

DROITS FONDAMENTAUX ET « VALEURS » DANS LE PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE

Roberto Baratta*

Table des matières

ABOUT ROBERTO BARATTA	14
À PROPOS DE ROBERTO BARATA.....	15
INTRODUCTION	16
1. L'IMPORTANCE DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES VALEURS.....	18
2. DROITS FONDAMENTAUX ET VALEURS TELS QUE «<i>GROUND RULES</i>» D'UN PACTE CONSTITUTIF ENTRE LES PEUPLES D'EUROPE	20
3. LA DIFFERENCE ENTRE DROITS FONDAMENTAUX ET VALEURS.....	22
4. LE ROLE CLE DE LA « DOCTRINE DES VALEURS » DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPÉENNE	23
4.1. LES VALEURS IMPOSENT DES OBLIGATIONS ERGA OMNES PARTES.....	23
4.2. LES VALEURS CONSTITUENT UN PATRIMOINE JURIDIQUE INTANGIBLE DES INDIVIDUS	24
4.3. LA RESPONSABILITE DE GARANTIR UN NIVEAU MINIMAL D'HOMOGENÉITÉ CONSTITUTIONNELLE.....	25
4.4. LA DOCTRINE DES VALEURS S'APPLIQUE AUSSI AUX MATIERES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE INTERNE DE L'ÉTAT	26
4.5. L'IMPORTANCE DE LA DOCTRINE DES VALEURS PAR RAPPORT A LA RECONNAISSANCE DES JUGEMENTS	28
4.6. LES VALEURS EN TANT QUE DES « PRINCIPES DE STRUCTURE » DE L'ORDRE JURIDIQUE	31
5. MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITÉ EN CAS DE VIOLATION DES DROITS ET DES VALEURS	31
5.1. LES INSTRUMENTS DE PUBLIC ENFORCEMENT.....	32
5.1.1. <i>La « Rule of Law Framework » et la procédure prévue par l'article 7 TUE.....</i>	<i>32</i>
5.1.2. <i>La procédure d'infraction selon les articles 258 et 259 TFUE</i>	<i>34</i>
5.2. LE RECOURS PREJUDICIEL	36
CONCLUSIONS.....	37

* Roberto Baratta est professeur de droit international et de droit de l'Union européenne aux universités de Macerata et de Rome.

Abstract

Throughout its multiple reforms, the Union was founded on a structure that is incomparable to those of traditional international organisations, in that it is of a supranational nature, it is included in a project involving a reorganisation of national sovereignty and, finally, it is qualified by the adoption of uniform substantive legal standards, often able to address nationals directly. These elements led the doctrine of the 1970s to conceptualize the idea of integration in the sense of a Community of peoples and States, which, even though it is still incomplete in several respects, has gradually been enriched by a core set of fundamental rights. Moreover, the process has discreetly acquired a "common system of values" which plays a key role in the very recent case law of the Court of Justice. I will try to propose to you a structural look at the European treaties to see if they contain, at least, the foundations of a "community of rights and values", and no longer simply supranational institutions with the competence to establish a uniform law; it is, in my opinion, a set of rights and values that can shape the spirit of European society so that it can ultimately progress towards a more homogeneous community of peoples. But I will not conduct a political analysis. That would not be the job of a lawyer. The perspective I propose to you is exclusively legal and aims to show certain cardinal points of the Union's legal system as it has evolved following the Lisbon reform and the case law of the Court of Justice.

Résumé

Au fil d'une multitude de réformes, l'Union s'est fondée sur une structure qui est incomparable à celles des organisations internationales classiques, en ce sens qu'elle possède une nature supranationale, elle est englobée dans un projet impliquant un réaménagement des souverainetés nationales, et, finalement, elle est qualifiée par l'adoption de normes juridiques matérielles uniformes, souvent capables de s'adresser directement aux ressortissants. Ces éléments ont conduit la doctrine des années soixante-dix à conceptualiser l'idée d'intégration dans le sens d'une Communauté des peuples et d'États. Même étant à plusieurs égards encore incomplète, cette idée d'unification des peuples s'est progressivement enrichie d'un noyau de droits fondamentaux. De plus le processus a discrètement acquis un « système commun des valeurs » qui vient assumer un rôle primordial dans la jurisprudence très récente de la Cour de justice. J'essaierai de vous proposer un regard structurel sur les traités européens, pour vérifier s'ils contiennent, du moins, les fondements d'une « communauté de droits et des

valeurs », et non plus simplement d'institutions supranationales ayant la compétence d'établir un droit uniforme ; il s'agit, à mon sens, d'un ensemble de droits et valeurs susceptible de façonner l'esprit de la société européenne afin qu'elle puisse progresser, à terme, vers une communauté plus homogène de peuples. Mais je ne plongerai pas mon regard dans une analyse politique. Ce ne serait pas le métier d'un juriste. La perspective que je vous propose est exclusivement juridique et vise à montrer certains points cardinaux du système juridique de l'Union tel qu'il a évolué à la suite de la réforme de Lisbonne et de la jurisprudence de la Cour de justice.

ABOUT ROBERTO BARATTA

Roberto Baratta is a Professor of International and European Union Law at the Universities of Macerata (since 2014) and Rome (Luiss, Guido Carli) since 2016. A lawyer since 1986 and a member of the Rome Bar, he was the Legal Adviser of the Italian Permanent Representation to the Council of the European Union from 2006 to 2014, and then Legal Adviser to the Italian Minister of Finance (2014-2016). Visiting Professor at numerous universities (Cambridge, 1986; Heidelberg, 1990-1992 or The Hague, 2010), he was also legal adviser to the Italian Government in a dispute against Cuba before an arbitral tribunal in Paris, and *ad hoc judge* appointed on 5 occasions by the Italian Government to the European Court of Human Rights. In other words, Roberto Baratta's very rich career is that of both an academic and a practitioner, a man of writing and a man of action. Amongst his many publications are two recent works: *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna* (a cura di E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci), Giappichelli, 2016, and *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Rome, Luiss University Press, 2018.

During his time in Paris, as a Visiting Professor at the Law School, Roberto Baratta led a seminar, attended by students of the M2 Human Rights and Union Law, on "The autonomy of the Union's legal system in relation to international law". On 4 December 2018, he also gave a lecture at the Sorbonne on "Fundamental rights and 'values' in the process of European integration". It is this presentation that forms the basis of this article that the Sorbonne Student Law Review is honoured to be able to publish. The theme it develops is at the heart of the author's concerns, both in its theoretical and practical dimensions, and there is no doubt that the readers of this Review should draw valuable lessons both for their training and for their research.

Isabelle Pingel
Professor at the Sorbonne Law School

À PROPOS DE ROBERTO BARATA

Roberto Baratta est professeur de droit international et de droit de l'Union européenne aux universités de Macerata (depuis 2014) et de Rome (Luiss, Guido Carli), depuis 2016. Avocat depuis 1986, inscrit au barreau de Rome, il fut le Conseiller juridique de la Représentation permanente italienne auprès du Conseil de l'Union européenne de 2006 à 2014, puis Conseil juridique du Ministre italien des Finances (2014-2016). Professeur invité de nombreuses universités (Cambridge, 1986 ; Heidelberg, 1990-1992 ou encore La Haye, 2010), il fut également Conseil juridique du gouvernement italien dans un litige contre Cuba, devant un tribunal arbitral siégeant à Paris, ou encore juge ad hoc, nommé à 5 reprises par le gouvernement italien, à la Cour européenne des droits de l'homme. C'est dire que la très riche carrière de Roberto Baratta est à la fois celle d'un universitaire et d'un praticien, d'un homme d'écriture et d'un homme d'action. On citera, parmi ses nombreuses publications, deux ouvrages parus récemment : *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna* (a cura di E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci), Giappichelli, 2016 et *Lezioni di diritto dell'Unione europea*, Rome, Luiss University Press, 2018.

Lors de son passage à Paris, comme professeur invité de la Faculté de droit, Roberto Baratta a animé un séminaire, auxquels ont participé les étudiants du M2 Droits de l'Homme et droit de l'Union sur « L'autonomie du système juridique de l'Union par rapport au droit international ». Il a également prononcé en Sorbonne, le 4 décembre 2018, une conférence sur « Droits fondamentaux et 'valeurs' dans le processus d'intégration européenne ». C'est cette présentation qui constitue la base du présent article que la Revue juridique des étudiants de la Sorbonne est honorée de pouvoir publier. Le thème qu'elle développe est au centre des préoccupations de l'auteur, à la fois dans ses dimensions théoriques et pratiques, et nul doute que les lecteurs de cette Revue devraient en tirer de précieux enseignements tant pour leur formation que pour leurs recherches.

