Document generated on 04/25/2024 12:56 a.m.

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional

L'appréhension des valeurs dans la jurisprudence récente du juge de l'Union. Une approche spécifique, au coeur de l'Europe du droit

Simon Labayle

Special Issue, December 2020

70 ans de la *Convention européenne des droits de l'homme* : L'Europe et les droits de la personne

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1078552ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1078552ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)
2561-6994 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Labayle, S. (2020). L'appréhension des valeurs dans la jurisprudence récente du juge de l'Union. Une approche spécifique, au coeur de l'Europe du droit. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 517–532. https://doi.org/10.7202/1078552ar

Article abstract

Values are today at the heart of the two major interstate legal orders that coexist on European territory, the Council of Europe and the European Union. Their place and role are as fundamental in each order, but the respective judges and case law reflect them in different ways and according to different methodologies. The purpose of this article is therefore to highlight the specific features characterizing the judicial understanding of values within the European Union. The first, and undoubtedly the most important, is the originality of their legal consecration. By taking the path of legalization with a constitutional dimension, through the entry into force of the Lisbon Treaties, it has enabled its judge to deal with questions that previously only arose through the peripheral way of general principles of law. Since then, the reference to values has intensified in the Union's case law. It will therefore be interesting to highlight here both the topicality and the reality of this trend, while, at the same time, identifying the fields that stay more difficult to access.

© Société québécoise de droit international, 2020

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'APPRÉHENSION DES VALEURS DANS LA JURISPRUDENCE RÉCENTE DU JUGE DE L'UNION

UNE APPROCHE SPÉCIFIQUE, AU CŒUR DE L'EUROPE DU DROIT

*Simon Labayle**

Les valeurs sont aujourd'hui au cœur des deux grands ordres juridiques interétatiques qui cohabitent sur le territoire européen, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Leur place comme leur rôle y sont tout aussi fondamentaux, mais les juges et la jurisprudence respectifs de chacun de ces deux ordres les traduisent selon une méthodologie et des modalités différentes. Il s'agira, par la présente contribution, de souligner les spécificités qui caractérisent l'appréhension juridictionnelle des valeurs au sein de l'Union européenne. La première d'entre elles, qui est sans doute la plus importante, tient à l'originalité de leur consécration par le constituant communautaire. En empruntant la voie d'une juridicisation à dimension constitutionnelle, qui s'est définitivement matérialisée avec l'entrée en vigueur des traités de Lisbonne, il a permis à son juge de se saisir de questions qui ne se posaient auparavant à lui que par la voie détournée des principes généraux du droit. Depuis lors, la référence aux valeurs s'intensifie dans la jurisprudence de l'Union. Il sera donc intéressant de souligner ici l'actualité comme la réalité de cette tendance, tout en identifiant les champs qui lui restent à ce jour plus difficile d'accès.

Values are today at the heart of the two major interstate legal orders that coexist on European territory, the Council of Europe and the European Union. Their place and role are as fundamental in each order, but the respective judges and case law reflect them in different ways and according to different methodologies. The purpose of this article is therefore to highlight the specific features characterizing the judicial understanding of values within the European Union. The first, and undoubtedly the most important, is the originality of their legal consecration. By taking the path of legalization with a constitutional dimension, through the entry into force of the Lisbon Treaties, it has enabled its judge to deal with questions that previously only arose through the peripheral way of general principles of law. Since then, the reference to values has intensified in the Union's case law. It will therefore be interesting to highlight here both the topicality and the reality of this trend, while, at the same time, identifying the fields that stay more difficult to access.

Los valores están hoy en día en el centro de los dos principales ordenamientos jurídicos interestatales que coexisten en el territorio europeo, el Consejo de Europa y la Unión Europea. Su lugar y su función son igualmente fundamentales, pero los respectivos jueces y la jurisprudencia de cada uno de estos dos órdenes los reflejan de diferentes maneras y según diferentes metodologías. El objetivo de este artículo es, por lo tanto, destacar los rasgos específicos que caracterizan la comprensión judicial de los valores dentro de la Unión Europea. El primero, y sin duda el más importante, es la originalidad de su consagración por el poder constituyente comunitario. Al tomar el camino de la legalización con una dimensión constitucional, que finalmente se materializó con la entrada en vigor de los Tratados de Lisboa, permitió a su juez abordar las cuestiones que antes sólo le habían surgido por la vía indirecta de los principios generales del derecho. Desde entonces, la referencia a los valores se ha intensificado en la jurisprudencia de la UE. Por lo tanto, será interesante destacar aquí tanto la actualidad como la realidad de esta tendencia, al tiempo que se identifican los campos que siguen siendo más difíciles de acceder.

* Simon Labayle est docteur en droit et référendaire au Tribunal de l'Union européenne. Il a soutenu une thèse consacrée aux « Valeurs de l'Union européenne », rédigée en cotutelle dans les Universités Aix-Marseille et Laval. Les opinions exprimées par l'auteur dans la présente contribution le sont à titre personnel et n'engagent pas l'institution dont il relève.

L'actualité et la vivacité des débats portant sur les valeurs représentent un point de convergence entre les deux grandes organisations juridiques interétatiques qui cohabitent sur le territoire européen : l'Union européenne (ci-après, l'Union) et le Conseil de l'Europe[2]. Semblables en apparence, les questions qu'ils soulèvent sont pourtant abordées à travers des prismes différents dans chacun des deux systèmes. Cela s'explique par des divergences qui tiennent à la fois à la nature profonde et aux spécificités de ces deux ordres juridiques complémentaires. Pour le comprendre, il est nécessaire d'emprunter un bref détour historique.

À leur création, les finalités poursuivies par chacun des deux projets, communautaire et conventionnel, ainsi que les moyens envisagés pour les mettre en œuvre se distinguaient[3], ce qui est d'ailleurs toujours le cas à l'heure actuelle. Les questions d'ordre axiologique relevaient avant tout de l'apanage du Conseil de l'Europe, dont la protection des droits de l'homme était l'objectif premier et fondamental. Le préambule de son *Statut* reconnaissait, dès 1949, l'existence de « valeurs spirituelles et morales »[4] qui réunissaient les peuples européens, ce qui devait presque immédiatement conduire à l'adoption de la *Convention européenne des droits de l'homme*[5] (ci-après, la *Convention EDH*), texte à valeur contraignante et pierre angulaire de l'ensemble de cette organisation. Il y était notamment constaté expressément que les « États européens » possèdent un « patrimoine commun » d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté « et de prééminence du droit »[6].

