

Quelle est la signification du jugement rendu le 16 février 2022 par la Cour de Justice dans le contexte du mécanisme de conditionnalité ?

Le règlement du Parlement Européen et du Conseil (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union adopté le 16 décembre 2020 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Compte tenu des objections signalées entre autres par la Pologne au cours des travaux liés au règlement, la Commission Européenne a accepté qu'en cas d'une plainte en nullité du règlement, les directives relatives à l'exécution de cet acte seront finalisées après le jugement de la Cour de Justice de l'Union Européenne ce qui permettra de tenir compte de tous les éléments essentiels en découlant. La Commission Européenne s'est engagé à ne pas proposer de mettre en place des mesures en vertu de ce règlement avant de finaliser ces directives.

C'était la Pologne et la Hongrie qui ont décidé d'introduire une plainte en nullité du règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union. Le 16 février 2022, la Cour de Justice de l'Union Européenne a rendu son jugement dans les affaires C-156/21 et C-157/21 en classant sans suite les plaintes de ces deux États. Dans son jugement, elle confirme tout le contenu du règlement.

Selon le règlement 2020/2092, le versement des fonds européens, y compris de ceux du Fonds de reconstruction, dépend du respect de « l'État de droit » par un État membre. Il prévoit des sanctions très élevés pour ces États qui violent l'État de droit en mettant en danger le budget de l'Union Européen. Toutefois les débats liés au règlement sont marqués par plusieurs inexactitudes. Ce règlement contient des dispositions générales et larges ce qui permet de supposer qu'il sera interprété d'une manière quelconque.

Il convient d'attirer l'attention sur des éléments clés du règlement.

En premier lieu, ce règlement qui constitue un acte de droit secondaire, définit les valeurs de « l'État de droit », soit une notion du droit primaire prévue par l'art. 2 du Traité sur l'Union Européenne. Selon l'art. 2 de ce traité, 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. 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.

Les Traités ne fournissent aucune définition de la notion d'« État de droit ». Sa définition se trouve dans l'art. 2 sous a) du règlement 2020/2092 qui prévoit que la notion d'« État de droit » fait référence à la valeur de l'Union prévue par l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Il 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, 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.

À compter de la date d'entrée en vigueur du règlement 2020/2092, cette définition d'« État de droit » doit être respectée par les États membre. Sinon, des sanctions peuvent être appliquées envers un État membre sur le fondement de la définition précitée qui en effet n'est prévue par aucun des Traités susmentionnés. Selon ce règlement, l'État de droit est interprété comme un État respectant les autres valeurs et principes de l'Union prévues par l'art. 2 du TUE", la définition d'« État de droit » comprend un métaprincipe, soit en effet le contenu entier de l'art. 2 du TUE. Cela signifie que la valeur d'« État de droit » devient une clause-parapluie regroupant toutes les autres valeurs.

Ce qui est important, c'est que dans son jugement du 16 février 2022, la Cour de Justice n'était pas d'accord avec l'objection de la part de la Pologne qui affirmait que le règlement constitue une dérogation à la procédure prévue par l'art. 7 du Traité sur l'Union Européenne. Cette disposition présente des situations du non-respect des valeurs européennes prévues par son art. 2, y compris de la valeur d'État de droit. Cette disposition garantit par ailleurs que les plaintes liées à l'État de droit seront soumises à la compétence du Conseil Européen statuant à l'unanimité. Cependant le règlement 2020/2092 qui prévoit que le Conseil de l'Union Européenne pourra statuer à la majorité qualifiée, constitue une dérogation au principe de l'unanimité.

En second lieu, ce règlement prévoit (ce qui a été également confirmé par la Cour) que le mécanisme de conditionnalité sera mis en place lorsqu'il sera établi que les violations des principes de l'État de droit dans un État 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**. L'évaluation de cette atteinte sera de compétence uniquement de la Commission et, dans les étapes successives de la procédure, du Conseil de l'Union Européenne. Il convient de souligner que les termes utilisés dans ce règlement sont les termes d'évaluation ce qui permettra aux institutions européennes de prendre des décisions d'une manière arbitraire.

Actuellement la Commission Européenne peut donc exercer une pression sur un État membre quelconque en se prévalant à la sanction consistant à bloquer les fonds. En vertu de l'art. 4 sous h) du règlement 2020/2092, La Commission Européenne peut en effet se prévaloir à une situation quelconque du non-respect des valeurs européennes. Cela lui donne un pouvoir presque illimité en ce qui concerne le blocage des fonds d'un État membre. Il ne s'agit pas de prouver qu'une atteinte a été portée au principe d'État de droit, car c'est déjà le risque d'affectation grave d'une manière suffisamment directe à une bonne gestion financière qui constitue un argument pour bloquer les fonds.

En troisième lieu, le règlement 2020/2092 prévoit un catalogue ouvert des éléments pouvant être concernés par le non-respect de l'État de droit ce qui peut donner lieu à la mise en place de mesures appropriées.

Les dispositions de ce règlement font référence aux autorités publiques telles que les tribunaux, les autorités de marchés publics, les autorités de contrôle financier, les services d'enquête et le parquet. Le règlement 2020/2092 ne prévoit pas seulement de contrôler les solutions strictement légales, mais il s'étend aux aspects liés à l'organisation tels que les ressources financières et humaines nécessaires pour un bon fonctionnement des autorités susmentionnées. Le règlement 2000/2092 reconnaît même que « les règles de procédure » trop strictes portent atteinte à l'État de droit. Du point de vue du principe d'État de droit, les cadres légaux précités d'évaluation par la Commission lui permettent de tenir la main sur les aspects clés de l'exercice du pouvoir par un État.