Isabelle Pingel
Professeur à l'École de droit de la Sorbonne

INTRODUCTION

En disant « intégration européenne », j'envisage un idéal qui n'est pas né dans les années 1950 avec les traités fondateurs des anciennes Communautés européennes. En effet, selon une intéressante thèse historiographique, cette idée remonterait au siècle des Lumières. Ensuite, pendant le XVIIIe siècle, le cosmopolitisme européen aurait pris pleinement conscience de l'« idée d'Europe » qui, effectivement, est bien présente dans la pensée de Montesquieu, Machiavel et Voltaire. Cette idée, en soi élitiste, se manifeste, avant tout, comme unité culturelle et morale, tout à fait spécifique à l'Europe. Elle se distingue également comme unité politique particulière, fondée, pour l'essentiel, sur le partage de principes politiques et de droit public, et notamment sur l'idéal de liberté, inconnu à l'époque dans d'autres parties du globe¹.

Au XX^e siècle, la construction européenne a été caractérisée par le concept d'« intégration » à la fois des entités étatiques et des peuples, conformément à l'idée originale des pères fondateurs des Communautés européennes. Le droit primaire s'inspire de cet objectif qui figure dans le préambule du traité de l'Union. Celui-ci vise à ce que les États membres soient résolus « à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe » bien que dans un contexte international, la notion d'intégration ait acquis des contours tout à fait particuliers visant à réaliser un phénomène d'osmose entre États et peuples dans un cadre juridique d'« interpénétration »². Il ne s'agit plus d'un traité international ordinaire visant *sic et simpliciter* des relations interétatiques. C'est plutôt un nouvel ordre juridique qui, grâce à la valorisation de certains caractères originaires des traités communautaires faite par la Cour de justice, a mis au centre, dans une logique kantienne, les individus, les acteurs économiques, ainsi que les États dans une vision dynamique et unitaire.

Au fil d'une multitude de réformes, l'Union s'est fondée sur une structure qui est incomparable à celles des organisations internationales classiques, en ce sens qu'elle i) possède une nature supranationale, ii) est englobée dans un projet impliquant un réaménagement des souverainetés nationales³, et iii) finalement, est qualifiée par l'adoption de normes juridiques

¹ F. Chabod, *Storia dell'idea di Europa*, Bari, Laterza, 1964, spéc. p. 119-120, 161 et s.

² P. Pescatore, *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2005 (réimpression de l'ouvrage publié chez A.W. Sijthoff-Leiden en 1972), *passim*, notamment p. 58 s.

³ *Ibid* cit., p. 31 s. ; F. Capotorti, « Supranational Organizations », in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam North Holland, 1983, Instalment V, p. 262 s. À propos de la souveraineté étatique on a dit qu'elle « ne représente qu'un type historique et temporaire d'autorité politique, relatif à une période » : C. Delsol, *La grande méprise. Justice internationale, gouvernement mondial, guerre juste...*, La Table Ronde, Paris, 2004, p. 34.

matérielles uniformes⁴, souvent capables de s'adresser directement aux ressortissants. Ceux-ci sont des éléments qui ont conduit la doctrine des années 1970 à conceptualiser l'idée d'intégration en ce sens d'une *Communauté des peuples et d'États*⁵. Même étant à plusieurs égards encore incomplète, cette idée d'unification des peuples s'est progressivement enrichie d'un noyau de droits fondamentaux. De plus, le processus a discrètement acquis un « système commun des valeurs » qui vient assumer un rôle primordial dans la jurisprudence très récente de la Cour de justice.

J'essaierai de vous proposer un regard structurel sur les traités européens, pour vérifier s'ils contiennent, du moins, les fondements d'une « communauté de droits et des valeurs », et non plus simplement d'institutions supranationales ayant la compétence d'établir un droit uniforme. Il s'agit, à mon sens, d'un ensemble de droits et valeurs susceptible de façonner l'esprit de la société européenne afin qu'elle puisse progresser, à terme, vers une communauté plus homogène des peuples. On est tous conscient du fait que n'importe quelle perspective visant à renforcer l'idée d'un esprit européen commun entre en collision avec certaines idéologies politiques qui s'opposent ; et cela notamment dans un moment historique marqué par la crise économique, ainsi que de politiques d'austérité où les nationalismes gagnent du terrain. Il ne faut pas sous-estimer les risques de ces dérives qui pourraient aussi mener jusqu'à la dissolution du projet européen. Mais je ne plongerai pas mon regard dans une analyse politique. Ce ne serait pas le métier d'un juriste. La perspective que je vous propose est exclusivement juridique et vise à montrer certains points cardinaux du système juridique de l'Union tel qu'il a évolué à la suite de la réforme de Lisbonne et de la jurisprudence de la Cour de justice.

À cette fin, j'essaierai de mettre l'accent sur l'importance des droits fondamentaux et des valeurs dans le système juridique de l'Union (Section 1), surtout qu'ils peuvent être conçus en tant que piliers normatifs d'un pacte constitutif entre les peuples d'Europe (Section 2). Sur le plan structurel, il faudra aussi noter les différences juridiques entre les droits fondamentaux et les valeurs, notamment en ce qui concerne leur respectif champ d'application (Section 3). Dans ce cadre juridique, la doctrine des valeurs pourrait avoir un rôle clé dans l'idéal de construction européenne, compte tenu de la jurisprudence récente de la Cour de justice

⁴ P. Pescatore, 2005, *op. cit.*, p. 65 s. ; J. Weiler, « The Community System: The Dual Character of Supranationalism », in *Yearbook of European Law*, 1981, p. 267-306.

⁵ L'unification politique n'est pas un objectif consacré par des engagements formels. Pourtant, « on ne peut pas faire abstraction d'une telle évolution dans le domaine des virtualités » (P. Pescatore, 2005, *op. cit.*, cit., p. 29) car, comme l'auteur le notait, l'unité politique de l'Europe occidentale avait été confirmée pendant la conférence de La Haye en 1969 (*ibid.*, p. 28).

(Section 4). Je toucherai, pour terminer, à l'un des points les plus sensibles du système, c'est-à-dire l'efficacité du respect des droits et des valeurs (Section 5), avant d'arriver aux conclusions.

1. L'IMPORTANCE DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES VALEURS

Tout d'abord, les droits fondamentaux et les valeurs sont des ensembles normatifs identifiés dans des dispositions distinctes, et pourtant unis par le fait qu'ils soient placés au sommet des sources de droit de ce système. Les droits fondamentaux, ainsi que les libertés et les principes sont reconnus dans la Charte des droits fondamentaux (art. 6 § 1 TUE). Toutefois, à leur détermination contribuent aussi la Cour Européenne des droits de l'Homme, les traditions constitutionnelles communes aux États membres en tant que « principes généraux » du système juridique de l'Union (art. 6 § 3 TUE) et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme conclus par les États membres. L'interdépendance de ces différentes sources dans la détermination des droits fondamentaux est évidente dans la jurisprudence de la Cour de justice⁶. Cela ne fait que refléter l'origine prétorienne (jurisprudentielle) des droits fondamentaux lorsque la Cour a reconnu ces garanties sous l'inspiration des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en suivant une méthode *lato sensu* de droit comparé.

Comme on le voit, la « reconnaissance » des droits fondamentaux suppose qu'ils ne soient pas créés par les traités, et qu'ils préexistent aux règles de droit⁷. À cet égard leur fondation ultime, leur appartenance à l'être humain, pourrait trouver des explications ailleurs et notamment dans l'état de nature car il y a des droits de l'homme que le pouvoir public doit reconnaître et garantir. La philosophie, la morale, l'éthique, le droit naturel, y compris le Christianisme⁸, peuvent fournir la clé de lecture, la matrice et le support des droits humains⁹. On reviendra sur ce syncrétisme entre le droit positif et d'autres sciences sociales lorsqu'on se penchera sur le thème les valeurs. À leur tour, les valeurs, en tant que règles juridiques

⁶ CJUE, 26 juin 2007, aff. C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones e a.*, Rec. p. I-5305, point 29 ; CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi*, aff. C-402/05 P e C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:46, points 283 et 335.

⁷ Cette idée est bien présente dans le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme lorsqu'elle considère que « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde », mais aussi lorsqu'elle fait référence à « la conscience de l'humanité ».

⁸ Dans l'Église catholique, la question de droits de l'homme a acquis une place importante avec le Concile Vatican II et le magistère du Pape Jean Paul II (J. Ratzinger. Benedetto XVI, *Liberare la libertà. Fede e politica nel terzo millennio*, Cantagalli, Siena, 2018, p. 9 ; D. Murray, *The strange death of Europe. Immigration, Identity, Islam*, Bloomsbury, London, p. 5 s., et 213 ; et M. Pera, *Diritti umani e cristianesimo. La Chiesa alla prova della modernità*, Marsilio, Venezia, 2015, p. 23 ss.).

⁹ P. Manent, *La loi naturelle et les droits de l'homme*, PUF, Paris, 2018, spéc. p. 8, 52 s. ; S. Cotta, *Il diritto come sistema di valori*, San Paolo, Milano, 2004, p. 53 ss. ; et de manière critique P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, 3^e ed., Milano, Giuffrè, 2007, p. 188 s.

enchâssées dans le droit *positum* des traités, sont principalement indiquées dans l'article 2 TUE. La liste comprend la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, la prééminence du droit, les droits de l'homme et les droits des minorités (art. 2, première phrase TUE). Sur le plan formel, il convient de souligner le chevauchement inévitable des valeurs et des droits, car, comme on peut le constater, la liste inclut les droits de l'homme. Inévitable, parce qu'il est difficile, *a priori*, d'imaginer que l'on puisse respecter les droits fondamentaux, sans respecter les valeurs et inversement.

