



12E CONFÉRENCE DE POLITIQUE JURIDIQUE DE BERLIN

« L'Union européenne face
aux défis actuels –
La contribution de la Cour de justice »

Prof. Thomas von Danwitz
Franziska Rinke | Christina Bellmann (publ.)

12E CONFÉRENCE DE POLITIQUE JURIDIQUE DE BERLIN

« L'Union européenne face aux défis actuels –
La contribution de la Cour de justice »

Prof. Thomas von Danwitz | Franziska Rinke | Christina Bellmann (publ.)

Une publication de la Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Les contributions imprimées ici sont les communications remaniées de la Douzième conférence de politique juridique de Berlin organisée par la fondation Konrad Adenauer le 12 octobre 2017.

Sous la direction de :
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2017, Sankt Augustin/Berlin, Allemagne



Le texte de cette publication est publié sous la licence: "Creative Commons Attribution - Partage dans les mêmes conditions 4.0 International" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.fr>

Maquette : SWITSCH Kommunikationsdesign, Cologne, Allemagne
Composition : workstation, Niederkassel, Allemagne
La version imprimée a été produite de façon climatiquement neutre chez Druckerei Kern GmbH, Bexbach, et a été imprimée sur du papier certifié FSC.
Imprimé en Allemagne
Imprimé avec le soutien financier de la République fédérale d'Allemagne

ISBN 978-3-95721-400-3

SOMMAIRE

- 5 | PRÉFACE
- 7 | ALLOCUTION DE BIENVENUE
Hans-Gert Pöttering
- 13 | LA CONTRIBUTION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE À LA GARANTIE DE L'ÉTAT DE DROIT EN EUROPE
Prof. Thomas von Danwitz
- 21 | PUISSANCE ET IMPUISSANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN EUROPE
Maximilian Steinbeis
- 27 | CJUE, CEDH, COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE ALLEMANDE : DE LA MULTIPOLARITÉ À LA COOPÉRATION MULTINIVEAUX DES JURIDICTIONS D'EUROPE
Prof. Doris König
- 37 | SEUL LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI.
UNE EUROPE DES CITOYENS – QUOI D'AUTRE ?
Johannes Laitenberger
- 47 | CITOYENNETÉ DE L'UNION ET SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE
Prof. Ferdinand Wollenschläger
- 55 | LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE SUR LA SIGNIFICATION DE LA CITOYENNETÉ DE L'UNION POUR LE DROIT DE SÉJOUR
Prof. Maria Berger
- 63 | ALLOCUTION DE BIENVENUE AU « DINNER SPEECH »
Thomas Köhler
- 67 | DINNER SPEECH
LES VALEURS DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE
Prof. Koen Lenaerts

79 | AUTEURS ET ÉDITEURS

81 | INTERLOCUTRICE DE LA FONDATION
KONRAD ADENAUER

PRÉFACE

L'Union européenne doit actuellement affronter des défis de nature variée. L'Union européenne étant constituée comme une communauté de droit, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne permet de les retracer très précisément. Une raison suffisante pour que la 12e Conférence de politique juridique de la fondation Konrad Adenauer s'attache à examiner en détail la contribution de la Cour de justice de l'Union européenne à la résolution des défis actuellement posés à l'Union européenne.

Une contribution fondamentale de la Cour de justice est son rôle de garant de l'État de droit en Europe. Nommons à ce titre non seulement l'élaboration et le façonnement des principes de l'État de droit, mais aussi la reconnaissance judiciaire des possibilités de protection juridique efficace des citoyens de l'Union ou les mécanismes de poursuites et de sanctions, dont dispose, en vertu du traité, la Commission européenne à l'encontre des États membres. Il s'avère que l'État de droit en Europe n'existe pas uniquement sur le papier et que le traité possède des instruments servant à garantir les institutions et les procédures constitutionnelles. Au demeurant, la Cour de justice, appelée à les appliquer, n'est pas un acteur du conflit, mais une instance de décision indépendante. Sa mission est portée par les valeurs de l'Union européenne, se reflétant avant tout dans les droits fondamentaux ancrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et s'exprimant symboliquement dans la jurisprudence de la Cour de justice.

Cette jurisprudence révèle l'ADN de l'Union européenne et fait régulièrement ressortir qu'elle place la personne humaine au cœur de son action.

Les défis que doit relever l'Union européenne à la croisée de la citoyenneté de l'Union et du droit de séjour ne sont pas moins importants et créent une tension particulièrement évidente dans l'accès aux systèmes de sécurité sociale. Les examens, nécessaires, que doit régulièrement entreprendre la Cour de justice dans sa jurisprudence sont cruciaux à la fois pour son acceptation par les bénéficiaires et par les contribuables de l'Union.

Les présents actes de colloque compilent les points de vue et réflexions de juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice, de juristes, d'acteurs de la politique européenne et juridique sur la contribution de la Cour de justice dans ces deux champs de tension. Au vu des défis auxquels est actuellement confrontée l'Europe, ils s'entendent comme une synthèse susceptible de fournir des pistes de réflexion dans le débat sur l'évolution de la communauté de droit. Nous remercions vivement leurs auteurs ainsi que tous les participants au colloque pour leurs nombreux commentaires intelligents, critiques et constructifs.

Nous vous souhaitons une lecture enrichissante.

Berlin, en décembre 2017

Prof. Thomas von Danwitz | Franziska Rinke | Christina Bellmann

ALLOCUTION DE BIENVENUE

Hans-Gert Pöttering

Mesdames, Messieurs,

C'est pour moi un grand plaisir de vous accueillir à cette Douzième conférence de politique juridique de Berlin!

En portant son regard dans le public, l'ancien homme politique que je suis ne peut qu'exprimer la très haute estime qu'inspire la vue des personnes réunies ici aujourd'hui. Il conviendrait en réalité de saluer personnellement chacune et chacun d'entre vous. Toutefois, cette salle compte tant de présidents et de vice-présidents, de juges constitutionnels, de juges de la Cour de justice, de représentants des avocats et d'autres encore que vous comprendrez, je l'espère, que je ne salue nommément que quelques personnalités.

Votre présence en témoigne: la conférence de politique juridique que nous organisons à Berlin est un rendez-vous gravé dans vos agendas pourtant chargés. Cette année encore, nous sommes particulièrement heureux que des représentants prestigieux de la justice européenne et allemande ainsi que des acteurs institutionnels de la recherche en droit et des médias soient venus si nombreux assister à notre conférence. La présence de jeunes juristes venus aussi en grand nombre indique, je m'exprime ici au nom de la fondation Konrad Adenauer, que nos efforts incessants pour ouvrir

de nouvelles perspectives dans les débats et discussions sur la politique juridique vont dans le bon sens.

Je suis particulièrement heureux d'accueillir aujourd'hui le président de la Cour de justice de l'Union européenne, le professeur Koen Lenaerts. Cher Monsieur Lenaerts, soyez le bienvenu !

Nous nous sommes déjà rencontrés à plusieurs reprises cette année, mais chaque fois à l'occasion d'obsèques : dans la cour d'honneur des Invalides en hommage à Simone Veil, la présidente du premier Parlement européen élu au suffrage direct, puis au Parlement européen de Strasbourg et à la cathédrale de Spire lors des funérailles solennelles d'Helmut Kohl, citoyen d'honneur de l'Europe et ancien chancelier fédéral allemand. Merci d'être présent à nos côtés à Berlin aujourd'hui.

Je salue cordialement Madame Maria Berger, juge à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ainsi que Monsieur le professeur Thomas von Danwitz, président de la quatrième chambre de la CJUE. Soyez aussi les bienvenus !

Qu'en adressant mes cordiales salutations à Monsieur le professeur Ferdinand Kirchhof, vice-président de la Cour constitutionnelle fédérale et président du Premier sénat, l'ensemble des juges, femmes et hommes, de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et de toutes les juridictions, tous les présidents représentés ici, se sentent les bienvenus !

En la personne de Monsieur le professeur Günter Krings, secrétaire d'État auprès du ministre fédéral de l'Intérieur, je salue tous les députés du Bundestag allemand.

J'ai le plaisir d'accueillir en personne les professeurs Hugo Klein et Carl Otto Lenz, deux pères fondateurs des conférences de politique juridique, et deux grandes figures de la justice allemande et européenne. Veuillez recevoir tous nos remerciements et toute notre considération : vous qui êtes à la fois les pères fondateurs et les inspireurs à l'origine de cette conférence, merci d'être présents à nos côtés et d'avoir eu cette grande idée. Professeur Klein et professeur Lenz, soyez les bienvenus !

La Conférence de politique juridique de Berlin est d'ordinaire centrée sur la Cour constitutionnelle fédérale allemande et sa jurisprudence. Cette

année étant marquée par des échéances électorales exceptionnelles dans plusieurs pays, nous élargissons le champ pour englober la perspective européenne et, ce faisant, l'action commune au sein de la coopération multinationale des cours constitutionnelles européennes (*Verfassungsgerichtsverbund*) qui, outre la Cour constitutionnelle fédérale allemande, compte également parmi ses acteurs la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne.

L'Europe unie n'est pas née d'un seul jet. Elle s'est constituée et se constitue encore par étapes, en empruntant parfois des détours. À jeter un regard rétrospectif sur ces dernières années, il s'en dégage l'impression que les détours sont de plus en plus longs et nombreux, et les défis de plus en plus fréquents. Le projet d'une Europe unie et pacifique connaît une phase difficile, mais il en a toujours été ainsi. Des exigences colossales pèsent sur le projet européen : les citoyennes et citoyens de l'Europe attendent, d'une part, de l'Union européenne qu'elle les protège des menaces et des périls actuels tels que le terrorisme, la guerre et les conflits, et, d'autre part, qu'elle orchestre leur avenir commun. Ceci implique de donner à l'Europe unie les moyens d'être compétitive à l'ère du numérique, mais aussi de moderniser notre système socioéconomique afin de le préserver dans le contexte du vieillissement démographique.

En outre, nombreux sont ceux qui considèrent que l'Union européenne se trouve présentement dans un état critique. On doute de sa capacité d'action. Au sein de la population européenne, le mécontentement et un sentiment diffus d'aliénation sont attisés par un certain nombre d'évolutions négatives récentes ou en cours : la crise financière et la crise de la dette de certains pays de la zone euro, la crise des réfugiés ou encore les violents attentats terroristes survenus ces derniers mois et ces dernières années. Il ne fait aucun doute que la demande de retrait de l'Union européenne déposée par la Grande-Bretagne conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne alimente elle aussi ce phénomène. Toutefois, la sortie imminente de l'un de ses principaux États membres est certes un coup dur pour l'Union européenne, mais ne signifie en aucun cas sa fin.

Le fait que le Royaume-Uni souhaite nous quitter est à peu de choses près la plus grande déception qui soit pour l'ancien député au Parlement européen que je suis. Nous devons en tirer la conclusion que dénigrer l'Union européenne des années durant comme le faisait l'ancien premier

ministre David Cameron du temps où j'étais président du groupe PPE porte à conséquences. Le peuple britannique ne l'a plus suivi lorsqu'il a appelé au maintien dans l'Union.

Nous en retenons qu'il existe de nombreuses imperfections, et qu'il faut débattre ouvertement des critiques adressées à Bruxelles. De même qu'il faut le faire concernant les abus ou les dysfonctionnements constatés à Berlin ou dans les capitales de nos Länder. Nous devons être justes dans notre attitude vis-à-vis de l'Union européenne !

Si l'on regarde du côté de la Catalogne ces temps-ci, on saisit les défis immenses auxquels elle est confrontée, et le droit y joue un rôle conséquent. Mais tournons notre regard vers l'Afrique, la Russie, la Chine, les États-Unis d'Amérique – et vers les antagonismes immenses de la société américaine. L'Union européenne n'est certainement pas un paradis, mais j'affirme, car j'en suis intimement et pleinement convaincu, que nous sommes la meilleure région de notre planète. C'est cela qu'il nous faut défendre ensemble, avec courage et détermination, avec passion et patience.

Aujourd'hui plus que jamais, tout dépend de notre capacité à prendre conscience de l'importance de l'Europe unie entendue comme communauté de valeurs. La Cour de justice de l'Union européenne a pour mission de renforcer la communauté de droit : elle est responsable du « respect du droit dans l'interprétation et l'application » du droit communautaire.

Andreas Voßkuhle, président de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, considère que la CJUE a « massivement contribué à la construction de l'Union européenne comme communauté de droit », et j'ajoute qu'elle y contribue encore et que ceci perdurera à l'avenir. Une communauté de droit dans laquelle le droit n'est pas confisqué par le pouvoir, mais où le pouvoir revient bel et bien au droit. C'est l'un des acquis fondamentaux de la construction européenne, qui nous a apporté des décennies de paix au sein d'une Europe unie.

À travers son action dans le cadre de la coopération multiniveaux, verticale et horizontale, des cours constitutionnelles européennes, la CJUE contribue de manière décisive à façonner le vivre ensemble au sein de l'Europe unie. Sans la jurisprudence de la CJUE, l'intégration européenne ne serait pas aussi poussée qu'elle l'est aujourd'hui. Ce n'est pas sans

raison qu'on la qualifie aussi de « moteur de l'intégration ». Certains le voient d'un œil critique : c'est un débat qu'il nous faut mener.

Un moteur qui a beaucoup à tracter à l'heure actuelle : il doit impérativement défendre la jurisprudence européenne et s'imposer face aux résistances émanant de Hongrie et de Pologne quant à la répartition des 120 000 réfugiés sur le territoire de l'Union européenne. Un échec entraînerait la remise en cause de l'ensemble du système juridique de l'Union européenne et ébranlerait les fondements mêmes de l'Europe unie. On doit aussi en appeler à la science juridique. Il convient de réfléchir aux possibilités dont nous disposons pour que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne s'impose et que ses décisions soient appliquées.

Nous nous penchons aujourd'hui sur les efforts conjugués des juridictions de l'Union européenne en général et sur la CJUE en particulier, mais pas uniquement. Nous aborderons également la situation actuelle des citoyennes et citoyens de l'Union européenne face aux nombreux défis qu'ils rencontrent, y compris bien évidemment la question évoquée à l'instant de la répartition des réfugiés entre les États membres de l'Union européenne, mais aussi les défis que l'immigration occasionne pour les systèmes sociaux. Nous nous attarderons en outre sur le processus de retrait de l'Union européenne enclenché par la Grande-Bretagne et sur la question de l'avenir de la jurisprudence dans l'Europe unie.

Tout débat se doit de respecter les quatre libertés fondamentales de l'Union européenne – c'est-à-dire la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. Ce sont en effet les acquis de l'unification européenne qui ont apporté, et apportent encore aujourd'hui, de multiples avantages à tous les États membres. Ces libertés font partie des fondements de l'Union européenne. Elles donnent son sens à notre identité européenne.

Vous le voyez, le programme de cette Douzième conférence de politique juridique de Berlin est ambitieux. C'est avec vous, juristes et praticiens du droit, représentants allemands et européens de la Cour de justice de l'Union européenne, que nous souhaitons aujourd'hui entamer un échange d'expérience fructueux pour tous. La promotion de la démocratie et de l'État de droit est au cœur des préoccupations de la fondation Konrad Adenauer et à travers notre travail en Allemagne et dans l'Union euro-

péenne, nous nous employons à la faire progresser en Europe et dans le monde entier.

Ne commettons pas l'erreur d'assimiler l'Europe à l'Union européenne. Depuis 70 ans, la paix règne entre les pays européens qui s'impliquent dans l'unification de notre continent parce que le droit prévaut dans ces pays. D'autres régions d'Europe ont connu ou connaissent encore de violents conflits, tels que dans les Balkans dans les années 1990, au Kosovo peu avant le nouveau millénaire, pensons aussi aux affrontements belliqueux en Ukraine. Nous faisons la distinction et disons aux populations que c'est une chance de vivre au sein de la communauté de droit qu'est l'Union européenne.

La Conférence de politique juridique est un dispositif exceptionnel, grâce auquel nous œuvrons depuis de nombreuses années et avec succès au dialogue en matière de politique juridique. Cet échange est aujourd'hui plus important que jamais, car les défis qui se posent actuellement dans l'Union européenne appellent des réponses et des solutions. Et nous trouverons ces solutions si nous faisons preuve de détermination. Nous avons besoin d'idées et d'élans nouveaux afin de renforcer notre communauté européenne au bénéfice de tous. La Cour de justice de l'Union européenne joue à cet égard un rôle décisif. Et vous-mêmes qui prenez la parole lors de cet événement, vous contribuez par vos interventions à l'évolution de la jurisprudence, au débat sur la politique juridique et aux réflexions constructives au sein de la communauté de droit.

Dans cette optique, je vous souhaite et nous souhaite à toutes et tous pour cette Douzième conférence de politique juridique de Berlin de passionnants et fructueux débats sur la politique juridique, qu'ils soient source d'inspiration et vous laissent de bons souvenirs.

Merci beaucoup !

LA CONTRIBUTION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE À LA GARANTIE DE L'ÉTAT DE DROIT EN EUROPE

Prof. Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA, Paris)

Il y a quelques années à peine, la première section thématique du colloque d'aujourd'hui aurait été considérée comme une question très universitaire, qui aurait tout au mieux offert à une poignée de spécialistes de faire des comparaisons – qui nous paraîtraient aujourd'hui assez ésotériques – sur les normes de l'État de droit dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des cours constitutionnelles des États membres. Ces réflexions n'auraient naturellement jamais pu se dérouler sur la grande scène berlinoise de la Conférence de politique juridique organisée par la fondation Konrad Adenauer. Mais les récentes évolutions politiques que l'on observe dans un grand nombre d'États d'Europe et d'ailleurs ont massivement modifié la perception publique de l'État de droit et de sa signification pour l'Allemagne et l'Europe. Bien sûr, le juriste et juge ne peut que regretter qu'il semble falloir avoir besoin de ces évolutions pour que la garantie de l'État de droit refasse une apparition dans le discours politique, qu'elle soit de nouveau perçue et acceptée comme une valeur, pour qu'on se rende compte du besoin de posséder une police et une justice fonctionnelles, dont les budgets ne peuvent être soumis à des coupes arbitraires.