Les domaines concernés par le sujet du non-respect de l'État de droit présentent donc un caractère général et systémique. Nous ne pouvons donc pas admettre que l'évaluation se fera de manière individuelle et qu'elle ne concernera que la corruption et la bonne gestion des fonds européens au cas par cas.

Il est à souligner ici que ce jugement ne fait aucune référence aux conclusions du Conseil européen du 11 décembre 2020 qui, comme assuré, constitueraient une garantie d'une application non arbitraire de ce règlement.

Il n'est pas surprenant que la Cour de justice ne se réfère pas au contenu des conclusions. Car ce sont les conclusions du Conseil européen qui sont essentielles. Dans la doctrine, nous constatons des divergences d'interprétation des documents de ce type. Certains gens affirment même que sous certaines conditions, les conclusions peuvent produire des effets juridiques, toutefois il convient de souligner que les conclusions du Conseil européen constituent des documents politiques. Elles ne peuvent donc pas modifier la nature juridique des réglementations ou leur contenu lui-même. Nonobstant le fait que la Cour de Justice ne tienne pas compte dans son jugement des conclusions adoptées par le Conseil européen en décembre 2020, la Cour de justice a, en quelque sorte, souligné leur caractère non contraignant.

Il convient de souligner que le règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union est déjà entré en vigueur. Dans sa lettre adressée au gouvernement de la République de Pologne à la fin de 2021, la Commission Européenne a identifié quatre domaines principaux qui seront soumis à l'examen dans le cadre de la procédure future envers la Pologne, soit :

- la jurisprudence du Tribunal constitutionnel portant sur l'incompétence de l'Union dans le domaine judiciaire ;
- l'organisation de la justice ;

- l'organisation du parquet ;
- activité du Bureau central de lutte contre la corruption.

En quatrième lieu, ce qui est douteux, c'est le non-respect du principe d'égalité de traitement des États membres. En vertu de l'art. 4 al. 2 phrase I. du Traité sur l'Union Européenne, l'Union respecte l'égalité des États membres vis-à-vis des traités ainsi que leurs identités nationales, indissociables de leurs structures politiques et constitutionnelles fondamentales, y compris en ce qui concerne l'autonomie régionale et locale.

Le règlement 2020/2092 non seulement permet, mais aussi peut contribuer à la perpétuation de la violation du principe d'égalité susmentionné.

Selon le point 16 du préambule du règlement 2020/2092, la détection de violations des principes de l'État de droit requiert que la Commission procède à une évaluation qualitative approfondie. Cette évaluation devrait être objective, impartiale et équitable et prendre en compte des informations pertinentes provenant de sources disponibles et d'institutions reconnues, parmi lesquelles les conclusions et recommandations formulées par les organisations et réseaux internationaux pertinents, y compris les organes du Conseil de l'Europe, tels que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise.

Par conséquent, il convient de souligner clairement que la Commission de Venise, dans son Rapport sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028) adopté lors de sa 70^e session plénière (du 16 au 17 mars 2007), constate ce qui suit :

*« 5. Dans certaines **démocraties plus anciennes**, on trouve des systèmes dans lesquels le pouvoir exécutif a une forte influence sur les nominations judiciaires. De tels systèmes peuvent bien fonctionner en pratique et permettre au pouvoir judiciaire d'être indépendant parce que l'exécutif est limité par la culture et les traditions juridiques, qui se sont développées au fil des décennies.*

*6. En revanche, les **nouvelles démocraties** n'ont pas encore eu la possibilité de développer de telles traditions qui peuvent empêcher les abus. Par conséquent, au moins dans les nouvelles démocraties, des dispositions constitutionnelles explicites sont nécessaires en tant que garantie pour empêcher les abus politiques qui pourraient être commis par les autres pouvoirs de l'État à l'occasion de la nomination des juges. »*

Si la Commission doit procéder à « une évaluation qualitative approfondie » tout en tenant compte entre autres des positions de la Commission de Venise qui fait dépendre l'évaluation des solutions juridiques spécifiques en ce qui concerne la nomination des juges de la distinction faite entre les démocraties nouvelles et anciennes, il est bien évident que le règlement 2020/2092 peut être à la source d'un risque sérieux du traitement différent des différents États membres.

En outre, le règlement prévoit que les décisions concernant l'adoption des mesures visant à protéger le budget de l'Union, y compris celles concernant le blocage des fonds dus à

certaines États membres, sont prises par le Conseil de l'Union Européenne statuant à la majorité qualifiée. La majorité qualifiée des voix est établie en tenant compte entre autres de la population des États membre prenant part au vote. Un État membre destinataire des fonds n'est pas exclu d'un tel vote. Cela conduit à une discrimination manifeste à l'encontre des petits et moyens États membres. Autrement dit : il sera sans doute plus facile d'appliquer le mécanisme dit de conditionnalité envers la Pologne qu'envers l'Allemagne ou la France.

Tous les arguments mentionnés ci-dessus pris ensemble prouvent que, malgré les assurances apparentes quant à la nécessité de maintenir l'objectivité et le lien entre le non-respect du principe d'État de droit et l'exécution du budget, le règlement 2020/2092 constitue un outil arbitraire entre les mains de la Commission Européenne et du Conseil permettant d'exercer une pression sur un État membre.