Comme l'indique de plus en plus la jurisprudence récente de la Cour, les valeurs expriment les fondations du bâtiment européen. Il convient également de souligner la deuxième partie de la même disposition, et notamment le rôle fondamental que les valeurs sont appelées à jouer dans les ordres juridiques nationaux. En effet, il est dit que les valeurs sont « communes aux États membres » auxquels elles s'imposent, car les respectives sociétés nationales sont informées, *rectius*, doivent se conformer au pluralisme, ainsi qu'à la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre hommes et femmes (art. 2, deuxième phrase TUE). Si les valeurs lient à la fois les institutions et les États membres, on peut parler d'une « communauté des valeurs » qui relie l'Union, les États et les peuples. Ainsi, comme l'on vient de le constater, les droits fondamentaux et les valeurs sont encadrés dans des préceptes juridiques de conduite. Il n'en reste pas moins que les deux expriment des besoins éthiques de la société humaine car la « loi positive [...] s'inspire d'une culture et d'une éthique communes »¹⁰. Autrement dit, le droit demeure dans « *un ordo non scritto, o per dir meglio, scritto nel sostrato valoriale d'une vicenda storica, dove può essere decifrato e trasformato in principii e regole* »¹¹. On ne saurait pas négliger le fait que droits et valeurs, loin d'être une création arbitraire des rédacteurs des traités, se présentent comme la traduction en termes légaux d'un phénomène social reconnu dans les traditions constitutionnelles nationales et dans la société européenne, s'agissant de règles acceptées par les démocraties nationales comme étant le droit¹². Ceux-ci nous semblent en effet la traduction en principes de droit des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe qui sont à la base du développement des « valeurs universelles qui constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi

¹⁰ C. Delsol, 2004, *op.cit.*, p.71.

¹¹ P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2017, p. 110; voy., aussi du même auteur *Mitologie giuridiche della modernità*, préc., p. 123, 134 et 173.

¹² S. Cotta, 2004, *op. cit.*, p. 37 ss.

que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit » au sein de la société européenne, selon la formulation du préambule du TUE¹³.

2. DROITS FONDAMENTAUX ET VALEURS TELS QUE « *GROUND RULES* » D'UN PACTE CONSTITUTIF ENTRE LES PEUPLES D'EUROPE

Droits fondamentaux et valeurs se prêtent à être évalués par des méthodes constructives et coutumières d'interprétation des traités internationaux, c'est-à-dire la méthode systématique reposant sur l'idée de cohérence d'un traité en tenant compte de l'ensemble de ses parties, ainsi que la méthode téléologique inspirée des objectifs fixés par les traités. Il s'agit d'ailleurs des méthodes souvent appliquées par la Cour de justice dans ses grands arrêts à partir des affaires *Van Gend & Loos* (doctrine de l'effet direct) et *Costa c. ENEL* (doctrine de la primauté). On sait que depuis la réforme de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux a « la même valeur juridique que les traités » (art. 6 § 1 TUE). Cela n'est pas uniquement pertinent en termes de hiérarchie des sources. Les droits fondamentaux constituent dans le système juridique de l'Union les normes fondamentales de la société européenne, des « peuples de l'Europe » (art. 1 TUE). Ils constituent également un cadre réglementaire destiné à protéger les libertés des citoyens vis-à-vis de l'Union, ainsi que des États membres eux-mêmes, c'est-à-dire face à l'exercice du pouvoir public, selon une conception fonctionnelle des droits fondamentaux typique des ordres juridiques occidentaux. Par ailleurs, il est clair, comme la Cour de justice vient de le préciser, que la Charte a vocation à s'appliquer directement devant les juges nationaux même dans le cadre d'un litige entre particuliers, lorsque la Charte dispose, en termes impératifs, un droit fondamental auquel il ne peut être dérogé que dans le respect du contenu essentiel du même droit (article 52, § 1 de la Charte)¹⁴.

Étant les piliers normatifs (*ground rules*) de la construction européenne, le système de valeurs et les droits fondamentaux peuvent être considérés comme le substrat normatif d'un

¹³ Si l'on considère que ces préceptes lient les sociétés européennes, force est de constater leur relativité. Ils expriment l'identité de certaines communautés humaines, et non pas d'autres sociétés. L'universalisme des droits de l'homme et de valeurs n'est qu'un objectif à poursuivre. Cette relativité n'exclut pas, bien entendu, que l'Union européenne reste un système ouvert même à ceux qui ne partagent pas ces valeurs et ces droits. Ces derniers, en tant que le fondement ultime de la société européenne et synonyme de liberté, ont à faire en sorte que l'Union européenne soit nécessairement une entité ayant des frontières ouvertes, ainsi que tolérante aux personnes qui possèdent des valeurs différentes. Néanmoins, il n'est pas superflu de rappeler que, bien que la société européenne soit ouverte si elle ne veut pas se contredire, elle ne peut pas renoncer à son identité, ses racines, ses traditions. Cette ouverture doit être conciliée avec la protection de son identité à l'encontre de ceux qui ont l'intention de la bouleverser, en mettant en péril sa survie.

¹⁴ Voy., arrêt du 17 avril 2018, *Egenberger*, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, point 76, et surtout arrêt de la grande chambre du 6 novembre 2018, *Max-Planck*, C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874, points 74-81. Cf. L. Blatiere, « L'effet horizontal de la Charte des droits fondamentaux – perspectives d'avenir », in *Revue des affaires européennes*, 2018, n. 1, p. 93 s.

pacte constitutif (pacte social) entre les citoyens et l'Union, susceptible de qualifier en positif l'identité européenne.

Il s'ensuit que le processus d'intégration européenne ne peut plus s'expliquer d'une « façon purement mercantiliste » ou même comme un système juridique caractérisé uniquement par des institutions supranationales, ainsi que par des normes juridiques matérielles consacrées uniquement à assurer l'homogénéité du marché intérieur. Ce processus d'intégration, du moins si on regarde la récente évolution des traités, nous paraît de plus en plus imprégné de valeurs sociales, culturelles et humanistes. L'État de droit prend notamment le sens de l'État de droit social, en termes de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs européens¹⁵, une question qui ne relève pas uniquement de l'intérêt individuel du travailleur, mais également de l'intérêt général¹⁶. Ainsi l'Union et les États doivent à la fois poursuivre le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de la primauté du droit, des droits de l'homme et des minorités, ainsi que la croissance économique, l'emploi, la protection des travailleurs, le progrès social, la solidarité entre les générations (art. 3 TUE). Si on ajoutait aussi la valeur de la paix et de la sécurité internationale et les principes de la Charte des Nations Unies¹⁷, il s'ensuit que le cadre juridique étoffe le *telos*, c'est-à-dire la nature et la substance du processus d'intégration européenne. Il s'agit d'un système qui repose sur un facteur clé d'intégration juridique : le partage de droits et valeurs. Dans cette reconstruction, le tissu social est principalement constitué par les citoyens de l'Union qui sont les détenteurs de l'ensemble des valeurs, des garanties individuelles et des droits fondamentaux qui, à leur tour, sont susceptibles de représenter *in fieri* les piliers de l'identité civique européenne (*demos*) basée sur le *status civitatis* de l'Union¹⁸. Dans cette perspective, un statut supranational émerge en tant que tel : un statut non plus exclusivement lié à l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un État-nation, mais aussi et directement à l'Union.

¹⁵ Voy., la jurisprudence concernant les principes de droit social européen par exemple le droit au congé annuel payé (arrêt du 30 juin 2016, C-178/15, *Sobczyszyn*, ECLI:EU:C:2016:502, point 20) ou sur les droits qui sont liés au droit au congé payé comme le droit à une indemnité financière pour les jours de congé annuel non pris (voir, en ce sens, les arrêts du 12 juin 2014, C-118/13, *Bollacke*, ECLI:EU:C:2014:1755, point 17 ; du 20 juillet 2016, C-341/15, *Maschek*, ECLI:EU:C:2016:576, point 27 ; du 20 janvier 2009, C-350/06 et C-520/06, *Schultz-Hoff e.a.*, EU:C:2009:18, point 62 ; du 20 juillet 2016, *Maschek*, cit., point 31 ; du 29 novembre 2017, C-214/16, *King*, ECLI:EU:C:2017:914, point 65 ; du 12 juin 2014, C-118/13, *Bollacke*, ECLI:EU:C:2014:1755, points 25, 26 et 30 ; arrêt du 19 septembre 2013, C-579/12, *Réexamen Commission c. Strack*, EU:C:2013:570, point 32).

¹⁶ Voy., sur cette idée, conclusions de l'avocat général Stix-Hackl dans les affaires jointes *Robinson-Steele e.a.* (C-131/04 et C-257/04, ECLI:EU:C:2005:650, point 79).

¹⁷ R. Baratta, « International Peace and Security as a Normative Value of the EU Foreign Policy – CSDP Missions », in E. Sciso, R. Baratta, C. Morviducci (dir.), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Giappichelli, 2016, p. 86 s.