I.

Si le problème est toutefois actuellement présent dans l'espace public, il ne faut pas nous leurrer pour autant. La garantie de l'État de droit en Europe est un défi véritablement fondamental, qui nous concerne tous de la même façon et qu'on ne saurait considérer comme un nouvel instrument dans le débat politique mené avec l'un ou l'autre des États membres de l'Union ou avec des États non européens. En particulier, il ne s'agit pas d'un problème que l'on peut circonscrire à un pays.

Bien évidemment, les exigences de l'État de droit s'appliquent sans exception en Europe. Les institutions de l'Union, BCE comprise, mais aussi l'ensemble des États membres doivent les accepter, même si cela peut s'avérer parfois inconfortable ou politiquement peu opportun. Le texte des traités ne laisse aucun doute sur le fait que la garantie de l'État de droit est l'une des missions les plus fondamentales de l'Union européenne. L'article 2 du traité sur l'Union européenne stipule que, à l'instar de la liberté, de la démocratie et de l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme font partie des valeurs formant le socle de l'Union. La réalisation de l'État de droit et de la démocratie vont de pair, se conditionnent. Il est impossible de réduire l'État de droit à la simple ouverture d'une voie judiciaire comme on ne satisfait pas au principe démocratique en se contentant de respecter la règle de la majorité.

Mais au-delà de l'obligation découlant de cette prescription normative centrale des traités, dont la Cour de justice garantit le respect, il nous faut rappeler l'importance historique de la défense de l'État de droit en Europe. L'Union européenne est en effet constituée comme une communauté de droit, ainsi que nous l'a transmis Walter Hallstein, premier président de la Commission européenne : « Cette communauté n'est pas née du pouvoir militaire ou de la pression politique, mais doit son existence à un acte juridique créatif. Elle vit aussi en vertu de règles juridiques établies, et ses organes sont soumis à un contrôle juridique. Pour la première fois, la domination du droit supplée le pouvoir et sa manipulation, l'équilibre des forces, les aspirations hégémoniques et le jeu des alliances. »

Dès les premières années des communautés européennes, la jurisprudence de la Cour de justice, a toujours statué en faveur de la reconnaissance et de l'élaboration des principes de l'État de droit, tels que la

légalité¹, la sécurité juridique², la confiance légitime³, le principe de proportionnalité⁴, la garantie des droits de la défense⁵, le droit à être entendu⁶, la consultation du dossier⁷ et l'obligation de motiver⁸. La Cour de justice a pris parti pour le concept de la communauté de droit dans son jugement décisif « *Les Verts/Parlement*⁹ ». Elle n'a jamais dérogé à cette orientation, en particulier lorsqu'il s'est agi de garantir une protection juridique effective pour les citoyens de l'Union¹⁰. Par la décennie passée, et plus encore depuis l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux, la Cour a démontré dans sa jurisprudence qu'elle prend au sérieux la promesse centrale de la charte, à savoir que l'Union place la personne au cœur de son action et qu'« il est nécessaire [...] de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologique¹¹. »

II.

La jurisprudence *Kadi*¹² de la Cour de justice est paradigmatique de la défense récente de l'État de droit en Europe. Elle concerne l'action du Conseil de l'Union européenne, qui, en application des résolutions correspondantes des Nations Unies, inflige, en règle générale et sur la base d'une liste de personnes ou groupes soupçonnés de soutenir le terrorisme international, une sanction précise, par exemple en gelant des ressources financières ou des avoirs. Cette jurisprudence porte en somme sur les conditions fondamentales de l'action souveraine de l'État de droit, c'est-à-dire sur la question de savoir si les tribunaux de l'Union doivent offrir une protection juridique contre de telles mesures, même lorsque les Nations Unies n'ont pas prévu de protection en arrêtant leur sanction. Plus généralement, cette jurisprudence traite des éléments de preuve et des indices dont doit disposer le Conseil, dans le cas d'une inscription sur une liste conforme au droit européen, pour prononcer une sanction qui rogne à ce point les droits fondamentaux des personnes et organisations concernées. Elle semble d'autant plus paradigmatique dans la situation actuelle que de récents développements politiques montrent combien des individus peuvent être subitement soupçonnés par des gouvernements de soutenir des activités terroristes.

Dans ce contexte, la jurisprudence *Kadi* me paraît donc exemplaire, car la Cour constate dans son arrêt de principe de 2008 la justiciabilité des décisions relatives aux listes et fait ressortir la nécessité d'une protec-

tion juridique efficace. Sur cette base, la Cour a exigé en 2013 le respect des impératifs de motivation et, dans le cas d'une contestation circonstanciée des personnes concernées, des impératifs de preuve, car les procédures judiciaires d'un État de droit ne doivent pas être une poursuite de la politique par d'autres moyens. Mentionnons ici, de surcroît, que le Conseil n'a pas satisfait aux exigences requises dans un grand nombre de cas. Les listes devaient donc être suspendues, même s'il s'agit d'un domaine politique qui est conçu dans un certain nombre d'États membres comme une prérogative de l'exécutif. Il faut toutefois rappeler que la signification fondamentale accordée au respect des exigences procédurales de l'État de droit et du contrôle juridictionnel des actes souverains au sein de l'Union européenne demeure, par-delà les sensibilités politiques, une valeur primordiale qu'il faut respecter.

III.

J'en arrive ainsi à la face de la médaille qui concerne les États membres. La Cour de justice a déjà noté ces derniers temps des violations des traités relatives à la défense des garanties constitutionnelles, en l'occurrence à l'indépendance de la justice et de certaines administrations, pourtant garantie par le droit de l'Union¹³. La Cour de justice doit aussi actuellement statuer sur une procédure préjudicielle, portant sur la protection juridictionnelle, aux termes de l'article 19 al. 1 sous al. 2 du traité de l'UE, face à des actes des États membres susceptibles d'avoir des impacts sur l'indépendance de la justice¹⁴. En revanche, la Cour n'a actuellement pas d'affaires pendantes concernant des procédures pour infraction au traité, et en particulier pas de requêtes de la Commission européenne concernant l'imposition d'une somme forfaitaire ou d'une amende pour non-exécution des arrêts précédents rendus par la Cour de justice en ce domaine – qui existent pourtant dans d'autres champs politiques, notamment en droit de l'environnement. Dans une procédure réglementaire en référé actuellement en délibération, la Commission européenne a déposé un recours avec sanction financière pour protéger la forêt primaire de Białowieża et pour faire respecter dans les faits les décisions afférentes de la Cour¹⁵.

Au-delà des procédures concrètes, nous sommes actuellement confrontés dans les discours politiques à une mise en cause fondamentale de l'État de droit et des valeurs européennes, ce qui semblait inimaginable il y a quelques années encore. Soulignons qu'il ne s'agit pas de valeurs qui

« appartient » à l'Union européenne, mais de valeurs qui constituent l'Europe au sens historique et culturel, en dernière instance des valeurs des Lumières, qui restent notre fondement intellectuel commun. Le problème n'est pas non plus seulement celui de la remise en question de l'avancée historique que représente l'État de droit, non, il concerne avant tout la menace qui pèse sur ses piliers institutionnels, sur les juridictions à l'échelon national et européen. Partout où les valeurs de l'Europe sont dénoncées, l'heure de vérité sonne pour le pouvoir judiciaire. Il ne faut donc pas sous-estimer cet enjeu.

Mais que signifie-t-il pour le pouvoir judiciaire ? Il renforce évidemment le devoir des tribunaux à agir dans le sens de la protection des citoyens. Indépendamment de ces dernières considérations, cet enjeu forge aussi la prise de conscience d'une « nouvelle » nécessité de protéger le pouvoir judiciaire contre les mesures de toute nature – également budgétaires – susceptibles de remettre en question l'indépendance des juges. Il nous faudrait être très attentifs si nous en arrivions effectivement à ce que des jugements d'une juridiction supranationale ne soient plus pris en compte. D'autant plus quand il s'agit d'une juridiction dont la mission première est liée aux leçons fondamentales que l'on a pu tirer des heures les plus amères du continent et dont l'action vise depuis à empêcher durablement que la guerre ne devienne un moyen de la politique, à permettre l'équilibre entre les peuples et à faire que la force du droit l'emporte sur le droit du plus fort. Les petits États membres de l'Europe connaissent bien l'importance historique de cette protection. Que reste-t-il en effet de l'État de droit si la justice nationale perd son indépendance ou sa capacité de fonctionnement et que, simultanément, les arrêts des juridictions supranationales ne sont plus observés ?

Au vu de ces défis, la juridiction nationale comme supranationale doit, aujourd'hui plus que jamais, cultiver une relation de confiance mutuelle et trouver des réponses communes, à même de fournir une base durable et solide de l'évolution juridique européenne. La Cour de justice de l'Union européenne n'hésitera pas à apporter sa contribution au maintien de l'État de droit en Europe.

- 1) CJUE, arrêt du 12 juillet 1957, *Algera et al. /Assemblée commune*, 7/56 et 3/57 à 7/57, EU:C:1957:7 ; arrêt du 22 mars 1961, *Snupat/Haute-Autorité*, 42/59 et 49/59, EU:C:1961:5 ; arrêt du 17 avril 1997, *de Compte/Parlement*, C-90/95 P, EU:C:1997:198, point 35 ; arrêt du 24 janvier 2002, *Conserve Italia/Commission*, C-500/99 P, EU:C:2002:45 ; point 90 ; voir aussi arrêt du 7 janvier 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, point 63 ; arrêt du 3 mai 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, point 49-50.
- 2) Arrêt du 9 juillet 1981, *Gondrand et Garancini*, 169/80, EU:C:1981:171, point 15 ; arrêt du 13 février 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, EU:C:1996:45, point 27 ; arrêt du 14 avril 2005, *Belgique/Commission*, C-110/03, EU:C:2005:223, point 30 ; arrêt du 14 septembre 2010, *Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Commission*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn 100.
- 3) CJUE, arrêt du 12 juillet 1957, *Algera et al./Assemblée commune*, 7/56 et 3/57 à 7/57, EU:C:1957:7 ; arrêt du 22 mars 1961, *Snupat/Haute-Autorité*, 42/59 et 49/59, EU:C:1961:5 ; arrêt du 13 juillet 1965, *Lemmerz-Werke/Haute Autorité*, 111/63, EU:C:1965:76 ; arrêt du 25 février 1969, *Klomp*, 23/68, EU:C:1969:6, point 44 ; arrêt du 11 juillet 2002, *Marks & Spencer*, C-62/00, EU:C:2002:435, point 44-45 ; arrêt du 18 juin 2013, *Schenker & Co. et al.*, C-681/11, EU:C:2013:404, point 41 ; arrêt du 12 décembre 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834 , point 44-45.
- 4) Arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, point 12 ; arrêt du 29 avril 1982, *Merkur Fleisch-Import*, 147/81, EU:C:1982:131, point 12 ; arrêt du 17 mai 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, EU:C:1984:183, point 25 ; arrêt du 11 juillet 1989, *Schräder HS Kraftfutter*, 265/87, EU:C:1989:303, point 2 ; arrêt du 8 juillet 2010, *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, point 45 ; arrêt du 23 octobre 2012, *Nelson et al.*, C-581/10 et C-629/10, EU:C:2012:657, point 71 ; arrêt du 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, point 50.
- 5) Arrêt du 4 juillet 1963, *Alvis/Conseil*, 32/62, EU:C:1963:15 ; arrêt du 24 octobre 1996, *Commission/Lisrestal et al.*, C-32/95 P, EU:C:1996:402, point 21 ; arrêt du 21 septembre 2000, *Mediocurso/Commission*, C-462/98 P, EU:C:2000:480, point 36 ; arrêt du 18 décembre 2008, *Sopropé*, C-349/07, EU:C:2008:746, point 36-37 ; arrêt du 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 65-66 ; arrêt du 10 septembre 2013, *G. et R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, point 32.
- 6) Arrêt du 18 mai 1982, *AM & S Europe/Commission*, 155/79, EU:C:1982:157, point 18 ; arrêt du 18 octobre 1989, *Orkem/Commission*, 374/87, EU:C:1989:387, point 32 ; arrêt du 14 septembre 2010, *Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Commission*, C-550/07 P, EU:C:2010:512, point 92.
- 7) Arrêt du 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche/Commission*, 85/76, EU:C:1979:36, point 9 ; arrêt du 8 juillet 1999, *Hercules Chemicals/Commission*, C-51/92 P, EU:C:1999:357 point 75 ; arrêt du 15 octobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij et al./Commission*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, EU:C:2002:582 point 315 ; arrêt du 7 janvier 2004, *Aalborg Portland et al./Commission*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, EU:C:2004:6, point 68 ; arrêt du 1er juillet 2010, *Knauf Gips/Commission*, C-407/08 P, EU:C:2010:389, point 22.

- 8| Arrêt du 22 juin 2004, Portugal/Commission, C-42/01, EU:C:2004:379, point 66 ; arrêt du 15 décembre 2005, UniCredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, point 99 ; arrêt du 7 septembre 2006, Espagne/Conseil, C-310/04, EU:C:2006:521, point 57 ; arrêt du 6 mars 2003, Interporc/Commission, C-41/00 P, EU:C:2003:125, point 55 ; arrêt du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 14 ; arrêt du 7 mars 2013, Suisse/Commission, C-547/10 P, EU:C:2013:139, point 67.
- 9| CJUE, arrêt du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166.
- 10| CJUE, arrêt du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, EU:C:1986:206 ; arrêt du 15 octobre 1987, Heylens et al., 222/86, EU:C:1987:442 ; arrêt du 8 décembre 2011, Chalkor/Commission, C-386/10 P, EU:C:2011:815 ; arrêt du 6 octobre 2015, East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656 ; arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650 ; arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373.
- 11| CJUE, Avis 1/15 du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 135.
- 12| CJUE, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461 ; arrêt du 18 juillet 2013, Commission et al./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518 ; arrêt du 28 novembre 2013, Conseil/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776 ; arrêt du 21 avril 2016, Conseil/Bank Saderat Iran, C-200/13 P, EU:C:2016:284 ; arrêt du 26 juillet 2017, Conseil/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583 ; arrêt du 26 juillet 2017, Conseil/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584.
- 13| CJUE, arrêt du 6 novembre 2012, Commission/Hongrie, C-286/12, EU:C:2012:687 ; arrêt du 8 avril 2014, Commission/Hongrie, C-288/12, EU:C:2014:237.
- 14| CJUE, Affaire Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, en instance.
- 15| CJUE, Affaire Commission/Pologne, C-441/17 R, en instance.

PUISSANCE ET IMPUISSANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE EN EUROPE

Maximilian Steinbeis

Mesdames, Messieurs,

J'ai aujourd'hui le grand plaisir de prendre la parole entre deux représentants d'institutions auxquelles j'ai consacré la majeure partie de mon activité journalistique. J'en suis d'autant plus heureux que la Cour constitutionnelle allemande est également représentée en la personne de Madame König, en lieu et place de Madame Langenfeld à qui nous souhaitons un prompt rétablissement.

Le sujet qui m'a été confié s'intitule « Puissance et impuissance du pouvoir judiciaire en Europe ». Ce thème, je le comprends comme une invitation à évoquer **l'état général de la justice en Europe**, au-delà des relations complexes qui unissent le trio formé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour constitutionnelle allemande. Plus précisément, y a-t-il lieu de nous inquiéter quant à la séparation des pouvoirs, au principe d'État de droit et à l'État constitutionnel ? Ce faisant, j'ai buté sur le terme de « **puissance** ». Pourquoi associer la notion de puissance au pouvoir judiciaire ? Si la puissance, c'est la domination de l'homme par l'homme, chaque juge ne devrait-elle pas nier vigoureusement posséder et exercer quelque puis-

sance que ce soit ? Puisque ce n'est pas **elle, en tant qu'individu**, mais bien le **droit** qui motive les parties devant elle à faire ce qu'elles ont à faire ? Plus encore, son **autorité** ne s'amenuise-t-elle pas à mesure que son action est perçue comme une démonstration de puissance ? Peut-on vraiment attendre du débouté qu'il accepte de son plein gré la décision du juge s'il doit se plier à une manifestation de puissance ? Il me semble pouvoir observer actuellement cette corrélation (plus la justice est perçue comme un acteur de pouvoir, plus elle perd de son autorité) en Europe – mais pas seulement. Je propose d'illustrer mon propos à la lumière de deux exemples : la Pologne et l'Espagne.

Pologne

En Pologne, comme vous ne l'ignorez certainement pas, la justice indépendante fait actuellement l'objet d'énormes pressions. Les choses se sont quelque peu calmées depuis que le président polonais s'est opposé au projet de réforme de la justice porté par la coalition PiS au motif que les lois parlementaires dudit projet étaient anticonstitutionnelles. Les esprits se sont apaisés en Pologne, et surtout à l'étranger. Or, peu d'entre vous sauront que la réforme de la justice souhaitée à présent par le président Andrzej Duda est tout aussi alarmante. Ce dernier entend en effet renouveler l'ensemble du Conseil national de la magistrature, qui, en vertu de la Constitution, est garant de l'indépendance de la justice et dont les membres sont désignés pour une durée de quatre ans. Le projet d'Andrzej Duda prévoit de faire élire les membres de ce Conseil par le Parlement, alors que jusqu'ici, ils étaient nommés par la justice. Si, à la différence du projet du PiS, leur élection devrait atteindre un quorum des 3/5^{es}, cette règle pourrait être assouplie en cas d'égalité des voix. À la Cour suprême, dernier bastion de la souveraineté constitutionnelle de la justice polonaise depuis la mainmise du PiS sur la Cour constitutionnelle, le président entend abaisser l'âge de la retraite à 65 ans. Or, cette mesure conduirait à envoyer près de la moitié des juges à la retraite. En particulier, la présidente de la Cour, Malgorzata Gersdorf, qui critique ouvertement la politique constitutionnelle du PiS et suscite de ce fait une forte animosité, atteindra cette limite d'âge le 22 novembre prochain. En outre, le projet du président prévoit la création d'une nouvelle chambre de justice devant laquelle il sera possible de faire appel de jugements définitifs prononcés, et ce, avec un effet rétroactif de vingt années, et qui, de plus, assumera le contrôle des élections.