---

2 Ainsi, dans son discours d'investiture prononcé à la séance plénière du Parlement européen le 27 novembre 2019, la Présidente de la Commission Ursula von der Leyen a par exemple affirmé à propos de « l'essence même de ce que l'Union européenne a toujours représenté » que « [c]e dont il s'agit en fin de compte – et par-dessus tout –, c'est d'un peuple et de ses aspirations. Ce dont il est question, ce sont des citoyens qui luttent ensemble. Pour leur liberté, pour leurs valeurs, pour un avenir meilleur, tout simplement » : Ursula von der Leyen, allocution, séance plénière du Parlement européen, présenté au Parlement européen de Strasbourg, 27 novembre 2019 [non publiée], en ligne (pdf) : <ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_fr.pdf>; De la même manière, la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe récemment élue, Marija Pejčinović Burić, affirmait lors de son premier discours devant la Commission de Venise le 11 octobre 2019 que « le Conseil de l'Europe doit aussi demeurer la référence, s'agissant de la promotion et de la protection de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit sur notre continent. […] Il ressort clairement du Statut que le respect de ces valeurs fondamentales est une obligation pour tous les États membres, et j'ai l'intention d'insister sur la mise en œuvre pleine, inconditionnelle et crédible des engagements qui ont été pris par nos États » : Marija Pejčinović Burić, allocution, 120e session plénière de la Commission de Venise, présenté à la Scuola Grande di San Giovanni Evangelista Venise, 11 octobre 2019 [non publiée], en ligne : <www.coe.int/en/web/secretary-general/speeches-and-op-eds/-/asset_publisher/JMmT2OuzAtbW/content/120th-plenary-session-of-the-venice-commission>.

3 Le Professeur Rostane Mehdi souligne ainsi que « [s]i le projet d'intégration européenne portait en germe une véritable rupture politique, ses principaux textes fondateurs n'assumaient cette vocation que de façon indirecte voire allusive. Ce n'est donc qu'au terme d'un processus de sédimentation complexe, que les valeurs énoncées dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) ont été peu à peu constitutionnalisées. Si les discours relatifs aux valeurs sont longtemps demeurés l'apanage du Conseil de l'Europe, ils se sont progressivement agrégés à la sémantique communautaire en infiltrant d'abord le champ du discours politique. La dernière étape de cette reconnaissance s'accomplit avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux puis du traité de Lisbonne » : Rostane Mehdi, « L'Union européenne ou les paradoxes d'une identité malheureuse » (2018) 621 R Union européenne 496 à la p 496.

4 *Statut du Conseil de l'Europe*, 5 mai 1949, Eur TS 1, préambule (entrée en vigueur : 3 août 1949) [*Statut*].

5 *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953).

6 *Ibid*.

Si l'on combattra ici vigoureusement l'idée souvent défendue selon laquelle ces idées ne figuraient pas au premier rang des préoccupations des membres fondateurs des Communautés européennes[7], force est toutefois de reconnaître qu'elles y sont longtemps demeurées implicites ou sous-jacentes. À cet égard, il convient, certes, de se garder de confondre la finalité ultime poursuivie à travers la création des Communautés, des instruments mis en œuvre pour l'atteindre. Il n'en demeure cependant pas moins incontestable que la construction juridique sur laquelle elles reposaient initialement était conçue pour répondre à des impératifs d'abord économiques.

L'objet premier de chacune des deux organisations était donc différent. Elles partageaient, en revanche, déjà une caractéristique fondamentale en ce qu'elles réservaient un rôle essentiel au droit, principal instrument de la coopération interétatique qui s'engageait alors. Fort logiquement, leurs juges respectifs se sont donc imposés immédiatement comme des acteurs incontournables, au cœur du fonctionnement de ces nouveaux ordres juridiques et politiques. Toutefois, si l'importance conférée au pouvoir judiciaire y est demeurée majeure, l'office de leurs juges se distingue pourtant à différents égards.

En effet, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) veille à ce que les États qui ont ratifié la *Convention EDH* respectent leurs engagements. Statuant sur des requêtes individuelles ou étatiques, sa mission demeure exclusivement circonscrite à la protection et à l'interprétation des droits fondamentaux. En revanche, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) s'attache à contrôler et à interpréter le droit primaire et le droit dérivé de l'Union qui, s'ils comprennent désormais les droits fondamentaux, n'y sont toutefois pas limités. À cet égard, il lui revient de statuer sur des problématiques tenant aussi bien à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, qu'au contrôle de légalité des actes des institutions de l'Union ou encore à ce que lesdits États membres se conforment aux obligations qui pèsent sur eux en vertu du droit de l'Union. La diversité de ces missions comme les conditions de l'exercice des fonctions de chacune des deux juridictions diffèrent donc profondément. Ce constat se vérifie particulièrement en ce qui concerne l'appréhension juridictionnelle des valeurs dans chacun des deux ordres juridiques.

Ainsi, il a longtemps été souligné qu'une « répartition implicite des rôles laissait […] au Conseil de l'Europe […] la fonction de gardien des valeurs fondamentales »[8]. Dans cette perspective, c'est donc à la Cour EDH qu'il revenait d'assurer leur protection et leur interprétation, ce qui semblait, de fait, exclure l'intervention du juge communautaire. Tel n'est plus le cas désormais, les valeurs s'étant progressivement imposées comme une composante essentielle et assumée de l'ordre juridique de l'Union. La référence jurisprudentielle aux valeurs est

---

7 À cet égard, nous nous permettrons de renvoyer à l'article suivant, spécifiquement consacré à cette question : Simon Labayle, « De Rome à Lisbonne, du projet politique aux valeurs... *Festina lente*… » (2018) 617 R Union européenne 199 aux pp 199-206.

8 Henri Labayle, « L'Union européenne et les droits fondamentaux » dans *Au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, 581 à la p 588.

aujourd'hui une réalité conventionnelle et communautaire, quoique la jurisprudence les y appréhende selon une logique et en des termes propres à chacun de ces systèmes. Cette différence doit notamment être imputée aux logiques et aux dynamiques qui y ont dissemblablement régi leur proclamation.

Ainsi, la place que la Cour EDH entendait conférer aux valeurs a été clairement résumée il y a déjà plus de quatre décennies dans l'un de ses arrêts restés les plus fameux :

> La Convention doit se lire en fonction de son caractère spécifique de traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales […]
>
> [T]oute interprétation des droits et libertés énumérés doit se concilier avec « l'esprit général [de la Convention], destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique »[9].