¹⁸ Voy., *ex pluribus* CJUE 20 septembre 2001, aff. C-184/99, *Grzelczyk*, *Rec.*, I-6193, point 31 ; 17 septembre 2002, aff. C-413/99, *Baumbast et R*, *Rec.*, I-7091, point 82.

Si la jurisprudence de la Cour de justice continuait à s'inspirer (selon un itinéraire déjà entamé dans ces dernières années) du système commun de valeurs et de la Charte des droits fondamentaux, et si les Cours suprêmes nationales pouvaient contribuer à les valoriser, ce patrimoine commun pourrait progressivement devenir un facteur d'unification des peuples européens, ainsi que des États membres. Droits et valeurs deviendraient non seulement des règles de droit visant à protéger les individus, mais également des porteurs de l'identité commune européenne susceptible d'articuler le contrat constitutif entre les peuples européens et la construction d'une « maison commune ». Les valeurs communes pourraient aussi jouer un rôle de passerelle entre le droit commun et le droit national. Lorsque la théorie de la primauté du droit de l'Union est confrontée aux théories de « contre-limites » invoquées par plusieurs Cours constitutionnelles (notamment allemande et italienne) pour sauvegarder le noyau dur de la souveraineté nationale, la « communauté des valeurs » deviendrait un outil d'harmonisation entre ordres juridiques, une « règle pont » qui pourrait encourager davantage de dialogue constructif entre la Cour de justice et les Cours suprêmes nationales. Un juge national qui invoque une contre-limite pour protéger un intérêt interne de nature à justifier, en principe, une restriction au droit de l'Union, devrait du moins considérer cette position sous l'angle aussi des valeurs communes.

3. LA DIFFERENCE ENTRE DROITS FONDAMENTAUX ET VALEURS

Il convient de noter que les droits fondamentaux et les valeurs sont interdépendants, mais distincts notamment parce que leurs champs d'application respectifs ne coïncident pas. Sur le plan structurel, les droits et les valeurs sont interdépendants, car le respect des valeurs nécessite la protection des droits fondamentaux, et inversement¹⁹. Les traités reflètent cela dans l'article 2 TUE qui inclut le respect des droits de l'homme dans les valeurs du système. Tant les droits que les valeurs se caractérisent par un objectif principal qui représente le trait typique des sociétés occidentales : la protection de l'individu *uti singuli* et dans ses articulations en groupes vis-à-vis l'autorité du pouvoir public. Les droits et les valeurs constituent une limite à l'exercice du pouvoir public, leur respect en étant une condition de légitimité vis-à-vis des institutions européennes²⁰, ainsi que des États membres.

Droits fondamentaux et valeurs, cependant, sont également des catégories juridiques distinctes. Bien qu'ils jouissent d'une relation d'interdépendance, le champ d'application des

¹⁹ Cf. T. Bingham, *The rule of law*, Penguin books, London, 2010, p. 67 ; N. MacCormick, *Institutions of law. An essay in legal theory*, OUP, Oxford, 2007, p. 189.

²⁰ CJUE, 3 septembre 2008, *Kadi I*, *op. cit.*, points 283 s.

valeurs ne coïncide pas avec celui des droits fondamentaux. Cette distinction ne repose pas sur le seul fait que les droits sont visés dans la Charte, dans la CEDH et dans les traditions constitutionnelles communes, alors que les valeurs sont énoncées dans d'autres dispositions. La distinction est caractérisée davantage et, à mon avis, elle repose sur la nécessité d'accroître la protection des personnes. En effet, elle réside principalement dans le fait que, contrairement aux droits fondamentaux, le respect de valeurs communes ne dépend pas de la mise en œuvre au préalable de l'acquis par le biais d'une activité institutionnelle de production législative. En d'autres termes, la protection des valeurs ne présuppose pas l'exercice au préalable des compétences attribuées à l'Union. Ainsi, si la Charte des droits fondamentaux est applicable aux États membres dans les limites des compétences de l'Union (art. 51 de la Charte), le champ d'application des valeurs ne connaît pas la même restriction puisque les valeurs s'imposent aux États même dans leurs *domestic jurisdiction* du seul fait de leur appartenance à l'Union. La preuve en est que la procédure en manquement concernant le respect des valeurs (art. 7 TUE) ne présuppose pas l'atteinte d'actes spécifiques de l'acquis.

4. LE ROLE CLE DE LA « DOCTRINE DES VALEURS » DANS LE PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE

Dans ce cadre juridique, la doctrine des valeurs est susceptible de jouer un rôle clé, selon une perspective d'interprétation systématique et téléologique qui vient d'être confirmée par la jurisprudence très récente de la Cour de justice. Il convient de mettre en exergue du moins six composantes juridiques de cette doctrine qui impose des obligations indivisibles (4.1), constitue le patrimoine juridique intangible des individus (4.2), demande aux États membres un niveau minimal d'homogénéité constitutionnelle (4.3), s'applique *inter alia* aux matières relevant de la compétence interne de l'État (4.4), en étant la condition essentielle et impérative pour l'application des règles de reconnaissance des décisions qui caractérisent l'Espace de liberté, sécurité et justice (4.5). Finalement, les valeurs sont des « principes de structure » de l'ordre juridique capables de marquer son interprétation et application à plusieurs degrés (4.6).

4.1. Les valeurs imposent des obligations erga omnes partes

Tout d'abord, le respect des valeurs communes peut être conceptualisé comme une obligation *erga omnes partes* puisqu'il y a un intérêt commun ou général des États membres à ce que chacun d'entre eux s'acquitte de cette obligation. Cette qualification met l'accent sur le caractère indivisible de l'obligation en question ou, pour mieux dire, de la responsabilité qu'il s'ensuit, de sorte que chaque État membre doit respecter cette obligation envers l'Union, envers

les autres États membres et envers les particuliers. En d'autres termes, chacun des titulaires de droits correspondant à cette responsabilité a un intérêt juridique protégé par le droit de l'Union, de sorte que chaque État, dans sa juridiction nationale, est responsable du respect des valeurs envers les autres sujets du système juridique. La récente pratique institutionnelle semble confirmer la nature indivisible que l'obligation du respect des valeurs entraîne. Par exemple, en rendant compte d'une discussion au Conseil à la suite d'une communication de la Commission sur le respect de l'État de droit en Pologne, la Commission a noté que durant le Conseil affaires générales du 16 Mai 2017 « (u)n large consensus s'est dégagé autour de la table pour dire que l'État de droit est un intérêt commun et une responsabilité commune des institutions de l'Union et des États membres »²¹. Également, dans l'affaire *Achmea* la Cour de justice a réaffirmé, après l'avis 2/13, que « (l)e droit de l'Union repose [...] sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée [...] »²². Ces mots sont susceptibles d'être interprétés en ce sens que le « partage reconnu et réciproque » entre États membres de valeurs communes donne lieu à un ensemble d'obligations indivisibles.

4.2. Les valeurs constituent un patrimoine juridique intangible des individus

S'agissant de la dimension interne de la doctrine des valeurs, son caractère indivisible et de solidarité implique que chaque pays doit garantir les valeurs communes à la fois à l'Union, aux autres États membres ainsi qu'aux individus²³. Quant à ces derniers, les valeurs servent surtout à protéger les êtres humains contre les institutions, ainsi qu'envers leur propre État national. Autrement dit, une fois que le respect des valeurs est inscrit dans les traités, les individus, en tant que sujets de droit du système juridique de l'Union²⁴, jouissent du droit à leur protection même à l'encontre de l'État membre d'appartenance ou de résidence. Cela fait partie de leur héritage historique (qui va du bas vers le haut) et surtout de leur « patrimoine juridique intangible » selon une approche adoptée par la Cour de justice à propos de certaines libertés fondamentales encadrées dans le droit primaire. Cette approche nous semble susceptible

²¹ Recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'État de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146, J.O. 2/9/2017, L 218, p. 19, considérant 21.

²² CJUE, 6 mars 2018, aff. C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, point 34.

²³ *Ex multis* CJCE aff. 294/83, *Les Verts*, ECLI:EU:C:1986:166, point 23 ; aff. 46/87 et 227/88, *Hoechst*, ECLI:EU:C:1989:337, point 19, aff. C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, point 58 (concernant la séparation de pouvoirs dans les États membres).

²⁴ CJCE, 5 février 1963, *Van Gend & Loos*, aff. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1, p. 23, où la Cour de justice souligne la subjectivité des ressortissants des États membres et le fait que « le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique ».

d'englober la doctrine des valeurs qui est ici envisagée²⁵. En ce qui concerne les États membres, ils peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés partout dans le champ d'application territorial du droit commun. Tout État est responsable et a le devoir de favoriser, conjointement avec les institutions et individuellement, la réalisation des valeurs de l'Union, en tant que principes intransgressibles du droit primaire, conformément aux prescriptions de l'article 2 TUE, et d'aider l'Union à s'acquitter de ses responsabilités concernant le respect et la promotion des valeurs. L'intérêt que les États membres possèdent relativement au respect de valeurs est, quant à sa teneur, général et uniforme pour chacun d'entre eux, s'agissant d'un intérêt protégé par l'ordre juridique de l'Union. En effet, il n'y a aucune raison pour qu'un intérêt qui relève des individus européens – surtout du fait qu'il se rattache à leurs racines communes – ne puisse être qualifié comme étant d'intérêt juridique.