Enfin, le gouvernement polonais a lancé une campagne d'affichage contre la justice. Financée par des fonds publics, elle vise à discréditer les magistrats. Le mot d'ordre : remettre en cause leur légitimité. On comprend donc qu'il n'y a absolument aucune raison de se rassurer à propos de la situation en Pologne.

Indépendamment du parti PiS, il est vrai que la justice souffre d'une assez mauvaise réputation au sein de la population polonaise. S'il est lié à des problèmes d'efficacité, ce manque de considération traduit également le soupçon que les élites communistes ont subsisté au sein de l'appareil judiciaire tout au long des 25 dernières années. Fondée ou non, cette défiance n'a rien d'inhabituel dans un pays qui a dû assurer la transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique. Il est cependant intéressant de noter que le gouvernement élu démocratiquement attise et reprend à son compte ce ressentiment. Le gouvernement PiS avait déjà instrumentalisé cette rancœur dans la lutte qui l'oppose à la Cour constitutionnelle. Son argument : en quoi ces juges issus de l'élite sont-ils habilités à lui imposer leur volonté, alors que le gouvernement représente la volonté démocratique de la majorité de la nation ? Ce qui me ramène au cœur de mon propos, à savoir la puissance de la justice.

Si la démocratie revient à ce que la minorité se plie à la puissance de la majorité, un problème de taille se pose. Pour quelles raisons en effet la minorité devrait-elle s'exécuter ? Peut-on raisonnablement espérer qu'elle cède aussi facilement, s'exposant ainsi peut-être au viol et au pillage ? Cette option n'est envisageable qu'à condition de garantir des protections à la minorité. Pour se permettre de renoncer à la puissance, sur le papier et *de facto*, elle doit jouir de droits de participation, de procédure, de liberté et d'égalité suffisants. Au lendemain d'une révolution, ces attentes sont naturellement fragiles. C'est aussi la raison pour laquelle, à compter des années 1970, tant de nouvelles démocraties ont souvent mis en place toute une série de droits et de garanties d'autonomie, mais aussi des Cours constitutionnelles fortes (inspirées du modèle fédéral allemand), qui garantissent et mettent en œuvre ces attentes.

Vues sous cet angle, la Constitution, la juridiction constitutionnelle et l'indépendance de la justice ne sont ni des restrictions ni des contraintes, mais les conditions mêmes de la démocratie. Or, le gouvernement PiS assimile la démocratie à une domination exercée par la majorité, inter-

prêtant toute restriction constitutionnelle de son pouvoir comme un acte antidémocratique. Agir de la sorte implique d’user d’un autre moyen – l’argent ou la force – pour s’assurer de la docilité des minoritaires. L’un mène à la corruption, l’autre à l’autoritarisme, l’un n’excluant pas l’autre, ainsi que l’expérience l’a montré.

Du reste, le gouvernement PiS va encore plus loin : il fait passer son attaque en règle de la justice pour un conflit avec un opposant politique, voire un ennemi du peuple. Il place le pouvoir judiciaire en position de facteur de puissance, et rogne du même coup son autorité. En affirmant une justice puissante, le gouvernement PiS affaiblit la justice. D’un point de vue stratégique, sa démarche est parfaitement cohérente avec son objectif de se débarrasser de tout lien constitutionnel.

Espagne

L’Espagne offre un autre exemple préoccupant de juridiction à laquelle on n’obéit plus. Le gouvernement de Catalogne, région autonome et, soit dit en passant, organe de l’État espagnol, a annoncé et tenu un référendum sur l’indépendance alors même que la Cour constitutionnelle, à Madrid, avait déclaré anticonstitutionnel le fondement juridique de la consultation. La loi abrogée stipule qu’en cas de référendum une majorité des voix en faveur de l’indépendance conduirait, sans autre pouvoir d’appréciation, à la déclaration de l’indépendance de la Catalogne par le parlement régional dans un délai de 48 heures. Avant même l’organisation du référendum, le gouvernement et la majorité parlementaire à Barcelone ont déclaré qu’ils ne reconnaissaient plus la compétence de la Cour constitutionnelle à statuer sur le droit catalan.

Je ne souhaite pas revenir aujourd’hui sur l’historique à la fois long et fort complexe de ce dossier. Il convient toutefois de souligner que la Cour constitutionnelle y a joué un rôle central à maintes reprises – notamment à partir de 2010, lorsqu’elle s’est opposée à des volets centraux du statut d’autonomie catalan au motif qu’ils violaient le principe de l’unité nationale inscrit dans l’article 2 de la Constitution espagnole. Depuis, les Catalans ne considèrent plus la Cour constitutionnelle ni comme une instance indépendante dans le cadre du conflit qui les oppose au pouvoir central, ni comme un garant des droits des minorités. Ils la voient comme un acteur même du conflit, qui plus est acquis à Madrid.

De par leur fonction, les cours constitutionnelles sont amenées à agir au sein d'un champ très politique et, partant, à être soupçonnées d'instrumentalisation politique par les parties qui n'obtiennent pas satisfaction. La judiciarisation du pouvoir législatif et la politisation du corps judiciaire entraînent une série d'effets circulaires difficile à briser et susceptible de déclencher une crise de légitimation de la justice. Mais en Espagne, l'instrumentalisation politique de la Cour constitutionnelle revêt une qualité spécifique. D'une part, en 2015, la Cour a déclaré anticonstitutionnels les référendums officiels du gouvernement catalan, mais aussi les consultations en ligne informelles organisées par la société civile (quoique soutenues par le gouvernement) ; de son point de vue, le simple fait de poser la question de l'unité indissoluble de la nation inscrite dans la Constitution constitue déjà une violation de cette dernière. D'autre part, toujours en 2015 et en ayant le conflit catalan à l'esprit, le pouvoir législatif espagnol a élargi les compétences de la Cour constitutionnelle, et ce, dans une direction éminemment inhabituelle : il a en effet habilité la Cour constitutionnelle à infliger une amende à toute personne n'observant pas ses décisions, à la démettre de ses fonctions et à déclarer tout acte contrevenant à ses décisions comme nul et non avenu, et ce, de sa propre initiative. À lui seul, ce dernier point est inconciliable avec la fonction d'une cour constitutionnelle qui ne peut engager de procédure que sur sollicitation d'une partie tierce. Dans le cas contraire, elle devient actrice du conflit sur lequel elle doit statuer. Pour comprendre à quel point cette mesure met à mal l'État de droit espagnol, il suffit de se demander de quelle façon, et auprès de quelle juridiction, le destinataire d'une telle sanction peut alors obtenir une protection juridique.

Contrairement à certains Catalans, je n'irais pas jusqu'à soupçonner le gouvernement Rajoy d'ambitions autocrates. Mais il est d'autres pays pour lesquels cela m'est beaucoup moins difficile, à commencer par la Hongrie. Jusqu'à une date récente, l'autoritarisme et la juridiction constitutionnelle faisaient figure d'adversaires naturels. Quiconque aspire à une domination autoritaire cherchera à se débarrasser des cours constitutionnelles, pourrait-on penser. La réalité est peut-être plus compliquée.

En Hongrie, Viktor Orbán est parvenu à soumettre durablement la Cour constitutionnelle à sa volonté. Ceci s'est avéré extrêmement utile lorsqu'il a échoué en 2016 à modifier la Constitution afin de protéger « l'identité nationale » hongroise des plans de réinstallation des réfugiés prévus par l'UE. Alors que le référendum avait échoué faute de quorum nécessaire et

qu'il lui manquait deux voix au parlement, la Cour constitutionnelle lui a permis d'atteindre son objectif en prononçant une décision conforme à ses visées.

À ce propos, l'on pourrait également évoquer l'exemple de la Cour constitutionnelle russe et son rôle dans la lutte qui oppose le pays à la Cour européenne des droits de l'homme. Si je ne dispose pas de suffisamment de temps pour m'y arrêter en détail, voici le point qui m'importe ici : cela fait longtemps que les régimes autoritaires ne se contentent plus de combattre ni d'affaiblir les cours constitutionnelles, comme le fait ou l'a fait le gouvernement polonais jusqu'à aujourd'hui. Cela fait longtemps qu'ils ont compris les bénéfices qu'ils pouvaient tirer d'une cour constitutionnelle complaisante. Sur le plan formel, tous les critères d'un État constitutionnel démocratique et libéral sont remplis : libertés de la presse, de réunion et d'opinion, État de droit et Cour constitutionnelle – tout est là. Personne ne peut trouver à y redire. Mais dans les faits, il est impensable qu'un conflit puisse trouver une issue défavorable au gouvernement. C'est ce qu'Özan Varol, juriste constitutionnel turco-américain, appelle le *stealth authoritarianism*, l'autoritarisme discret. À mes yeux, il s'agit du nouveau et principal danger pour le pouvoir judiciaire, mais pas seulement, en Europe.

Je vous remercie.

CJUE, CEDH, COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE ALLEMANDE : DE LA MULTIPOLARITÉ À LA COOPÉRATION MULTINIVEAUX DES JURIDICTIONS D'EUROPE

Prof. Doris König

Remarques préliminaires

Le titre de ma présentation fait référence à un processus de développement que je souhaite passer en revue et auquel je voudrais rendre hommage. Ce processus touche aux relations entre la Cour constitutionnelle fédérale allemande et les deux cours de justice européennes, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

Dans le cadre de mon exposé, j'entends par « coopération multiniveaux » (*Verbund*) non pas l'état matériel d'une unité atteinte, mais bien un processus marqué par le dialogue et la coopération entre les cours de justice suscitées. Dans le cadre de cette coopération, une série de mesures procédurales et matérielles a pris forme afin de régir les interactions des cours de justice et des différents ordres juridiques pour lesquels elles sont compétentes, c'est-à-dire le droit constitutionnel, le droit de l'Union européenne et le droit découlant de la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi,

il existe des directives relatives à la hiérarchie des normes, au règlement des conflits de lois, aux compétences et aux procédures de clarification ainsi qu'une pratique du respect mutuel¹. Andreas Vosskuhle, le président de la Cour constitutionnelle fédérale, a un jour résumé les choses en ces mots : la notion de coopération multiniveaux permet « [d'] abandonner des expressions liées à l'espace et fortement réductrices telles que "coordination, prépotence, subordination". Elle ouvre la voie à une définition différenciée à l'aide de différents critères de classification tels que l'unité, la différence et la diversité, l'homogénéité et la pluralité, la délimitation, la synergie et l'interpénétration. Se retrouvent ainsi dans le concept de coopération multiniveaux des notions d'autonomie, de respect et de faculté d'action commune². »

A. Protection des droits fondamentaux sur trois rangs : points communs et lignes de conflit

I. Imbrication entre les trois rangs juridiques dans le cadre de la protection des droits fondamentaux

L'imbrication étroite de la protection des droits fondamentaux entre les niveaux national, supranational et international s'exprime particulièrement bien dans l'article 6 du TUE. En effet, les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils découlent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, s'appliquent en tant que principes généraux dans le droit de l'Union. Est ensuite venue s'y ajouter la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui ne définit pas seulement les droits fondamentaux traditionnels, mais décrit aussi explicitement des droits dits modernes. En outre, la Charte contient, aux articles 52 et 53, des dispositions qui régissent l'interprétation des droits fondamentaux européens en tenant compte des droits fondamentaux exposés dans la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ces dispositions régissent également un niveau de protection aussi élevé que possible. L'objectif est de garantir une cohérence optimale.

On ne manque par conséquent pas de droits fondamentaux. En fait, nous pourrions même parler, avec Christian Kohler, d'un embarras de richesses³

dont la protection juridique est complexe et protéiforme⁴. La Cour constitutionnelle fédérale fait appel à la CJUE et à la CEDH dans différentes situations : à la CJUE, principalement dans le cadre de procédures préjudicielles, et, conformément au principe d'ouverture à l'égard du droit international, la Cour constitutionnelle fédérale fait appel à la jurisprudence de la CEDH dans le cadre de l'ajustement au droit ordinaire en l'utilisant comme une aide à l'interprétation en relation avec la Loi fondamentale.

II. Cour constitutionnelle fédérale et CJUE : de la bipolarité à la coopération des cours de justice et des jurisprudences dans le champ de la protection des droits fondamentaux

1. Primauté du droit de l'Union, ouverture de la Loi fondamentale au droit européen et sûreté procédurale grâce à la procédure préjudicielle

Il existe à mon avis plusieurs paramètres d'une coopération fonctionnelle des cours de justice avec la CJUE. En Allemagne, la primauté du droit de l'Union est reconnue de principe, et elle est régulièrement appliquée au quotidien par les autorités et les tribunaux. J'aborderai plus tard les rares cas pour lesquels la primauté du droit de l'Union est restreinte par la Loi fondamentale. En outre, dans son arrêt sur le traité de Lisbonne, la Cour constitutionnelle fédérale a déduit le principe d'ouverture de la Loi fondamentale à l'égard du droit européen de l'art. 23 al. 1 de la Loi fondamentale ainsi que de l'obligation constitutionnelle, exprimée dans le préambule, de participer à l'intégration européenne. En particulier, il découle de ce principe d'ouverture que la Cour constitutionnelle fédérale doit exercer ses pouvoirs de contrôle « avec mesure et ouverture à l'égard du droit européen ». C'est pourquoi, si nécessaire, la Cour constitutionnelle fédérale pose à la CJUE des questions concernant l'interprétation et la validité du droit de l'Union avant de prendre une décision concernant la non-applicabilité d'un acte normatif de l'Union en Allemagne. Ensuite, elle examine la mesure sur la base de l'interprétation qui lui a été fournie par la CJUE.

Cela vaut tant pour le contrôle *ultra vires* (excès de pouvoir manifeste) que pour le contrôle de l'identité constitutionnelle⁵. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale a rejeté l'avis des auteurs qui considèrent les questions préjudicielles inutiles.

2. Garantie d'une protection adéquate des droits fondamentaux au sein de l'UE dans le cadre de la coopération multiniveaux des jurisprudences

Pour des raisons de temps, je ne peux pas retracer ici toute l'évolution du dialogue entre les deux cours de justice en matière de protection des droits fondamentaux. Chacun, dans cette salle, connaît l'arrêt *Solange I* de 1974 par lequel la Cour constitutionnelle fédérale a décidé d'apprécier provisoirement les actes communautaires à l'aune des droits fondamentaux allemands, en raison de la protection insuffisante de ces droits fondamentaux par l'Union européenne. Plus tard, dans le cadre de l'arrêt *Solange II* de 1986, la Cour constitutionnelle fédérale a réagi à l'amélioration par la CJUE de sa protection des droits fondamentaux en décidant de ne plus exercer son contrôle des droits fondamentaux aussi longtemps que (so lange) le droit communautaire garantit une protection des droits fondamentaux essentiellement équivalente à celle prescrite comme impérative et inaliénable par la Loi fondamentale allemande. Cependant, en raison de la dynamique du processus de construction et de l'intégration toujours plus importante de sujets sensibles en matière de droits fondamentaux dans le droit de l'Union, la Cour constitutionnelle fédérale ne pouvait pas en rester à cette suspension du contrôle incluant une fonction de réserve plutôt théorique. C'est pourquoi on observe dans la jurisprudence récente des deux chambres de la Cour constitutionnelle une certaine tendance à ajuster la jurisprudence de l'arrêt *Solange II*. En outre, la deuxième chambre a créé, avec l'arrêt sur le contrôle de l'identité constitutionnelle I de 2015, une exception soumise à des conditions très spécifiques. Dans l'ensemble, la coopération entre la Cour constitutionnelle fédérale et la CJUE concernant la protection des droits fondamentaux est encore fluctuante, ce qui exige un certain doigté de la part des deux institutions.

III. Le troisième acteur dans le champ de la protection des droits fondamentaux : la Cour européenne des droits de l'homme

La jurisprudence de la CEDH est d'une grande importance pour la protection des droits fondamentaux assurée par la CJUE et par la Cour constitutionnelle fédérale. La tâche principale de la CEDH consiste à garantir la protection des droits fondamentaux dans les 47 États signataires de la Convention et ainsi à fixer des normes minimales dans ce domaine. Elle

exerce son contrôle de manière subsidiaire. Il incombe à la CEDH de répondre à l'épineuse question de déterminer à quel point la Convention européenne des droits de l'homme impose l'uniformité et à quel point elle autorise la pluralité. En outre, elle doit trouver un subtil équilibre entre la nécessité d'avoir une protection efficace des droits fondamentaux, son évolution dynamique, et l'impératif d'une large acceptation de sa jurisprudence par les États ayant ratifié la Convention. Dans le cadre de cet exercice, la vis d'ajustage cruciale est la marge d'appréciation, c'est-à-dire l'espace accordé à la prise de décision et aux ajustements nationaux. Pour évaluer cette marge d'appréciation, la CEDH doit, au nom de l'acceptation de ses décisions, agir dans le respect des traditions nationales et du « patrimoine » du droit de l'Union.

