protection face aux atteintes récentes à l'État de droit	12
A. Les atteintes « sanctionnables »	12
B. Les atteintes « sanctionnées »	14
C. Les limites à l'efficacité des instruments	20
<u>Section 2 : Le plan de relance économique comme fenêtre d'opportunité pour l'adoption du Règlement</u>	<u>21</u>
§1 : L'adoption du plan de relance économique	21
§2 : L'adoption du Règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union	25
<u>Section 3 : La consécration d'un mécanisme de conditionnalité financière au respect des principes de l'État de droit</u>	<u>25</u>

Partie 1 : La consécration inédite d'un mécanisme de conditionnalité financière subordonné au respect de l'État de droit28

Chapitre 1 : La singularité de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit28

Section 1 : Le caractère circonscrit du dispositif budgétaire29

§1 : Un champ d'application limité au point d'ancrage entre violation des principes de l'État de droit et protection intérêts financiers de l'Union..29

A. La consécration matérielle du lien, reflet du champ d'application du Règlement.....29

B. La concrétisation du lien, caractéristique du champ d'application du Règlement.....31

§2 : Des perspectives d'extension du champ d'application limitées.....34

A. Une interprétation restrictive des violations des principes de l'État de droit.....34

B. Une extension théorique de l'objet du mécanisme à l'ensemble du budget de l'Union36

Section 2 : Le caractère innovant du dispositif budgétaire38

§1 : Une procédure subsidiaire à l'égard de son efficacité pour la protection du budget.....38

A. L'affirmation du caractère subsidiaire du mécanisme budgétaire.....39

B. L'appréciation du caractère subsidiaire du mécanisme budgétaire eu égard à d'autres instruments.....40

§2 : Une procédure complémentaire à l'égard des mécanismes préexistants de protection de l'État de droit.....42

A. La complémentarité du mécanisme budgétaire vis-à-vis de la procédure institutionnelle de l'article 7 TUE.....42

B. La complémentarité du mécanisme budgétaire vis-à-vis de la procédure juridictionnelle des articles 258 à 260 TFUE.....44

Chapitre 2 : L'adéquation de la conditionnalité du versement des fonds européens au respect de l'État de droit.....46

Section 1 : Un instrument principalement adapté pour la protection du budget et des intérêts financiers de l'Union.....46

§1 : Des mesures proportionnées.....46

A. L'adéquation entre les mesures sanctionnatrices et la protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union.....47

B. L'adéquation entre la procédure d'adoption des mesures et la protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union.....48

C. L'adéquation entre la procédure de levée des mesures et la protection du budget ou des intérêts financiers de l'Union.....50

§2 : Des garanties apportées.....51

A. L'adéquation entre violation et sanction par la présence de garanties générales.....51

B. L'adéquation entre violation et sanction par la présence de garanties spécifiques.....53

Section 2 : Un instrument exploité pour sanctionner les violations des principes de l'État de droit

.....56

§1 : La prémisses de respect de l'État de droit nécessaire pour protéger le budget ou les intérêts financiers de l'Union.....56

A. L'affirmation de l'État de droit comme « condition essentielle » de la bonne exécution budgétaire de l'Union.....57

B. Les conséquences des violations de l'État de droit sur les principes de bonne gestion financière de l'Union.....59

§2 : L'opportunité du mécanisme budgétaire pour faire respecter l'État de droit..... 61

A. Une concentration matérielle sur les principes de l'État de droit..... 61

B. Une dissuasion inventive de l'outil financier.....62

Partie 2 : La mise en perspective d'un mécanisme discuté de conditionnalité financière au respect de l'Etat de droit

.....65

Chapitre 1 – La légalité douteuse du Règlement65

Section 1 : Une incompétence alléguée de l'Union pour adopter le Règlement

66

§1 : La compétence équivoque de l'Union pour adopter le Règlement eu égard au principe d'attribution des compétences.....66

§2 : Les pouvoirs incertains de l'Union pour adopter le Règlement sur la base juridique retenue.....69

Section 2 : Une ambiguïté prétendue du sens et de la portée du Règlement

....72

§1 : Une violation invoquée des principes de sécurité juridique et de clarté normative.....	73
§2 : Une présence réfutée d'un détournement de pouvoir.....	76
A. L'absence d'interdiction par l'article 7 TUE d'instituer un mécanisme de protection de l'État de droit.....	77
B. Une divergence des buts finaux du mécanisme financier et de l'article 7 TUE.....	78

Chapitre 2 – L'efficacité incertaine du règlement 81

Section 1 : Une application ralentie par des résistances nationales81

§1 : La mise en cause de l'atteinte à des intérêts nationaux protégés par le Traité.....	81
A. L'invocabilité de l'atteinte à des intérêts nationaux vis-à-vis de l'État de droit.....	81
B. L'invocabilité de l'atteinte à des intérêts nationaux vis-à-vis des règles budgétaires.....	83
§2 : La mise en cause d'une rupture d'égalité entre les Etats membres.....	85
A. Une rupture d'égalité envisagée.....	85
B. Une rupture d'égalité réfutée.....	86

Section 2 : Une application paralysée par l'action éparse des institutions européennes88

§1 : Un dysfonctionnement risqué de l'équilibre institutionnel.....	88
---	----

A. Illustration de l'équilibre institutionnel dans le mécanisme financier.....	89
B. L'incompétence positive du Conseil européen.....	90
C. L'incompétence négative de la Commission européenne dénoncée par le Parlement européen.....	91
§2 : L'attitude changeante des institutions pour le déclenchement du mécanisme eu égard à la situation actuelle.....	94
A. Le difficile déclenchement de la procédure de conditionnalité financière.....	94
B. Les suites prévisibles du déclenchement de la procédure de conditionnalité financière.....	96

Conclusion	générale
.....	99
Bibliographie	
<i>102</i>	
Liste des jurisprudences	
<i>110</i>	
Table des matières	
<i>112</i>	