4.3. La responsabilité de garantir un niveau minimal d'homogénéité constitutionnelle

Dans cette perspective, la doctrine des valeurs implique l'exigence de garantir un niveau minimal d'homogénéité constitutionnelle s'imposant aux États membres, même lorsqu'ils mènent des actions en dehors de la mise en œuvre du droit de l'Union. Il convient de souligner que, dans cette perspective, tout État n'est pas en condition d'assurer la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et pénale, ainsi que le système européen commun d'asile, si l'un d'entre eux, singulièrement concerné, ne pouvait pas garantir, de manière concrète, dans son ordre juridique interne, la prééminence du droit, la légalité, l'accès à la justice, l'indépendance des juges, puisqu'il s'agit de règles de structure qui sont à la racine du principe de la confiance mutuelle entre ordres juridiques nationaux²⁶. De manière plus générale, les États membres sont, en principe, « tenus de contrer » la situation créée par un autre État membre qui ne respecte pas

²⁵ Le droit de l'Union « de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, le droit de l'Union est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Ces droits naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par les traités, mais aussi en raison d'obligations que ceux-ci imposent d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions de l'Union » (CJCE, 6 juin 2013, aff. C-536/11, *Donau Chemie*, ECLI:EU:C:2013:366, point 20 ; v., en ce sens, aussi CJCE, 19 novembre 1991, aff. C-6/90 et C-9/90, *Francovich e.a.*, ECLI:EU:C:1991:428, point 31, ainsi que CJCE, 20 septembre 2001, aff. C-453/99, *Courage et Crehan*, ECLI:EU:C:2001:465, point 19, ainsi que la jurisprudence citée).

²⁶ En ce qui concerne le système commun d'asile, la Cour de justice a affirmé que « [c]'est précisément en raison de ce principe de confiance mutuelle que le législateur de l'Union a adopté le règlement n° 343/2003 et les conventions visées aux points 24 à 26 du présent arrêt en vue de rationaliser le traitement des demandes d'asile et d'éviter l'engorgement du système par l'obligation, pour les autorités des États, de traiter des demandes multiples introduites par un même demandeur, d'accroître la sécurité juridique en ce qui concerne la détermination de l'État responsable du traitement de la demande d'asile et ainsi d'éviter le forum shopping, l'ensemble ayant pour objectif principal d'accélérer le traitement des demandes dans l'intérêt tant des demandeurs d'asile que des États participants. Dans ces conditions, il doit être présumé que le traitement réservé aux demandeurs d'asile dans chaque État membre est conforme aux exigences de la Charte, à la convention de Genève ainsi qu'à la CEDH » (CJUE, gde ch., 21 décembre 2011, aff. C-411/10 et C-493/10, *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865, points 79 et 80).

les valeurs, afin qu'il soit mis fin à cette violation. Dans cette perspective, mériterait d'être valorisé un passage, abstraction faite de son caractère incident, de l'avis 2/13 où la Cour de justice a souligné l'« importance fondamentale »²⁷ du principe de la confiance mutuelle entre les États membres en vue de la création et du maintien d'un espace sans frontières intérieures de liberté, de sécurité et de justice. Cette « construction juridique repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée [...] Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre »²⁸.

4.4. La doctrine des valeurs s'applique aussi aux matières relevant de la compétence interne de l'État

Le respect de ce système commun de valeurs est ultérieurement caractérisé en termes juridiques. À cette fin, la responsabilité du respect des valeurs s'impose aux États membres même lorsqu'ils ne sont pas appelés à mettre en œuvre l'acquis de l'Union, étant donné que la cohérence aux valeurs couvre également le champ des compétences internes de chaque État.

Comme le montre la jurisprudence de la Cour, l'administration publique de la justice en est un exemple clair. Tout en demeurant de la compétence des États, l'administration de la justice est soumise au respect des valeurs de l'Union, telles que l'État de droit et les garanties d'indépendance des juges. Dans l'affaire *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, la Cour a insisté sur l'obligation des États membres de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire conformément à une lecture conjointe des articles 19, § 1, deuxième alinéa du TUE et 2 TUE²⁹. Il s'ensuit que, même dans cette sphère interne, l'État membre n'est pas *legibus solutus*, ni au-dessus des valeurs. Il s'ensuit également que le projet d'intégration européenne se caractérise

²⁷ Avis 2/13 (ass. plén.), ECLI:EU:C:2014:2454, point 191.

²⁸ *Ibid*, point 168 (nous soulignons). Il s'agit en plus d'un principe que la Cour de justice avait déjà mentionné auparavant : v. les arrêts CJUE, 29 janvier 2013, aff. C-396/11, *Radu*, ECLI:EU:C:2013:39, points 33 et 34 ; CJUE, gde ch., 26 février 2013, aff. C-399/11, *Melloni*, ECLI:EU:C:2013:107, point 37.

²⁹ CJUE 27 février 2018, aff. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, point 42 (« La garantie d'indépendance, qui est inhérente à la mission de juger [...], s'impose non seulement au niveau de l'Union, pour les juges de l'Union et les avocats généraux de la Cour, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE, mais également au niveau des États membres, pour les juridictions nationales ») et 44 (« La notion d'indépendance suppose, notamment, que l'instance concernée exerce ses fonctions juridictionnelles en toute autonomie, sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, et qu'elle soit ainsi protégée d'interventions ou de pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions [...] »).

par le partage absolu de ce système de valeurs, dont l'efficacité est ainsi renforcée. En effet, la construction européenne ne peut fonctionner que si tous les États membres se comportent de manière cohérente par rapport au cadre normatif des valeurs, même s'ils agissent dans le cadre de leur souveraineté interne. Si la règle du respect des valeurs revêt un contenu juridique général et horizontal, force est de constater que la conformité aux valeurs devient une question d'intérêt commun. En effet, les États membres ne sont pas libres de s'éloigner des éléments constitutifs de l'appartenance à l'Union. Par conséquent, ils ne pourraient même pas invoquer leurs identités nationales (ou constitutionnelles) respectives afin de justifier l'infraction faite aux valeurs en question. Autrement dit, il ne peut y avoir désaccord entre le respect de l'identité nationale des États membres (art. 4 § 2 TUE), et le respect des valeurs de l'Union : un État membre ne pourrait pas justifier la violation systématique des valeurs communes parce qu'il doit protéger son identité. Par exemple, dans une affaire récente, la Pologne a fait valoir les effets prétendus disproportionnés des contingents de relocalisation des migrants pour les États membres qui sont « presque ethniquement homogènes comme la Pologne » et dont la population différerait, d'un point de vue culturel et linguistique, des migrants devant être relocalisés sur leur territoire³⁰. La Grande Chambre a rejeté cette argumentation en soulignant non pas uniquement son irrecevabilité sur le plan procédural, ce qui aurait été suffisant, mais elle n'a pas manqué d'ajouter sur le fond « que des considérations liées à l'origine ethnique des demandeurs de protection internationale ne peuvent pas être prises en compte en ce qu'elles seraient, de toute évidence, contraires au droit de l'Union et notamment à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »³¹. Même si la réponse ne se réfère pas aux valeurs de l'Union, la logique nous paraît semblable. Par ailleurs, lorsqu'elle a été saisie d'une demande de décision préjudicielle qui invoquait l'identité nationale d'un État membre afin de ne pas respecter le droit de l'Union, la Cour de justice a considéré que la marge d'appréciation dont les autorités nationales disposent doit s'aligner aux principes, voire aux valeurs de l'Union³².

³⁰ CJUE (grande chambre) 6 septembre 2017, aff. C-643/15 et C-647/15, *République slovaque et Hongrie c. Conseil*, ECLI:EU:C:2017:631, point 302.

³¹ *Ibid*, point 305.