Dans l'arrêt *Görgülü* de 2004⁶ et celui sur la rétention de sûreté de 2011⁷, la Cour constitutionnelle fédérale a élaboré certaines « techniques de coopération » afin de conférer un effet à la jurisprudence de la CEDH dans le système juridique allemand. Ainsi, malgré le rang de loi ordinaire de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour constitutionnelle fédérale lui a reconnu une valeur constitutionnelle, au nom de l'importance particulière des droits de l'homme inaliénables mentionnés à l'art. 1 al. 2 de la Loi fondamentale. Selon l'interprétation qu'en fait la CEDH, la Convention européenne des droits de l'homme doit servir d'outil d'interprétation lors de la détermination de la teneur et de la portée des droits fondamentaux ainsi que des principes juridiques de la Loi fondamentale. Cela vaut tant pour les arrêts de la CEDH qui concernent directement l'Allemagne que pour les autres arrêts, en raison de leur rôle d'orientation et de guide. Cependant, il n'est pas nécessaire de procéder à une mise en parallèle schématique des dispositions de la Loi fondamentale et de la Convention lorsqu'on se réfère à la Convention européenne des droits de l'homme. Au contraire, leurs appréciations, telles qu'elles sont concrétisées par la CEDH, doivent être adaptées le plus délicatement possible à la Constitution et au système juridique national, différencié du point de vue du dogme. En outre, l'intégration et l'interprétation ouverte à la Convention touchent à leurs limites là où elles ne semblent plus défendables selon les méthodes reconnues de l'interprétation législative et constitutionnelle. Les « principes fondamentaux de la Constitution » constituent la limite ultime. Afin d'éviter de la franchir, le législateur allemand et les tribunaux doivent, exceptionnellement, pouvoir ignorer la Convention européenne des droits de l'homme⁸.

IV. Objectifs et défis de la coopération des cours de justice dans le champ de la protection des droits fondamentaux

La coopération multiniveaux des cours de justice vise à garantir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux et des normes non moins élevées en matière d'État de droit. Elle doit également promouvoir le dialogue entre les cours de justice face à la nécessité de pondérer les intérêts juridiques contraires.

Dans ce cadre, les cours impliquées doivent être conscientes du fait qu'il ne peut s'agir de centraliser *de facto* la protection des droits fondamentaux autour d'une seule cour ou même de laisser cette dernière dominer largement les autres. En effet, cela contredirait le concept d'une communauté de droit européen pluraliste aux responsabilités partagées. Une uniformisation de la protection des droits fondamentaux, par exemple à l'aide de la jurisprudence de la CJUE, réduirait les marges de liberté politique et interférerait avec une protection des droits fondamentaux différenciée et développée par les États membres au cours de leur histoire. La même chose vaut pour la jurisprudence de la CEDH, qui est tributaire de son acceptation par les cours nationales. À titre d'exemple de décisions controversées, on peut citer l'arrêt *Åkerberg Fransson* et les arrêts de la CJUE concernant la conservation des données (*Digital Rights Ireland ; Telesverige*), mais aussi certains arrêts de la CEDH, comme dans l'affaire *Tarakhel*.

B. Respect du programme d'intégration au sein de la coopération des cours de justice – contrôle *ultra vires* et contrôle de l'identité constitutionnelle

Dans la dernière partie de ma présentation, je souhaite me consacrer aux deux instruments que la cour constitutionnelle fédérale a élaborés pour vérifier le respect du programme d'intégration convenu dans le droit de l'Union, le contrôle *ultra vires* et le contrôle de l'identité constitutionnelle. Comment ces instruments s'insèrent-ils dans la coopération des jurisprudences européennes ?

Puisque je peux partir du principe que vous connaissez les deux instruments de contrôle, je me contenterais de soulever brièvement quelques points. L'utilisation de ces deux instruments se limite à des « cas excep-

tionnels évidents »⁹ dans un esprit d'ouverture à l'égard du droit européen.

En conséquence, la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale a, dans son arrêt *Honeywell* de 2010¹⁰, fixé pour le **contrôle ultra vires** des critères stricts pour constater des actes ultra vires commis par les organes de l'UE et, partant, leur inapplicabilité en Allemagne. Elle a ensuite confirmé cette jurisprudence dans l'arrêt sur les OMT (opérations monétaires sur titres) de 2016¹¹. Ce faisant, et malgré les critiques adressées au processus de prise de décision de la CJUE, la deuxième chambre a suivi la CJUE et a validé les compétences de la BCE – qu'elle contestait – dans les limites définies par la CJUE. La procédure relative aux OMT met en évidence les différences d'approche de la CJUE et de la Cour constitutionnelle fédérale, mais constitue tout de même, ainsi que l'a récemment formulé Koen Lenaerts dans un article paru dans la *JuristenZeitung*, une « étape majeure de l'approfondissement du partenariat des différentes jurisprudences de l'UE » en raison de l'« ouverture au dialogue qu'elle sous-tend¹². »

Dans le domaine de la protection des droits fondamentaux, la Cour constitutionnelle fédérale a pour la première fois utilisé le **contrôle de l'identité constitutionnelle** dans une décision d'extradition datant de 2015. Elle a constaté dans le cadre du contrôle de l'identité qu'elle garantit pleinement, et également dans les cas individuels, la protection des droits fondamentaux, intangibles aux termes de la Loi fondamentale. Elle opère ici un renversement de la jurisprudence de *Solange II*, circonscrit à des cas exceptionnels définis très clairement et dans lesquels une violation de la dignité humaine est en jeu. Dans ces cas précis, le contrôle de l'identité prend la fonction d'un contrôle ultima ratio afin de garantir, dans le cadre de l'application du droit de l'Union, la protection minimale exigée par l'art. 1 de la Loi fondamentale. Cette décision souligne qu'un contrôle de l'identité ne peut pas donner lieu à un contrôle général des droits fondamentaux, car il ne vise qu'à garantir la protection intangible de la dignité humaine définie à l'art. 1 de la Loi fondamentale. Quelques mois plus tard, dans son arrêt *Aranyosi*, la CJUE a réagi à cette jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale en renforçant sensiblement la protection des droits fondamentaux lors de l'exécution d'ordres d'arrestation européens.

Aujourd'hui, la priorité du contrôle de l'identité est le respect du processus démocratique en Allemagne, mais aussi au niveau européen. Pour la Cour constitutionnelle fédérale, il s'agit tout d'abord d'assurer un rattachement démocratique du processus d'intégration, par exemple en respectant la souveraineté du Parlement en matière de budget, en préservant des droits d'information étendus comme pilier de la participation parlementaire et en créant une responsabilité d'intégration des organes constitutionnels dont la défense est surveillée par la Cour. Ce contrôle est rendu possible d'un point de vue procédural par un vaste « droit à la démocratie » inscrit par la Cour à l'art. 38 al. 1 phrase 1 de la Loi fondamentale. Au fil des ans, cette disposition a été interprétée de manière extensive, de telle sorte que la jurisprudence actuelle en la matière requiert, à mon sens, d'être consolidée et ne devrait pas dépasser le droit des organes constitutionnels contre lesquels le « droit à la démocratie » peut se retourner, en particulier le Bundestag et le gouvernement fédéral.

C. Remarques conclusives

Que peut faire la coopération des cours de justice pour l'acceptation du droit de l'Union et la poursuite de la participation de l'Allemagne au processus d'intégration ? À mon avis, l'évolution du dialogue entre la CJUE et la Cour constitutionnelle fédérale – dans le cadre duquel les deux cours utilisent la jurisprudence de la CEDH comme point de référence pour les questions de protection des droits fondamentaux – montre que le pragmatisme des relations mutuelles – faisant fi des divergences sur la portée de la primauté juridique – a mené à une coopération productive. En dépit de toutes les critiques ayant trait à des arrêts particuliers, les deux cours se sont efforcées de désamorcer les situations de tension et de trouver des solutions acceptables. En effet, elles n'ont ni l'une ni l'autre intérêt à permettre une escalade des conflits et à porter atteinte durablement au processus d'intégration.

Après la protection des droits fondamentaux, après les attributions de compétences et les contrôles démocratiques dans le domaine de l'UEM, la politique de commerce extérieur ouvre un nouveau champ pour lequel la CJUE et la Cour constitutionnelle fédérale doivent trouver un équilibre conventionnel concernant leurs jurisprudences respectives. Outre la délimitation des compétences, plusieurs questions fondamentales se posent ici : comment évaluer la création d'un système juridictionnel indépendant pour les investissements sur la base du droit international et

à quel point la Commission peut-elle obtenir et exercer des pouvoirs décisionnels au sein des organes institués par les traités ? Quels principes fondamentaux de l'État de droit et de la démocratie doivent être observés ? Quel niveau de rattachement démocratique est nécessaire ?

Ici aussi, il s'agira d'une lutte discursive en vue d'une solution équilibrée. En ce sens, la coopération multiniveaux des cours de justice et des jurisprudences constitue également une coopération formatrice qui vise à gérer les défis actuels et à venir de l'Union européenne et de ses États membres et, ainsi, à consolider l'acceptation de la communauté de droit européenne, telle que Walter Hallstein l'a conçue.

- 1| *Au sujet du système juridique de la Loi fondamentale, cf. Schmidt-Assmann, « Einheit und Kohärenz der europäischen Mehrebenenrechtsordnung », in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2016, 85 (85).*
- 2| *Vosskuhle, « Der europäische Verfassungsgerichtsverbund », in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, 1 (3).*
- 3| *En français dans le texte (NDT).*
- 4| *Kohler, « Ein Bruderzwist im europäischen Haus: Die Kontroverse zwischen EuGH und EGMR um den Grundrechtsschutz in der EU », in: Rolf A. Schütze (dir.), Fairness, Justice, Equity, Festschrift für Reinhold Geimer, 2017, 375 (375).*
- 5| *Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale 140, 317 <339 point 46>.*
- 6| *Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale 111, 307 <317>.*
- 7| *Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale 128, 326 <368 sq.>.*
- 8| *Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale 111, 307 <319>.*
- 9| *Voßkuhle, « „Integration durch Recht“ - Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts », in: JZ 2016, 161 (165)*
- 10| *Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale 126, 286 <303sq.>.*
- 11| *Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale 126, 286 <303 sq.>.*
- 12| *Koen Lenaerts/Moritz Hartmann, « Der europäische Rechtsprechungsverbund in der Wirtschafts- und Währungsunion », in: JuristenZeitung 2017, p. 321, 330.*

SEUL LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI. UNE EUROPE DES CITOYENS – QUOI D'AUTRE ?

Johannes Laitenberger

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie vivement de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui.

Après avoir reçu cette invitation, j'ai longuement réfléchi à ce que je pouvais apporter – d'abord en qualité de représentant de l'exécutif – à une manifestation consacrée au rôle de la Cour de justice face aux défis qui se posent actuellement à l'Union européenne.

Et plus encore en ma qualité de directeur général de la concurrence dans le cadre d'un panel consacré à la citoyenneté de l'Union.

Si je peux contribuer à apprécier le rôle de la Cour de justice dans la gestion des défis que doit relever l'Union européenne, ce n'est probablement pas en analysant en détail sa jurisprudence. Outre que Madame la Juge Maria Berger et Monsieur le Professeur Ferdinand Wollenschläger sont davantage à même de s'y employer, je pourrais tout au plus évoquer la jurisprudence en droit de la concurrence, et non en droit de la citoyenneté de l'Union. Aussi, je souhaiterais plutôt contribuer à notre

discussion d'aujourd'hui en esquisant le contexte délicat dans lequel l'Union, ses institutions et, partant, la Cour de justice doivent se positionner actuellement.

Du reste, les organisateurs de la conférence m'ont demandé d'évoquer l'Europe des citoyens – et des citoyennes –, un sujet dont la portée s'étend au-delà de celui de la citoyenneté de l'Union.

Le titre « Une Europe des citoyens – quoi d'autre ? » semble formuler une banalité.

Dès ses prémices, le processus d'intégration européenne a reposé sur le principe énoncé par Jean Monnet, à savoir : « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes. »

Les traités mentionnent la construction d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens, avec des prises de décision aussi transparentes et aussi proches que possible des citoyens, conformément à l'article 1er, alinéa 2 du TFUE.

Mais pourquoi, s'il s'agit d'une évidence, conclure le titre de notre panel par un point d'interrogation ? Pourquoi ce point d'interrogation ?

Les questions qui semblent les plus simples à première vue sont souvent celles auxquelles il est le plus difficile de répondre.

À mon avis, la tension pointée par notre titre puise son origine dans le caractère véritablement singulier du processus d'intégration européenne. Et ce, même 61 ans après la signature des traités de Rome, 66 ans après la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et 68 ans après la déclaration Schuman.

Une Union sans cesse plus étroite. Primauté et applicabilité directe du droit communautaire qui institue toute une série de droits individuels à effet immédiat. Pas seulement au regard du droit de séjour. Des droits qui s'étendent bien au-delà des quatre libertés fondamentales. Dans mon domaine également, à savoir le droit de la concurrence, l'arrêt « BRT contre Sabam » a mis en évidence, dès 1974, que les acteurs du marché pouvaient s'appuyer directement sur les règles européennes en matière de concurrence.

Et pourtant, cette entité n'est pas un État. La Cour constitutionnelle fédérale allemande parle de «gouvernance multiniveaux» (*Staatenverbund*). Il me semble que l'expression d'«État fédéral inachevé» (*unvollendeter Bundesstaat*) employée par Walter Hallstein décrit avec toujours autant de justesse le projet de construction européenne. À ceci près, peut-être, que ce projet ne vise toujours pas à son achèvement, voire ne peut le faire. Tout ceci résume bien les enjeux du sujet qui nous occupe aujourd'hui.

Dans un premier temps – c'est-à-dire lors de la création de la communauté européenne ou, pour les États membres entrés plus tardivement, au cours des premières années suivant leur adhésion à l'UE –, ce projet d'intégration s'est traduit par l'ouverture d'un formidable éventail de possibilités. Je me souviens encore – à l'époque, je vivais au Portugal qui n'était pas encore membre de l'Union – avoir dû, en préparation de mon premier voyage Interrail, faire inscrire mes devises, dont l'achat était contingenté, dans mon passeport, conformément aux règles alors en vigueur. Aujourd'hui, je dois parfois rappeler à ma conscience toutes les libertés et les opportunités dont nous jouissons au quotidien dans notre vie de citoyen.ne. Sans l'Union européenne, toutes ces possibilités n'iraient pas de soi – que dis-je, elles n'existeraient tout bonnement pas, du moins pas sous cette forme ni dans une telle diversité.

Dans cette anecdote, nous reconnaissons bien ici les signes d'un processus d'accoutumance. Dans un premier temps, nous avons perçu les aspects positifs de ces nouveaux avantages pérennes. Mais peu à peu, les contrariétés et les difficultés sont venues supplanter ce sentiment de satisfaction. L'Union européenne n'étant pas un État, le droit de l'Union est tenu d'établir des ponts toujours plus nombreux entre les systèmes juridiques nationaux qui sont au nombre de 28 actuellement (tout en tenant compte des spécificités juridiques du fédéralisme et des statuts d'autonomie). Le processus de rapprochement des législations des 28 États membres demeure certainement l'un des plus grands processus de simplification – si ce n'est le plus grand – de l'histoire du droit. Toutefois, ce processus prend inévitablement un caractère disruptif. Et ce, d'autant plus qu'il ne s'agit pas seulement de compenser la statique de législations nationales non modifiées, mais aussi de procéder à un rééquilibrage fondé sur de nouvelles dynamiques et adapté aux évolutions ultrarapides de la technologie, de l'économie et de la société.

Du fait de cette complexité, l'ensemble du système reste très opaque pour les citoyens qui devraient pourtant en être les bénéficiaires. Ce qui, en théorie, semble d'une simplicité enfantine – la libre circulation et la non-discrimination – devient très compliqué à gérer lorsque les étudiants allemands et français de première année prennent respectivement d'assaut les facultés de médecine autrichiennes et belges, pour ne citer que l'un des exemples auxquels j'ai été confronté au cours de ma carrière. Dans le cas présent, une approche unidimensionnelle fondée sur la notion d'« effet utile » n'est d'aucun recours. Car à quel principe convient-il d'attribuer un « effet utile » ? À la libre circulation et à la non-discrimination ? Ou plutôt à la responsabilité, reconnue par les traités, qui continue à incomber aux États d'organiser l'enseignement supérieur et d'assurer des soins médicaux sur l'ensemble de leur territoire ?

Madame la juge Maria Berger et Monsieur le professeur Ferdinand Wollenschläger évoqueront sans doute en détail les distinctions à établir, dans de telles situations, au regard du droit de séjour et du droit social.

Au cours de mes études, j'ai appris que la réalisation d'un examen comparatif en vue d'établir une concordance pratique se heurtait aux réalités juridiques, et bien souvent, aux limites de l'acceptation intuitive de l'ordre juridique. Si le droit de l'Union a accompli des avancées considérables, il reste encore du chemin à parcourir. C'est ce dont atteste, mais avait-on besoin d'une preuve supplémentaire, une enquête Eurobaromètre selon laquelle 56 % des Européens trouveraient les politiques de l'UE tout simplement trop compliquées. Nous courons le risque de provoquer un désintéret pur et simple. Pire, ce sentiment peut rapidement se muer en amertume pour les personnes directement concernées – pour les étudiants de première année déçus ou pleins d'espoir, mais aussi pour les citoyens d'un État membre appliquant un programme d'ajustement afin de satisfaire aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Ce serait donc cela, l'Europe des citoyens ?

Et ce, alors même que ce sont des législateurs désignés démocratiquement au Conseil et au Parlement européen qui définissent collégialement les règles des droits communautaires primaire et dérivé. Et ce, alors même que le droit primaire de l'Union est légitimé dans chaque État membre par une procédure de ratification, en conformité avec les règles

constitutionnelles du pays. Et ce, alors même que cette procédure doit désormais être précédée d'un large débat public. Alors même que les droits des citoyens de l'Union ne cessent de s'étendre, notamment avec l'initiative citoyenne européenne. Alors même que des efforts considérables sont accomplis en vue d'assurer la subsidiarité, la proportionnalité et une meilleure législation. Avec une évaluation préalable et subséquente des impacts et une priorisation en fonction des enjeux (« bigger on big ») de façon à éviter de se perdre dans les détails (« smaller on small »).