Elle en tirait, en l'espèce, la conclusion selon laquelle

> [u]n État contractant se conduirait d'une manière incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention, ce « patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit » auquel se réfère le Préambule, s'il remettait consciemment un fugitif - pour odieux que puisse être le crime reproché - à un autre État où il existe des motifs sérieux de penser qu'un danger de torture menace l'intéressé[10].

C'est donc au prisme des valeurs « sous-jacentes à la Convention » que la Cour décidait délibérément d'interpréter les droits garantis par la Convention et d'apprécier la légalité du comportement dont il lui revenait en l'espèce s'il était compatible avec cette dernière. Les modalités particulières de ce recours aux valeurs[11] s'expliquent par le fait que, s'il est incontestable qu'elles se sont toujours clairement inscrites au cœur de l'organisation du système conventionnel et de la mission de la Cour EDH, elles ne sont « pas protégées en tant que telles, textuellement par la Convention européenne »[12] ainsi que cela a été fort justement souligné. Dès lors, « la découverte de règles morales et éthiques non écrites par le juge européen, pourrait être envisagée comme une alternative efficace à la carence originaire en matière axiologique »[13], ce qui explique sans aucun doute l'ancienneté de sa tendance à se saisir expressément de ces questions.

---

9 *Soering c Royaume-Uni* (1989), 161 CEDH (série A) 1 aux para 87-88.

10 *Ibid* au para 88.

11 Il a été constaté à ce sujet que « [l]e recours aux valeurs s'avère intimement lié à l'esprit d'idéal qui imprègne le droit international des droits de l'homme tout entier et, à travers lui, au modèle politique que constitue la démocratie. Ainsi positionné dans le cadre démocratique dont il est issu et avec lequel il entretient des relations très étroites, le recours aux valeurs se présente donc d'emblée comme un moyen de mettre en évidence « l'idéal démocratique sous-jacent à l'ensemble de la Convention » : Céline Husson-Rochcongar, *Droit international des droits de l'homme et valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 2012 aux pp 4-5.

12 Charlotte Blanc-Fily, *Valeurs dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Essai critique sur l'interprétation axiologique du juge européen*, Bruxelles, Bruylant, 2016 à la p 239.

13 *Ibid*.

Le droit applicable dans l'Union européenne est profondément différent sur cette question. Les valeurs n'y sont plus sous-jacentes, mais elles figurent au cœur de sa charte constitutionnelle depuis l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*[14]. Cette reconnaissance est assumée à la fois dans le droit primaire, mais également dans le droit dérivé, et elle conditionne les modalités de leur appréhension juridictionnelle. Il est intéressant de s'y intéresser à travers trois perspectives différentes. Premièrement, et contrairement à une idée parfois défendue, il convient de souligner que la mise en avant récente des valeurs dans la jurisprudence de la CJUE n'est que la conséquence logique de leur juridicisation par le constituant communautaire (I). Deuxièmement, il est intéressant de mettre en avant, dans la jurisprudence récente, les illustrations concrètes qui démontrent la réalité de cette tendance (II). Force demeure néanmoins de constater, troisièmement, que des difficultés perdurent en ce qui concerne le contrôle juridictionnel du respect, par les États membres, des valeurs consacrées par l'article 2 du *Traité sur l'Union européenne*[15] (*TUE*) (III).

I. Les conséquences jurisprudentielles d'une constitutionnalisation tardive des valeurs

La Cour de justice a résumé, sans ambiguïté, la conception qu'elle se faisait du processus d'intégration communautaire dans l'*Avis 2/13* relatif à l'adhésion de l'Union européenne à la *Convention EDH* :

> Les caractéristiques essentielles du droit de l'Union ont donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux, lesquels sont désormais engagés […] dans un « processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe »[16]

et

> [u]ne telle construction juridique repose sur 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, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisse 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'Union qui les met en œuvre[17].

---

[14] *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, 17 décembre 2007, [2007] JO C 306 (entrée en vigueur : 1er décembre 2009) [*Traité de Lisbonne*].

[15] *Traité sur l'Union européenne* (version consolidée), 26 octobre 2012, [2012] JO C 326/13 (entrée en vigueur : 26 octobre 2012) [*Traité sur l'Union européenne*].

[16] CJUE, 18 décembre 2014, *Avis 2/13 : Projet d'accord international - Adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales - Compatibilité dudit projet avec les traités UE et FUE*, ECLI:EU:C:2014:2454 au para 167 [*Avis 2/13*].

[17] *Ibid* au para 168.

À travers ces considérations, la Cour affirme que les valeurs sont au cœur de la construction juridique complexe sur laquelle repose l'Union européenne. Leur reconnaissance et leur partage représentent la « prémisse fondamentale », et en cela une condition indérogeable, de l'existence même de l'Union. Cette assertion fondamentale éclaire la dynamique qui a présidé à la mobilisation croissante des valeurs dans la jurisprudence communautaire. Ainsi que le souligne explicitement la Cour, c'est de l'article 2 *TUE* qu'il ressort expressément que « [l]'Union est fondée sur les valeurs de 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 ». Cette affirmation, qui trouve un écho en des termes comparables, si ce n'est semblables, dans les préambules du *TUE* et de la *Charte des droits fondamentaux*[18] (*Charte*), ne laisse planer aucun doute quant à la place que le constituant lui-même a entendu conférer à ces valeurs au sein de l'Union.

Ainsi, le juge de l'Union n'entretient donc aucune fiction, pas plus qu'il ne s'affranchit de la lettre des traités, lorsqu'il évoque les valeurs et leur réserve une place fondamentale dans sa jurisprudence récente. Par exemple, lorsqu'il en appelle à ces dernières pour justifier la confiance mutuelle entre les États membres de l'Union, il tire seulement les conséquences logiques du droit qu'il lui revient d'interpréter et de faire appliquer. Il est d'ailleurs utile de rappeler à ce sujet que, eu égard à la répartition des compétences et aux spécificités de l'organisation de l'Union,

> la Cour, en tant qu'institution de l'Union, doit respecter les principes d'équilibre institutionnel et de coopération loyale consacrés à l'article 13, paragraphe 2, TUE. […] [E]n vertu desdits principes, la Cour ne saurait empiéter sur les pouvoirs du législateur de l'Union tels qu'ils découlent des traités. Elle n'est donc pas légitimée à réviser les traités par voie interprétative, sous peine de verser cinquante ans par les gouvernements nationaux auraient pu, un à un et dans la discrétion la plus complète, se faire happer par cette inquiétante conjuration. Du reste, nul ne contestera que dans sa majeure partie, la jurisprudence communautaire repose sur des considérations juridiques dans un excès d'« activisme judiciaire »[19].