³² Cf. par exemple CJCE, 14 octobre 2004, aff. C-36/02, *Omega*, ECLI:EU:C:2004:614, où la Cour a estimé que la justification à la restriction à la liberté de prestation de service fondée sur la valeur fondamentale consacrée par la constitution nationale, à savoir la dignité humaine, s'harmonisait avec le droit de l'Union qui « tend indéniablement à assurer le respect de la dignité humaine en tant que principe général du droit. Il ne fait donc pas de doute que l'objectif de protéger la dignité humaine est compatible avec le droit communautaire » (point 34). V. aussi l'arrêt CJUE, 22 décembre 2010, aff. C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, points 81 et s. Étant donné que dans ce cas de figure, le gouvernement autrichien invoquait le respect de la loi d'abolition de la noblesse de 1919 et plus généralement du principe constitutionnel d'égalité de tous les citoyens autrichiens, la Cour a bien considéré que « l'ordre juridique de l'Union tend indéniablement à assurer le respect du principe

4.5. *L'importance de la doctrine des valeurs par rapport à la reconnaissance des jugements*

Le respect des valeurs communes constitue aussi le pilier de la coopération judiciaire en matière pénale et civile. En effet, la jurisprudence de la Cour a précisé depuis longtemps que le respect des valeurs fondatrices de l'Union, et notamment celle de l'État de droit ou autrement dit de la *rule of law*³³, est une condition essentielle et impérative pour l'application des règles de reconnaissance des décisions qui caractérisent l'espace de liberté, sécurité et justice. En effet, le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, pierre angulaire de la coopération judiciaire en matière pénale et civile, ne peut fonctionner que si la *rule of law* est non seulement considérée abstraitement comme étant commune aux États membres, mais elle est effectivement garantie par les lois nationales. La reconnaissance mutuelle des jugements repose en effet, sans exception, sur la confiance mutuelle que les lois nationales se conforment à un niveau minimum d'homogénéité constitutionnelle, donné par le respect effectif des valeurs de l'Union et, en particulier, de l'État de droit. La relation entre la confiance mutuelle et la reconnaissance des jugements est intense, structurelle et indissoluble, comme le montre une série d'indications jurisprudentielles qui se prêtent à une reconstruction tout à fait cohérente avec cette perspective. Sur la base de ces prémisses, la Cour de justice a récemment été en mesure d'affirmer dans l'affaire *Achmea* qu'un partage mutuel de valeurs entre les États membres est nécessaire pour devenir membre de l'Union et que ce partage est la prémisse essentielle pour garantir la confiance mutuelle entre systèmes juridiques nationaux³⁴. Comme

d'égalité en tant que principe général du droit. Ce principe est également consacré à l'article 20 de la charte des droits fondamentaux. Il ne fait donc pas de doute que l'objectif de respecter le principe d'égalité est compatible avec le droit de l'Union » (point 89). La même approche a été adoptée dans l'arrêt CJUE, Gde. ch., 5 décembre 2017, aff. C-42/17, *M.A.S.*, ECLI:EU:C:2017:936, où la Cour de justice a rappelé l'importance, tant dans l'ordre juridique de l'Union que dans les ordres juridiques nationaux, que revêt le principe de légalité des délits et des peines, dans ses exigences relatives à la prévisibilité, à la précision et à la non-rétroactivité de la loi pénale applicable, car ce principe est, d'un côté, consacré à l'article 49 de la Charte et s'impose aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, conformément à l'article 51, paragraphe 1, et de l'autre côté fait partie des traditions constitutionnelles communes aux États membres (points 51, 52 et 53).

³³ D. Mockle, « L'État de droit et la théorie de la *rule of law* », in *Les Cahiers de droit*, vol. 35, n° 4, 1994, p. 823–904.

³⁴ « Le droit de l'Union repose ainsi sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisse implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre. C'est précisément dans ce contexte qu'il incombe aux États membres, notamment, en vertu du principe de coopération loyale, énoncé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'assurer, sur leurs territoires respectifs, l'application et le respect du droit de l'Union et de prendre, à ces fins, toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union... », CJUE 6 mars 2018, aff. C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158, point 34 ; 25 July 2018, C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586, para. 35. En ce qui concerne le principe de la confiance mutuelle entre les États membres voir aussi 10 août 2017, aff. C-270/17 PPU, *Tupikas*,

on peut le constater, le principe de reconnaissance mutuelle des décisions rendues par les tribunaux nationaux, prévu par les traités et par le droit dérivé, serait impensable si les systèmes juridiques des États membres ne respectaient pas l'indépendance des juges, et de manière générale la *rule of law*. Cette rigueur dans le respect des valeurs ne peut être comprise que si l'on reconnaît que le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et pénale entre les États membres s'inspire d'un modèle d'intégration si élevé que l'activité judiciaire d'un juge national finit par être considérée comme équivalente à celle du juge d'un autre État membre. L'ordre juridique de l'Union est fondé sur l'interchangeabilité des systèmes juridictionnels nationaux, car on présuppose qu'ils sont nécessairement conformes à des valeurs partagées et mutuellement reconnues.

La reconnaissance des décisions a un impact important sur les systèmes juridiques nationaux : elle implique, d'un côté, que les décisions rendues en matière civile et commerciale par un juge national puissent circuler librement, sans frontières, et de l'autre côté qu'un arrêt produise des effets identiques à ceux qu'il a déterminé dans l'État d'origine, devenant également obligatoires ailleurs. Dans une logique similaire à celle de la *Full Faith and Credit Clause* de la Constitution américaine (art. IV, sect. 1)³⁵, la construction européenne supprime les théories classiques de l'indépendance et de l'exclusivité des ordres juridiques nationaux, pour se fonder sur l'idée d'interchangeabilité de la *potestas iudicandi*. Puisque la *iurisdictio* d'un État membre devient équivalente à celle exercée par les juges nationaux, la technique de la reconnaissance automatique et mutuelle est en soi un signe d'inspiration au modèle d'intégration similaire à celui qui caractérise les États fédéraux. Par contre, comme on le sait, l'édifice européen n'entraîne pas un *pactum unionis* de nature fédérale visant l'extinction des États membres en tant que sujets de droit international, ni, parallèlement, la création d'une nouvelle entité étatique unitaire qui se substituerait à ceux-ci. On peut alors bien comprendre la raison pour laquelle la Cour de justice a mis justement l'accent sur la nécessité de protéger le niveau élevé de coopération judiciaire atteint par la construction européenne. À cet égard, il suffit de rappeler l'arrêt récemment rendu par la Cour de justice dans l'affaire *LM*³⁶. Il s'agissait d'un mandat d'arrêt délivré par des juges polonais auquel l'intéressé (ne souhaitant pas être traduit devant les tribunaux polonais) s'était opposé face aux autorités irlandaises, affirmant notamment que cette remise l'aurait exposé à un risque réel de déni de justice en raison du

ECLI:EU:C:2017:628, point 49 ; 10 novembre 2016, aff. C-452/16 PPU, *Poltorak*, ECLI:EU:C:2016:858, point 26.

³⁵ R. Baratta, *La reconnaissance des situations juridiques personnelles et familiales*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, t. 348, 2010, p. 253-499, p. 316.

³⁶ CJUE, 25 juillet 2018, C-216/18 PPU, *LM*, *op. cit.*

manque d'indépendance des juges polonais. En effet, cette indépendance ne serait plus garantie à la suite de certaines réformes apportées au système judiciaire de ce pays. Or, la Cour de justice a abordé la question en se demandant si en l'espèce, il y avait un risque réel de violation du droit fondamental de la personne concernée à un tribunal indépendant et, partant, de son droit fondamental à un procès équitable, tel qu'énoncé à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte des droits fondamentaux, afin que l'autorité judiciaire d'exécution puisse s'abstenir, à titre exceptionnel, de donner suite à un mandat d'arrêt européen. La Cour a souligné que l'exigence d'indépendance des juges relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment, de la valeur de l'État de droit³⁷. Finalement, la Cour a répondu qu'en présence d'éléments, tels que ceux figurant dans une proposition motivée de la Commission européenne, adoptée en application de l'article 7, § 1, TUE, tendant à démontrer l'existence d'un risque réel de violation du droit fondamental à un procès équitable garanti par l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte des droits fondamentaux, en raison de défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission du mandat d'arrêt, l'autorité judiciaire d'exécution doit vérifier, de manière concrète et précise, si, eu égard à la situation spécifique de cette personne, ainsi qu'à la nature de l'infraction pour laquelle elle est poursuivie et au contexte factuel qui sont à la base du mandat d'arrêt européen, et compte tenu des informations fournies par l'État membre d'émission, il existe des motifs sérieux et avérés de croire que ladite personne court un tel risque, en cas de remise à ce dernier État.

En définitive, la Cour semble confirmer l'exactitude de l'opinion selon laquelle, dans les domaines de la coopération judiciaire en matière civile et pénale, le respect du système de valeurs communes et, surtout, de la *rule of law*, implique que les ordres juridiques nationaux ont la responsabilité de garantir, devant leurs tribunaux, la protection effective des positions juridiques individuelles, ainsi que l'indépendance et l'impartialité des tribunaux. Si ce n'était pas le cas, il n'y aurait même pas les conditions minimales pour permettre aux traités et au droit dérivé de produire des effets conformes au système de valeurs. En d'autres termes, la coopération judiciaire entre les États membres tout simplement ne pourrait pas fonctionner.

³⁷ *Ibid* points 48, 49 e 58.

