



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 217/21

Luxembourg, le 2 décembre 2021

Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-156/21 Hongrie/Parlement
et Conseil et C-157/21 Pologne/Parlement et Conseil

L'avocat général Campos Sánchez-Bordona estime qu'il y a lieu de rejeter les recours formés par la Hongrie et la Pologne contre le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit

Ce régime a été adopté sur une base juridique adéquate, il est compatible avec l'article 7 TUE et respecte le principe de sécurité juridique

Le 16 décembre 2020, le législateur de l'Union a adopté un règlement¹ qui établit un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans les États membres. Pour réaliser cet objectif, le règlement permet notamment au Conseil, sur demande de la Commission européenne, d'adopter des mesures telles que la suspension des paiements à la charge du budget de l'Union ou la suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes à la charge de ce budget.

La Hongrie et la Pologne ont chacune formé un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne en demandant l'annulation du règlement. Elles fondent notamment leur recours respectif sur l'absence ou l'inadéquation de la base juridique choisie pour le règlement, sur l'incompatibilité de celui-ci avec l'article 7 TUE² et sur la violation du principe de sécurité juridique.

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général Manuel Campos Sánchez-Bordona relève en premier lieu que ce règlement 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. Dans ce contexte, il souligne que **le règlement vise non pas à protéger l'État de droit au moyen d'un mécanisme répressif analogue à celui de l'article 7 TUE, mais à établir un instrument de conditionnalité financière en vue de préserver cette valeur de l'Union**. Selon lui, le pouvoir d'appréciation des institutions de l'Union couvre ce choix législatif, qui ne peut être qualifié de manifestement erroné, puisque le respect des principes de l'État de droit peut revêtir une importance fondamentale pour le bon fonctionnement des finances publiques et pour la bonne exécution du budget de l'Union.

Il souligne en outre que le règlement exige **un lien suffisamment direct** entre la violation de l'État de droit et **l'exécution budgétaire**, de sorte qu'il **ne s'applique pas à toutes les violations de l'État de droit, mais uniquement à celles qui ont un lien direct avec l'exécution budgétaire**. De plus, la protection des destinataires finaux des programmes de dépenses à la charge du budget de l'Union est une mesure typique et logique dans la gestion partagée de ces fonds, si bien que la correction financière adoptée par les institutions de l'Union doit être supportée par l'État membre défaillant et non pas répercutée sur les bénéficiaires des fonds, qui sont étrangers à cette infraction. L'avocat général estime qu'il ressort tant de la finalité que du contenu du **règlement** que celui-ci **constitue une réglementation financière au sens de l'article 322 TFUE**, paragraphe 1,

¹ 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 (JO 2020, L 433, p. 1).

² Cet article prévoit la possibilité d'engager une procédure contre un État membre en cas de violation grave des valeurs de l'Union ou en cas de risque clair d'une telle violation.

sous a), **et que, partant, cet article pouvait constituer une base juridique adéquate pour l'adoption dudit règlement.**

En deuxième lieu, l'avocat général considère que l'article 7 TUE n'autoriserait pas le législateur de l'Union à mettre en place, au moyen de règles de droit dérivé, un autre mécanisme analogue qui aurait le même objectif de protection de l'État de droit et imposerait des sanctions similaires. Il estime toutefois que **l'article 7 TUE ne s'oppose pas à ce que cette protection soit assurée par des instruments autres que celui de cette disposition**, dès lors que leurs caractéristiques essentielles diffèrent de celles qui sont propres à la protection que garantit ledit article 7. Il rappelle que, dans sa jurisprudence relative à l'indépendance des juges nationaux et au mandat d'arrêt européen, la Cour a déjà tiré les conséquences de la violation des valeurs de l'Union, bien qu'elle n'ait pas fait usage, dans ces affaires, des dispositions de l'article 7 TUE.

L'avocat général juge **compatibles avec les traités** les règles émanant des institutions de l'Union qui, **dans des domaines spécifiques**, visent à réagir contre certaines atteintes à ladite valeur qui ont une incidence sur la gestion budgétaire. Tandis que l'article 7 TUE subordonne l'adoption de mesures à la constatation de l'existence d'une violation grave et persistante, par un État membre, des valeurs de l'Union, **le règlement ne vise que la violation**, par un État membre, des principes de l'État de droit **qui porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte**, d'une manière suffisamment directe, **à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union.**

Selon l'avocat général, **c'est à d'autres instruments de conditionnalité financière et d'exécution budgétaire qui existent dans différents domaines du droit de l'Union**, et non à celui de l'article 7 TUE, **que s'apparente le mécanisme du règlement.** En outre, à la différence du règlement, l'article 7 TUE impose l'existence d'une violation grave et persistante **de l'une quelconque des valeurs de l'Union**, et non pas seulement de l'État de droit. Aussi la limitation de compétence de la Cour inscrite à l'article 269 TFUE, en relation avec l'article 7 TUE, ne s'applique-t-elle pas au règlement, qui reste soumis au plein contrôle de légalité que prévoit l'article 263 TFUE. De même, la procédure décisionnelle qu'établit l'article 6 du règlement diffère de celle prévue à l'article 7 TUE et n'enfreint pas le principe de l'équilibre institutionnel, puisque l'attribution de compétences d'exécution au Conseil s'inscrit dans la notion large d'« exécution budgétaire » de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE et ne viole pas l'article 317 TFUE, qui confère à la Commission le pouvoir d'exécution budgétaire au sens strict. L'avocat général estime en conséquence que **le règlement est compatible avec l'article 7 TUE.**

En troisième lieu, l'avocat général considère que, bien que la notion d'« État de droit », en tant que valeur de l'Union, soit large, **le législateur de l'Union est autorisé à la préciser** dans un domaine matériel spécifique, comme celui de l'exécution budgétaire, aux fins d'établir un mécanisme de conditionnalité financière. À cet égard, il rappelle que le règlement énumère **sept principes juridiques**³ qui doivent être interprétés à la lumière des autres valeurs et principes de l'Union que consacre l'article 2 TUE. En outre, l'article 3 du règlement précise certains éléments indicatifs d'une violation des principes de l'État de droit et son article 4, paragraphe 2, comporte une liste indicative d'éléments à propos desquels peuvent survenir des violations desdits principes. Cette liste vise ainsi à préciser les violations des principes de l'État de droit qui sont susceptibles d'entraîner l'adoption des mesures de conditionnalité prévues par le règlement, en les faisant dépendre de l'existence d'un lien direct avec l'exécution du budget de l'Union. Ces deux éléments démontrent l'effort accompli par le législateur en vue de faciliter l'application des principes de l'État de droit et d'accroître la sécurité juridique.

Selon l'avocat général, la caractérisation de l'État de droit par référence aux principes susmentionnés **satisfait aux exigences minimales de clarté, de précision et de prévisibilité requises par le principe de sécurité juridique.** En effet, les États membres ont un niveau de

³ Le principe de légalité, qui implique un processus législatif transparent, démocratique, pluraliste et responsable ; le principe de sécurité juridique ; le principe de l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ; le principe 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 ; le principe de la séparation des pouvoirs ; le principe de la non-discrimination et de l'égalité devant la loi.

connaissance suffisant des obligations qui en découlent, et ce a fortiori si l'on considère que celles-ci ont en majorité été développées par la jurisprudence de la Cour.

Dans ces conditions, l'avocat général propose que **la Cour rejette les recours en annulation qu'ont introduits la Hongrie et la Pologne.**

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 : 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 des conclusions ([C-156/21](#) et [C-157/21](#)) est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

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

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