



La Cour rejette le recours de la Hongrie contre la résolution du Parlement déclenchant la procédure de constatation de l'existence d'un risque clair de violation grave, par cet État membre, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée

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 abstentions

Le 12 septembre 2018, le Parlement européen a adopté une résolution ¹ relative à une proposition invitant le Conseil de l'Union européenne à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, TUE ², l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée. Cette déclaration a déclenché la procédure prévue à l'article 7 TUE, susceptible d'aboutir à la suspension de certains droits résultant de l'appartenance de l'État membre concerné à l'Union.

En vertu de l'article 354, quatrième alinéa, TFUE, qui fixe les modalités de vote aux fins de l'application de l'article 7 TUE, l'adoption par le Parlement de la résolution en cause requérait la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui le composent. Faisant une application de son règlement intérieur qui prévoit que, pour l'adoption ou le rejet d'un texte, seules les voix « pour » et « contre » sont prises en compte, sauf dans les cas où les traités prévoient une majorité spécifique ³, le Parlement n'a pris en considération, dans le cadre du calcul des votes sur la résolution en cause, que les votes favorables et défavorables de ses membres et a exclu les abstentions ⁴.

Considérant que, lors du calcul des suffrages exprimés, le Parlement aurait dû tenir compte des abstentions, la Hongrie a introduit, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours tendant à l'annulation de cette résolution.

La Cour, réunie en grande chambre, **rejette ce recours**. Elle constate, en premier lieu, que la résolution attaquée peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel au titre de l'article 263 TFUE. En second lieu, elle considère que **les abstentions des parlementaires ne doivent pas être comptabilisées afin de déterminer si la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, visée à l'article 354 TFUE, est atteinte**.

Appréciation de la Cour

En premier lieu, la Cour se prononce d'abord sur sa compétence afin de statuer sur le présent recours, puis sur la recevabilité de ce dernier.

¹ Résolution [2017/2131(INL)] (JO 2019, C 433, p. 66).

² L'article 7, paragraphe 1, TUE prévoit : « Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure. Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables. »

³ Article 178, paragraphe 3, du règlement intérieur du Parlement.

⁴ La résolution a été adoptée par 448 voix pour et 197 voix contre, 48 membres présents s'étant abstenus.

Tout d'abord, elle constate que l'article 269 TFUE, qui prévoit une possibilité limitée d'introduire un recours en annulation contre les actes adoptés par le Conseil européen ou le Conseil dans le cadre de la procédure visée à l'article 7 TUE, n'est pas de nature à exclure la compétence de la Cour pour connaître du présent recours. En effet, en soumettant ce droit de recours à des conditions plus strictes que celles imposées par l'article 263 TFUE, l'article 269 TFUE comporte une limitation à la compétence générale de la Cour de justice de l'Union européenne pour contrôler la légalité des actes des institutions de l'Union et doit, partant, être interprété de manière restrictive. En outre, les résolutions du Parlement, adoptées au titre de l'article 7, paragraphe 1, TUE, ne sont pas mentionnées à l'article 269 TFUE. Ainsi, les auteurs des traités n'ont pas entendu exclure un acte tel que la résolution attaquée de la compétence générale reconnue à la Cour de justice de l'Union européenne par l'article 263 TFUE. Une telle interprétation est d'ailleurs de nature à contribuer au respect du principe selon lequel l'Union européenne est une Union de droit ayant établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice de l'Union européenne le contrôle de la légalité des actes des institutions de l'Union.

Ensuite, la Cour considère que la résolution attaquée constitue un acte attaquant. En effet, elle produit des effets de droit obligatoires dès son adoption dans la mesure où, tant que le Conseil ne s'est pas prononcé sur les suites à y donner, cette résolution a pour effet immédiat de lever l'interdiction pesant sur les États membres de prendre en considération ou de déclarer admissible pour instruction une demande d'asile introduite par un ressortissant hongrois⁵.

En outre, la résolution attaquée ne constitue pas un acte intermédiaire dont la légalité ne pourrait être contestée qu'à l'occasion d'un litige portant sur l'acte définitif dont il constitue une étape d'élaboration. En effet, d'une part, en adoptant cette résolution, le Parlement n'a pas exprimé une position provisoire, même si la constatation ultérieure par le Conseil de l'existence d'un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs de l'Union est encore subordonnée à l'approbation préalable du Parlement. D'autre part, la résolution en cause produit des effets juridiques autonomes dans la mesure où, même si l'État membre concerné peut invoquer l'illégalité de cette résolution à l'appui de son éventuel recours en annulation contre la constatation ultérieure du Conseil, le succès éventuel de ce dernier recours ne permettrait pas, en tout état de cause, d'effacer l'intégralité des effets obligatoires de ladite résolution.

La Cour souligne toutefois que certaines conditions spécifiques, prévues à l'article 269 TFUE, auxquelles est soumise l'introduction d'un recours en annulation dirigé contre la constatation du Conseil, susceptible d'être adoptée à la suite d'une proposition motivée du Parlement telle que la résolution attaquée, doivent également s'appliquer à un recours en annulation, dirigé, en vertu de l'article 263 TFUE, contre une telle proposition motivée, et ce sous peine de priver l'article 269 TFUE de son effet utile. Ainsi, ce dernier recours ne peut être introduit que par l'État membre faisant l'objet de la proposition motivée et les moyens d'annulation invoqués à l'appui d'un tel recours ne peuvent être pris que de la violation des règles procédurales visées à l'article 7 TUE.

En second lieu, se prononçant sur le fond, la Cour observe que la notion de « suffrages exprimés », figurant à l'article 354, quatrième alinéa, TFUE, n'est pas définie dans les traités et que cette notion autonome du droit de l'Union doit être interprétée conformément à son sens habituel dans le langage courant. Or, cette notion, dans son sens habituel, n'englobe que la manifestation d'un vote positif ou négatif sur une proposition donnée tandis que l'abstention, comprise comme le fait de refuser de prendre position, ne saurait être assimilée à un « suffrage exprimé ». Partant, **la règle visée à l'article 354, quatrième alinéa, TFUE, imposant un vote à la majorité des suffrages exprimés, doit être interprétée comme excluant la prise en compte des abstentions.**

Cela étant, après avoir rappelé que l'article 354, quatrième alinéa, TFUE comporte une double exigence de majorité, à savoir que les actes adoptés par le Parlement au titre de l'article 7, paragraphe 1, TUE doivent recueillir, d'une part, l'accord des deux tiers des suffrages exprimés et,

⁵ En vertu de l'article unique, sous b), du protocole (n° 24) sur le droit d'asile pour les ressortissants des États membres de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 305).

d'autre part, l'accord de la majorité des membres du Parlement, la Cour relève que, en tout état de cause, les abstentions sont prises en compte pour vérifier que les suffrages favorables représentent la majorité des membres du Parlement.

Enfin, la Cour considère que l'exclusion des abstentions du décompte des suffrages exprimés, au sens de l'article 354, quatrième alinéa, TFUE, n'est contraire ni au principe de démocratie ni à celui d'égalité de traitement au vu, notamment, du fait que les parlementaires qui se sont abstenus à l'occasion du vote ont agi en connaissance de cause, car ils avaient été préalablement informés de la non-prise en compte des abstentions dans le calcul des suffrages exprimés.

RAPPEL : Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

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

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.