4.6. Les valeurs en tant que des « principes de structure » de l'ordre juridique

Au niveau strictement juridique, les valeurs peuvent être définies comme des principes de droit ou « principes de structure » de l'ordre juridique, c'est-à-dire des normes de comportement qui encadrent l'activité institutionnelle et celle des États membres. Le terme « principe » est utilisé ici dans le même sens que les traités afin de marquer le caractère fondamental d'une règle, sans que celle-ci perde sa force de prescription obligatoire³⁸. Ainsi, la conformité aux valeurs n'est pas seulement souhaitable s'agissant d'un simple objectif moral, mais les institutions « ont pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples » (art. 3 § 1 TUE et, en termes presque identiques, art. 13 § 1 TUE). Dans cette perspective, les valeurs relèvent du droit au moins pour trois motifs. En tout premier lieu, elles relèvent du droit en guidant l'interprète dans la lecture des autres dispositions « selon les valeurs » de l'Union. Ce cadre présuppose une culture juridique qui est sensible au travail créatif du juge : l'interprétation des sources s'ouvre aux valeurs, celles-ci tendant à se muer en véritable instrument de l'interprétation du droit. En deuxième lieu, la doctrine des valeurs constitue une limite au pouvoir de révision *in pejus* des traités puisque l'Union ne saurait éroder la base légale de sa légitimation. Finalement, la validité juridique des valeurs devient le paramètre légal pour évaluer la conduite des États membres dans leur juridiction interne. Il s'ensuit que la conformité aux valeurs normatives exprime aussi et surtout la raison d'être essentielle de la législation de l'Union, ainsi que de l'activité des États membres. Le caractère essentiel du respect des valeurs par chaque État membre, individuellement concerné, ne saurait être visé qu'à la lumière d'une lecture conjointe des trois dispositions de droit primaire prévues par les articles 2, 7 TUE et 269 TFUE³⁹. Cela nous amène, pour terminer, à analyser un des points les plus sensibles du système, c'est-à-dire l'efficacité du respect des droits et des valeurs par rapport à un État membre.

5. MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITE EN CAS DE VIOLATION DES DROITS ET DES VALEURS

En règle générale, l'Union dispose de deux catégories d'instruments pour réagir face à un État membre qui ne respecterait plus les valeurs communes dans son domaine. La première catégorie est donnée par les instruments publicistes, de *public enforcement*, confiés aux

³⁸ CJCE 8 avril 1976, aff. 43-75, *Defrenne*, Recueil, p. 455, points 28 et 29.

³⁹ La perspective qu'on vient de proposer présuppose forcément que les valeurs aient une nature juridique. Autrement dit, elles ne jouent pas un rôle purement politico-symbolique (R. Baratta, « La "communauté des valeurs" dans l'ordre juridique de l'Union européenne », in *Revue des affaires européennes*, 2018, n.1., p. 85 s.).

institutions (5.1). La deuxième catégorie est fondée sur le recours préjudiciel qu'il appartient au juge national d'activer, en ayant le pouvoir et, sous certaines conditions, le devoir de soulever une question préjudicielle qui peut mettre un État en face de la Cour de justice par le truchement du renvoi (5.2).

5.1. Les instruments de public enforcement

5.1.1. La « *Rule of Law Framework* » et la procédure prévue par l'article 7 TUE

Comme on le sait, en cas de violation présumée systémique de valeurs, le mécanisme de l'article 7 TUE peut être déclenché. Cependant, les institutions politiques ont longtemps hésité à appliquer cette procédure. Elle a d'ailleurs été assimilée à une option nucléaire par un ancien Président de la Commission. C'est probablement pour cette raison aussi qu'en 2014, la Commission a élaboré la « *Rule of Law Framework* ». Divisée en trois phases, le « *Framework* » est destiné à précéder et vraisemblablement à ralentir la mise en œuvre de l'article 7 TUE dans le cadre d'un dialogue constructif avec l'État membre concerné. Après de nombreuses hésitations, la Commission a récemment entamé, par rapport à la Pologne, la procédure prévue à l'article 7 TUE, après la clôture, sans avoir entre-temps reçu des réponses constructives, les différentes phases du « *Framework* »⁴⁰. De manière prévisible, la Commission s'est appuyée sur une notion, pour ainsi dire, épaisse, dense de *rule of law*, conformément aux premières interprétations par la Cour de justice d'un concept qui n'est pas défini par les traités⁴¹. En effet, la Commission a affirmé que la *rule of law* serait menacée dans un État qui adopte des réformes affectant la liberté de la presse, l'indépendance et la légitimité du jugement de constitutionnalité, et plus généralement l'indépendance de la juridiction, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs. On pourrait maintenir que le « *Framework* » est un instrument peu efficace, comme le montreraient les premiers cas d'application pratique, dans la mesure où il conduirait à des résultats insatisfaisants, constituant en pratique un moyen pour retarder le recours à la procédure en manquement. En fait, les avertissements formulés par la Commission n'ont pas achevé les effets qu'elle souhaitait. Celle-ci a été même accusée d'ingérence dans les affaires intérieures des États concernés, ainsi que de manque de respect de leurs identités

⁴⁰ Voy. en général H. Schmitt von Sydow, « Liberté, démocratie, droits fondamentaux et État de droit : analyse de l'article 7 du traité UE », *RDUE*, 2001, pp. 285 et s. ; I. Pingel, « Commentaire de l'article 7 TUE », in *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2^e éd., Bale-Paris-Bruxelles, Helbing, Dalloz, Bruylant, 2010, pp. 35 et s. ; D. Kochenov, « Busting the myths nuclear: A Commentary on Article 7 TEU », *EUI Working Papers Law* 2017/10.

⁴¹ CJUE 25 juillet 2018, aff. C-216/18 PPU, *LM*, cit., point 48. Voir aussi R. Baratta, « Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment », in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2016, vol. 8, n° 2, p. 357 ss., p. 358-359, notes 5 et 6.

nationales. Pourtant, le « *Framework* » entraîne, semble-t-il, l'idée que son activation est susceptible de produire des effets dissuasifs, en plaçant au centre du débat public la violation systémique des valeurs dans un État membre. La conduite d'un gouvernement pourrait finalement être influencée non seulement par la poursuite inévitable de la procédure visée à l'article 7 TUE, mais avant tout par un phénomène de désapprobation sociale de la part des autres acteurs de la société européenne lorsque ce gouvernement est impliqué *uti singuli* dans le « *Framework* ». N'est-il pas vrai en effet qu'en vertu du « *Framework* » l'État est tenu d'assumer la responsabilité de son action devant la Commission en répondant d'une manière constructive s'il souhaite éviter, le cas échéant, la procédure qui peut aboutir à des sanctions ?

En tout état de cause, il est clair que si la Commission était convaincue qu'à l'égard d'un État membre qui ne respecte pas une ou plusieurs valeurs communes dans sa *domestic jurisdiction*, elle ne serait pas seulement habilitée à agir en vertu du « *Framework* », mais elle devrait aussi déclencher la procédure prévue par l'article 7 TUE, sa mission étant la protection de l'intérêt général de l'Union par le biais de mesures appropriées afin de garantir le respect des traités. D'ailleurs et surtout la Commission est responsable de rendre compte des conséquences de sa conduite. En d'autres termes, chaque fois que la Commission constate que le bon fonctionnement de la construction européenne est menacé, car à son avis, un État membre ne se conforme plus au niveau minimal d'homogénéité constitutionnelle entraîné par le système de valeurs communes, cette même institution doit avant tout assumer la charge, en étant *accountable*, de l'exercice de ses pouvoirs ou bien de son inactivité. De toute évidence, il ne s'agit ni d'une obligation d'agir ni d'une obligation de résultat. La Commission est toutefois obligée d'expliquer publiquement les raisons de son activité ou de son inaction, en étant le « gendarme » du respect des traités.

D'autre part, il faut admettre que la procédure publique de manquement prévue par l'article 7 TUE n'est pas un outil facile à utiliser pour des raisons à la fois politiques et juridiques. D'un côté, les hésitations de la Commission sont peut-être dues à l'obstacle de l'unanimité devant le Conseil européen qui est un moment clé de la phase répressive en ouvrant la porte à la sanction prévue par l'article 7 § 3 TUE. Cette disposition prévoit en effet que le Conseil peut décider, statuant à la majorité qualifiée, une sanction à l'encontre de l'État concerné qui, à son tour, peut aboutir à la suspension de certains droits découlant des traités, y compris ses droits de vote au sein du Conseil. Il convient aussi de se souvenir des incertitudes du Conseil qui, pour l'instant s'est limité à examiner la situation sans donner suite à la proposition motivée de la Commission visant à ouvrir la phase préventive de la procédure à

l'encontre de la Pologne. Par ailleurs, on sait que par une résolution du 12 septembre 2018, le Parlement européen a invité le Conseil à constater, conformément à l'article 7, § 1 TUE, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée⁴².

Par ailleurs, on sait que l'issue de la procédure de contrôle direct de la violation de valeurs ne peut être contestée que sous l'angle du respect des seules dispositions procédurales énoncées à l'article 7 TUE (article 269 du TFUE). Les profils de mérite, et en particulier la nécessité et la proportionnalité de l'éventuelle sanction adoptée par le Conseil, ne peuvent donc pas être contestés devant le juge de l'Union. Ainsi, pour des raisons largement imputables à la réticence des États membres à accepter l'ingérence dans une procédure caractérisée par le rôle dominant attribué aux institutions intergouvernementales, et qui se prêtent évidemment à être politisées, aucun contrôle juridictionnel n'est prévu par rapport à la sanction éventuelle, ainsi qu'à la marge laissée à la discrétion du Conseil européen et du Conseil⁴³. En définitive, le système présente une faiblesse structurelle paradoxale si l'on considère que la sanction est adressée à un État membre pour violation de la *rule of law*, lorsque l'Union, elle-même, n'assure pas l'accès plein à la justice, bien qu'elle se prétende proposer un modèle parfait de « communauté de droit »⁴⁴.