Toutefois, ce système fortement imbriqué de « légifération, d'application et d'exécution du droit à plusieurs niveaux » reste complexe.

C'est là qu'interviennent les « terribles simplificateurs » qui sous-entendent que nous pourrions bénéficier de ce que je considère comme des avantages de la citoyenneté de l'Union sans subir les inconvénients – toujours à mon sens – de l'appartenance à l'Union européenne. D'autres sous-entendent qu'en revenir à la citoyenneté nationale est un rempart assez solide pour se passer du rattachement à l'UE. C'est ce que résume merveilleusement le slogan « I like to have the cake and eat it » que l'on a entendu pendant la campagne du référendum britannique.

Ceci étant dit, il est possible que le référendum sur le Brexit marque un, si ce n'est le tournant de ces réactions d'amertume. À l'instar de mouvements spontanés tels que « Pulse of Europe », de plus en plus de gens pensent qu'il ne suffit pas d'« extraire » les domaines qui soulèvent, de façon réelle ou ressentie, des difficultés particulières dans les différents États membres pour remédier aux contrariétés et problèmes posés par le droit de l'Union. De plus en plus de gens estiment que ce n'est pas une question de mauvaise volonté et que l'Union ne peut tout bonnement pas proposer de « menu à la carte » à ses citoyens. Car l'enjeu consiste bien à pondérer les intérêts des différents citoyens. Si vous tenez à bénéficier de la libre circulation des marchandises afin de vendre vos machines industrielles sur le marché unique, vous devez aussi accepter que d'autres personnes accordent la même importance à la libre prestation de services.

D'après les enquêtes Eurobaromètre, 87 % des Européens sont conscients de leur statut de citoyen de l'Union. Nous atteignons là un record historique.

Peut-on en conclure que l'UE peut poursuivre son « petit bonhomme de chemin » ? Que nous pouvons remplacer le point d'interrogation de notre titre par un point d'exclamation ? Même si je vous parle déjà depuis un bon moment, ce serait aller trop vite en besogne.

Actuellement, l'avenir de l'Europe fait l'objet, à juste titre, d'un débat animé au sein de l'opinion publique, dont l'objectif est de trouver les moyens de rendre la complexité de l'UE plus intelligible, mais aussi de continuer à faire évoluer l'UE de façon à ce que la somme de ses politiques soit aussi conforme que possible aux aspirations de la majorité de ses citoyens.

En mars dernier, la Commission européenne, présidée par Jean-Claude Juncker, a publié un *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe* dans lequel elle détaille cinq scénarios possibles pour l'UE d'ici à 2025. La publication de ce document marque le lancement d'un processus permettant aux Européens de choisir la voie qu'ils souhaitent et sont en mesure d'emprunter ensemble. Pour l'heure, la Commission européenne a organisé plus de 300 débats citoyens dans plus de 80 villes de 27 États membres. À l'occasion du discours sur l'état de l'Union qu'il a prononcé le mois dernier, le président Jean-Claude Juncker a communiqué les premiers résultats de ces réflexions ainsi que les prochaines étapes à suivre. La prochaine étape est fixée au 30 mars 2019, date à laquelle le Conseil européen déterminera sa ligne d'action à Sibiu.

Je suis conscient que certains, peut-être même dans cette salle, m'objecteront que ce processus est trop compliqué et que nous avons besoin de réponses plus simples et plus tangibles.

Mais la réalité dans laquelle nous vivons n'est ni simple ni tangible. Même si nous y aspirons et si nous y parvenons parfois. Comme lorsque l'UE a supprimé les frais d'itinérance au sein du marché unique. Nous nous trouvons au cœur d'évolutions extrêmement rapides, bien souvent amorcées par des innovations technologiques, qui n'ont été initiées ni par la politique ni par le droit. Nous ne réussissons pas à constituer une Europe des citoyens en prétendant que tout pourrait être plus facile et plus tangible. Pour ensuite ne pas tenir cette promesse, pour la simple raison qu'elle est intenable.

Nous réussirons à constituer une Europe des citoyen.ne.s en expliquant qu'en dépit de toute sa complexité, notre union est et reste réformable. C'est bien l'objet du processus lancé par le *Livre blanc*. Cette capacité à se réformer n'est pas une vaine promesse.

Permettez-moi d'illustrer mon propos par un exemple tiré du droit de la concurrence, qui est mon domaine de compétence direct. Au cours des vingt dernières années, le droit de la concurrence européen a fait l'objet de vastes réformes, qui toutes souscrivent au principe du « bigger on big, smaller on small ».

Examinons le droit de l'Union sur les ententes : auparavant centralisée au niveau de la Commission européenne, son application est désormais répartie entre la Commission et les autorités de concurrence nationales. Dorénavant, la Commission se concentre sur les cas transfrontaliers – cela peut aller de l'entente entre les constructeurs de poids lourds aux marchés numériques avec, par exemple, la sanction infligée à Google pour abus de position dominante sur le marché concernant son comparateur de prix. Aujourd'hui, les autorités de concurrence nationales prennent 85 % des décisions communautaires en matière de droit des ententes. Plusieurs instruments (réseau de coopération très dense, droit d'évocation de la Commission, etc.) assurent l'homogénéité de l'application juridique grâce à la coopération de plusieurs instances (contrôle juridictionnel, juridictions communautaires, etc.). Dans le même temps, la directive relative à l'indemnisation des victimes de pratiques anticoncurrentielles a créé un nouvel outil de droit de l'Union qui renforce les droits des consommatrices et des consommateurs lésés – droits qu'ils peuvent faire valoir devant une juridiction nationale. Ces avancées contribuent sans aucun doute à forger une Europe des citoyen.ne.s.

Dans le domaine du droit des aides d'État, le Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) a fait l'objet d'une révision qui a considérablement élargi son champ d'application. Désormais, ce règlement couvre près de 95 % de toutes les nouvelles mesures d'aide. Concrètement, cela signifie qu'il n'est plus nécessaire de notifier au préalable ces mesures à la Commission, sous réserve qu'elles remplissent les critères du RGEC, un système de suivi veillant à prévenir tout usage abusif de cette liberté. Grâce à ce dispositif, la Commission peut ainsi se concentrer sur les procédures d'aide les plus importantes. De même, la version modifiée renforce l'impact du RGEC sur les intérêts des citoyen.ne.s. On peut citer

ici les deux dernières procédures relatives aux aides fiscales dont ont bénéficié Apple en Irlande et Amazon au Luxembourg, ou encore la procédure engagée dans le domaine des subventions énergétiques, notamment des mécanismes de capacité.

Ces mesures n'ont pas vocation à « améliorer le fonctionnement du marché unique » de façon abstraite. En réalité, la mise en œuvre efficace des règles de concurrence garantit le bon fonctionnement des marchés pour les consommateurs. En ce sens, les réformes du droit communautaire de la concurrence engagées par la Commission sous le mandat de la commissaire Margrethe Vestager et de ses prédécesseurs veillent à ce que l'exécution du droit de la concurrence, en application rigoureuse et cohérente des règles et des normes juridiques et économiques, continue à servir les droits des citoyen.ne.s, en prenant en compte l'évolution des conditions du marché et de la société.

Car, à l'heure actuelle, que cela signifie-t-il d'être une citoyenne ou un citoyen de l'Union européenne ?

Il y a bientôt 2000 ans, il était possible de se réclamer du droit civil romain dans l'ensemble de l'Empire en prononçant la phrase *Civis romanus sum!* (« Je suis citoyen romain ! »). F. G. Jacobs, avocat général, s'est inspiré de cette formule en 1992, avant même l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, en déclarant que les citoyen.ne.s de l'Union pouvaient eux aussi affirmer *Civis europaeus sum.*

Je ne suis pas certain, à la lumière de mes propos, que cet ancien avocat général verrait les choses de la même façon aujourd'hui.

Permettez-moi de résumer les choses sans détour.

Dans notre monde globalisé, l'Europe concentre une part de plus en plus minime de la population mondiale. De 25 % en 1900, elle est passée à 6 % de la population mondiale en 2015, avec une tendance à la baisse. D'ici à 2030, l'Europe aura la moyenne d'âge la plus élevée de la planète. Si l'UE continue à générer un produit national brut élevé, elle ne représentait plus que 22 % du produit national brut mondial en 2015, contre 28 % en 2004.

Dans le monde actuel, être un citoyen ou une citoyenne de l'Union européenne, c'est bénéficier, outre la protection et la liberté que confère chaque État membre à ses ressortissants, d'une protection et d'une liberté supplémentaires garanties par une vaste union juridique fondée sur des valeurs et une action communes et sur son droit de l'Union.

À cet égard, les juridictions communautaires jouent un rôle fondamental. Madame la juge Maria Berger et Monsieur le professeur Ferdinand Wollenschläger vont à présent nous expliquer comment, dans les domaines juridiques essentiels pour les citoyens de l'Union, les juridictions communautaires remplissent la tâche d'assurer et de préciser l'application du droit et, le cas échéant, de la faire évoluer dans les limites de ce que l'interprétation juridique peut et est autorisée à accomplir. Pour ma part, je conclurai ici ma présentation générale sur le sujet.

Je vous remercie de m'avoir écouté avec tant de patience.

La Commission européenne compte sur vous pour l'aider à donner vie à l'Europe des citoyens et des citoyennes.

Quoi d'autre !

CITOYENNETÉ DE L'UNION ET SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE*

Prof. Ferdinand Wollenschläger

Faisant suite au panorama dressé par Monsieur Johannes Laitenberger, mon exposé porte sur un aspect qui occupe souvent une place centrale dans le débat autour de la citoyenneté de l'Union, à savoir ses conséquences controversées sur les systèmes de prestations sociales nationaux. Récemment encore, le quotidien allemand *Frankfurter allgemeine Zeitung* (FAZ) titrait dans un esprit critique : « L'État social attire les étrangers communautaires¹. »

Mais de quoi parlons-nous ici ? Faut-il, par exemple, accorder l'aide sociale à une citoyenne de l'UE sans emploi qui se rend en Allemagne sans intention d'y travailler ? Cela change-t-il quelque chose si cette personne entre sur le territoire allemand afin d'y trouver un emploi ? Et qu'en est-il de l'étudiant qui, dans un premier temps, finance ses études en faisant des petits boulots, mais qui, en dernière année de son cursus, sollicite des prestations sociales afin de se concentrer sur ses examens ?

Avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht (1993) qui a institué la citoyenneté de l'Union, il aurait été relativement simple de répondre à ces questions. Au sein de la Communauté économique européenne, la libre circulation constituait avant tout un outil d'intégration du marché. Aussi se limitait-

elle essentiellement, en dépit d'un certain nombre d'imprécisions, aux personnes actives. De plus, elle n'impliquait aucune égalité de traitement concernant l'accès à l'aide sociale².

Mais l'institution de la citoyenneté de l'Union et d'un droit général à la libre circulation qui n'est plus liée à l'exercice d'une activité rémunérée (art. 21 TFUE) a tout changé. La citoyenneté de l'Union et son interprétation dynamique par la Cour de justice européenne à partir de la fin des années 1990 ont entraîné une ouverture (restreinte) des systèmes de prestations sociales aux étrangers communautaires inactifs³.

Comment la CJUE a-t-elle justifié son interprétation ? Prenons l'exemple de l'étudiant que j'ai mentionné dans mon introduction⁴. Soucieux de se concentrer sur son examen de fin d'études et ne pouvant donc plus se financer grâce à des petits boulots, Rudy Grzelczyk a demandé une aide sociale. L'application à la lettre du droit dérivé⁵ qui, à l'époque, soumettait le droit de séjour des inactifs à la condition de disposer de ressources suffisantes, aurait déjà entraîné le refus de sa requête – sans parler du fait que le droit dérivé ne comprenait aucun droit à l'égalité de traitement des inactifs en matière de prestations sociales.

Or, suite à l'institution de la citoyenneté de l'Union, il est apparu que les conditions de séjour du droit dérivé constituaient une entrave au droit général à la libre circulation qui prévaut. Soumettant ces conditions au principe de proportionnalité, la CJUE a donc estimé que le refus du droit de séjour était injustifié au regard des circonstances particulières⁶. En outre, Monsieur Grzelczyk se trouvait désormais dans le champ d'application des traités du fait de la protection du droit de séjour par le droit de l'Union. Aussi la CJUE a-t-elle approuvé le droit à l'égalité de traitement en matière d'aide sociale en invoquant le principe général de non-discrimination⁷.

Contrairement à ce que certains ont affirmé, ce développement de la dimension sociale de la citoyenneté de l'Union par la CJUE ne marque pas la « fin de la jurisprudence rationnelle⁸. » En réalité, il est tout à fait viable d'un point de vue du dogme juridique⁹. Si le temps imparti aujourd'hui ne me permet pas d'aborder cet aspect plus en détail, j'aimerais souligner un point essentiel pour la situation juridique actuelle.

Visant principalement la CJUE, la critique adressée au développement de la dimension sociale de la citoyenneté de l'Union néglige le fait que par la directive sur la libre circulation¹⁰ entrée en vigueur en 2004, le législateur de l'Union n'a pas seulement codifié la jurisprudence, mais il est en partie allé au-delà -, et ce, en dépit de toutes les critiques des États membres, ses colégislateurs. Ce faisant, il lui a donné une légitimation démocratique.

Permettez-moi de vous résumer la situation juridique actuelle. En matière de droit de séjour et de droit à l'égalité de traitement pour les inactifs, la directive différencie en fonction de la durée du séjour :

1. Il est possible d'effectuer un séjour d'un maximum de trois mois sans remplir la condition de disposer de ressources suffisantes (art. 6) ; en contrepartie, l'égalité d'accès à l'aide sociale est exclue dans l'État d'accueil (art 24, al 2).
2. Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période de cinq ans sur le territoire de l'État membre obtiennent un droit de séjour permanent. Il s'agit là d'une innovation fondamentale de cette directive. Ce droit, qui n'est pas non plus soumis à des conditions économiques, est associé à un vaste droit à l'égalité de traitement (art 16-17, 24). À cet égard, le considérant 17 constate : « La jouissance d'un séjour permanent pour les citoyens de l'Union qui ont choisi de s'installer durablement dans l'État membre d'accueil renforcerait le sentiment de citoyenneté de l'Union et est un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union. Il convient dès lors de prévoir un droit de séjour permanent pour tous les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil, conformément aux conditions fixées par la présente directive, au cours d'une période continue de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement. »
3. Pour les séjours d'une durée intermédiaire, à savoir de plus de trois mois et de moins de cinq ans, la directive pose une difficulté qui n'a pas été résolue jusqu'ici. D'un côté, elle exige des ressources suffisantes afin d'éviter une migration d'abord motivée par le bénéfice d'une protection sociale et ainsi, de protéger les systèmes de presta-

tions sociales des États d'accueil (art. 7, al. 1, lit. b et c). D'un autre côté, une personne sans activité lucrative qui ne remplit pas cette condition ne perd pas nécessairement son droit de séjour ni à l'égalité de traitement (art. 14, al. 3)¹¹. Au contraire, il convient ici de considérer les choses au cas par cas, en prenant en compte, notamment, le montant et la durée du recours à des prestations sociales, la durée du séjour effectué jusque-là et les circonstances individuelles¹². Ainsi, la directive codifie non seulement le principe de proportionnalité élaboré par la jurisprudence de la CJUE, mais aussi l'incertitude juridique induite par ce principe. Contrairement à l'avis de certains, l'arrêt du 11.11.2014 rendu dans l'affaire *Dano*¹³ ne s'oppose pas à cette réserve de proportionnalité. Elle le passe sous silence : bien que justifiable d'un point de vue politique, alors que le débat autour du Brexit battait son plein, cette omission apparaît contestable du point de vue de la méthode, mais aussi de possibles erreurs d'interprétation qu'elle suscite. En fin de compte, ce silence n'a pas porté à conséquence dans la mesure où le refus de l'égalité d'accès à l'aide sociale n'est pas disproportionné si la personne est entrée sur le territoire dans le seul objectif de bénéficier de l'aide sociale sans intention de travailler. Du reste, un certain nombre de décisions antérieures¹⁴ et ultérieures¹⁵, mais surtout la directive sur la libre circulation et sa réserve de proportionnalité¹⁶ ne permettent pas d'interpréter cet arrêt comme un tournant dans la jurisprudence ni comme un refus général d'ouverture (restreinte) des systèmes de prestations sociales aux étrangers communautaires inactifs.

Néanmoins, l'affaire *Dano* met en évidence que l'exigence de ressources suffisantes est la règle, cette condition n'étant relativisée pour des raisons de proportionnalité qu'à titre exceptionnel. On retrouve ainsi cet arrêt dans toute une série de décisions plus récentes qui consolident la dimension sociale de la citoyenneté de l'Union.¹⁷ En effet, la CJUE renonce à mettre en question les conditions claires et proportionnées de la directive relative au droit de séjour. Dans l'affaire *Alimanovic*, elle a confirmé que les personnes ayant perdu leur emploi doivent avoir travaillé au moins un an pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale pendant plus de six mois après la fin de leur activité. Dans l'affaire *García-Nieto*, elle a également confirmé que les personnes sans activité rémunérée ne pouvaient pas bénéficier de l'aide sociale durant les trois premiers mois de leur séjour¹⁹. On peut difficilement qualifier ces réglementations de disproportionnées.

Assurément, la consolidation atteint ses limites lorsque la directive elle-même contient des prescriptions ambivalentes, en particulier concernant la situation juridique sociale et du séjour des inactifs ayant effectué un séjour d'une durée de trois mois à cinq ans (dans ce cas, il n'est pas possible de les expulser automatiquement à supposer qu'ils ne remplissent pas la condition de ressources suffisantes). De même, il n'est pas possible d'exclure catégoriquement et durablement de l'aide sociale les personnes à la recherche d'un premier emploi sans procéder à un examen à la lumière du droit primaire dans la mesure où cette exclusion pose problème au regard de la situation juridique des autres inactifs²⁰.