Le constat dressé par le Professeur Antoine Bailleux au sujet des décisions rendues par la Cour de justice sur les droits de l'homme et la libre circulation sera d'ailleurs transposé ici sans aucune réserve à la jurisprudence portant sur les valeurs :

> Avec de nombreux auteurs, on refusera de donner du crédit à l'hypothèse d'une conspiration orchestrée par les juges à l'encontre et à l'insu des États

---

[18] Selon le préambule de la *Charte*, « les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes ». Il insiste également sur le fait que « consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur [d]es valeurs indivisibles et universelles », et qu'elle « contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes » : CE, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, [2000] JO C 364/1, préambule. De la même manière, le préambule du *Traité de Lisbonne* s'inspire « des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit » : *Traité de Lisbonne*, *supra* note 14, préambule.

[19] Koen Lenaerts et Jose A Gutierrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2020 aux pp 7-8 [Koen Lenaerts et Jose A Gutierrez-Fons].

> qui les ont nommés. […] C'est que, comme le rappelle l'ancien juge D. Edward, on ne voit pas très bien comment tous les juges désignés depuis bien argumentées et n'offre guère de prise aux critiques de « décisionnisme » ou d'« arbitraire »[20].

Les considérations qui précèdent ne visent évidemment pas à nier ni à minimiser la faculté dont le juge de l'Union a parfois su faire usage, y compris dans des domaines particulièrement sensibles, pour influencer certaines grandes orientations données à l'organisation et au fonctionnement de l'Union. La jurisprudence désormais classique par laquelle il a reconnu aux droits fondamentaux leur statut de « principes généraux du droit communautaire, dont la Cour de justice assure le respect »[21] en constitue l'une des illustrations les plus fameuses. Néanmoins, il convient de relever que cette reconnaissance prenait expressément appui sur les « traditions constitutionnelles communes aux États membres » et sur « les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré »[22]. Il s'agissait ainsi de tirer, au sein de l'ordre juridique communautaire, les conséquences juridiques concrètes de l'application de droits connus tant au plan national qu'international et dont l'ignorance aurait entraîné de graves conséquences pour cet ordre juridique. Or, de telles conséquences ne pouvaient être tirées de manière analogue de la tradition constitutionnelle des États membres en ce qui concerne les valeurs qui leur sont communes. La référence constitutionnelle aux valeurs est en effet bien plus rare que celle aux droits fondamentaux, lesquels faisaient, en outre, déjà l'objet d'une consécration explicite par l'intermédiaire de la *Convention EDH*.

L'évolution du droit positif, au premier rang duquel figurent les traités fondateurs et la *Charte*, explique donc avant tout la recrudescence de la mobilisation des valeurs dans la jurisprudence communautaire plutôt qu'un éventuel activisme judiciaire en la matière. Le juge de l'Union s'est ainsi trouvé largement tributaire de l'opération de juridicisation au terme de laquelle le constituant a décidé d'affirmer, en des termes dénués de toute ambiguïté, que l'Union est fondée sur lesdites valeurs. Il laissait alors, certes, audit juge la responsabilité et certaines latitudes à l'heure d'en tirer les conséquences qui s'imposaient.

---

20 Antoine Bailleux, *Les interactions entre libre circulation et droits fondamentaux dans la jurisprudence communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2009 au pt 1289.

21 *Erich Stauder c Ville d'Ulm - Sozialamt*, n° 29/69, [1969] ECR 419 au para 7; *Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c Commission des Communautés européennes*, n° 4/73, [1974] ECR 491 au para 13 [*Nold*] dans lequel figuraient des considérations largement similaires.

22 Voir *Nold*, *supra* note 21. Il a d'ailleurs été souligné à ce sujet que le paragraphe 6 (3) *TUE* qui prévoit que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la [CEDH] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux » est « dans une large mesure, la codification de la jurisprudence de la Cour en matière de protection des droits fondamentaux, où la méthode comparative a été, et continue à être, d'une importance cruciale pour le maintien des relations entre la Cour et les cours constitutionnelles nationales » : Lenaerts et Gutierrez-Fons, *supra* note 19 à la p 94.

II. L'intensification récente de la référence aux valeurs

La multiplication des références aux valeurs de l'Union dans la jurisprudence de la CJUE est un phénomène récent. Ainsi, si les avocats généraux s'étaient emparés de ce sujet majeur depuis longtemps et parfois même en des termes fort audacieux[23], ce n'est principalement qu'au cours des cinq dernières années que la Cour et le Tribunal s'en sont régulièrement saisis. L'analyse de la jurisprudence, qui conforte par ailleurs les conclusions tirées au terme de la première partie du présent article, est significative. Le juge de l'Union a tendance à mentionner expressément les valeurs dans deux types de situations différentes et complémentaires. D'une part, celles-ci exercent une influence concrète sur le raisonnement suivi par la Cour pour apprécier ou tirer les conséquences de questions institutionnelles majeures, comme elle a eu à en connaître récemment (A). D'autre part, et dans la perspective d'une justice plus « quotidienne », les valeurs sont également mises en avant aux fins de contrôler l'action des institutions de l'Union dans des contentieux de nature variée (B).

A. L'influence concrète des valeurs sur la réflexion du juge de l'Union

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne et son juge ont été confrontés à des questions institutionnelles et des choix politiques cruciaux. La Cour de justice a opéré un contrôle des affaires qui lui ont été soumises dans ce cadre, non seulement en mentionnant expressément les valeurs, mais surtout en les plaçant au cœur des raisonnements alors suivis en ces différentes occasions.

L'*Avis 2/13* évoqué précédemment en fournit une première illustration marquante. En effet, tandis que le paragraphe 6 (2) *TUE* dispose que « l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales »[24], la Cour, en assemblée plénière, a pourtant considéré que le projet d'accord portant adhésion de l'Union à la *Convention EDH* qui lui avait été soumis n'était pas compatible avec les traités. Cette prise de position est essentiellement justifiée par une spécificité et une autonomie dont elle rappelle les principaux éléments structurants en faisant écho aux arrêts historiques de l'ordre juridique communautaire[25]. Or, dans la perspective suivie par la Cour, cette spécificité et cette autonomie sont fondées sur les valeurs de l'Union et justifient la confiance mutuelle entre ses États membres, comme le rappelle le passage de cet avis précédemment cité.