5.1.2. La procédure d'infraction selon les articles 258 et 259 TFUE

En présence de violations de règles spécifiques de l'acquis, deux outils supplémentaires de contrôle juridictionnel sont envisageables.

Tout d'abord, la Commission peut très bien poursuivre des infractions spécifiques à l'acquis impliquant la violation de la communauté de valeurs, ainsi que de droits fondamentaux. L'exemple des recours en manquement à l'encontre de la Hongrie est significatif lorsque la Commission a ciblé l'adoption de régimes nationaux qui imposaient la cessation de l'activité professionnelle des juges, procureurs et notaires âgés de 62 ans ; et qui ont été résiliés de manière anticipée l'autorité de surveillance nationale, en créant une nouvelle autorité présidée

⁴² Il convient d'observer que la Hongrie a demandé l'annulation de cet acte parce que le Parlement aurait gravement enfreint certaines dispositions du TFEU, ainsi que de son propre règlement intérieur (voy. recours introduit le 17 octobre 2018, aff. C-650/18 *Hongrie c. Parlement européen*).

⁴³ R. Baratta, 2018, *op.cit.*, p. 83 s.

⁴⁴ CJCE, 23 avril 1986, aff. 294/14, *Parti écologiste « Les Verts » c. Parlement européen*, *Rec.*, p. 1339, point 23 ; CJCE, 25 juillet 2002, aff. C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil*, *Rec.*, p. I-6677, point 40.

par une autre personne ; et enfin la mise en danger de l'indépendance de la banque centrale hongroise⁴⁵.

En outre, en octobre 2018, la Commission a introduit devant la Cour de justice un recours en manquement contre la République de Pologne. Ce recours vise à constater que, en baissant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême et en l'appliquant aux juges nommés à la Cour suprême jusqu'au 3 avril 2018, et en accordant au président de la République de Pologne le pouvoir discrétionnaire de prolonger la fonction judiciaire active des juges de la Cour suprême, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 19 § 1, second alinéa TUE et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Commission présume évidemment que la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire serait sérieusement compromise. Autrement dit, le niveau minimum d'homogénéité constitutionnelle, dont je viens de parler, ne serait plus garanti par la Pologne. Ce n'est pas inintéressant de noter, sur le plan institutionnel, que la Commission a utilisé la procédure prévue par l'article 258 TFUE au lieu de l'article 7 TUE. Même si l'article 7 TUE devrait *a priori* prévaloir sur la procédure générale en infraction en vertu du principe de spécialité, l'application de l'article 258 TFUE paraît raisonnable dans la mesure où la Commission démontre la violation des règles du traité autres que l'article 2 TUE. Quoiqu'il en soit, il convient aussi de noter à cet égard que le vice-président de la Cour, par ordonnance du 19 octobre 2018 adoptée *inaudita altera parte* et donc véritablement insolite dans sa jurisprudence, à la demande de la Commission, après avoir constaté l'existence d'un *fumus bonis iuris* et l'urgence d'adopter des mesures provisoires, a souligné que : « L'exigence d'indépendance des juges relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable, lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment, de la valeur de l'État de droit »⁴⁶, ainsi que « La violation d'un droit fondamental tel que le droit fondamental à un tribunal indépendant, consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, est ainsi susceptible, en raison de la nature même du droit violé, de donner lieu par elle-même à un préjudice grave et irréparable »⁴⁷. En plus, sur la base d'une approche qui n'est pas usuelle dans

⁴⁵ Pour les références voy., R. Baratta, « Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment », *op. cit.*, p. 362-363.

⁴⁶ Ordonnance du Président de la Cour, 19 octobre 2018, C-619/18, *Commission c. Pologne*, ECLI:EU:C:2018:852, point 21.

⁴⁷ *Ibid*, point 22. Il convient de rappeler qu'en 2017 la grande chambre de la Cour de justice avait déjà adopté une ordonnance inhabituelle dès lors d'une procédure en manquement contre la Pologne, en lui imposant une astreinte

sa jurisprudence, par ordonnance du 15 novembre 2018, le Président de la Cour de justice a soumis la même affaire à la procédure accélérée, en rejetant l'opposition de la Pologne. Pour l'essentiel, la motivation de la Cour se fonde sur le fait que les doutes de nature systémique concernant la violation des garanties permettant d'assurer l'indépendance de l'instance judiciaire suprême d'un État membre seraient propres à engendrer une insécurité juridique et à entraver le bon fonctionnement de l'ordre juridique de l'Union, de telle sorte qu'il y a lieu de statuer rapidement sur le litige afin de limiter cette période d'incertitude. Selon le Président ces incertitudes sont également susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement du système de coopération judiciaire qu'incarne le mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE, « clé de voûte du système juridictionnel de l'Union européenne », auquel l'indépendance des juridictions nationales, et notamment celle des juridictions statuant en dernier ressort, est essentielle⁴⁸. En outre, strictement parlant, rien n'empêcherait un État membre d'avoir recours à l'instrument de procédure d'infraction interétatique (art. 259 du TFUE) pour contester la violation systématique des valeurs fondatrices de l'Union par un autre État membre. Néanmoins, l'usage très limité de cet instrument dans la pratique, d'un côté, et les sentiments de solidarité mutuelle qui caractérisent souvent les relations entre les gouvernements nationaux de l'autre, nous amènent à penser que cette hypothèse n'est pas capable d'apporter un surcroît d'efficacité.

5.2. *Le recours préjudiciel*

Le deuxième instrument de réaction est fondé sur les juges nationaux qui peuvent et parfois doivent soulever, même sur impulsion des individus concernés, des questions focalisées sur la violation systémique des valeurs et des droits fondamentaux au sein d'un État membre. La décision rendue dans la décision préjudicielle dans l'affaire *LM*, dont j'ai déjà mentionné, est significative à cet égard. Il convient d'ajouter que, dans la mesure où la rupture des obligations fondamentales *erga omnes partes* est en jeu, la réaction généralisée et décentralisée déclenchée par des recours individuels requiert nécessairement la coopération des juges nationaux. Lorsqu'ils sont demandés à prêter leur activité de coopération judiciaire aux tribunaux de l'État dans lesquels le respect des principes de la légalité et de l'État de droit est

en cas de non-respect des mesures provisoires adoptées par le juge des référés afin de « garantir l'application effective du droit de l'Union, laquelle est inhérente à la valeur de l'État de droit consacrée à l'article 2 TUE et sur laquelle l'Union est fondée » (ordonnance 20 novembre 2017, C-441/17 R, *Commission c. Pologne*, ECLI:EU:C:2018:255, point 102).

⁴⁸ Ordonnance du Président de la Cour, 15 novembre 2018, C-619/18, *Commission c. Pologne*, ECLI:EU:C:2017:877, point 21.

menacé, ils devraient se sentir particulièrement impliqués, voire affectés par la prétendue violation de ces principes. Dans cette logique, la juridiction de renvoi ne devrait pas acquiescer au fait qu'un autre État membre n'est pas en mesure de respecter les valeurs fondatrices du processus d'intégration européenne. Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice se révèle un outil assez approprié pour réaliser un contrôle décentralisé du respect des droits fondamentaux et des valeurs.

CONCLUSIONS

Pour conclure, le système juridique de l'Union nous paraît assez bien équipé « sur papier » par rapport au respect des droits humains et de valeurs. Ce système exprime désormais une « communauté de droits et des valeurs », et non plus simplement un système mercantiliste fondé sur la création du marché intérieur. Bien qu'il nécessite d'être amélioré, il s'agit, à mon sens, d'un ensemble de « metanorme » (*ground rules*) susceptible de façonner l'identité européenne afin qu'elle puisse progresser, à terme, vers une communauté plus homogène de peuples. À titre complémentaire il convient de noter qu'il y a aussi un aspect important qu'il faut toujours avoir à l'esprit quand l'individu fait valoir ses droits, c'est-à-dire la responsabilité de chacun de contribuer au bien-être public.

La crise du processus d'intégration européenne, pourtant, est là. Peut-être, pourrait-on dire, elle est surtout une crise qui se focalise sur les institutions politiques, dans la mesure où la politique européenne n'a pas été capable de surmonter le grand écart entre le « papier », d'une part, et la vie réelle des peuples européens, d'autre part.

Aujourd'hui la construction européenne est face à un véritable dilemme. Continuera-t-il, son chemin vers un processus d'intégration européenne ? Sera-t-il en condition de se substituer aux États-nations ? Ce serait prématuré de l'affirmer. Personne ne le sait. On est, semble-t-il, sur une ligne de crête où l'on ne sait de quel côté le processus d'intégration peut basculer. Le meilleur étant qu'il puisse continuer avec des réformes partagées par les peuples européens. Le pire, la dissolution du projet des pères fondateurs, n'étant pas sûr, mais pas impossible non plus.