En conclusion, on pourra retenir que la citoyenneté de l'Union a certes entraîné une ouverture des systèmes de prestations sociales aux étrangers communautaires inactifs, mais qu'elle est restreinte en raison des critères fondamentaux d'indépendance économique. D'un point de vue politico-juridique, on peut critiquer le fait que le statut juridique des inactifs demeure bien en deçà de celui des actifs et que le régime de libre circulation continue à faire une distinction entre actif et inactif. Or, ceci ne répond ni aux dispositions du droit primaire ni à celles du droit dérivé et reflète donc de lege lata le degré d'intégration dans un domaine politiquement sensible²¹.

Au reste, le débat autour du Brexit a montré que le statut juridique des actifs commençait à faire l'objet de contestations. Dès les prémices de l'intégration européenne, les acteurs du marché ont bénéficié d'un droit de séjour indépendant de toute condition économique et surtout d'un accès aux prestations sociales sans critère de durée de séjour minimale. Aussi peuvent-ils prétendre à toutes les prestations sociales octroyées aux nationaux dès leur premier jour de travail. La notion d'employé incluant également le statut très large de travailleur à faible revenu, ces prestations comprennent un complément au salaire afin, le cas échéant, d'atteindre le niveau de l'aide sociale fixé dans le pays de résidence (en Allemagne, il s'agit de la prime d'activité Hartz IV)²². L'accord qui avait été proposé à la Grande-Bretagne afin d'éviter le Brexit prévoyait des périodes de carence avant de bénéficier d'une prestation sociale, problématiques au regard du droit primaire et de la jurisprudence de la CJUE. Ceci dit, cette dernière n'a pas eu à actualiser ni à réévaluer cet acquis dans la mesure où l'accord n'a pas abouti. Il pourrait en aller autrement d'un autre sujet prêtant à discussion actuellement, à savoir l'ajustement

des allocations familiales en fonction du niveau de vie du pays de résidence de l'enfant²³.

** La forme de l'exposé a été conservée. Les références sont réduites à leur strict minimum. Pour approfondir la question et des références complémentaires, cf. : F. Wollenschläger, Grundfreiheit ohne Markt, Tübingen 2007 (réimpression 2017) ; Idem, « Die Unionsbürgerschaft und ihre Dynamik für den Integrationsprozess jenseits des Marktes », in: ZEuS 2009, p. 1 ; Idem, « A new Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for shifting the Economic Paradigm of European Integration », in: European Law Journal (ELJ) 17 (2011), p. 1 ; Idem, « The judiciary, the legislature and the Evolution of Union citizenship », in: P. Syrpis (dir.), The Judiciary, the legislature and the EU Internal Market, Cambridge 2012, p. 302 ; Idem, « Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft », in: A. Hatje/P.-C. Müller-Graff (dir.), Enzyklopädie Europarecht, vol. 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2014, § 8 ; Idem, « Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des CJUE in der Rs. Dano vom 11.11.2014 », in: NVwZ 2014, p. 1628 ; Idem, « Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era », in: D. Thym (dir.), Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU, Londres 2017, p. 171, en détail.*

- 1] FAZ du 10.10.2017, «Der Sozialstaat lockt EU-Ausländer an.», p. 17.
- 2] Pour plus de détails sur cette question, cf. F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (réimpression 2017), p. 19sq.
- 3] Pour plus de détails sur cette question, cf. F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (réimpression 2017), p. 126sq.
- 4] CJUE, arrêt du 20.9.2001, affaire C-184/99, rec. 2001, I-6193 – Grzelczyk.
- 5] Directive 93/96/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants (JO L 317 du 18.12.1993, p. 59).
- 6] Cf. en premier lieu CJUE, arrêt du 17.9.2002, affaire C-413/99, rec. 2002, I-7091, point 90sq. – Baumbast et R. En dépit d'un certain nombre de différences dans la déduction dogmatique, il aboutit à un résultat relativement similaire à celui de l'arrêt du 20.9.2001, affaire C-184/99, rec. 2001, I-6193, point 37sq. – Grzelczyk. S'appuyant sur le principe de solidarité financière entre les États membres prévu par la directive, la CJUE a procédé ici à une réduction téléologique des conditions de séjour, mais pas à un examen de la proportionnalité. Pour plus de détails sur l'évolution de la jurisprudence, cf. F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (réimpression 2017), p. 164sq.
- 7] CJUE, arrêt du 20.9.2001, affaire C-184/99, rec. 2001, I-6193, point 27sq. – Grzelczyk. Pour plus de détails sur la généralisation du principe général de non-discrimination et de ses limites, cf. F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (réimpression 2017), p. 197sq.
- 8] K. Hailbronner, « Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH? », in: NJW 2004, p. 2185.
- 9] À ce propos, cf. également F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (réimpression 2017), p. 126sq., 197sq.
- 10] 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 du 30.4.2004, p. 77, modifiée par le règlement [CE] no 492/2011, JO L 141 du 27.5.2011, p. 1).
- 11] La formulation choisie dans la version anglaise relativise quelque peu cette condition : « [Union citizen must] have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence ». L'italique n'est pas dans la version originale. (NDT : de même dans la version française officielle « [Le citoyen de l'Union doit] dispos[er] pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour [...] »). Or, la version allemande formule les choses de façon plus stricte : « [Der Unionsbürger muss] für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfü[en], so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen ». (« Le citoyen de l'Union doit] dispos[er] pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas recourir aux prestations sociales de l'État membre d'accueil au cours de son séjour (...) ».)
- 12] Paramètres du considérant 16, Directive 2004/38/CE : « Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'as-

- sistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement.(...)»
- 13] CJUE, arrêt du 11.11.2014, affaire C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 – Dano.
 - 14] Cf. juste avant l'affaire Dano, l'arrêt du 19.3.2013 dans l'affaire C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565 – Brey.
 - 15] Cf. CJUE, arrêt du 15.9.2015, affaire C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, point 52 – Alimanovic ; arrêt du 25.2.2016, affaire C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, point 46 – García-Nieto.
 - 16] Pour de plus amples détails sur cette question, cf. F. Wollenschläger, « Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger ? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des CJUE in der Rs. Dano du 11.11.2014 », in: NVwZ 2014, p. 1628 ; Idem, « Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era », in: D. Thym (dir.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Londres 2017, p. 171 (179sq.), en détail. Pour autant en faveur d'une approche restrictive : N. Nic Shuibhne, « Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship », CML Rev 52 (2015), p. 889 (913-4.) ; D. Thym, « Anmerkung », NJW 2017, p. 3061 (3061).
 - 17] À propos de cette évolution, cf. F. Wollenschläger, 'Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era', in: D. Thym (dir.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Londtrd 2017, p. 171, en détail.
 - 18] CJUE, arrêt du 15.9.2015, affaire C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, point 59sq. – Alimanovic.
 - 19] CJUE, arrêt du 25.2.2016, affaire C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114, point 45sq. – García-Nieto.
 - 20] Sur cette question, cf. F. Wollenschläger, « Consolidating Union Citizenship: Residence and Solidarity Rights for Jobseekers and the Economically Inactive in the post-Dano era », in: D. Thym (dir.), *Questioning EU Citizenship: Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Londres 2017, p. 171 (186-7), en détail.
 - 21] Cf. également F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (réimpression 2017), p. 343sq.
 - 22] F. Wollenschläger, *Grundfreiheit ohne Markt*, Tübingen 2007 (éimpression 2017), p. 27sq. ; Idem, « Keine Sozialleistungen für nichterwerbstätige Unionsbürger? Zur begrenzten Tragweite des Urteils des EuGH in der Rs. Dano vom 11.11.2014 », in: NVwZ 2014, p. 1628 (1631-2).
 - 23] Sur ce point, cf. F. Wollenschläger, « Freizügigkeit, Sozialleistungen und Brexit – hält der Deal? », in: EuZW 2016, p. 241.

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE SUR LA SIGNIFICATION DE LA CITOYENNETÉ DE L'UNION POUR LE DROIT DE SÉJOUR¹

Prof. Maria Berger

Mesdames et Messieurs,

Je souhaite vous présenter les aspects de notre jurisprudence sur la citoyenneté de l'Union qui n'ont pas de lien direct avec l'accès aux prestations sociales, mais concernent par contre bel et bien au droit de séjour des citoyens de l'Union.

Bases du droit primaire et du droit dérivé

Afin d'ordonner la jurisprudence, il est important de souligner la distinction entre deux situations fondamentales. Premièrement, la situation dans laquelle un citoyen de l'Union fait usage de son droit de libre circulation ; dans ce cas, les articles 21² et 45³ du TFUE forment le socle juridique du droit primaire et, pour le droit dérivé, c'est la directive sur la libre circulation 2004/38, aussi appelée directive relative au droit des citoyens de l'Union, qui joue ce rôle. Deuxièmement, lorsqu'il est question de citoyens de l'Union qui ne font pas usage de leur droit de libre circulation, restent dans leur pays d'origine et émettent des revendications à l'égard de leur État membre d'origine, c'est alors l'art. 20 al. 1 du TFUE⁴ qui s'applique. Dans ce dernier cas,

aucun droit dérivé ne s'applique (malheureusement). La Cour de justice doit obligatoirement faire appel aux dispositions de droit primaire.

Remarques de principe de la Cour de justice de l'Union européenne

Nous présentons ci-dessous plusieurs remarques de principe de la Cour de justice qui sont pertinentes pour les questions liées au droit de séjour. Commençons par la remarque récurrente selon laquelle le statut de citoyen de l'Union est destiné à servir de statut fondamental des ressortissants des États membres, à laquelle on associe souvent le principe que chaque citoyen de l'Union peut faire appel à l'interdiction de discrimination dans toutes les situations qui touchent au domaine d'application des traités. La décision rendue dans l'affaire *Dano* constitue déjà une première restriction en la matière⁵. En effet, l'art. 24 al. 1 de la directive sur la libre circulation a été interprété dans un sens qui limite l'égalité de traitement aux ressortissants de l'Union auxquels la directive octroie un droit de séjour⁶. Ce droit de séjour ne s'applique donc pas aux ressortissants inactifs de l'Union, qui ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants pour subvenir à leurs besoins ainsi qu'à ceux des membres de leur famille.

D'autre part, la jurisprudence constante joue, dans la pratique, un rôle très important pour ce qui est du droit de séjour. En effet, elle implique que le droit de séjour des citoyens de l'Union découle directement du droit de l'Union et non d'une confirmation par une autorité. Un certificat de libre circulation, comme il en a existé en Allemagne, peut tout au plus avoir un effet déclaratif, mais jamais un effet constitutif de l'existence d'une citoyenneté de l'Union. Cela vaut aussi pour le cas inverse : il est possible de ne disposer d'aucun droit de séjour dans un État membre tout en détenant un certificat de libre circulation ou tout autre certificat similaire⁷.

Un autre fait important pour ordonner correctement notre jurisprudence est que la directive 2004/38 connaît des situations dans lesquelles il existe bien un droit de séjour, mais aucun droit de revendication de prestations sociales⁸.

Citoyens de l'Union et membres de la famille ressortissants d'États tiers

Nous présentons ci-dessous plusieurs extraits d'une jurisprudence très riche touchant à la question du « Droit de séjour de citoyens d'États tiers dérivés du droit des citoyens de l'Union. »

Dans le cas de l'affaire *Singh*, une citoyenne lettone s'est mariée en Irlande avec un citoyen d'un pays tiers. La citoyenne de l'État letton, et donc de l'Union, est retournée dans son État d'origine et y a introduit une demande de divorce. La question se pose de savoir si, aux termes de la directive, le citoyen d'un État tiers non encore divorcé et résidant encore au sein de l'Union conserve un droit de séjour en Irlande ou non. La Cour de justice de l'Union européenne a statué que ce n'était pas le cas et a conclu que le divorce doit être prononcé dans l'État membre d'accueil pour que le droit de séjour du citoyen d'un État tiers divorcé soit préservé⁹.

Dans une autre affaire¹⁰, il est question de deux citoyens néerlandais travaillant tous deux à un degré divers en Belgique. Nous sommes donc dans une situation de libre circulation. La surveillance des enfants ne peut pas être prise en charge par un(e) citoyen(ne) de l'Union, mais seulement par des citoyennes d'États tiers, ici par les belles-mères. La question se pose donc de savoir si ces personnes ont un droit de séjour, car le travailleur ne peut exercer son droit de libre circulation du citoyen de l'Union que si elles se chargent des enfants. La CJUE a répondu par l'affirmative au motif que le refus d'un droit de séjour à ces citoyennes d'États tiers aurait pu avoir un effet dissuasif sur l'exercice du droit de libre circulation des travailleurs.

Évoquons maintenant un exemple marquant pour le deuxième type de cas. Cette fois, le citoyen de l'Union n'exerce pas son droit de libre circulation, et la question du droit de séjour pour les citoyens d'États tiers se pose malgré tout en relation avec ce citoyen de l'Union. Cette première affaire, à propos de laquelle les chercheurs ont affirmé que la CJUE a traversé le Rubicon, car c'était la première fois que la libre circulation n'est pas considérée comme une condition préalable, était l'affaire *Ruiz Zambrano*¹¹. Dans cet exemple belge, les enfants de deux parents colombiens ont obtenu la citoyenneté belge conformément au droit belge de l'époque. Ils sont donc citoyens de l'Union. Le père colombien a été

frappé d'un ordre de quitter le territoire ainsi que d'une interdiction d'accès au marché du travail. Si les parents avaient été obligés de quitter le pays, et que les enfants, encore très jeunes, avaient ainsi été forcés à quitter la Belgique, et donc l'Union, avec leurs parents, une atteinte aurait été portée au cœur des droits octroyés par la citoyenneté de l'Union à ces deux enfants. De là a été dérivé un droit de séjour en faveur du père et son accès au marché du travail.

Dans cette affaire, la dépendance de l'enfant à un citoyen d'un État tiers ou aux deux parents en tant que ressortissants d'un État tiers est indiscutable. Il existe également des cas où l'un des parents possède la citoyenneté de l'Union et l'autre celle d'un État tiers. L'affaire *Chavez Vilchez* contient plusieurs de ces scénarios. Ces cas se distinguent en substance par le fait que les ressortissantes d'États tiers ont des enfants avec des citoyens néerlandais. Les autorités néerlandaises ont émis des ordres d'expulsion à l'encontre des mères, citoyennes d'États tiers. Ici, la CJUE devait déterminer si les jeunes citoyens de l'Union devaient quitter le pays, car ils doivent suivre leurs mères, ou si les pères néerlandais peuvent les prendre en charge. La CJUE a développé différents critères facilitant la prise de décision en cas de familles mixtes. En tout état de cause, il est nécessaire d'effectuer un examen individuel du cas d'espèce par les tribunaux nationaux¹².

Fin du droit de séjour de citoyens de l'Union

Nous en venons à la question de savoir quand le droit de séjour des citoyens de l'Union prend fin. Après 5 ans de droit de séjour permanent, une expulsion n'est possible que pour motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique. Après 10 ans, elle n'est envisageable que pour des raisons impérieuses de sécurité publique. En outre, divers autres critères doivent également être pris en compte¹³. Dans le cadre de ces dispositions, une jurisprudence relativement riche concernant les notions de sécurité publique et d'ordre public a été établie.

Dans ce contexte, l'affaire *Tsakouridis* est particulièrement intéressante. Un citoyen grec né et élevé en Allemagne commet des délits et fait l'objet d'une décision d'expulsion en direction de la Grèce. Les formes graves de trafic organisé de stupéfiants ont été catégorisées par la CJUE comme étant couvertes par la notion de sécurité publique. Cependant, dans ce

cas-ci également, il est nécessaire d'effectuer un examen individuel du cas d'espèce¹⁴.

Citoyenneté de l'Union et droit pénal

La citoyenneté de l'Union peut également être impliquée dans le cadre du droit pénal et de la question du traitement des mandats d'arrêt européens. Un scénario très intéressant nous est parvenu de Lettonie avec l'affaire *Petruhin*. Le système juridique letton, tout comme de nombreux autres systèmes juridiques de nos États membres, prévoit qu'il ne peut engager de poursuites pénales qu'à l'encontre de ses propres citoyens¹⁵. Dans l'affaire qui nous occupe, un citoyen estonien séjourne en Lettonie et aurait dû en être extradé vers un État tiers. Il s'agit d'une situation qui n'est pas régie par la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen. La question se pose donc de savoir si le citoyen estonien se trouvant en Lettonie doit être traité comme un citoyen letton dans le cadre de l'extradition vers un État tiers, puisque, en tant que citoyen de l'Union, il a droit au même traitement qu'un citoyen letton. La Cour de justice a répondu par l'affirmative et a également constaté que son extradition vers un pays tiers représenterait une restriction de son droit de libre circulation. En principe, une différenciation du traitement entre les citoyens de son propre État et les autres citoyens de l'Union en vue de poursuites pénales est justifiée. Cependant, dans un tel scénario, il serait également possible de prendre des mesures bien moins restrictives. Il est notamment possible de mettre à profit les options disponibles en matière d'échange d'informations entre les États membres, et la Lettonie doit proposer à l'Estonie d'émettre un mandat d'arrêt européen et d'effectuer les poursuites pénales à l'encontre de son citoyen dans son propre pays. Dans une autre affaire, il est question d'une extradition déjà effectuée vers un État tiers et de la responsabilité étatique qui en découle¹⁶.