Une deuxième illustration, toute aussi parlante et portant sur un sujet non moins sensible, a été apportée dans le cadre de différentes affaires portant sur les

---

[23] Voir notamment dans *Nold*, *supra* note 21, « Conclusions présentées par l'avocat général Alberto Trabucchi » (28 mars 1974) à la p 510; *Christos Konstantinidis v Stadt Altensteig - Standesamt and Landratsamt Calw - Ordnungsamt,* « Conclusions de l'avocat général Francis Jacobs » (9 décembre 1992), [1992] ECR I-1198 au para 46; *Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds*, « Conclusions de l'avocat général Nial Fennelly » (21 mars 1996), [1996] ECR I-3843 au para 42; *Brüstle c. Greenpeace eV*, « Conclusions de l'avocat général Yves Bot » (10 mars 2011), [2011] ECR I-9849 au para 44 [« Conclusions de l'avocat général Yves Bot »].

[24] Conclusions de l'avocat général Yves Bot, *supra* note 15, art 6 (2).

[25] *Avis 2/13*, *supra* note 16 aux pp 35-38.

modalités et les conséquences juridiques du Brexit. Dans l'affaire *Wightman*[26], la Cour devait répondre à une question préjudicielle posée par une juridiction écossaise qui s'interrogeait quant à la possibilité d'une révocation éventuelle de la notification d'intention de retrait qui avait été adressée à l'Union par le Royaume-Uni. Là encore, elle s'est attachée à envisager les problématiques soulevées en l'espèce au prisme des valeurs. Elle estimait notamment qu'un État membre ayant notifié son intention de retrait au titre de l'article 50 *TUE* conserve la faculté « de révoquer unilatéralement, de manière univoque et inconditionnelle, cette notification »[27] et donc de « [mettre] fin à la procédure de retrait »[28] en ayant pris soin de rappeler au préalable « l'importance des valeurs de liberté et de démocratie […] qui relèvent […] des fondements mêmes de l'ordre juridique de l'Union »[29]. Elle précisait ensuite que cet article 50 *TUE* est le pendant de l'article 49 *TUE* qui encadre la procédure d'adhésion, et soulignait que

> l'Union regroupe des États qui ont librement et volontairement adhéré à ces valeurs, le droit de l'Union reposant ainsi sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, lesdites valeurs[30].

Il ressortait de ces considérations, arrimées à une jurisprudence récente soigneusement mise en avant, que forcer un État membre ayant notifié son intention de retrait à quitter l'Union, même s'il avait par la suite finalement décidé de ne plus le faire, « serait contraire aux objectifs et aux valeurs rappelés [précédemment] »[31]. Le recours aux valeurs dans une affaire aussi sensible témoigne d'une volonté assumée de ne pas les réduire à un rôle d'affichage de façade, mais, au contraire, de les mobiliser dans des affaires à dimension constitutionnelle, concrétisant ainsi la proclamation issue de l'article 2 *TUE*.

Toujours au cours de l'interminable saga du Brexit, la Cour a d'ailleurs réaffirmé avec constance sa volonté d'inclure pleinement les valeurs dans les débats juridiques y afférant. Dans l'affaire *RO*[32], qui soulevait des questions délicates, elle rappelait qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause la présomption selon laquelle les États membres partagent des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée au seul motif de la notification, par l'un d'entre eux, de son intention de quitter l'Union au titre de l'article 50 *TUE*[33]. De fait, la confiance mutuelle qu'ils s'accordent ne saurait être remise en question pour ce seul motif, ce qui l'a conduite à considérer en l'espèce que ledit motif n'est pas susceptible de justifier le refus d'exécution d'un mandat d'arrêt européen. La Cour suivait ainsi les conclusions de l'avocat général Szpunar qui avait

---

26 CJUE, Affaire C-621/18, *Andy Wightman e.a. c Secretary of State for Exiting the European Union* , 10 décembre 2018, ECLI:EU:C:2018:999.

27 *Ibid* au para 75.

28 *Ibid* au para 74.

29 *Ibid* au para 62.

30 *Ibid* au para 63.

31 *Ibid* au para 67.

32 *Minister for Justice and Equality c R O*, « Conclusions de l'avocat général Szpunar » (7 août 2018), CJUE, Affaire C-327/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:733.

33 *Ibid* au para 34.

souligné que « le Royaume-Uni a décidé de se retirer de l'Union et non de s'affranchir de l'État de droit ou de la protection des droits fondamentaux »[34].

Enfin, l'*Avis 1/17*[35] rendu par la Cour aux fins d'apprécier la compatibilité de l'accord de libre-échange entre le Canada et l'Union avec le droit primaire représente une troisième et dernière illustration significative de sa propension à intégrer les valeurs aux réflexions juridiques relatives aux évolutions politiques et juridiques majeures de l'Union. Suivant la logique déjà consacrée dans l'*Avis 2/13*, c'est en effet notamment à l'aune de l'article 2 *TUE* que la Cour de justice s'est interrogée quant à la possibilité de créer un mécanisme de règlement des différends chargé de l'interprétation des dispositions de cet accord, eu égard aux caractéristiques spécifiques et à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union qui doivent nécessairement être préservées[36].

B. Un contrôle de l'action des institutions et organes de l'Union au prisme des valeurs

L'évocation des valeurs dans la jurisprudence du juge de l'Union n'est pas limitée aux grandes questions politiques et institutionnelles posées au cours de la décennie qui vient de s'achever. Il ressort en effet d'un certain nombre d'affaires

---

34 *Ibid* au para 65.

35 CJUE, 30 avril 2019, *Avis 1/17 : Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (AECG) – Règlement des différends entre les investisseurs et les États (RDIE) – Mise en place d'un tribunal et d'un tribunal d'appel – Compatibilité avec le droit primaire de l'Union – Exigence de respect de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union – Niveau de protection d'intérêts publics fixé, conformément au cadre constitutionnel de l'Union, par les institutions de celle-ci – Égalité de traitement entre les investisseurs canadiens et ceux de l'Union – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Article 20 – Accès auxdits tribunaux et indépendance de ceux-ci – Article 47 de la Charte – Accessibilité financière – Engagement de garantir celle-ci pour les personnes physiques et pour les petites et moyennes entreprises – Aspects externe et interne de l'exigence d'indépendance – Nomination, rémunération et déontologie des membres – Rôle du Comité mixte de l'AECG – Interprétations contraignantes de l'AECG fixées par ce Comité,* ECLI:EU:C:2019:341.

36 Voir *Ibid* aux para 106-12. Dans les conclusions rendues sur ce même avis, l'avocat général Yves Bot était allé encore plus loin en rappelant que la confiance mutuelle fondée sur les valeurs que partagent les États membres de l'Union ne pouvait en revanche être présumée de la même manière avec les États tiers : « Comme la Cour l'a récemment rappelé dans son arrêt du 6 mars 2018, Achmea, ''[l]e droit de l'Union repose ainsi sur 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, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisse 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'Union qui les met en œuvre''. Or, les relations que l'Union noue avec des États tiers ne sont pas fondées sur une telle prémisse » : CJUE, *Avis 1/17 : Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part (AECG) – Règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE) – Mise en place d'un Tribunal et d'un Tribunal d'appel – Compatibilité avec le droit primaire de l'Union – Exigence de respect de l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union et du système juridictionnel de celle-ci – Applicabilité de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à l'exercice, par l'Union, de sa compétence pour conclure un accord international – Articles 20 et 21 de la Charte – Principe d'égalité de traitement – Article 47 de la Charte – Droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial*, « Conclusions de l'avocat général Yves Bot » *(*29 janvier 2019 (1)), ECLI:EU:C:2019:72 au para 82.

récentes que la Cour et le Tribunal veillent à ce que les institutions, les organes et les organismes de l'Union européenne respectent et mettent en œuvre les valeurs énoncées dans l'article 2 *TUE*. À cet égard, deux matières spécifiques se sont révélées particulièrement fertiles.

Premièrement, le Tribunal a pleinement intégré cette dimension de mise en œuvre et de promotion des valeurs au contrôle de légalité qu'il exerce sur les mesures restrictives adoptées par le Conseil. Il a ainsi rappelé, dans l'affaire *Klyuyev*, que « le respect de l'État de droit est l'une des valeurs premières sur lesquelles repose l'Union, ainsi qu'il ressort de l'article 2 TUE comme des préambules du traité UE et de ceux de la charte des droits fondamentaux »[37] et que

> le critère d'inscription [sur la liste des personnes visées par l'adoption de mesures de gel de fonds] ne peut être considéré comme étant conforme à l'ordre juridique de l'Union que dans la mesure où il est possible de lui attribuer un sens compatible avec les exigences des règles supérieures au respect desquelles il est soumis, et plus précisément avec l'objectif de renforcer et de soutenir l'État de droit en Ukraine[38].

Des considérations comparables, voire similaires, sont par ailleurs reprises dans un grand nombre d'affaires portant sur le contrôle des mesures restrictives[39], inscrivant ainsi pleinement ce contentieux dans l'objectif de promotion des valeurs de l'Union tel que défini par l'article 3 *TUE*. Ce raisonnement a d'ailleurs été clarifié dans l'affaire *Ezz e. a.*, dans laquelle le Tribunal a précisément défini le contexte juridique dans lequel s'inscrit un tel objectif de protection des valeurs au regard de la sensibilité de la matière abordée[40].

Deuxièmement, le contentieux de la fonction publique donne, lui aussi, fréquemment l'occasion aux juridictions de l'Union de rappeler ses institutions et ses organes à leurs obligations en matière de respect et de mise en œuvre des valeurs. C'est d'ailleurs un arrêt du Tribunal de la fonction publique qui reste parmi les premiers à les évoquer expressément, pour relever que « les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'ordre juridique communautaire » s'opposent à ce qu'un fonctionnaire fasse des

---

37 Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-340/14, *Andriy Klyuyev c Conseil de l'Union européenne*, 15 septembre 2016, ECLI:EU:T:2016:496 au para 87.

38 *Ibid* au para 90.

39 Voir par ex Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-290/17, *Edward Stavytskyi c Conseil de l'Union européenne*, 30 janvier 2019, ECLI:EU:T:2019:37; Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-240/16, *Andriy Klyuyev c Conseil de l'Union européenne*, 11 juillet 2018, ECLI:EU:T:2018:433.

40 Voir Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-288/15, *Ahmed Abdelaziz Ezz e.a. c Conseil de l'Union européenne*, 27 septembre 2018, ECLI:EU:T:2018:619 aux para 57-9 : « 57 Tout d'abord, il convient de rappeler que l'article 2 TUE et l'article 3, paragraphe 5, TUE font obligation aux institutions de l'Union de promouvoir, notamment dans le cadre des relations internationales, les valeurs et les principes sur lesquels celle-ci est fondée […] 58 Ensuite, comme la Cour l'a rappelé, le respect de ces valeurs et des principes sur lesquels l'Union est fondée s'impose à toute action de l'Union, y compris dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ainsi qu'il ressort des dispositions combinées de l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 3, TUE et de l'article 23 TUE […]. 59 En particulier, l'article 21, paragraphe 1, TUE dispose que l'action de l'Union sur la scène internationale vise à promouvoir dans le reste du monde, notamment, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et le respect du droit international ».

plaisanteries mentionnant la couleur de la peau d'un collègue[41]. Le Tribunal, pour sa part, a pu constater que l'interdiction du harcèlement moral prévue par l'article 12 bis du statut des fonctionnaires de l'Union est « inspirée des valeurs et principes définis dans les textes fondamentaux »[42], tandis qu'il rappelait un an plus tard que « l'égalité est l'une des valeurs sur lesquelles repose l'Union, ainsi qu'il ressort de l'article 2 TUE comme des préambules du traité UE et de la Charte »[43]. De même, la Cour a jugé dans cette même matière que le droit fondamental à un procès équitable

> revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit[44].

Outre ces deux matières qui illustrent la propension grandissante du juge de l'Union à évoquer expressément les valeurs, ces dernières ont également été mentionnées de manière plus parcellaire dans d'autres types de contentieux. Cela se vérifie, par exemple, dans le cadre du contentieux de l'Initiative citoyenne européenne (ICE). Plusieurs affaires portant sur des ICE ont ainsi soulevé récemment des questions portant plus ou moins directement sur les valeurs[45]. De plus, et de manière sans doute plus surprenante, même le contentieux de la propriété intellectuelle a donné l'occasion au Tribunal d'apprécier la légalité de décisions rendues par l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO) au prisme des valeurs de l'Union[46].

Les différents exemples qui ont été mentionnés démontrent la propension grandissante du juge communautaire à prendre les valeurs en compte lorsqu'il apprécie la légalité des actes des institutions, organes et organismes de l'Union. Cette tendance se vérifie dans des proportions d'autant plus significatives qu'elle concerne des matières de plus en plus diversifiées. À cet égard, il y a d'ailleurs fort à parier qu'elle devrait s'étendre encore à d'autres domaines à l'avenir, parmi lesquels il ne serait pas surprenant de retrouver les questions ayant trait à l'accès aux documents des institutions ou à la protection des données personnelles.

---

41 *Cathy Sapara c Eurojust*, n° F-61/0610 [2008] ECR-SC I-A-1-247, II-A-1-01311 au para 107.

42 Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-275/17, *Michela Curto c Parlement européen*, 13 juillet 2018, ECLI:EU:T:2018:479 au para 81.

43 Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-253/18, *VY c Commission européenne,* 9 juillet 2019, ECLI:EU:T:2019:488 au para 59.

44 CJUE, Affaire C-542/18 RX-II et C-543/18 RX-II, *Réexamen des arrêts du Tribunal de l'Union européenne Simpson/Conseil (T-646/16 P) et HG/Commission (T-693/16 P),* 26 mars 2020, ECLI:EU:C:2020:232 au para 71.

45 Voir notamment Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-391/17, *Roumanie c Commission européenne*, 24 septembre 2019, ECLI:EU:T:2019:672; CJUE, Affaire C-418/18 P, *Puppinck e. al. c Commission européenne*, 19 décembre 2019, ECLI:EU:C:2019:1113.

46 Voir Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-1/17, *La Mafia Franchises, SL c Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle*, 15 mars 2018, ECLI:EU:T:2018:146; Tribunal de l'Union européenne, Affaire T-683/18, *Santa Conte c Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle*, 12 décembre 2019, ECLI:EU:T:2019:855.

III. Les difficultés persistantes du contrôle juridictionnel du respect de l'article 2 *TUE* par les États membres de l'Union

Il convient, enfin, de signaler que certains domaines étroitement liés à la protection des valeurs demeurent, pour l'heure, plus hermétiques à leur appréhension juridictionnelle. Ainsi, les problématiques inhérentes notamment à l'interprétation et à la mise en œuvre de la valeur d'état de droit dans un certain nombre d'États membres suscitent l'attention des institutions de l'Union tout en soulignant la complexité d'envisager ces débats sous l'angle juridictionnel.

La prémisse de ces controverses réside dans l'appréhension des obligations concrètes que fait naître l'article 2 *TUE* dans le chef des États membres. Il semble, à la lecture dudit article, qu'un devoir de respect et de mise en œuvre des valeurs s'impose à ces derniers de manière absolue. Dans la mesure où ce respect est une condition préalable à l'adhésion à l'Union européenne au titre de l'article 49 *TUE*[47], il en va en effet de la cohérence du projet communautaire qu'il ne soit pas limité aux domaines ayant trait à la mise en œuvre du droit de l'Union, mais qu'il comprenne au contraire le comportement et l'action desdits États membres dans leur globalité. Ainsi, il est utile de rappeler que « l'appartenance à l'Union [est le] fruit d'un choix délibéré et continu »[48] et qu'un État membre qui se considérerait en rupture avec le projet d'intégration tel qu'il est conçu et reflété par les traités fondateurs dispose du droit consacré par l'article 50 *TUE* de la quitter. Le choix d'y demeurer contraint donc, en principe, à en respecter les règles et le consensus politique sur lequel se fonde l'appartenance à l'Union, tel que reflété par l'article 2 *TUE*.

Pourtant, de vifs désaccords opposent notamment les gouvernements de la Hongrie et de la Pologne aux institutions de l'Union au sujet de l'interprétation de la valeur d'état de droit consacrée par les traités. Les différentes étapes ayant conduit à l'émergence et à la persistance de ces tensions sont bien connues[49] et trouvent principalement, mais pas exclusivement, leur source dans des réformes constitutionnelles entreprises au sein de ces deux États membres et critiquées par le Parlement européen et par la Commission[50]. La place du juge comme le périmètre de son éventuelle intervention sont, à cet égard, difficiles à définir. En effet, le contrôle du respect de l'article 2 *TUE* par les États membres incombe en premier lieu au Conseil, dans la mesure où il repose sur un dispositif de protection de nature politique institué

---

47 *Traité sur l'Union européenne*, *supra* note 15, art 49 : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ».

48 Voir notamment Koen Lenaerts et Piet Van Nuffel, « La constitution pour l'Europe et l'Union comme entité politique et ordre juridique » (2005) 1 C de D eur 13 aux pp 35-37.

49 Voir notamment Stéphane Pierré-Caps, « Crise des valeurs de l'Union européenne ou crise des valeurs nationales » (2017) 610 R Union européenne 402 aux pp 402-09; Peter Oliver et Michel Waelbroeck, « La crise de l'État de droit dans l'Union européenne : que faire? » (2017) 2 C de D eur 299 aux pp 299-342; Henri Labayle, « Winter is coming : l'État de droit devant les institutions de l'Union, remarques sur les crises polonaises et hongroises » (2018) 3 R des affaires européennes 485 aux pp 485-96; Sébastien Platon, « Confiance mutuelle et crise de l'État de droit dans l'Union européenne » (2019) 115 Observateur de Bruxelles 16 aux pp 16-22.

50 Voir *infra* notes 51 et 52.

par l'article 7 *TUE*[51]. À cet égard, les prérogatives de la Cour sont expressément circonscrites aux aspects procéduraux de sa mise en œuvre[52]. L'adjonction audit mécanisme d'un outil complémentaire, le « nouveau cadre pour renforcer l'État de droit »[53], censé pallier les difficultés inhérentes au dispositif initial n'a ni renforcé les prérogatives du juge, ni permis d'éviter de recourir finalement à l'article 7 *TUE* à l'encontre de la Pologne[54] puis de la Hongrie[55].

Si les positions divergent sur le sujet, il semble néanmoins que l'existence même du dispositif qui vient d'être évoqué, conjuguée à la limitation des prérogatives du juge dans ce domaine, limitent ses facultés en la matière, notamment en ce qu'elle prive la Commission de la possibilité d'introduire un recours en manquement sur le seul fondement d'une méconnaissance de l'article 2 *TUE*[56]. Pour autant, l'avocat général Tanchev a défendu une position médiane qui est très certainement la bonne dans ses conclusions rendues le 20 juin 2019 dans l'affaire *Commission / Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*[57]. Il a ainsi affirmé que « [d]e bonnes raisons justifient de considérer que l'article 7 *TUE* et l'article 258 TFUE permettent

---

51 Voir Claude Blumann, « Le mécanisme des sanctions de l'article 7 TUE : pourquoi tant d'inefficacité », *Les droits de l'Homme à la croisée des droits; Mélanges en l'honneur de Frédéric Sudre*, Paris, Lexisnexis, 2018 aux pp 70-80; Dimitry Kochenov, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition ''morte'' » (2019) 1 R des affaires européennes 33 aux pp 33-50.

52 *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 25 mars 1957, [1957] JO C 326/01, art 269 (entrée en vigueur : 1 janvier 1958) : « La Cour de justice n'est compétente pour se prononcer sur la légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 du traité sur l'Union européenne que sur demande de l'État membre qui fait l'objet d'une constatation du Conseil européen ou du Conseil, et qu'en ce qui concerne le respect des seules prescriptions de procédure prévues par ledit article ».

53 Celui-ci vise à privilégier, ainsi que son nom l'indique, une approche fondée sur le dialogue et supposément moins conflictuelle et traumatisante que l'« arme nucléaire » conçue à travers l'article 7 *TUE*. Voir Dimitry Kochenov, Laurent Pech et Sébastien Platon, « Ni panacée, ni gadget : le ''nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'État de droit'' » (2015) 4 RTD eur 689 aux pp 689-714.

54 Commission européenne, *Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne concernant l'état de droit en Pologne – proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit*, n° 2017/0360, COM(2017) 835 final.

55 *Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée*, [2019] JO C-433/66.

56 S'il est parfois défendu qu'une telle pratique serait théoriquement possible, force est cependant de constater que, en pratique et à ce jour, la Commission n'y a encore jamais eu recours. Il a ainsi été noté que : « [j]usqu'à présent, la Commission n'a entamé une procédure d'infraction qu'en cas de non-respect qui, bien que lié d'une manière ou d'une autre à l'une des valeurs de l'art. 2 TUE, concerne des règles spécifiques du droit de l'Union, parce qu'elle estime ne pas pouvoir intervenir sur la base d'une violation en tant que telle de ces valeurs » : Ornella Porchia, « Le respect de l'État de droit dans les États membres; la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice » dans Roberto Adam, Vincenzo Cannizzaro et Massimo Condinanzi, *De la Cour CECA à la Cour de l'Union, le long parcours de la justice européenne; Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Turin, G Giappichelli Editore, 2018, 769 à la p 781.

57 *Commission européenne c République de Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, « Conclusions de l'avocat général Evgeni Tanchev » (11 avril 2019), CJUE, Affaire C-619/18 R, ECLI:EU:C:2019:531 [*Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*].

d'introduire des procédures séparées et peuvent être invoqués simultanément », en soulignant notamment qu'« aucune de ces dispositions n'est formulée de telle façon qu'elle exclurait l'autre » et que les différences entre les deux procédures « sont le reflet de [leur] nature autonome et même complémentaire et de la possibilité de les appliquer de façon parallèle »[58]. C'est ainsi sous l'angle de la complémentarité qu'il convient d'envisager les procédures politique et juridique respectivement issues des articles 7 et 248 *TUE*, à travers lesquels l'Union peut contrôler le respect, par ses États membres, des valeurs qui la fondent. Force est d'ailleurs de reconnaître que, si la Cour n'a pas investi ces débats directement par le prisme du respect de l'article 2 *TUE*, de nombreuses affaires ont été rendues ces dernières années sur le fondement de recours en manquement plus ou moins étroitement liés à des comportements rattachables aux reproches plus globaux qui ont été formulés à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie dans le cadre des procédures ouvertes sur le fondement de l'article 7 *TUE*[59].

Certes, la situation n'est pas idéale en ce qu'elle ne permet de pallier les insuffisances imputables à l'inefficacité de la procédure issue dudit article que de manière sectorielle et limitée. Cela n'est évidemment pas satisfaisant à l'évocation d'un sujet aussi fondamental. Pour autant, elle a le mérite de ne pas tenir le juge tout à fait à l'écart des débats y afférant, la Cour ayant, par ailleurs, également utilisé le levier préjudiciel pour s'imposer comme un acteur dont l'action s'est finalement révélée d'une efficacité certaine en la matière. Il a ainsi été justement constaté que

> devant l'impossibilité de voir aboutir les procédures fondées sur l'article 7 TUE, […], la Cour, à l'initiative de justiciables relayés par des juridictions nationales ou de la Commission, s'efforce par le biais d'arrêts préjudiciels ou en manquement de lutter pied à pied contre les États récalcitrants[60].

---

58 *Ibid* au para 50.

59 Voir notamment, en ce qui concerne la Pologne, *Commission européenne c République de Pologne*, « Ordonnance du président de la Cour » (11 octobre 2017), CJUE, Affaire C-441/17, ECLI:EU:C:2017:794 [*Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*]; CJUE, Affaire C-441/17, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, 17 avril 2018, ECLI:EU:C:2018:255; *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, « Ordonnance du vice-président de la Cour » (19 octobre 2018), CJUE, Affaire C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:852; *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, « Ordonnance de la Cour » (17 décembre 2018), CJUE, Affaire C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:1021; CJUE, Affaire C-619/18, *Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, 24 juin 2019, ECLI:EU:C:2019:531; CJUE, Affaire C-192/18, *Commission européenne c République de Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)*, 5 novembre 2019, ECLI:EU:C:2019:924. En ce qui concerne la Hongrie, voir notamment : CJUE, Affaire C-286/12, *Commission européenne c Hongrie*, 6 novembre 2012, ECLI:EU:C:2012:687; CJUE, Affaire C-288/12, *Commission européenne c Hongrie*, 8 avril 2014, ECLI:EU:C:2014:237; CJUE, Affaire C-78/18, *Commission européenne c Hongrie (Transparence associative)*, 18 juin 2020, ECLI:EU:C:2020:476. Enfin, concernant conjointement ces deux États membres et également la République Tchèque : CJUE, Affaire C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission européenne c République de Pologne e.a. (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, 2 avril 2020, ECLI:EU:C:2020:257.

60 Laurent Coutron, « Chronique de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (2018) » (2019) 5 R Dr Public 1417 (Lextenso, pdf).

***

Il ressort donc de l'analyse récente de la jurisprudence communautaire la propension récente et grandissante du juge de l'Union à examiner les questions qui se posent à lui au prisme des valeurs consacrées par les traités. Cette tendance, inhérente aux modalités et à la chronologie de leur proclamation, dessine les contours d'une spécificité notable en ce qu'elle traduit concrètement la démarche originale de juridicisation des valeurs mise en œuvre au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne, des prémisses du *Traité de Maastricht*[61] à l'aboutissement du *Traité de Lisbonne*[62]. Tout porte à croire que cette tendance a vocation à s'affirmer, et même à se développer dans les années à venir, confortant ainsi l'analyse d'un fervent bâtisseur de l'ordre juridique en question, selon laquelle « l'Union n'est pas qu'un marché à réguler, mais [elle] a aussi des valeurs à exprimer »[63].

61 *Traité sur l'Union européenne*, *supra* note 15.
62 *Traité de Lisbonne*, *supra* note 14.
63 « Conclusions présentées par l'avocat général Yves Bot », *supra* note 23 au para 46.