



## **Selon l'avocat général, M. Bot, la République slovaque n'a pas enfreint le droit de l'Union en refusant l'entrée sur son territoire du président hongrois, M. Sólyom**

*En effet, les déplacements des chefs d'État relèvent du domaine des relations diplomatiques, qui reste du ressort des États membres, dans le respect du droit international*

Sur invitation d'une association basée en Slovaquie, le président de la Hongrie, M. László Sólyom, avait prévu de se rendre, le 21 août 2009, dans la ville de Komárno (Slovaquie) afin de participer à la cérémonie d'inauguration d'une statue de saint Étienne, fondateur et premier roi de l'État hongrois. Après plusieurs échanges diplomatiques entre les ambassades respectives sur la visite projetée, les trois plus hauts représentants de la Slovaquie – à savoir le président de la République Ivan Gašparovič, le Premier ministre Robert Fico et le président du Parlement Pavol Paška – ont adopté une déclaration commune par laquelle ils indiquèrent que la visite du président hongrois n'était pas jugée appropriée, notamment parce que ce dernier n'avait pas exprimé le souhait de rencontrer des personnalités slovaques et du fait de la sensibilité particulière de la date du 21 août. En effet, la visite envisagée devait avoir lieu le jour du 41<sup>ème</sup> anniversaire de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du pacte de Varsovie, dont les troupes hongroises faisaient partie.

Par note verbale du 21 août 2009, le ministère des Affaires étrangères slovaque a informé l'ambassadeur de Hongrie à Bratislava (Slovaquie) que les autorités slovaques avaient décidé de refuser l'accès du président Sólyom au territoire slovaque, ce même jour, en raison de risques pour la sécurité, sur le fondement, notamment, de la directive 2004/38<sup>1</sup>. Après avoir été informé de cette note, le président hongrois, arrivé entre-temps à la frontière slovaque, a finalement renoncé à entrer en Slovaquie.

Considérant que l'entrée de son président sur le territoire slovaque ne pouvait être refusée sur le fondement de cette directive, la Hongrie a demandé à la Commission d'introduire un recours en manquement devant la Cour de justice à l'encontre de la République slovaque. En effet, selon la Hongrie, la directive ne permet aux États membres de refuser à un citoyen de l'Union d'entrer sur leur territoire que si le comportement de la personne concernée représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave à un intérêt fondamental de la société. Or, selon la Hongrie, tel n'était pas le cas en l'espèce.

Toutefois, la Commission a estimé que le droit de l'Union n'était pas applicable aux visites effectuées par le chef d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre et que, dans ces conditions, le manquement allégué n'était pas fondé.

La Hongrie a ensuite décidé d'introduire, de sa propre initiative, un recours en manquement devant la Cour de justice à l'encontre de la République slovaque ainsi que l'autorise le traité (article 259

<sup>1</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, et rectificatifs JO L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34).

TFUE)<sup>2</sup>. La Commission a décidé d'intervenir dans la procédure au soutien de la République slovaque.

Dans ses conclusions présentées aujourd'hui, l'avocat général, M. Yves Bot, constate, tout d'abord, que M. Sólyom envisageait de se rendre dans la ville de Komárno afin de participer à l'inauguration d'un monument qui symbolise l'histoire de l'État hongrois et qu'il devait, à cette occasion, y prononcer un discours. Il ne s'agit donc pas ici d'une visite limitée à des intérêts purement privés ni même d'une visite effectuée incognito puisque les autorités slovaques avaient été averties à plusieurs reprises par voie diplomatique, de cette visite. Par conséquent, l'avocat général considère que **c'est bien dans l'exercice de ses fonctions de président de la Hongrie, et non en sa seule qualité de citoyen de l'Union, que M. Sólyom souhaitait se rendre dans la ville de Komárno.**

Dans ce contexte, M. Bot précise ensuite que, si la circulation des citoyens de l'Union entre les États membres est régie par le droit de l'Union, il n'en va pas de même des visites effectuées par les chefs d'État dans les États membres. En effet, **bien qu'effectués au sein de l'Union, ces déplacements relèvent du domaine des relations diplomatiques, qui reste du ressort des États membres, dans le respect du droit international.** Selon M. Bot, **les visites de chefs d'État au sein des États membres de l'Union dépendent du consentement de l'État membre d'accueil** et des modalités définies par celui-ci, dans le cadre de sa compétence, **et ne peuvent pas être appréhendées en termes de liberté de circulation.**

L'avocat général poursuit en soulignant que les États membres ne devraient pas exercer leur compétence en matière diplomatique de telle manière qu'elle pourrait aboutir à une rupture durable des relations diplomatiques entre eux. Une telle rupture serait, en effet, incompatible avec le processus d'intégration et contraire à l'engagement pris par les États membres d'entretenir des relations de bon voisinage qui est consubstantiel à leur décision d'adhérer à l'Union. De plus, elle constituerait un obstacle à la réalisation des objectifs essentiels de l'Union, dont celui de promouvoir la paix. Pour ces raisons, une situation de paralysie persistante des relations diplomatiques entre deux États membres relèverait du droit de l'Union. Toutefois, l'avocat général relève que la Cour n'est manifestement pas, en l'espèce, confrontée à une telle situation, ce qu'atteste notamment la rencontre entre les Premiers ministres hongrois et slovaques qui s'est tenue quelques jours après l'incident en cause.

Enfin, l'avocat général constate que, même si la République slovaque a invoqué à tort la directive 2004/38 comme base juridique pour refuser au président hongrois d'entrer sur son territoire, cette circonstance n'est toutefois pas constitutive d'un abus de droit, au sens de la jurisprudence de la Cour.

Par conséquent, l'avocat général propose à la Cour **de constater que la République slovaque n'a pas violé le droit de l'Union et de rejeter le recours de la Hongrie.**

---

**RAPPEL:** Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL:** Un recours en manquement, dirigé contre un État membre qui a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union, peut être formé par la Commission ou par un autre État membre. Si le manquement est constaté par la Cour de justice, l'État membre concerné doit se conformer à l'arrêt dans les meilleurs délais.

---

<sup>2</sup> Ce n'est que la sixième fois dans l'histoire de l'intégration européenne qu'un État membre introduit directement un recours en manquement à l'encontre d'un autre État. Sur les cinq affaires antérieures, seules trois ont été clôturées par arrêt ([141/78](#) France contre Royaume-Uni, [C-388/95](#) Belgique contre Espagne, voir aussi CP n°[36/2000](#), et [C-145/04](#) Espagne contre Royaume-Uni, voir aussi CP n° [70/06](#)).

Lorsque la Commission estime que l'État membre ne s'est pas conformé à l'arrêt, elle peut introduire un nouveau recours demandant des sanctions pécuniaires. Toutefois, en cas de non communication des mesures de transposition d'une directive à la Commission, sur sa proposition, des sanctions peuvent être infligées par la Cour de justice, au stade du premier arrêt.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Marie-Christine Lecerf ☎ (+352) 4303 3205

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106