L'avenir de la citoyenneté de l'Union

Concluons par plusieurs remarques d'ordre général sur la citoyenneté de l'Union. Il revient uniquement aux États membres de déterminer qui peut devenir citoyen de l'Union. Ils déterminent eux-mêmes leur propre politique de naturalisation en fonction du *jus sanguinis* (droit du sang) et du *jus soli* (droit du sol), mais aussi, de plus en plus, en fonction du *jus pecuniae* (droit de l'argent). Les États membres déterminent qui reçoit la citoyenneté de l'Union. En cas de déchéance de citoyenneté de l'Union,

les États de l'Union sont également largement autonomes. Notre jurisprudence ne connaît qu'une légère restriction de cette autonomie¹⁷. Dans le cadre du droit de séjour, on dispose du concept de sécurité nationale et d'ordre public, qui est certes soumis à des contrôles juridictionnels de la CJUE, mais qui reste malgré tout en grande partie déterminé par les États membres. Ainsi, ces derniers peuvent définir eux-mêmes ce qu'ils entendent par sécurité et ordre publics. En outre, il n'existe pas vraiment de référence unique à ce sujet au niveau du droit de l'Union. Cela provoque des situations paradoxales, par ex. lorsque la Grande-Bretagne émet une interdiction d'entrer sur son territoire à l'encontre d'un citoyen franco-algérien qui ne peut pas entrer sur le territoire britannique parce qu'il est suspecté d'appartenir à un groupe terroriste, alors qu'il peut séjourner en France. Le problème est-il ainsi résolu ? Cette personne ne peut-elle représenter un danger à partir de la France également ? Ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres qui illustre combien il est de plus en plus difficile de gérer la notion de sécurité et d'ordre publics considérée d'un point de vue purement national. De la même manière, il est de plus en plus difficile de séparer les notions les unes des autres : qu'est-ce qui concerne encore l'ordre public et qu'est-ce qui touche déjà à la sécurité publique ? Que sont des raisons simples, que sont des raisons graves, que sont des raisons impérieuses ?

Du point de vue de la politique juridique, il est difficile d'imaginer, à court terme, un consensus sur une conception commune du concept d'ordre et de sécurité publics (un « ordre public » européen)¹⁸. Au niveau de la jurisprudence, le principe de la coopération loyale (article 4 alinéa 3 TFUE) pourrait servir à faire émerger des points de vue solidaires entre les États membres et à lutter contre l'application du principe de saint Florian. Je ne sais pas si l'on utilise aussi cette expression en Allemagne – je suis originaire de la région où, dit-on, saint Florian vivait autrefois –, mais chez moi, nous avons coutume de formuler ce principe comme suit : « Saint Florian, épargne ma maison, brûle plutôt celle du voisin. » Et c'est fondamentalement ainsi que fonctionne le principe d'ordre et sécurité publics entendu d'un point de vue purement national.

Une deuxième approche à partir de laquelle il serait possible de forger un « ordre public » européen serait celle des « eurocrimes » tels qu'ils sont énumérés à l'article 83 alinéa 1 du TFUE.

Merci pour votre attention !

- 1] *Transcription de la conférence avec notes de bas de page insérées ultérieurement.*
- 2] *Art. 21 al. 1 TFUE : « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. »*
- 3] *Art. 45 TFUE al. 1 : « La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union. » Al. 2 : « Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. »*
- 4] *Art. 20 TFUE al. 1 : « Il est institué une citoyenneté de l'Union... » Al. 2 : « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres... »*
- 5] *Le statut de citoyen de l'Union est destiné à servir de statut fondamental des ressortissants des États membres (Dano, C-333/13, point 58). Chaque citoyen de l'Union peut faire appel à l'interdiction de discrimination dans toutes les situations qui touchent au domaine d'application des traités (Dano, C-333/13, point 59).*
- 6] *Dano, C-333/13, point 72.*
- 7] *Dias, C-325/09.*
- 8] *Dans les trois premiers mois, recherche de travail en fonction des activités professionnelles déjà exercées (Alimanovic, C-67/14, point 57sq., Garcia-Nieto, C-299/14, point 42).*
- 9] *Singh, C-218/14, point 59sq., Secretary of State, C-115/15, point 40sq.*
- 10] *Ici, l'art. 45 TFUE doit être interprété comme conférant un droit de séjour dérivé à un citoyen d'un État tiers dont un membre de la famille est citoyen de l'Union si ce dernier vit dans l'État membre dont il est citoyen, mais se rend régulièrement dans un autre État membre pour travailler, et pour autant que le refus de ce droit de séjour ait pour conséquence un effet dissuasif à l'égard de l'exercice du droit de libre circulation (cf., C-457/12, point 46).*
- 11] *L'article 20 TFUE s'oppose aux mesures nationales ayant pour effet l'impossibilité, pour les citoyens de l'Union, de jouir du cœur des droits que leur octroie leur statut de citoyens de l'Union. C'est le cas lorsqu'un ressortissant d'un État tiers responsable de la subsistance de ses enfants mineurs se voit refuser un droit de séjour et un titre de travail dans l'État membre de résidence dont ses enfants mineurs sont citoyens. Les enfants disposant d'une citoyenneté de l'Union seraient alors forcés de quitter le territoire de l'Union (Ruiz Zambrano, C-34/09, point 42sq.).*
- 12] *Pour la prise de décisions en cas de famille mixte, notamment : examen individuel du cas d'espèce pour déterminer qui prend véritablement en charge les enfants ; rapport de dépendance de l'enfant au parent ressortissant d'un État tiers ; aptitude du parent citoyen de l'Union à assumer seul la charge de son enfant (Chavez Vilchez, C-133/15, point 68 sq.).*
- 13] *Directive 2004/38 : il faut prendre en compte la durée du séjour, l'âge, l'état de santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle, les liens avec l'État d'origine.*
- 14] *L'utilisation de l'expression « raisons impérieuses de sécurité publique » suppose non seulement un comportement préjudiciable à la sécurité publique, mais le préjudice porté doit également atteindre un niveau de gravité particulièrement important ; la notion de sécurité publique comprend la sécurité interne et extérieure d'un État membre, c'est-à-dire le bon fonctionnement des institutions de l'État et de ses plus importants services publics, la survie de la*

population ou le risque d'une perturbation grave des relations extérieures. Examen individuel du cas d'espèce : la personne doit représenter un danger réel et actuel. Les chances de resocialisation et autres circonstances du cas d'espèce doivent également être prises en compte (Tsakouridis, C-145/09, point 41 sq.).

15| *Affaire Petruhin, C-182/15.*

16| *Affaire Piscioti, C-191/16.*

17| *Affaire Rottmann, C-135/08.*

ALLOCUTION DE BIENVENUE AU « DINNER SPEECH »

Thomas Köhler

Mesdames et Messieurs,

Puisqu'il s'agit ici déjà de la douzième édition de la Conférence sur la politique juridique de Berlin – sans oublier que d'autres conférences du même genre ont été organisées ailleurs, à Bonn, depuis bien plus longtemps –, nous pouvons, sans hésiter, parler de tradition. Nous avons pu en faire l'expérience aujourd'hui.

Par cette conférence, la fondation Konrad Adenauer ne veut pas se contenter de traiter de l'actualité récente de la politique juridique, mais, consciente de ses fonctions, elle souhaite également remplir sa mission éducative, qui vise un public large. Elle souhaite bien sûr aussi organiser des forums où science, droit, pratique et politique juridiques peuvent dialoguer.

En Europe et en Allemagne, nous sommes confrontés à deux phénomènes qui revêtent une importance fondamentale et qui, plus ou moins directement, nous ont beaucoup occupés aujourd'hui et continueront de le faire à l'avenir. Le premier consiste en une montée des forces populistes et de la pensée populiste. Ici, je ne pense pas uniquement aux États dont les noms sont revenus très souvent aujourd'hui. Je pense plus largement aux très nombreux pays d'Europe, Allemagne com-

prise, où ces mouvements n'ont pas encore obtenu de majorité, mais où ils ont par contre déjà bel et bien remporté des succès d'estime. Le deuxième phénomène concerne le scepticisme très répandu à l'égard de la manière dont nous organisons et vivons l'Europe. Ce scepticisme ne touche pas tant aux objectifs et aux idées mêmes de l'Europe qu'à la manière dont la pratiquons au quotidien. Nous devons réfléchir à la réalité de ces phénomènes et les affronter.

Dans le discours politique allemand actuel, les références aux principes et processus fondamentaux de l'État de droit se font sensiblement plus rares qu'il y a quelques années, voire quelques décennies. Pour citer un exemple actuel et un symptôme particulièrement alarmant de ce phénomène : dans le cadre de la dernière campagne législative (Bundestag) allemande, les grands programmes télévisés ont tenté de créer une proximité avec les citoyens en présentant aux leaders politiques des destins individuels qu'on leur demandait de régler, en passant donc outre les procédures administratives et les principes du droit.

Nous l'avons par exemple vécu lors du duel télévisé allemand entre les deux grands candidats ainsi que lors de diverses réunions publiques. C'est là une tendance que nous devons considérer d'un œil critique, car ce type de « phénomène exacerbé de pétition » n'est précisément pas à même de faire ressortir la valeur spécifique de la primauté du droit. Bien au contraire, il montre, et c'est également l'avis de la Fondation, que la mission éducative que j'évoquais dans mon introduction ne peut plus se résumer à l'exportation des principes de l'État de droit dans le monde entier, mais doit aussi, de plus en plus, se concentrer de nouveau sur le territoire national.

Il est essentiel de penser en termes de principes fondamentaux de l'État de droit, car les populistes ont beau jeu lorsque prévaut, au sein de la population, l'opinion erronée selon laquelle le système juridique sert essentiellement à légitimer a posteriori des décisions politiques ou entrepreneuriales prises dans une large mesure en toute liberté. À titre d'exemple, je me contenterai ici d'évoquer la discussion autour du traitement juridique de la crise financière de 2008 et de la question de la responsabilité de cette crise en Europe et aux États-Unis. Par ailleurs, des sondages allemands nous apprennent que la population a une grande confiance en la justice, mais pense conjointement que ceux qui ont de

l'argent, du pouvoir et de l'influence s'en sortiront mieux devant les tribunaux. Cette évolution de la situation est dangereuse, et nous devons la contrecarrer.

À l'inverse, une action irréprochable de la politique juridique ainsi qu'une argumentation rigoureuse, également envers l'opinion publique, peuvent contribuer à endiguer les mouvances populistes en Allemagne et en Europe. C'est pourquoi il est également vital que nous ne restions pas entre nous, mais que nous essayions aussi, et vous le faites déjà toutes et tous, de porter nos arguments sur la scène publique. C'est pourquoi il s'agit aussi de trouver un équilibre subtil entre les jugements judiciaires de la Cour de justice de l'Union européenne et ceux de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, également en ce qui concerne les décisions encore en suspens relatives à l'action de la Banque centrale européenne.

Aujourd'hui, nous en avons déjà beaucoup appris sur les thèmes de l'ouverture au dialogue et de la lutte argumentative. Je n'ai pas besoin de développer plus avant ici, car nous pouvons constater que nous sommes déjà sur la bonne voie. Sur ces questions également, je crois qu'il est important de faire ressortir et d'exposer de manière satisfaisante les principes fondamentaux et les justifications des décisions juridiques pour un public plus large.

En effet, une argumentation aisément intelligible pour les profanes intéressés, méthodique et reposant sur le droit est plus cruciale que jamais à une époque où certaines parties de la population ont déjà de toute façon un sentiment de perte de contrôle ; à une époque où diverses théories grossières du complot ont un retentissement dans certains pans de la population ; à une époque où, à tort, certains pans de la population ne perçoivent plus les décisions politiques et juridiques que comme des mises en scène.

Pour toutes ces raisons, je me réjouis par avance d'écouter le discours du président Lenaerts, qui, à n'en pas douter, évoquera longuement la question de savoir comment continuer à animer la mission essentielle de la Cour de justice de l'Union européenne, telle qu'elle est définie dans les traités, c'est-à-dire la mission du « respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités ». Je vous ai emprunté cette formulation, « continuer à animer ». J'espère que vous ne m'en tiendrez pas rigueur.

Grâce à vos communications, nous avons pu, aujourd'hui, constater avec quelle énergie vous accomplissez votre mission, et nous nous réjouissons d'assister à un nouvel exposé plus long.

L'action de la Cour de justice de l'Union européenne ne revêt pas uniquement une importance cruciale pour l'évolution du droit en Europe. Elle peut aussi jouer un rôle central dans l'acceptation de l'Union européenne par ses citoyens.

En effet, les citoyens doivent pouvoir attendre de la politique un respect des traités et des règles. Ils doivent par ailleurs pouvoir attendre de la politique qu'elle trouve dans les traités existants des solutions aux problèmes qui mettent les États-nations à rude épreuve, par exemple ceux de la politique des réfugiés. Et même si une extension des traités est irréaliste pour le moment, nous devons aussi œuvrer, au sein des traités existants, à une Union européenne plus performante.

Enfin, je souhaite remercier tous les intervenants, modérateurs et participants à la Conférence pour les discussions passionnantes et approfondies menées dans le cadre des deux panels de cet après-midi. Je pense que nous avons tous entendu des idées intéressantes lors des débats de cette journée.

Nous aurons encore l'occasion d'approfondir ce sujet ainsi que les réflexions de M. le Professeur Lenaerts lors de notre dîner commun. Sur ce, je vous souhaite à toutes et à tous une belle et enrichissante soirée !

Merci beaucoup !

DINNER SPEECH
LES VALEURS DE L'UNION
EUROPÉENNE DANS LA JURISPRU-
DENCE DE LA COUR DE JUSTICE

*Prof. Koen Lenaerts**

C'est pour moi un grand plaisir, un grand honneur, mais aussi, bien sûr, une grande responsabilité de contribuer à cet après-midi passionnant en en prononçant le discours de clôture.

Je souhaite remercier très chaleureusement les responsables de la fondation Konrad Adenauer pour m'avoir invité à cet événement, ce qui m'a beaucoup réjoui.

Cependant, il me faut avouer d'emblée que cette invitation est aussi une épée à double tranchant.

En effet, puis-je vraiment me permettre, en tant que président de la Cour de justice de l'Union européenne, de parler de la contribution de cette dernière à la résolution des défis qu'affronte aujourd'hui l'Union européenne, comme y invite le thème de la Conférence ? Et puis-je le faire sans entraîner politiquement la juridiction de l'Union européenne dans le tourbillon des grands défis de notre époque ?

Il est de mon avis que c'est possible. Je dirais même plus, il m'est possible de considérer avec objectivité cette contribution précisément en prenant du recul par rapport aux défis actuels.

Je m'explique :

Comme vous le savez toutes et tous, l'Union européenne est soumise au principe de l'attribution restreinte des compétences conformément à l'article 5 alinéas 1 et 2 du TUE. Ainsi, tout comme les autres organes de l'Union européenne, la Cour de justice est, elle aussi, tenue d'agir exclusivement dans le cadre des compétences qui lui ont été attribuées par les États membres aux termes des traités.

Conformément à l'article 19 alinéa 3 du TUE et aux conditions prévues par les traités, la Cour de justice statue a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales, b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions et c) dans les autres cas prévus par les traités.

Conformément aux grandes lignes des traditions constitutionnelles communes aux États membres, la juridiction de l'Union assume le rôle d'un *troisième pouvoir de contrôle*¹ veillant au respect du droit par l'exécutif et le législatif.

Par ailleurs, la norme d'habilitation en vigueur met en évidence une condition préalable d'une importance cruciale à toute contribution de la Cour de justice dans la résolution des défis actuels de l'Union européenne: la Cour de justice ne peut se saisir de recours, demandes ou renvois préjudiciels que s'ils sont introduits par des tiers, jamais de sa propre initiative. En tant qu'organe juridictionnel, la Cour de justice ne poursuit aucun objectif politique visant à donner forme aux valeurs de l'Union européenne.

Dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées à l'article 19 alinéa 1 ligne 2 du TUE, la Cour de justice a donc pour mission de garantir le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Le contenu de cette phrase est lourd de sens. L'obligation de veiller au respect du droit et de garantir sa protection efficace, qui excède largement ses

fonctions juridictionnelles, implique en effet également l'obligation cruciale de *garantir l'équité au sein de l'Union*². Cette équité de l'Union est sa boussole, même en cette époque de grands défis politiques.

L'ensemble de valeurs mentionnées à l'article 2 du TUE constitue les bases de référence de cette *équité* de l'Union européenne.

On peut lire dans cet article, comme vous le savez pertinemment, 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. 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. »

Cet ensemble de valeurs n'est pas un vestige des traités fondateurs. Les valeurs présentées à l'article 2 du TUE sont l'expression d'un processus d'apprentissage collectif et motivé par l'histoire des États membres et de l'Union européenne, visant à convenir d'un socle minimum commun d'homogénéité normative, entre autres dans le cadre de la création d'un marché commun³.

L'approfondissement de l'intégration européenne au-delà du secteur de l'industrie métallurgique a renforcé sensiblement l'importance de ce socle de valeurs et transposé ce dernier étape par étape dans les traités⁴. Dans ce cadre, l'insertion des principes fondamentaux de l'Union de valeurs à l'article 2 du TUE reflète, avant même la mention des objectifs de l'Union européenne à l'article 3 du TUE, la métamorphose de l'Union qui tend à devenir une communauté de valeurs créatrice d'identité tant en son sein que vis-à-vis de l'étranger⁵.

En ce sens, l'article 2 du TUE exprime les positions fondamentales convenues par les États membres de la Communauté européenne. À la lumière des défis actuels, tout particulièrement, ces positions fondamentales servent de normes de référence juridiquement contraignantes pour la réaffirmation commune de l'Union européenne. Concrètement, la substance normative essentielle de ces positions doit permettre de faciliter la concertation entre les États membres, de garantir les principes de légitimation de l'UE et de préserver le fonctionnement de l'Union⁶.

À une époque où le volume sonore du discours sur l'avenir de l'Union européenne prend parfois le pas sur sa raison d'être, non seulement au sein des gouvernements de quelques États membres, mais aussi dans leurs sociétés civiles, les valeurs présentées à l'article 2 du TUE véhiculent leur propre substance d'européanisation. En outre, cette substance est renforcée par un rattachement continu aux valeurs nationales des États membres, également par le biais de la clause d'identité de l'article 4 alinéa 2 du TUE.

Cependant, les valeurs ancrées à l'article 2 du TUE sont nécessairement abstraites et indéfinies, c'est pourquoi leur substance normative doit être enrichie, voire tout simplement dotée, d'une teneur matérielle par l'interprétation en contexte qu'en fait la Cour de justice.

Par conséquent, la jurisprudence de la Cour de justice a particulièrement promu non seulement les différentes valeurs, mais aussi, plus globalement, encouragé la constitution d'un *ensemble de valeurs* européen⁷. Dans la suite de cet exposé, je souhaite me pencher sur le travail de la Cour de justice en m'appuyant sur les exemples de la dignité humaine, de la démocratie et de l'État de droit. Si leurs valeurs ont une substance abstraite, elles mettent de manière exemplaire en évidence le socle normatif nécessaire à la résolution des défis actuels de l'Union européenne.

Respect de la dignité humaine

Le respect de la dignité humaine est la première chose que mentionne l'article 2 alinéa 1 du TUE. Ainsi, la *dignité humaine* n'est pas citée uniquement en tant que valeur, son respect est présenté comme une injonction d'action. De ce fait, la disposition reflète la décision fondamentale de l'Union consistant à aligner la protection européenne des droits fondamentaux, au sens défini dans la Charte européenne des droits fondamentaux, sur la dignité de l'homme. Elle en fait une valeur fondamentale et consacre la personne humaine comme une fin en soi⁸.

C'est pourquoi les préjudices portés à cette disposition débouchent constamment sur des atteintes à la dignité humaine, qui est reconnue expressément comme droit fondamental inconditionnel depuis l'arrêt de la Cour de justice sur l'affaire *Pays-Bas contre Parlement et Conseil*⁹. La Cour de justice devait statuer sur la légalité de la directive sur la protec-

tion juridique des inventions dans le domaine de la biotechnologie. Les Pays-Bas étaient de l'avis que la possibilité de breveter des particules isolées du corps humain signifiait une instrumentalisation de la matière humaine vivante qui portait atteinte à la dignité humaine. Ils en exigeaient donc l'annulation. Dans son arrêt, la Cour de justice a certes confirmé la valeur fondamentale de la dignité humaine en tant que principe juridique fondamental, mais elle n'a vu en l'espèce aucune violation de la dignité humaine, car les dispositions de la directive interdisent « que le corps humain, aux différents stades de sa constitution et de son développement, puisse constituer une invention brevetable¹⁰. »

La Cour de justice a également étudié la question de la substance de la dignité humaine en tant que valeur dans l'arrêt *Omega* de 2004, particulièrement connu en Allemagne¹¹. Elle devait déterminer si le droit de l'Union s'opposait, sous la forme de la libre prestation des services et de la liberté de circulation des marchandises, à une interdiction nationale de la simulation ludique d'actes de mise à mort d'humains par armes laser dans une salle de jeu. Dans son arrêt, la Cour de justice a constaté que l'interdiction nationale en raison d'une atteinte à la dignité humaine telle que protégée par la Loi fondamentale ne pouvait pas être considérée comme une mesure portant atteinte injustifiée à la libre prestation des services, car « en interdisant uniquement la variante du jeu laser qui a pour objet de tirer sur des cibles humaines et donc de "jouer à tuer" des personnes, l'arrêté litigieux n'est pas allé au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par les autorités nationales compétentes¹². »

En outre, l'arrêt, plus récent, de la grande chambre de la Cour de justice dans l'affaire *International Stem Cell Corporation*¹³ montre que le respect de la dignité humaine constitue également une référence contraignante du droit de l'Union pour le législateur de l'Union. En l'espèce, qui concernait à nouveau l'interprétation de la directive sur la protection juridique des inventions dans le domaine de la biotechnologie. En vue de protéger l'embryon humain, la Cour de justice de l'Union européenne a attribué au législateur de l'Union la mission d'« exclure toute possibilité de brevetabilité dès lors que le respect dû à la dignité humaine pourrait en être affecté et qu'il en résulte que la notion d'"embryon humain", au sens de [...] ladite directive, doit être comprise largement¹⁴. »

Démocratie

Par ailleurs, l'article 2 du TUE consacre également la valeur fondamentale de la démocratie, qui a été qualifiée par la Cour de justice de « fondement de l'Union » dans l'arrêt *Kadi et Al Barakaat*¹⁵.

La substance particulière du principe européen de démocratie est également explicitée par le traité de Lisbonne. En effet, l'article 10 alinéa 2 du TUE conditionne expressément la démocratie représentative de l'Union européenne à une double légitimation. Aux termes de cet article, le principe de fonctionnement de la légitimation démocratique de l'exercice du pouvoir européen repose sur l'articulation entre une chaîne de légitimation issue de la citoyenneté européenne (via le Parlement européen) et une chaîne de légitimation indirecte par le biais de la citoyenneté nationale (via les parlements nationaux)¹⁶.

En conséquence, les citoyens, dans leur double rôle de citoyen d'État membre et de citoyen de l'Union, assurent le lien fonctionnel entre les décisions des différents organes de représentation politique au sein de l'Union européenne, des parlements nationaux et du Parlement européen afin de garantir le rattachement démocratique des chaînes de légitimation à chaque citoyen individualisable¹⁷.

C'est pourquoi le droit de vote est d'une importance fondamentale pour l'exercice de ce double rôle de citoyen d'un État membre et de l'Union. L'article 10 alinéa 3 du TUE octroie à toutes les citoyennes et tous les citoyens le droit de participer à la vie démocratique de l'Union.

Ce droit est principalement garanti par les élections du Parlement européen, dont les députés élus sont chargés de représenter les intérêts des citoyens de l'Union.

La privation définitive du droit de vote pour les élections du Parlement européen était l'objet de l'arrêt *Delvigne*, particulièrement important pour le lien normatif entre la citoyenneté européenne et la structure démocratique fondamentale de l'Union européenne¹⁷.

Dans cette affaire, la Cour de justice avait à répondre à la question préjudicielle suivante : un État membre peut-il prévoir une privation illimitée et automatique de l'exercice des droits civiques et politiques d'un citoyen

européen, qui inclut la déchéance de son droit de vote aux élections du Parlement européen.

Dans le cadre de la procédure judiciaire nationale initiale, M. Delvigne, un ressortissant français, avait été condamné en France à une peine de privation de liberté de 12 ans pour crime grave, suivie d'une déchéance automatique et à vie de ses droits civiques. Malgré la réforme du Code pénal, la dégradation civique restait d'application, car la condamnation avait été prononcée avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Pour cette raison, M. Delvigne n'a le droit de voter ni en France ni pour le Parlement européen. C'est la raison pour laquelle il était question dans cette affaire du droit de vote actif d'un citoyen de l'Union au sein de l'État membre dont il est ressortissant.

En ce qui concerne les élections du Parlement européen, il incombe aux États membres de garantir que les élections des membres du Parlement européen se déroulent au suffrage universel direct, libre, et secret. Les dispositions juridiques nationales privant des citoyens de l'Union de leur droit de vote aux élections du Parlement européen à la suite d'une condamnation pénale définitive doivent donc être considérées comme une application du droit de l'Union au sens de l'article 51 alinéa 1 de la Charte.

Si la Cour de justice a constaté dans son arrêt que la perte du droit de vote de M. Delvigne constituait une restriction fondamentale de l'exercice du droit électoral actif des citoyens de l'Union aux élections du Parlement européen, tel que garanti par la Charte des droits fondamentaux. Mais elle a également reconnu les restrictions proportionnées de l'exercice de ce droit de vote au sens de l'article 52 alinéa 1 de la Charte, dès lors que ces restrictions sont prévues par la loi, respectent la substance des droits et libertés des citoyens et préservent le principe de proportionnalité.

Dans ce cas concret, la Cour de justice a jugé que la perte du droit de vote actif conforme au droit français est proportionnée, car cette dernière prend en compte la nature et la gravité de l'acte commis ainsi que la durée de la sanction. Plus précisément, cette perte de droits ne s'applique qu'aux personnes ayant été condamnées à une peine de privation de liberté comprise entre cinq ans et la perpétuité. En outre, le droit français offre la possibilité, pour les personnes dans la situation de M. Delvigne, de requérir et d'obtenir la levée de cette dégradation civique.

État de droit

Composante indispensable d'une communauté démocratique, l'État de droit est aussi une valeur européenne fondamentale. En l'absence d'un concept d'État de droit commun aux ordres juridiques de tous les États membres auquel se référer, la notion d'État de droit défini à l'article 2 du TUE réunit différentes conditions formelles et matérielles de la légalité des actes de la puissance publique. Dans ce cadre, l'État de droit au plan formel est avant tout garanti par le principe de la séparation des pouvoirs, la réserve de la loi ainsi que l'impératif de la régularité de la procédure, tandis qu'au plan matériel l'État de droit est garanti en premier lieu par le respect des droits fondamentaux et le principe de proportionnalité¹⁹.

Depuis 1952, la Cour de justice elle-même dérive du principe d'État de droit différents *principes juridiques généraux* qui font aujourd'hui partie de sa jurisprudence constante, à l'instar de la confiance légitime²⁰, du principe de non-rétroactivité²¹, du principe de la précision²² ainsi que de diverses formes de garantie de protection juridique²³. En agissant ainsi, elle a fortement marqué de son empreinte l'élaboration d'une communauté qui « représente un nouvel ordre juridique du droit international²⁴ » pour devenir une « union de droit²⁵ ».

Cet élan de sécurité et de contrôle juridiques est depuis toujours inhérent à l'intégration européenne. Dès l'affaire *Les Verts*, la Cour de justice a exposé l'idée fondamentale « que la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la Charte constitutionnelle de base qu'est le traité²⁶. » C'est dans cet esprit que la Cour de justice a déterminé, dans le cadre de l'affaire *Unión de Pequeños Agricultores*, qu'il « incombe aux États membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective²⁷. »

C'est pourquoi l'efficacité d'un système de protection juridictionnelle dépend, au sein de l'Union européenne également, de la possibilité d'assigner des mesures de protection juridictionnelle en référé. Raison pour laquelle la Cour de justice a décidé dans l'affaire *The Queen / Secretary of State for Transport* que « [l]a pleine efficacité du droit communautaire se trouverait [...] diminuée si une règle du droit national pouvait

empêcher le juge saisi d'un litige régi par le droit communautaire d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur la base du droit communautaire²⁸. »

À la lumière de l'article 2 du TUE en outre, l'indépendance des tribunaux est une autre condition préalable essentielle à l'efficacité d'une protection juridictionnelle – et provisoire²⁹. Ce pilier de l'État de droit est porté tant par le principe de la confiance mutuelle entre les États membres que par le principe de la reconnaissance mutuelle du fait que tous les États membres respectent le droit de l'Union et, en particulier, les droits fondamentaux qui y sont exposés au nom de la sécurité du droit de l'Union. L'avis 2/13 de la Cour précise que le postulat fondamental de l'union de droit, selon lequel chaque État membre partage une série de valeurs communes avec tous les autres États membres – et reconnaît qu'ils les partagent –, implique et justifie inconditionnellement l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, ainsi, dans le respect impératif du droit de l'Union³⁰.

La confiance et la reconnaissance mutuelles entre les juridictions indépendantes des États membres forment ainsi le noyau de l'ADN de l'union de droit. Il est donc d'autant plus important de rappeler aussi l'importance de ce principe juridique fondamental de l'État de droit, qui, dans certains États membres, est compromis par une politisation croissante du système juridique national³¹, ce qui provoque une déstabilisation structurelle du tissu de valeurs européen découlant de l'article 2 du TUE, que les États membres ne se sont pas seulement engagés par traités à respecter, mais qui est primordial, tout particulièrement pour relever les défis que rencontre actuellement l'Union européenne.

Dans sa pratique jurisprudentielle constante, la Cour de justice s'est engagée, tant dans le passé que pour l'avenir, à valoriser ce principe en veillant au « respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités » au sens de l'article 19 alinéa 1 phrase 2 du TUE.

Je vous remercie toutes et tous pour votre attention.

* *Président de la Cour de justice de l'Union européenne. Cet article s'appuie sur une communication prononcée dans le cadre de la 12e Conférence de politique juridique de Berlin organisée par la fondation Konrad Adenauer et reproduite avec l'aimable autorisation de la revue Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ 2017, p. 639-642) dans laquelle elle a été publiée. Elle reflète exclusivement l'opinion de l'auteur.*

- 1| *Calliess et Ruffert (dir.), EUV/AEUV-Kommentar, 5e éd. 2016, art. 19 TUE, point 4.*
- 2| *Ibid., point 1.*
- 3| *Calliess et Ruffert (dir.), EUV/AEUV Kommentar, 5e éd., 2016, art. 2 TUE, point 1.*
- 4| *Voir Calliess, « Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht? », in: JuristenZeitung 2004, p. 1038.*
- 5| *Cf. Mandry, Europa als Wertegemeinschaft eine theologisch-ethische Studie zum politischen Selbstverständnis der Europäischen Union, 2009, p. 49sq.*
- 6| *Calliess et Ruffert (dir.), EUV/AEUV Kommentar (5e éd, 2016), art. 2 TUE, point 7.*
- 7| *Sur la notion d'ensemble de valeurs, cf. Calliess, « Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht? », in: JuristenZeitung 2004, p. 1042.*
- 8| *Voir Grabitz/Hilf/Nettesheim (dir.), Das Recht der Europäischen Union, 60e complément octobre 2016, art. 2 TUE, point 22.*
- 9| *Arrêt du 9 octobre 2001, C-377/98, Pays-Bas/Parlement et Conseil, EU:C:2001:523, point 70.*
- 10| *Ibid., point 71.*
- 11| *Arrêt du 14 octobre 2004, C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenanstalt GmbH, EU:C:2004:614.*
- 12| *Ibid., point 39.*
- 13| *Arrêt du 18 décembre 2014, C-364/13, International Stem Cell Corporation, EU:C:2014:2451.*
- 14| *Ibid., point 24.*
- 15| *Arrêt du 3 septembre 2008, affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, Kadi et Al Barakaat, EU:C:2008:461, point 303 ; pour une introduction cf. K. Lenaerts, « The principle of democracy in the case law of The European Court of Justice », in: 62 International and Comparative Law Quarterly 271, 2013, p. 300.*
- 16| *Calliess/Hartmann, Zur Demokratie in Europa: Unionsbürgerschaft und europäische Öffentlichkeit, 2014, p. 81.*
- 17| *Ibid., p. 83-4.*
- 18| *Arrêt du 6 octobre 2015, C-650/13, Delvigne, EU:C:2015:648.*
- 19| *Calliess et Ruffert (dir.), EUV/AEUV Kommentar (5e éd, 2016), art. 2 TUE, point 25.*
- 20| *Arrêt du 17 avril 1997, C-90/95 P, de Comptex/Parlement, EU:C:1997:198, point 35 sq.*
- 21| *Arrêt du 25 janvier 1979, C-98/78, Racke/Hauptzollamt Mainz, EU:C:1979:14, point 20.*
- 22| *Arrêt du 9 juillet 1981, point 169/80, Gondrand et Garancini, EU:C:1981:171, point 17.*

- 23| Arrêt du 15 mai 1986, point 222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:206, point 18-19.
- 24| Arrêt du 5 février 1963, point 26/62, *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, p. 23.
- 25| Voir le récent arrêt du 6 octobre 2015, C-362/14, *Schrems*, EU:C:2015:650, point 60.
- 26| Arrêt du 23 avril 1986, point 294/83, *Les Verts*, EU:C:1986:166, point 23.
- 27| Arrêt du 25 juillet 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil*, EU:C:2002:462, point 41.
- 28| Arrêt du 19 juin 1990, C- 213/89, *The Queen / Secretary of State for Transport*, ex parte *Factortame*, EU:C:1990:257, point 21.
- 29| Arrêt du 17 septembre 1997, C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft*, EU:C:1997:413, point 23.
- 30| Avis 2/13 du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 168.
- 31| Voir la troisième recommandation du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (EU) 2016/1374 et (EU) 2017/146, COM (2017) 5320 final.

AUTEURS ET ÉDITEURS

- *Prof. Maria Berger*
Juge à la Cour de justice de l'Union européenne
- *Prof. Thomas von Danwitz*
Président de la IVème chambre de la Cour de justice de l'Union européenne, Luxembourg
- *Thomas Köhler*
Directeur du Département principal Politique et Conseil de la fondation Konrad Adenauer
- *Prof. Doris König*
Juge à la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne
- *Johannes Laitenberger*
Directeur général de la DG Concurrence de la Commission européenne
- *Prof. Koen Lenaerts*
Président de la Cour de justice de l'Union européenne et professeur de droit européen à l'Université catholique de Louvain.
- *Hans-Gert Pöttering*
Ancien président du Parlement européen, président de la fondation Konrad Adenauer
- *Maximilian Steinbeis*
Fondateur et éditeur du Verfassungsblog
- *Prof. Ferdinand Wollenschläger*
Chaire de droit public, droit européen et droit public des affaires à l'université d'Augsbourg

INTERLOCUTRICE DE LA FONDATION KONRAD ADENAUER

Franziska Rinke

Coordinatrice État de droit et politique juridique

Konrad-Adenauer-Stiftung

Département coopération internationale et européenne

Téléphone : +49 (0)30 26996-3507

E-Mail : franziska.rinke@kas.de

Christina Bellmann

Conférencière État de droit et politique juridique

Konrad-Adenauer-Stiftung

Département coopération internationale et européenne

Téléphone : +49 (0)30 26996-3706

E-Mail : christina.bellmann@kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung