

# LE CHAMP DES VALEURS DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

Pauline DUPONT

*Doctorante contractuelle sous la direction du professeur Fabrice Picod  
à l'université Paris II Panthéon-Assas*

*« Conscient que les valeurs fondamentales  
que constituent pour l'Union européenne  
la paix, la démocratie, la liberté, les droits de l'homme,  
l'État de droit, la justice sociale, la solidarité et la cohésion  
ne sauraient jamais être considérées comme acquises  
mais qu'elles doivent faire l'objet d'une conquête incessante<sup>1</sup>. »*

Si la notion de « valeur » est davantage proche de la morale que du droit<sup>2</sup> en ce qu'elle correspond à une « certaine conception du désirable<sup>3</sup> », il n'en demeure pas moins qu'elle peut être distinguée et s'extraire du champ de la morale. En effet, cette dernière se caractérise par ses « sources transcendantes<sup>4</sup> », alors que les valeurs pénètrent la sphère juridique. Se pose ainsi la question de savoir comment traduire cette « conception du désirable », avec toute la subjectivité qui la caractérise, pour la rendre normative et effectivement contraignante. Nul doute qu'en droit de l'Union européenne, des valeurs soient constitutionnalisées et aient ainsi dépassé le stade de la morale, comme en atteste la saga jurisprudentielle depuis l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>5</sup>. Il est même possible d'affirmer que les valeurs inondent et irriguent le droit de l'Union.

Cette constatation est le fruit d'une longue évolution. En effet, si l'emploi du terme « valeur », qui possède une connotation forte, est un « nouveau venu

1 Résolution du Parlement européen du 19 novembre 1997 sur le traité d'Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97), A4-0347/97, pt 8.

2 V. CONSTANTINESCO, « Les valeurs dans le traité établissant une constitution pour l'Europe », dans L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Les Valeurs communes dans l'UE. Onzièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2014, coll. « Colloques Jean Monnet », p. 49.

3 G. MARTI, « Valeurs communes et pouvoir constituant dans l'UE », dans L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Les valeurs communes dans l'UE. Onzièmes Journées Jean Monnet, op. cit.*, p. 102.

4 S. LABAYLE, *Les valeurs de l'Union européenne*, thèse présentée et soutenue publiquement le 12 décembre 2016, Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université, p. 21.

5 CJUE, Gde Chbr., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

dans le vocabulaire de l'Union européenne<sup>6</sup> », il n'est pas possible d'affirmer que l'Union était dépourvue de toute valeur. Quelques dispositions éparses, au début de la construction européenne, étaient présentes dans les traités pour consacrer et concrétiser spécifiquement certaines valeurs de l'Union. Tel est le cas, par exemple, de la valeur d'égalité qui faisait l'objet de dispositions spécifiques à travers la non-discrimination<sup>7</sup>. Par ailleurs, l'adoption dès 1973 par les chefs d'État d'une déclaration sur l'identité européenne<sup>8</sup> démontre cette volonté de se doter et de respecter des valeurs. Cette absence de disposition générale inscrite dans les traités constitutifs peut être expliquée par l'adhésion des États membres à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De plus, et de manière parallèle, la Cour de justice a reconnu et protégé les droits fondamentaux par le biais des principes généraux du droit.

Le traité d'Amsterdam est venu combler cette lacune originelle en affirmant à son article 6 que « [l']Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». Cette affirmation a été complétée par une procédure de sanction en cas de non-respect de ces valeurs, prévue à l'article 7. Si un premier pas avait été franchi, il n'en restait pas moins que l'emploi du terme « principe » conférerait une signification moins forte que le terme « valeur ». En effet, il est nécessaire de distinguer ces deux termes – bien que le traité ne fasse pas rigoureusement cette distinction<sup>9</sup> – puisqu'un principe, ayant une connotation moins forte, pourra être un instrument de réalisation des valeurs et ainsi être « le canal à travers lequel les valeurs, plus abstraites, se matérialiseront au sein des systèmes juridiques<sup>10</sup> ». Le terme « valeur » apparaît donc, formellement, lors de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux, qui est entrée en vigueur le 7 décembre 2000, même si celle-ci ne possédait qu'une valeur interinstitutionnelle<sup>11</sup>. Il faut attendre le traité établissant une Constitution pour l'Europe qui remplace à son article I-2 « les principes » par « les valeurs ». L'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) reprend mot pour mot cet article I-2, sacralisant les valeurs de l'Union

6 L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Partie II – La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruxelles, Bruylant, 2005, t. II, p. 9.

7 Cf., par ex., l'article 119 du traité de Rome.

8 Déclaration sur l'identité européenne, Copenhague, 14 décembre 1973.

9 Par ex., les valeurs de l'article 2 TUE sont qualifiées de « principes » dans le domaine de l'action extérieure (article 21 TUE). Selon Simon Labayle, cette confusion entre valeurs et principes « ne peut être dépassée qu'en prenant acte de leur appréhension synonyme lorsqu'il est renvoyé à leur dimension fondatrice dans la cadre communautaire », S. LABAYLE, *Les Valeurs de l'Union européenne*, op. cit., p. 127.

10 S. LABAYLE, *Les Valeurs de l'Union européenne*, op. cit., p. 26. Cf. aussi la distinction faite à l'article 51, § 1, de la Charte, entre les droits et principes. Il y aurait donc les valeurs, placées au-dessus de tout, mises en œuvre par les principes, puis les droits mettant en œuvre ces principes.

11 Mais la notion de « valeur » apparaissait déjà dans certains documents. Cf., par ex., Parlement européen, Documents de séance – Rapport fait au nom de la Commission institutionnelle sur les orientations du PE relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne, 21 juin 1982, doc. 1-305/82/A : « [L]es tâches de l'Union [...] seront formulées dans une perspective : de solidarité politique, économique et sociale croissante de ses peuples, dans le respect des droits et des valeurs [...] de l'homme et des libertés démocratiques. »

et leur conférant ainsi une dimension constitutionnelle. L'article 2 TUE énonce 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.

Il est possible de remarquer que ces valeurs sont situées à une place cardinale du traité et constituent le deuxième article de celui-ci, immédiatement après l’institution de l’Union par les hautes parties contractantes. Cette place cardinale du traité confère alors une portée considérable à ces valeurs dont il convient de tirer les conséquences. Cela est attesté notamment par les conclusions de M<sup>me</sup> l’avocate générale Juliane Kokott qui estime que les premiers articles constituent des endroits « cruciaux<sup>12</sup> » des traités. De plus, la Commission avait également proposé l’idée d’un traité en deux parties – une première partie comportant les dispositions de nature fondamentale et une seconde relative à celles ayant un caractère technique –, ces deux types de dispositions étant d’inégale importance<sup>13</sup>.

L’importance et la portée non négligeable des valeurs de l’Union se trouvent aussi renforcées par le fait qu’elles sont inscrites dans le dispositif même du traité et non dans le préambule uniquement – qui n’est pas en lui-même opposable à un État – conformément aux souhaits des *Herren der Verträge*<sup>14</sup>. Il s’agit alors de tirer toutes les conséquences de la volonté des « maîtres des traités » d’avoir voulu inscrire les valeurs de l’Union au sein même du dispositif et, plus précisément, dès le début du traité. Si les États membres avaient voulu laisser les valeurs de l’Union uniquement en tant que sources d’inspiration, ils les auraient laissées dans le préambule seulement. En effet, comme l’affirme Charles De Visscher, une interprétation qui conduirait à nier à un traité toute

12 Conclusions de l’avocate générale J. Kokott, présentées le 30 septembre 2010, dans l’affaire *Association Belge des Consommateurs Test-Achats e.a.*, aff. C-236/09, ECLI:EU:C:2010:564, pt 31 : « Cette importance est d’ailleurs mise en exergue à des endroits cruciaux des traités, à savoir, au moment de l’adoption de la directive 2004/113, aux articles 2 CE et 3, paragraphe 2, CE, et, aujourd’hui, aux articles 2 TUE n.v., 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, TUE n.v., 8 TFUE et 10 TFUE. »

13 Communication de la Commission, *Un traité fondamental pour l’Union européenne*, 12 juillet 2000, COM(2000) 434 final ; cf. aussi Résolution du Parlement européen relative au fonctionnement du traité sur l’Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 du 17 mai 1995, JOCE n° C 151, 19 juin 1995. Le Parlement estimait que la priorité principale était de s’attarder sur les citoyens. Pour marquer l’importance des citoyens, il voulait replacer les droits de ces derniers dès le début du traité. Cela montre donc que lorsque le droit est situé au début des traités, cela confère une portée plus importante.

14 En effet, dans le rapport du groupe de réflexion, *Une stratégie pour l’Europe*, Bruxelles, 5 décembre 1995, une différence est faite entre le placement dans le préambule et le placement dans le dispositif du traité quant au rôle de la Cour de justice (cf. spéc. pt 35).

signification juridique serait inadmissible en l'absence d'une raison décisive militant en ce sens<sup>15</sup>.

D'une manière plus précise, la notion de « valeur » doit encore être distinguée de celle d'« objectif ». Si les valeurs reflètent une certaine conception du désirable, l'objectif est quant à lui un but à atteindre, une finalité. Ainsi, vivre selon certaines conceptions du désirable peut être un objectif en soi. Vivre selon un socle commun composé de l'égalité, de la liberté, de la dignité, de l'État de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux peut constituer un objectif à atteindre. Cette affirmation est confirmée par la lecture de l'article 3, paragraphe 1, TUE qui énonce les objectifs de l'Union européenne, et plus précisément que « l'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples ». L'existence, le respect et la promotion de ces valeurs – de ces conceptions du désirable – sont des objectifs à accomplir.

S'interroger sur le champ d'une notion invite à mener une réflexion sur le domaine d'application de celle-ci<sup>16</sup>, son étendue, ses contours et ses limites. Il est cependant nécessaire de procéder par étapes successives. L'on ne peut examiner le champ d'application d'une notion sans s'intéresser en premier lieu à sa substance, c'est-à-dire à son contenu même, à ce qu'elle renvoie. En effet, comment délimiter ou identifier l'étendue d'une notion sans savoir préalablement ce qu'elle contient ? Ce travail préliminaire et indispensable accompli, il y aura ensuite lieu d'étudier le périmètre de la notion et, plus particulièrement, les limites territoriales à l'intérieur desquelles la règle est applicable, il s'agit alors du champ d'application *spatial* ; mais aussi d'examiner l'ensemble des matières concernées par la notion, il s'agit du champ d'application *matériel* ; ou encore en l'examinant au regard des personnes auxquelles la règle s'applique, renvoyant au champ *personnel*<sup>17</sup>. Aussi, s'interroger sur le champ d'une notion implique de nous intéresser à sa signification sur le projet européen en lui-même, c'est-à-dire à son influence, son implication et son rôle dans la création et le maintien de l'Union européenne.

Il est ainsi à la fois paradoxal et intéressant d'aborder la question du champ des valeurs de l'Union dans la mesure où s'intéresser au champ renvoie à l'idée de délimitation et d'identification d'un périmètre, alors que la notion même de « valeur » est intrinsèquement floue et difficilement perceptible. Ce sujet nous amène donc à dépasser cette constatation paradoxale et plutôt à nous demander comment délimiter ce qui est naturellement imperceptible et quel en serait l'intérêt ? De plus, outre le flou déjà inhérent à la notion, les valeurs de l'Union sont listées à l'article 2 TUE dont la formulation pourrait laisser perplexe. En effet, au lieu d'être rédigé de manière impérative et précise, cet article emploie, d'une part, l'affirmative, comme si cela était naturel et acquis – « l'Union est fondée [...] Ces valeurs sont communes » – et, d'autre part, fait une liste de valeurs sans

15 C. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pedone, 1963, p. 85. Il cite, à titre d'exemples, la sentence des Indiens Cayugas de 1926 entre la Grande-Bretagne et les États-Unis et l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique de 1910.

16 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 5<sup>e</sup> éd., 2004, p. 63.

17 *Ibid.*

donner davantage d'indication sur leur contenu. Cependant, la question qui se pose est celle de savoir si l'on doit s'arrêter à la lettre même de l'article – qui laisse perplexe – ou s'il est nécessaire de le replacer dans un environnement plus global et cohérent et de s'intéresser à sa finalité, afin de lui conférer une réelle portée normative ? Nous penchons pour la seconde proposition, mais ces développements ne feront pas l'objet de la présente contribution. Par ailleurs, l'article 2 TUE n'est pas exhaustif puisque d'autres dispositions contiennent des valeurs (telles que le préambule, la Charte ou encore les dispositions spécifiques du droit primaire et du droit dérivé), rendant l'identification de celles-ci, de leur contenu et plus généralement de leur champ d'application difficile. En effet, cet éparpillement de valeurs dans le droit de l'Union, au contenu difficilement identifiable par nature, a pour conséquences de rendre leur délimitation plus difficile et, *in fine*, un contrôle de leur respect plus problématique. Il est sensible et difficile de contrôler le respect de ce qu'on ne peut précisément définir et identifier. En attestent la difficile mise en œuvre de l'article 7 TUE et les quelques procédures en manquement sur des points spécifiques. Enfin, cette cacophonie dans l'identification et le contrôle des valeurs rend difficilement saisissable l'identité même de l'Union et remet en cause le projet de vie européen. Pour toutes ces raisons, il est alors séduisant et primordial d'identifier le champ des valeurs.

La délimitation du champ des valeurs est rendue possible lorsque sont examinées les dispositions du droit de l'Union et l'œuvre entreprise par la Cour de justice, qui apportent de premiers éléments de réponses et constituent un faisceau d'indices permettant de lever les ambiguïtés inhérentes à la notion de « valeur » (I). Cependant, les difficultés qui peuvent surgir lors de la délimitation du contenu et du champ des valeurs ont des conséquences sur le projet européen (II).

#### I. L'IDENTIFICATION DU CHAMP DES VALEURS DE L'UNION NONOBSTANT L'AMBIGUÏTÉ INTRINSÈQUE DE LA NOTION

Avant d'examiner dans quelles mesures la dimension tripartite du champ de ces valeurs est identifiable grâce à une lecture combinée des différentes sources (B), il est nécessaire, en raison du flou inhérent à la notion de « valeur » et de l'éparpillement de ces dernières dans le droit de l'Union, de s'entendre sur les valeurs visées par les traités, sur leurs sources et surtout sur leur contenu. Ainsi, une étude sur l'identification préalable du contenu substantiel des valeurs sera menée (A).

##### ***A. La détermination du contenu substantiel des valeurs de l'Union***

Si les valeurs peuvent être identifiées dans des sources multiples, irriguant alors tout le droit de l'Union (1), il est raisonnable de penser qu'il serait possible de s'entendre sur un standard commun pour savoir ce que recouvre chaque valeur (2).

*1. L'identification des valeurs dans des sources multiples irriguant le droit de l'Union*

Les valeurs sont présentes dans le droit primaire (a), dans les principes généraux du droit (b) et dans le droit dérivé (c).

a. Le droit primaire

Les valeurs sont inscrites explicitement dans différentes dispositions du droit primaire (i) mais sont également concrétisées et mises en œuvre spécifiquement au sein de celui-ci (ii).

*i. Liste explicite des valeurs*

La pierre angulaire des valeurs de l'Union se trouve à l'article 2 TUE. En effet, cet article est spécifiquement dédié aux valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Seule la première phrase de cet article nous indique ces valeurs – et peut donc faire l'objet de la procédure article 7 TUE –, la deuxième phrase fournissant uniquement les caractéristiques que doit satisfaire la société, illustrant alors plus précisément les valeurs inscrites dans la première phrase<sup>18</sup>. Il paraît étonnant que la solidarité ne soit présente qu'à la deuxième phrase, cependant il serait erroné d'en conclure qu'elle ne constitue pas une valeur du droit de l'Union. En effet, la solidarité est au fondement même de la construction européenne<sup>19</sup>. De plus, le préambule de la Charte vise la solidarité en tant que valeur.

Ces valeurs se retrouvent à d'autres endroits au sein du droit primaire. Ainsi, le préambule du TUE mentionne également la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit mais uniquement en tant que « principes », illustrant, comme il a été affirmé *supra*, le manque de rigueur – mais qui doit être ignoré – dans l'emploi des termes. L'article 21 TUE vise aussi, dans le cadre de l'action extérieure, la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la dignité humaine, l'égalité et la solidarité. Cette fois encore, le traité les qualifie de « principes ». Enfin, le préambule de la Charte mentionne les valeurs de dignité, de liberté, d'égalité, de solidarité et les principes de démocratie et d'État de droit.

<sup>18</sup> Cf., en ce sens, F.-X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, Paris, La documentation française, 2008, p. 33.

<sup>19</sup> Cf. les conclusions de l'avocat général Y. BOT, présentées le 26 juillet 2017, dans l'affaire *Slovaquie c/ Conseil*, aff. C-643/15, ECLI:EU:C:2017:618, pts 17 et s. : « Les présents recours nous donnent l'occasion de rappeler que la solidarité figure parmi les valeurs cardinales de l'Union et se trouve même être aux fondements de celle-ci. Comment serait-il possible d'approfondir la solidarité entre les peuples d'Europe et de concevoir une union sans cesse plus étroite entre ces peuples, comme le préconise le préambule du traité UE, sans une solidarité entre les États membres lorsque l'un d'entre eux fait face à une situation d'urgence ? Nous touchons là à la quintessence de ce qui constitue à la fois la raison d'être et l'objectif du projet européen. Il convient donc d'emblée de mettre l'accent sur l'importance de la solidarité en tant que valeur fondatrice et existentielle de l'Union. »

*ii. Concrétisation et mise en œuvre spécifique des valeurs dans le droit primaire*

Les valeurs mentionnées à l'article 2 TUE sont également concrétisées dans le droit primaire. En effet, à titre d'exemple et concernant plus précisément le dispositif de la Charte, ses chapitres reprennent les valeurs de l'article 2 TUE tout en les déclinant et en les précisant ensuite dans plusieurs articles qui viennent les mettre en œuvre<sup>20</sup>. De plus, et toujours dans le cadre de la Charte, selon le professeur Romain Tinière – dont nous partageons l'avis –, l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci – qui dispose que toute limitation « de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés » – permettrait de protéger les valeurs de l'Union. En effet, la notion de « respect de contenu essentiel desdits droits et libertés » aurait pour fonction d'assurer leur respect<sup>21</sup>. Ainsi, dans ce dernier cas, les valeurs de l'Union seraient présentes mais de manière indirecte à travers cet article.

Par ailleurs, la valeur de démocratie présente à l'article 2 TUE est déclinée – de manière non exhaustive – à l'article 10 TUE<sup>22</sup>, à l'article 11, paragraphe 4, TUE, ou encore à l'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>23</sup>. La valeur de l'État de droit – spécifiquement l'indépendance

20 Par ex., le chapitre I de la Charte est intitulé « Dignité » ; le chapitre II, « Libertés » ; le chapitre III, « Égalité » ; le chapitre IV, « Solidarité » ; le chapitre V, « Citoyenneté », qui peut renvoyer à la démocratie dans la mesure où plusieurs de ses articles concernent le droit de vote ou encore l'accès aux documents et au médiateur ; le chapitre VI, « Justice », que l'on peut rattacher à l'État de droit, avec notamment l'article 47 qui prévoit le droit à une protection juridictionnelle effective. À cet égard, le professeur Édouard Dubout estime qu'« en adoptant l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les institutions ont rallié un processus de "juridicisation" d'une notion aussi fondatrice », cf. É. DUBOUT, « La dignité dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes », dans L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La dignité saisie par les juges en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 79-111. Cette constatation vaut, a fortiori, pour tous les articles de la Charte qui concrétisent les valeurs de l'Union. Par ailleurs, la *Contribution de la CES à la Convention européenne pour une Europe sociale et des citoyens (27 novembre 2002)* affirme que « la charte [est] en principe une codification approuvée politiquement des valeurs et des droits communs à ses États membres », p. 4, [https://www.cvce.eu/obj/contribution\\_de\\_la\\_ces\\_a\\_la\\_convention\\_europeenne\\_pour\\_une\\_europe\\_sociale\\_et\\_des\\_citoyens\\_27\\_novembre\\_2002-fr-d4f6e159-49f4-4078-826a-a033349cb04c.html](https://www.cvce.eu/obj/contribution_de_la_ces_a_la_convention_europeenne_pour_une_europe_sociale_et_des_citoyens_27_novembre_2002-fr-d4f6e159-49f4-4078-826a-a033349cb04c.html) (consulté le 22 février 2021).

21 R. TINIERE, « Le contenu essentiel des droits fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », *Cah. dr. eur.*, n° 2-3, 2020, p. 417-439.

22 D. KRAPPITZ, N. KIRST, « An Infringement of Democracy in the EU Legal Order », *EU Law Live*, 29 mai 2020, disponible en ligne : <https://eulawlive.com/op-ed-an-infringement-of-democracy-in-the-eu-legal-order-by-david-krappitz-and-niels-kirst/> (consulté le 22 février 2021). Cf. aussi CJUE, Gde Chbr., 19 décembre 2019, *Puppinck e.a. c/ Commission*, aff. C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113, pt 64 : « En troisième lieu, s'agissant de l'argument des requérants selon lequel l'interprétation du mécanisme de l'ICE par le Tribunal dans l'arrêt attaqué prive ce mécanisme de tout effet utile, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 10, paragraphe 1, TUE, le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative, laquelle concrétise la valeur de démocratie. Celle-ci constitue, en vertu de l'article 2 TUE, l'une des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Ce système de démocratie représentative a été complété, par le traité de Lisbonne, par des instruments de démocratie participative, tels que le mécanisme de l'ICE, qui ont pour objectif de favoriser la participation des citoyens au processus démocratique et de promouvoir le dialogue entre les citoyens et les institutions de l'Union. »

23 K. LENAERTS, « Quelques réflexions sur le droit d'accès aux documents », dans *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union : le long parcours de la justice européenne*, Turin, G. Giappichelli Editore, 2018, p. 495. Cf. également F. MARTUCCI, « Article 42. Droit d'accès aux documents », dans F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, coll. « Droit de l'Union européenne », p. 900 ; cf. également la déclaration n° 17 annexée au traité de Maastricht relative au droit d'accès à l'information.

judiciaire – est concrétisée à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE selon maintenant une jurisprudence bien établie de la Cour<sup>24</sup>. La valeur d'égalité est présente à plusieurs endroits des traités, tels que l'article 9 TUE, l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'article 8 TFUE, l'article 10 TFUE, l'article 18 TFUE. La liberté est par exemple présente dans les dispositions spécifiques relatives aux libertés de circulation, mais aussi à l'article 20 TFUE. De plus, la valeur de solidarité est prévue spécifiquement aux articles 67, 80 et 194 TFUE. Un titre VII intitulé « Clause de solidarité » est également composé d'un article 122.

#### b. Les principes généraux du droit

Les principes généraux du droit (PGD) contiennent, eux aussi, des valeurs listées à l'article 2 TUE. En effet, la Cour a reconnu par exemple que la dignité humaine constituait un PGD<sup>25</sup>. Cela est également le cas pour certaines déclinaisons de l'égalité<sup>26</sup>, pour certaines composantes de l'État de droit<sup>27</sup>, ou encore pour certains pans de la liberté<sup>28</sup>. Mobiliser un PGD plutôt que l'article 2 TUE peut constituer un avantage pour contourner la difficulté liée à la formulation pouvant paraître laconique de cet article. Il ne fait aucun doute que les États membres sont tenus de respecter les PGD dans leur champ d'application. De plus, selon Lamprini Xenou, les PGD demeurent utiles malgré l'adoption de la Charte des droits fondamentaux. En effet, certains PGD n'ont pas été consacrés par la Charte, tel est le cas notamment de la sécurité juridique. Ensuite, ils peuvent avoir un champ d'application plus large que celui de la Charte. Enfin, ils peuvent se révéler utiles pour faire évoluer le droit en fonction des nécessités, alors que la Charte reste une source de droit écrite<sup>29</sup>. Cependant, mobiliser un PGD à la place de l'article 2 TUE possède également des inconvénients. D'une part, la concrétisation d'une valeur dans un PGD est seulement ponctuelle ; d'autre part, les PGD possèdent un champ d'application matériel plus restreint que l'article 2 TUE, comme il sera étudié *infra*.

#### c. Le droit dérivé

Les valeurs de l'Union peuvent se retrouver dans le droit dérivé. Quelques exemples – non exhaustifs – peuvent être mentionnés. Tel est le cas de direc-

<sup>24</sup> CJUE, Gde Chbr., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, préc. ; cf. aussi CJUE, Gde Chbr., 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun)*, aff. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, pt 94.

<sup>25</sup> CJCE, 14 octobre 2004, *Omega*, aff. C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614.

<sup>26</sup> Cf., par ex., CJUE, Gde Chbr., 19 janvier 2010, *Kücükdeveci*, aff. C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21, pt 50.

<sup>27</sup> Par ex., pour le principe de protection juridictionnelle effective, cf. CJCE, 15 mai 1986, *Johnston c/ Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206, pt 18 ; pour le principe de sécurité juridique, cf. CJCE, Gde Chbr., 10 mars 2009, *Heinrich*, aff. C-345/06, ECLI:EU:C:2009:140 ; pour le principe de non-rétroactivité, cf. CJUE, 6 octobre 2016, *Paoletti e.a.*, aff. C-218/15, ECLI:EU:C:2016:748, pt 25 ; pour le principe du respect des droits de la défense, cf. CJCE, 13 février 1979, *Hoffman-La Roche c/ Commission*, aff. 85/76, ECLI:EU:C:1979:36, pt 9.

<sup>28</sup> Cf., par ex., CJCE, 18 juin 1991, *ERT c/ DEP*, aff. C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254, pt 44.

<sup>29</sup> Interview de L. XENOU, « Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française », *Blog droit européen*, 25 avril 2018, disponible en ligne : <https://blogdroiteuropeen.com/2018/04/25/les-principes-generaux-du-droit-de-lunion-europeenne-et-la-jurisprudence-administrative-francaise-lamprini-xenou-partie-ii/> (consulté le 22 février 2021).

tives mettant en œuvre certains aspects de la valeur d'égalité<sup>30</sup> ou encore de directives mettant en œuvre certains pans de la liberté<sup>31</sup>. Par ailleurs, les décisions prises par le Conseil en matière de relocalisation visent à concrétiser et à mettre en œuvre la valeur de solidarité entre les États membres<sup>32</sup>. Enfin, le règlement (CE) n° 1049/2001 participe à renforcer *in fine* la démocratie<sup>33</sup>. Si les valeurs de l'Union peuvent se retrouver dans différentes sources du droit de l'Union – soit de manière explicite, soit de façon concrétisée –, il est possible d'envisager l'existence d'un standard commun, rendant ainsi le contenu de chaque valeur déterminable.

## *2. L'existence envisageable d'un standard commun rendant le contenu des valeurs déterminable*

Si l'on peut affirmer aisément qu'il n'existe pas de définition uniforme de chaque valeur (a), un standard commun semble raisonnablement pouvoir délimiter ce que recouvrent ces valeurs (b).

### a. L'absence avérée de définition uniforme

Lorsque l'on regarde plus précisément les valeurs de l'article 2 TUE, il est possible d'observer que celles-ci ne peuvent pas faire l'objet, individuellement, d'une définition unique. Chaque valeur peut revêtir différents sens et les concep-

30 Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *JOCE* n° L 303, 2 décembre 2000, p. 16-22, spéc. considérant 12 : « [T]oute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans les domaines régis par la présente directive doit être interdite dans la Communauté » ; Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), *JOUE* n° L 204, 26 juillet 2006, p. 23-36.

31 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, *JOUE* n° L 376, 27 décembre 2006, p. 36-68 ; 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, *JOUE* n° L 158, 30 avril 2004, p. 77-123, considérant 2 : « La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel cette liberté est assurée selon les dispositions du traité », et considérant 5 : « Le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité. »

32 CJUE, 2 avril 2020, *Commission c/ Pologne (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, aff. jtes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257, pt 180 : « À cet égard, il ne saurait être admis, sauf à permettre qu'il soit porté atteinte à l'objectif de solidarité inhérent aux décisions 2015/1523 et 2015/1601 ainsi qu'au caractère obligatoire de ces actes, qu'un État membre puisse se fonder, sans par ailleurs invoquer, à cette fin, une base juridique prévue par les traités, sur son appréciation unilatérale du manque allégué d'efficacité, voire du prétendu dysfonctionnement du mécanisme de relocalisation établi par lesdits actes, notamment pour ce qui concerne le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, pour se soustraire à toute obligation de relocalisation lui incombant en vertu de ces mêmes actes » ; Cf. aussi Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE* n° L 239, 15 septembre 2015, p. 146-156, considérant 24.

33 Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, *JOCE* n° L 145, 31 mai 2001, p. 43-48.

tions de ces valeurs peuvent diverger dans la mesure où la subjectivité est inhérente à la notion. La définition que certains peuvent avoir de la liberté ou de la démocratie ne sera pas la même que pour d'autres. Si ces sens différents peuvent être observés à l'intérieur même d'un État, pourtant territorialement délimité par des frontières à l'intérieur desquelles les citoyens partagent un même sentiment d'appartenance, il est encore plus flagrant que ces valeurs puissent revêtir des sens différents selon les États membres, en raison de la diversité de leurs cultures, de leurs histoires mais aussi en raison du contexte politique. À titre d'exemple, la valeur d'État de droit est une notion polysémique en droit français et est traduite en anglais par *rule of law* et en allemand par *rechtsstaat*, ces notions ne recouvrant pas strictement la même définition<sup>34</sup>. De même, la définition et la portée de la liberté ou de la dignité n'auront pas le même sens selon les États membres. Par exemple, la dignité humaine est particulièrement importante en Allemagne<sup>35</sup>. Cela est même confirmé par la Cour de justice, qui a déjà affirmé à plusieurs reprises que les États membres pouvaient avoir des conceptions différentes<sup>36</sup>.

#### b. L'examen d'un standard commun

Il est raisonnablement possible de s'entendre sur un standard commun de ces valeurs afin de savoir ce qu'elles peuvent recouvrir. En effet, comme le rappelle Alfonso Mattered, « le rêve européen connaît son éclosion dans la civilisation hellénique. C'est dans le berceau de cette civilisation que nous assistons à l'éclosion de nos trois premières grandes valeurs identitaires d'Européens<sup>37</sup> ». Ainsi, il en découle que l'on peut identifier un standard commun à ces valeurs, des critères acceptés de tous, puisque c'est sur ce continent – composé de plusieurs États membres – que ces dernières sont nées. Cela est d'ailleurs confirmé dans le préambule du TUE qui dispose que « s'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ». Puisant leurs racines sur le sol européen, il n'est pas possible que les valeurs recouvrent un sens totalement différent d'un État membre à l'autre. Cela viderait par ailleurs de toute portée l'article 49 TUE faisant du respect de ces valeurs une condition à l'adhésion. Comment déterminer si un État candidat respecte les valeurs de l'Union – et de ce fait peut devenir un État membre – si les autres États membres ne partagent pas une conception similaire des valeurs ?

<sup>34</sup> Cf. spéc. R. GOSALBO BONO, « État de droit et droit de l'Union européenne – première partie », *Rev. dr. UE*, n° 544, janvier 2011, p. 13-35, spéc. p. 18 et s.

<sup>35</sup> Elle est inscrite à l'article 1<sup>er</sup> qui dispose que la dignité humaine est inviolable. Cet article est une « *ewigkeitsklausel* », que l'on peut traduire par « clause éternelle », et montre alors l'importance de la dignité humaine. Cela implique, selon l'article 79 de la Loi fondamentale allemande, que cet article ne peut être révisé.

<sup>36</sup> CJCE, 14 octobre 2004, *Omega*, aff. C-36/02, préc., pts 37 et 38.

<sup>37</sup> A. MATTERA, « Les valeurs identitaires de notre "européanité" : vingt-cinq siècles d'histoire, de Socrate à Jean Monnet », dans A. LIEBICH et B. GERMOND (dir.), *Construire l'Europe. Mélanges en hommage à Pierre du Bois*, Genève, PUF, 2008, coll. « Publications de l'Institut de hautes études internationales », p. 31.

L'identification d'un standard commun est notamment rendue possible en raison du fait que ces valeurs sont concrétisées et donc mises en œuvre, illustrées et précisées dans d'autres dispositions, comme il a été étudié *supra*. Ces concrétisations et mises en œuvre, dans le droit primaire et dans le droit dérivé, permettent donc de dévoiler quelques facettes de ce que peuvent recouvrir ces valeurs. Par ailleurs, outre les concrétisations des valeurs dans le droit primaire ou le droit dérivé, la Commission de Venise a également établi une liste de critères relatifs à l'État de droit – valeur pour laquelle le contenu prête le plus à discussion – qui peuvent nous donner une indication du contenu de base de cette valeur<sup>38</sup>. Ces critères ont aussi été repris par la Commission dans sa communication « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit<sup>39</sup> ». Ainsi, l'État de droit serait notamment composé de : la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et la non-discrimination, l'accès à la justice. De plus, l'idée d'établir un indicateur européen pour l'État de droit a déjà été évoquée en utilisant les critères établis dans la communication précitée mais également les ressources et instruments existants – comme le tableau de bord de la justice, le rapport anticorruption – ainsi que des indicateurs internationaux<sup>40</sup>. Le Parlement européen a également invité la Commission à « présenter une proposition sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, se fondant sur des indicateurs communs et objectifs<sup>41</sup> ».

Il apparaît alors qu'il est raisonnablement possible de trouver des critères communs permettant de fonder un standard afin de s'entendre sur ce que peut recouvrir une valeur. En effet, comme l'affirme le professeur Dimitry Kochenov – dont nous partageons entièrement l'avis –, il n'est pas nécessaire d'avoir une définition précise de chaque valeur de l'article 2 TUE couvrant toutes les hypothèses possibles pour identifier une situation qui attaque le cœur d'un principe<sup>42</sup>. Selon nous, le point le plus important est que le contenu essentiel de ces valeurs soit identifiable et non déjà préalablement identifié<sup>43</sup>.

Grâce à l'identification – non exhaustive – des bases juridiques pertinentes des valeurs de l'Union et à l'étude de leurs concrétisations dans le droit de l'Union ainsi que dans la jurisprudence de la Cour, il est possible d'identifier un

38 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Liste des critères de l'État de droit*, adoptée par la Commission de Venise à la 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

39 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit*, 11 mars 2014, COM(2014) 158 final, p. 4.

40 N. GENICOT, D. RESTREPO AMARILES, « Assurer l'État de droit dans l'Union européenne : vers une approche quantitative ? », *Rev. aff. eur.*, n° 1, 2019, p. 75-87, spéc. p. 82.

41 Résolution du Parlement européen du 10 juin 2015 sur la situation en Hongrie (2015/2700(RSP)), P8\_TA(2015)0227, pt 12.

42 K.-L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV et B. GRABOWSKA-MOROZ, « EU values are law, after all: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union », *Yearbook of European Law*, vol. 39, 2020, p. 76, disponible en ligne (uniquement en anglais) : <https://doi.org/10.1093/yel/yeaa012> (consulté le 22 février 2021).

43 Il est possible ici de faire une analogie avec la thèse du professeur Marc Blanquet relative à l'article 5 du traité CEE. En effet, il explique que la généralité de l'article 5 du traité CEE ne s'oppose pas à sa justiciabilité dans la mesure où son contenu est identifiable. Cf. M. BLANQUET, *L'article 5 du traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, LGDJ, 1994, coll. « Thèses », spéc. p. 241.

socle, un standard commun sur lequel l'on peut s'accorder pour savoir ce que recouvrent ces notions. Ainsi, le contenu substantiel des valeurs, notion intrinsèquement floue et composée de concepts polysémiques, sans être strictement et précisément identifié, est identifiable. Il est également possible d'identifier la dimension tripartite du champ des valeurs par la combinaison de différentes sources.

### ***B. L'identification de la dimension tripartite du champ des valeurs par la combinaison de différentes sources***

L'identification du champ personnel (1) et du champ spatial (2) est rendue identifiable grâce à une lecture combinée des différentes dispositions du droit primaire. Le champ matériel est, quant à lui, plus difficilement saisissable et son identification requiert un examen plus subtil des dispositions des traités (3).

#### *1. L'identification du champ personnel*

Il sera ici question de déterminer les assujettis (a) et les bénéficiaires (b) du respect des valeurs de l'Union.

##### a. Les assujettis

La première question qui se pose est celle de savoir qui doit respecter les valeurs de l'Union. En d'autres termes, il s'agit de déterminer qui sont les assujettis. À la lecture des dispositions des traités, il est possible d'identifier trois types d'assujettis : l'Union européenne, les États membres et les États candidats.

Premièrement, l'article 2, première phrase, TUE prévoit que l'Union est fondée sur des valeurs. Ainsi, cette affirmation démontre que ces dernières pré-supposent l'existence de l'Union et lui sont antérieures. Ces valeurs constituent donc le ciment de base, le socle intangible, le fondement de l'Union européenne, sans lequel elle n'existerait pas et s'effondrerait. Lorsque l'Union agit – entendue les institutions, organes et organismes –, elle doit les respecter dans la mesure où elles sont à la base même de son existence, sous peine de remettre en cause sa pérennité<sup>44</sup>. Cela est confirmé par la lecture de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte qui dispose que cette dernière s'adresse aux institutions et organes de l'Union. Or, comme il a été précisé *supra*, la Charte met en œuvre ces valeurs. Cela est également confirmé par l'article 3, paragraphe 1, TUE – relatif à l'objectif de promotion des valeurs par l'Union – et par l'article 13, paragraphe 1, TUE – relatif à l'existence d'un cadre institutionnel pour promouvoir ces valeurs. Enfin, les PGD – qui constituent les valeurs – doivent être respectés par l'Union.

Deuxièmement, l'article 2, deuxième phrase, TUE prévoit que les valeurs sont communes aux États membres. Cela suppose donc que tous les États membres reconnaissent et partagent ces valeurs dans leur ordre juridique interne<sup>45</sup>. Cette

44 S. LABAYLE, *Les valeurs de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 51.

45 À cet égard, cf. CJUE, ass. plén., 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union européenne à la CEDH*, avis 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, pt 168.

affirmation fait écho à l'article 49 TUE qui prévoit l'obligation de respecter et de promouvoir les valeurs de l'article 2 TUE pour chaque État souhaitant adhérer à l'Union. Si le respect des valeurs est une condition pour adhérer à l'Union en amont, cette obligation ne s'éteint pas en aval. Au contraire, les États membres doivent respecter les valeurs et les promouvoir – supposant alors une action dynamique et positive – même après leur adhésion. Par ailleurs, une procédure spécifique a été instituée dans les traités – l'article 7 TUE – en cas de non-respect par un État membre des valeurs de l'Union. Il découle de ce qui précède que, même si la formulation de l'article 2 TUE peut paraître laconique, en ce sens qu'il serait davantage déclaratif qu'impératif, lorsqu'il est remis dans son contexte normatif pour en former un système cohérent et global, cet article est normatif. En effet, afin d'assurer la cohérence du système des traités – et de ne pas vider de toute leur portée les articles 7 et 49 TUE –, l'article 2 TUE ne peut qu'être normatif et « ne saurai[t] [...] être considér[é] comme [une] simpl[e] déclaration d'intention<sup>46</sup> ».

Troisièmement, conformément à l'article 49 TUE, les États candidats sont également tenus de respecter les valeurs, sous peine de ne pouvoir adhérer à l'Union.

#### b. Les bénéficiaires

Les bénéficiaires du respect de ces valeurs sont, d'une part, les citoyens européens mais également, d'autre part et de manière plus large, toute personne relevant de la juridiction de l'Union européenne ou d'un État membre<sup>47</sup>. Ces valeurs constituent le socle intangible sur lequel repose l'Union, qui a pour objectif de créer « une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Le respect de ces valeurs vise à protéger la dignité, la liberté, l'égalité, les droits les plus fondamentaux des citoyens de l'Union mais également des individus relevant de la juridiction des États membres de l'Union. Il est assez aisé d'affirmer que ces valeurs bénéficient également aux individus n'ayant pas la citoyenneté européenne mais relevant de la juridiction de l'Union dans la mesure où il paraît impensable que les institutions de l'Union ou les États membres respectent les valeurs à l'encontre de leurs citoyens tout en étant capables de mettre en péril les droits fondamentaux d'un ressortissant d'un pays tiers. En effet, par exemple, il ne serait pas admissible qu'un État membre respecte la dignité de ses propres citoyens tout en violant celle de ressortis-

46 M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, coll. « Sirey Université », 11<sup>e</sup> éd., 2018, p. 359.

47 Cela était déjà avancé dans la résolution du Parlement européen relative au contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne du 14 septembre 1983, *JOCE* n° C 277, 17 novembre 1983, p. 95-117, spéc. pt 9 : « [L]’Union et les États membres s’engagent à protéger la dignité de l’individu et respectent et reconnaissent à toute personne relevant de leurs juridictions les droits et libertés qui devront être inclus dans le traité. » (Nous soulignons.) Cf. aussi le rapport du groupe de réflexion, *Une stratégie pour l'Europe*, Bruxelles, 5 décembre 1995, pt 31 : « Manifestement, l’application de ce principe doit se faire “erga omnes”, c’est-à-dire pour toutes les personnes se trouvant sur le territoire de l’Union, qu’il s’agisse de citoyens de l’Union ou de ressortissants de pays tiers. » (Nous soulignons.)

sants d'États tiers<sup>48</sup>. Comme l'affirme le professeur Claude Blumann, « après la citoyenneté, après la Charte des droits fondamentaux, les valeurs marquent un couronnement d'une évolution de sanctification de l'individu par le droit de l'Union<sup>49</sup> ».

Par ailleurs, si ces droits fondamentaux et ces valeurs sont destinés en premier lieu à protéger les individus, il est possible d'observer une ouverture de ceux-ci à des personnes morales, telles que les entreprises – dont on sait qu'elles peuvent se prévaloir de certains droits<sup>50</sup> – et les États eux-mêmes – à travers, par exemple, le principe d'égalité prévu à l'article 4, paragraphe 2, TUE ou la possible contestation de la légalité des actes de l'Union.

## 2. *L'identification du champ spatial*

À la lecture des traités, il est possible de discerner une dimension interne et une dimension externe des valeurs de l'Union. En effet, ces valeurs, devant être respectées par les États membres et par l'Union, s'appliquent premièrement sur le territoire de l'Union tel qu'il est défini aux articles 52 TUE et 355 TFUE.

Cependant, ces valeurs rayonnent également en dehors du territoire de l'Union. Il y a ainsi une dimension externe. L'Union et les États membres ont l'obligation de les promouvoir dans leurs relations avec les États tiers. Cette affirmation est confirmée par la lecture de l'article 3, paragraphes 1 et 5, TUE, de l'article 21 TUE ainsi que de l'article 49 TUE. Cela se matérialise concrètement par l'instauration d'une politique de voisinage fondée sur les valeurs telle que prévue à l'article 8 TUE<sup>51</sup>, mais également par l'insertion de clauses de conditionnalité dans les accords internationaux, dites « clauses droits de l'homme ». Ce dernier mécanisme consiste à conditionner l'octroi de fonds au respect des valeurs<sup>52</sup>. L'on assiste alors à un rayonnement des valeurs de l'Union dans le reste du monde.

## 3. *L'identification plus sensible du champ matériel des valeurs de l'Union*

Il s'agit ici de s'interroger sur les matières, les domaines, les politiques ou encore les actions concernés par les valeurs de l'Union. Si certains articles du traité prévoient des clauses transversales indiquant clairement le respect d'une

48 Sur l'obligation de respect de la dignité d'un ressortissant de pays tiers, cf. CJUE, Gde Chbr., 18 décembre 2014, *Moussa Abdida*, aff. C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453 ; et, plus récemment, CJUE, Gde Chbr., 19 mars 2019, *Jawo*, aff. C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218.

49 C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, coll. « Manuels », 7<sup>e</sup> éd., 2019, p. 155.

50 Par ex., les entreprises n'hésitent pas à se prévaloir du respect des droits de la défense – que l'on peut rattacher à l'État de droit – de leur liberté d'entreprendre – que l'on peut rattacher à la liberté.

51 Pour un bilan de l'article 8 TUE, cf. Commission européenne, Joint report to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions, *Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, 18 mai 2017, JOIN(2017) 18 final (disponible uniquement en anglais).

52 Pour un exemple de ce mécanisme, cf. la procédure prévue à l'article 96 de l'accord de Cotonou. Le rapport de l'Assemblée nationale sur le nouveau partenariat avec l'Afrique après Cotonou (n° 1518) indique qu'en quinze ans, l'article 96 a été invoqué dix-sept fois, et dans cinq cas, le résultat de la procédure a été positif, affirmant l'effet positif de cet article.

obligation dans les politiques et actions de l'Union<sup>53</sup>, tel n'est pas le cas de l'article 2 TUE. Cet article, en lui-même, est muet concernant son champ d'application matériel. Cependant, si l'on replace cet article dans son environnement normatif, il est possible de voir qu'il se situe dans le titre I intitulé « Dispositions communes ». Cela suggère donc qu'il n'y a pas de champ d'application matériel délimité et que ces valeurs ne touchent pas un domaine précis ou particulier du droit de l'Union. Les valeurs se retrouvent donc à irriguer tout le droit de l'Union et doivent être respectées dans toute son application. La question qui se pose est celle de savoir si le respect des valeurs est exigé uniquement dans le champ d'application du droit de l'Union ou si, au contraire, il peut être exigé également dans l'ordre juridique interne des États indépendamment de l'application du droit de l'Union.

Si le droit dérivé – qui concrétise et met en œuvre certaines valeurs comme étudié *supra* – concerne des domaines sectoriels spécifiques délimitant ainsi précisément le champ matériel, l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, quant à lui, prévoit un champ matériel plus large puisque les institutions et organes doivent respecter la Charte – et donc les valeurs qu'elle concrétise –, que ce soit lorsqu'elles adoptent du droit dérivé<sup>54</sup> mais également en dehors du droit de l'Union<sup>55</sup>. Quant aux États membres, ils doivent respecter la Charte uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne. Il y a donc une condition à l'applicabilité de la Charte pour les États membres. Bien que cette condition ait été interprétée largement par la Cour de justice<sup>56</sup>, lorsqu'elle ne peut être satisfaite, les États membres n'ont pas l'obligation de respecter la Charte<sup>57</sup>. Cela pourrait donc être analysé, *a priori*, comme une limite au champ matériel de l'obligation de respect des valeurs. Dans cette hypothèse, les valeurs concrétisées dans la Charte devraient être respectées par les États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Toutefois, il est possible d'écarter cette théorie dans la mesure où lorsque la condition relative au champ d'application de la Charte n'est pas satisfaite, les PGD – qui contiennent des valeurs – pourront prendre le relais et seront alors opposables aux États membres<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Par ex., les articles 7 à 13 TFUE.

<sup>54</sup> Ainsi, la Cour de justice a déjà annulé une directive qui ne respectait pas les dispositions de la Charte ; CJUE, Gde Chbr., 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, aff. jtes C-293/12 et C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238.

<sup>55</sup> Cf. l'arrêt de la CJUE, Gde Chbr., 20 septembre 2016, *Ledra Advertising c/ Commission et BCE*, aff. jtes C-8/15 P à C-10/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, pt 67.

<sup>56</sup> CJUE, Gde Chbr., 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

<sup>57</sup> Dans l'affaire C-128/12, la Cour a estimé que la Charte ne s'appliquait pas dans la mesure où l'État ne mettait pas en œuvre le droit de l'Union. Cependant, cette condition à l'applicabilité de la Charte est contestable dans la mesure où cela peut conduire à des incohérences : un État serait tenu de respecter la Charte lorsqu'il met en œuvre le droit de l'Union, mais pourrait l'ignorer dans son ordre juridique interne. Viviane Reding, membre de la Commission, proposait la suppression de cet article 51 (cf. V. REDING, « The EU and the Rule of Law – What next? », 4 septembre 2013, SPEECH/13/677).

<sup>58</sup> Les principes généraux du droit ont un champ d'application plus large, comme cela est affirmé par la Cour de justice. En effet, dans l'affaire C-206/13, la Cour estime que le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union qui doivent être respectés par une réglementation nationale qui entre dans le *champ d'application* du droit de l'Union *ou met en œuvre ce dernier* – alors que la Charte prévoit uniquement la mise en œuvre du droit de l'Union.

Pour aller encore plus loin, il est important de rappeler que l'article 2 TUE est la pierre angulaire du système de l'Union. Comme il a été étudié *supra*, ces valeurs irriguent le droit de l'Union en ce sens que cet article ne possède pas un champ matériel délimité et spécifique à certains domaines du droit de l'Union mais concerne tous les domaines, actions et politiques des traités. Toutefois, il est possible d'affirmer que, indépendamment de l'application du droit de l'Union, ces valeurs doivent être respectées, et ce, sans aucune exception. Les valeurs de l'Union doivent donc être respectées également dans l'ordre juridique interne de chaque État, même quand celui-ci ne met pas en œuvre ou n'est pas dans le champ d'application des traités. Cette affirmation est possible pour plusieurs raisons.

Premièrement, un État serait schizophrène s'il était obligé de respecter les valeurs de l'Union dans le domaine des traités mais, dans le même temps, autorisé à les bafouer dans son ordre juridique interne.

Deuxièmement, il n'est pas rare qu'une disposition de droit de l'Union ait une portée dépassant la stricte application des traités. En effet, tel est d'ores et déjà le cas de l'article 4, paragraphe 3, TUE relatif à l'obligation de coopération loyale<sup>59</sup>. De plus, la Cour rappelle dans une jurisprudence constante que les États membres sont tenus de respecter le droit de l'Union même dans l'exercice de leur compétence réservée<sup>60</sup>.

Troisièmement, cela est confirmé par la lecture de l'article 7 TUE qui ne détermine pas expressément de domaine matériel et qui peut être mis en œuvre quand bien même l'on serait dans les compétences exclusives des États membres<sup>61</sup>. Ainsi, « le champ d'application de cette disposition [...] est, tout comme les articles 2 et 49 TUE, nécessairement plus large que le champ des compétences conférées à l'UE conformément à l'article 5, paragraphe 1, du TUE<sup>62</sup> ».

Quatrièmement, cette lecture est aussi confirmée par le rapport Tavares qui considère que

le champ d'application de l'article 2 du traité UE n'est pas couvert par la limitation de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, que le champ

59 M. BLANQUET, *L'article 5 du traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, op. cit., spéc. partie II. Cf. également l'arrêt CJUE, Gde Chbr., 31 janvier 2020, *Slovénie c/ Croatie*, aff. C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65, pt 109 : « Cette conclusion [sur l'incompétence de la Cour] est sans préjudice de toute obligation découlant, pour chacun des deux États membres concernés, dans leurs relations réciproques mais également envers l'Union et les autres États membres, de l'article 4, paragraphe 3, TUE pour œuvrer loyalement à la mise en place d'une solution juridique définitive conforme au droit international, telle que préconisée dans l'acte d'adhésion, qui assure l'application effective et sans entrave du droit de l'Union dans les zones concernées et pour mettre fin à leur différend en empruntant l'une ou l'autre voie de règlement de celui-ci, y inclus, le cas échéant, en soumettant ce différend à la Cour en vertu d'un compromis au titre de l'article 273 TFUE. »

60 Cf., par ex., CJUE, Gde Chbr., 24 juin 2019, *Commission c/ Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pt 52.

61 F.-X. PRIOLLAUD, D. SIRITZKY, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, op. cit.

62 D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition "morte" », *Rev. aff. eur.*, n° 1, 2019, p. 39.

d'application de l'article 7 du traité UE ne se limite pas aux domaines de compétence couverts par le droit européen, et que l'Union européenne peut dès lors également agir en cas de violation, ou de risque manifeste de violation, des valeurs communes dans les matières relevant de la compétence des États membres<sup>63</sup>.

Cette idée est aussi entérinée par la Commission européenne dans la communication sur l'article 7 TUE<sup>64</sup>.

Cinquièmement, cette lecture du champ matériel de l'article 2 TUE est confirmée par le fait qu'un État membre ne peut pas se prévaloir de l'article 4, paragraphe 2, TUE – qui impose à l'Union le respect de l'identité nationale – pour ne pas respecter les valeurs de l'Union<sup>65</sup>.

Cette première partie nous a permis d'identifier ce que recouvraient substantiellement les valeurs de l'Union, c'est-à-dire ce qu'elles sont, dans quelles sources elles sont contenues et leur signification. Cela amène à la conclusion selon laquelle ces valeurs sont présentes tant dans le droit primaire que dans le droit dérivé – irriguant alors tout le droit de l'Union – et qu'il est possible de s'entendre sur un standard commun pour connaître leur principale signification. De plus, la dimension tripartite du champ d'application des valeurs – personnel, spatial, matériel – a pu être analysée. Il en résulte que celles-ci doivent être respectées par les États membres, par l'Union et par les États candidats afin de protéger principalement les individus se trouvant sous la juridiction de l'Union. Elles doivent être respectées tant sur le territoire de l'Union que dans les relations avec les pays tiers. Enfin, si le champ matériel de ces valeurs recouvre celui des traités, celles-ci trouvent également à s'appliquer dans les compétences réservées des États membres. Cependant, la difficile perception du champ et du contenu substantiel des valeurs emporte des conséquences sur le projet européen.

## II. LES CONSÉQUENCES DE LA DIFFICILE PERCEPTION DU CHAMP DES VALEURS SUR LE PROJET EUROPÉEN

Si différents types de contrôle existent afin de sanctionner le non-respect d'une ou plusieurs valeurs par un État membre, ces derniers se sont révélés pour le moment insuffisants. Cela est dû notamment au flou inhérent à la notion de « valeur » et, *in fine*, à la difficulté tenant à délimiter le champ d'application (A). Cette insuffisance dans le contrôle du respect des valeurs pourrait

<sup>63</sup> Proposition de résolution du Parlement européen sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012) (2012/2130(INI), pt I.

<sup>64</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne – Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, 15 octobre 2003, COM(2003) 606 final, p. 5.

<sup>65</sup> Proposition de résolution du Parlement européen sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie, préc., pt M.

avoir pour conséquence une remise en cause de la signification de celles-ci sur l'espace européen et sur nos modes de vie (B).

### ***A. L'insuffisance des contrôles existants en raison des difficultés liées à la délimitation du champ des valeurs***

Les différents mécanismes de contrôle prévus par les traités et l'audace récente de la Cour de justice ne permettent pas jusqu'à présent un contrôle efficace du respect de ces valeurs en raison des difficultés liées à la délimitation de celles-ci (1). Cependant, des voies intéressantes peuvent être envisagées, surpassant ainsi les difficultés liées à la délimitation de leur champ d'application (2).

#### *1. Des mécanismes de contrôle insuffisants*

Il s'agira d'étudier les insuffisances du mécanisme spécifique et politique de l'article 7 TUE (a) ainsi que le secours seulement partiel de la procédure en manquement actuelle (b).

##### a. Les insuffisances du mécanisme spécifique et politique de l'article 7 TUE

Le mécanisme de l'article 7 TUE, introduit par le traité d'Amsterdam et enrichi par le traité de Nice, est un mécanisme spécifique – en ce sens qu'il est expressément prévu en cas de violation de l'article 2 TUE – et politique – puisque le Conseil en est le principal moteur – permettant, s'il est mis en œuvre jusqu'à son terme et est utilisé de manière maximale, de sanctionner le non-respect par un État membre des valeurs de l'Union, pouvant aller jusqu'à une privation des droits de vote. Cet article prévoit deux phases indépendantes tant dans leurs objets que dans leurs modalités de mise en œuvre, qui ne feront pas l'objet de développements dans cette contribution<sup>66</sup>.

L'exclusion de la Cour de justice du mécanisme<sup>67</sup> ainsi que le rôle primordial du Conseil démontrent que l'article 7 TUE est exclusivement de nature politique. Il s'agit donc d'un mécanisme qui dépend du contexte politique et de l'opportunité pour les institutions, et plus spécifiquement le Conseil, de mettre en œuvre cet article. Concernant le paragraphe 2, qui requiert l'unanimité pour constater la violation, il est alors difficile à mettre en œuvre puisque les États se situant à contrecourant de ces valeurs se soutiennent entre eux. L'on peut alors légitimement se demander si un tel mécanisme, mobilisé au gré des opportunités, permet de garantir efficacement la préservation des valeurs de l'Union et la pérennité même du projet européen. Eu égard à la faible utilisation de ce mécanisme dans le contexte actuel, la réponse ne peut qu'être négative. Ainsi, ce mécanisme spécifique de nature politique ne permet pas de garantir efficacement le respect des valeurs – qui sont normatives et ne sont pas de simples déclarations d'intention – inscrites à l'article 2 TUE.

<sup>66</sup> Pour une étude du mécanisme de manière précise, cf. D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition "morte" », *op. cit.*

<sup>67</sup> Cf., à cet égard, l'article 269 TFUE qui prévoit la compétence de la Cour uniquement pour des aspects procéduraux.

Cependant, outre les difficultés de nature politique, à supposer que le Conseil satisfasse à l'unanimité nécessaire, encore faudrait-il se mettre d'accord sur ce que l'on entend par un risque de violation ou une violation grave et persistante d'une valeur de l'Union. De même, au-delà des réflexions sur le degré de violation, encore faudrait-il s'entendre sur ce que recouvrent ces valeurs, cette difficulté étant due au flou inhérent à la notion de « valeur » et à la difficile perception de leur contenu substantiel. En effet, comment s'accorder sur le seuil à atteindre ou sur la matérialisation de la violation d'une valeur ? Par exemple, qu'est-ce qu'une violation de l'État de droit au sens des articles 7 et 2 TUE et à partir de quel seuil est-il possible de la constater ? Cela revient à affirmer que le manque de détermination du contenu substantiel des valeurs, c'est-à-dire ce qu'elles recouvrent, a une incidence sur l'efficacité du contrôle de leur respect. Cependant, comme il a été étudié *supra*, il serait possible de s'entendre sur un socle, un standard ou encore des critères communs, permettant alors de constater la matérialisation de la violation, tout comme il est possible, pour les États membres, de se mettre d'accord sur le fait de savoir si un État candidat respecte ou non les valeurs de l'Union pour y adhérer.

#### b. Le secours partiel de la procédure en manquement actuelle

Les juges du Kirchberg sont venus au secours de la paralysie des institutions. Ainsi, « l'Europe du droit prendrait la première place devant l'Europe des politiques<sup>68</sup> ». Ce rôle de la Cour de justice dans la préservation des valeurs est rendu possible bien qu'un mécanisme spécifique existe déjà, à savoir l'article 7 TUE. En effet, il est désormais admis que ce mécanisme politique n'exclut pas un rôle parallèle de la Cour de justice<sup>69</sup>.

En la matière, l'arrêt des juges portugais constitue le tournant, la pierre angulaire, de cette judiciarisation des valeurs. La Cour de justice avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur un manquement, par un État membre, aux obligations qui lui incombaient dans le cadre de directives concrétisant ces valeurs<sup>70</sup>. Cependant, la Cour examinait uniquement la violation du droit dérivé, sans toutefois donner de dimension axiologique à ces arrêts. Dans l'arrêt des juges portugais, les juges du Kirchberg semblent franchir un pas décisif en affirmant que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE concrétise la valeur de l'État de droit contenue à l'article 2 TUE<sup>71</sup>. Mais il est important de noter – et là réside toute la problématique de cette voie – que cette judiciarisation des valeurs se fait, pour le moment, seulement de manière indirecte et partielle.

De manière indirecte, d'abord, dans la mesure où la Cour de justice ne contrôle pas directement et de manière autonome le respect de l'article 2 TUE. Elle estime plutôt que la valeur de l'État de droit contenue dans l'article 2 TUE

68 J.-P. JACQUÉ, « La Cour et la situation en Pologne », *Droit de l'Union européenne*, disponible en ligne : <http://www.droit-union-europeenne.be/439010200> (consulté le 22 février 2021).

69 Conclusions de l'avocat général E. TANCHEV, présentées le 11 avril 2019, dans l'affaire *Commission c/ Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, aff. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:325, pt 50.

70 Cf., par ex., CJUE, 6 novembre 2012, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

71 CJUE, Gde Chbr., 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, préc.

est concrétisée dans l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Elle évite ainsi, par cette concrétisation, de se prononcer spécifiquement et directement sur l'article 2 TUE. Elle contourne alors les controverses liées à sa normativité autonome et à son libellé *a priori* laconique, au lieu, premièrement, de replacer cet article dans son environnement normatif ; deuxièmement, de tirer toutes les conséquences de la place primordiale dont il bénéficie dans les traités ; et, troisièmement, d'observer la finalité de cet article.

De manière partielle, ensuite, puisque la Cour concrétise dans cet article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE seulement une composante parmi d'autres de l'État de droit, à savoir l'indépendance de la justice<sup>72</sup>. Ainsi, cela est insuffisant car l'État de droit n'est pas seulement composé de l'indépendance des juges. Les autres composantes de cette valeur ne sont donc pas prises en compte dans cet article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE<sup>73</sup>. Se pose alors la question de savoir comment procédera la Cour lorsqu'elle sera confrontée à un manquement à une autre composante de l'État de droit, si elle refuse encore de se positionner sur l'article 2 TUE. Dans cette hypothèse, pour contrôler efficacement le respect de la valeur de l'État de droit, toutes ses composantes – à supposer que l'on se mette d'accord sur ce standard commun – devront être concrétisées. La même opération devrait être faite pour toutes les composantes de toutes les valeurs, ce qui représenterait à la fois un travail fastidieux mais aussi très casuistique, et enlèverait ainsi toute portée normative autonome à l'article 2 TUE.

Cependant, l'utilisation de la procédure en manquement a ses limites et comporte des inconvénients dans le cadre de violations de l'article 2 TUE. En effet, il ressort du libellé même de l'article 258 TFUE que le recours en manquement vise à faire constater, par la Cour, une violation d'une obligation *découlant* du droit de l'Union. De plus, la Commission doit établir une violation spécifique et *précise*<sup>74</sup>. Il en résulte deux limites dans le cadre d'une violation de l'article 2 TUE. Premièrement, la procédure en manquement telle qu'elle est prévue par les traités ne permet donc pas d'appréhender des cas de violations systémiques des valeurs – puisque la violation doit être précise et spécifique. Secondement, il doit s'agir d'une violation d'une obligation contenue dans le droit de l'Union, alors que les valeurs ont une dimension matérielle dépassant le seul cadre des traités. Ainsi, si un État viole une valeur de l'Union mais n'est pas dans le cadre des traités, l'on ne peut pas engager un recours en manquement. Il en découle que le champ de la procédure en manquement est restreint et ne couvre pas entièrement le champ matériel des valeurs, qui s'étend au-delà du seul droit de l'Union. L'un des cas dans lequel la Cour s'est prononcée sur une violation systémique des valeurs était dans le cadre d'une question préjudicielle relative à l'exécution du mandat d'arrêt européen (MAE) pour en déduire que l'exécution

72 K.-L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV et B. GRABOWSKA-MOROZ, « EU values are law, after all: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union », *op. cit.*, p. 10.

73 *Ibid.*

74 D. KOCHENOV, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, p. 9.

du MAE pouvait être suspendue en cas de défaillances généralisées, dans le respect d'un test en deux étapes<sup>75</sup>.

Si des insuffisances dans les mécanismes de contrôle existants ont pu être relevées, tenant pour partie aux difficultés liées à la délimitation du champ des valeurs, des solutions peuvent être envisagées.

*2. Les voies envisageables dépassant les difficultés liées à la délimitation du champ des valeurs*

D'une part, il sera question d'examiner la mise en œuvre commune de l'article 7 TUE (a) ; d'autre part, le développement d'une procédure en manquement plus audacieuse et ouverte (b).

a. Une mise en œuvre commune de l'article 7 TUE

L'un des principaux inconvénients de l'article 7 TUE est l'unanimité qu'il requiert lors de la constatation de l'existence d'une violation grave et persistante eu égard au soutien affiché que les États s'apportent mutuellement. Deux solutions peuvent être considérées afin de contourner cette difficulté. La première est une mise en œuvre de l'article 7 TUE commune, conjointe, à plusieurs États membres<sup>76</sup>. Ainsi, les États faisant l'objet de la procédure commune et unique de l'article 7 TUE ne pourraient pas prendre part au vote. La seconde est d'empêcher les États faisant l'objet d'une autre procédure article 7 de prendre part au vote<sup>77</sup>. Ces deux possibilités auraient pour avantage une unanimité plus facile à atteindre. Si le libellé de l'article 7 TUE ne milite pas expressément pour une telle interprétation en ce qu'il mentionne seulement la violation par « un » État membre, cette solution serait tout de même envisageable en s'intéressant à l'effet utile et à la finalité du mécanisme, comme la Cour a déjà su le faire<sup>78</sup>. En effet, comme l'affirme le professeur Dimitry Kochenov – dont nous partageons l'avis –, bien

que l'article 354 du TFUE fasse référence à l'État membre en cause, qui est privé de son droit de vote dans de telles circonstances, la lettre de l'article implique clairement que, dans les cas où plusieurs États membres sont soupçonnés d'enfreindre les valeurs de l'UE, ces derniers ne devraient pas avoir la possibilité de faire échouer l'activation de l'article 7 du TUE. Dans le cas contraire, toutes les conditions procédurales de l'article 7 du TUE, en particulier celles exigeant un vote à l'unanimité, seraient privées de leur effet utile, puisque l'on peut valablement estimer que les États membres en cause s'opposeraient à l'imposition de sanctions respective-

<sup>75</sup> CJUE, Gde Chbr., 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, aff. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

<sup>76</sup> H. LABAYLE, « Winter is coming : l'État de droit devant les institutions de l'Union, remarques sur les crises polonaises et hongroises », *Rev. aff. eur.*, n° 3, 2018, p. 485-496.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> On peut ici penser, par ex., à l'arrêt de grande chambre du 12 septembre 2005, *Commission c/ France* (aff. C-304/02), dans lequel la Cour a estimé qu'il était possible d'infliger à la fois une somme forfaitaire et une astreinte en raison de leurs finalités différentes, alors même que le libellé de l'article 260, § 2, TFUE prévoyait l'une ou l'autre.

ment à l'encontre des autres États mis en cause. La privation du droit de vote des multiples États membres peut donc être considérée comme implicitement autorisée par l'article 354 du TFUE dans le cadre de l'article 7 du TUE, et d'autant plus dans celui de la procédure de l'article 7, paragraphe 2, du TUE<sup>79</sup>.

Il serait envisageable, de la part des institutions de l'Union, d'aller en ce sens. Les États mis en cause saisiront probablement la Cour de justice sur le fondement de l'article 269 TFUE – qui prévoit sa compétence pour les aspects procéduraux – et celle-ci, par le biais d'une interprétation téléologique et finaliste des traités, pourrait valider cette interprétation.

#### b. Une procédure en manquement plus audacieuse et ouverte

Selon le professeur Dimitry Kochenov, les articles 258 et 259 TFUE peuvent être utilisés pour faire respecter toutes les valeurs de l'article 2 TUE<sup>80</sup>. En effet, si, dans le cadre d'un recours en manquement classique, les violations sont précises et les obligations issues des traités – ce qui constitue, comme on l'a vu, une difficulté lorsqu'il s'agit d'appréhender l'article 2 TUE –, il s'agirait, dans le cas qui nous intéresse, de se diriger vers une procédure d'infraction systémique<sup>81</sup>. L'objectif serait alors d'identifier un modèle d'activité, c'est-à-dire plusieurs infractions spécifiques et précises qui indiqueraient une pratique étatique persistante d'attaque aux valeurs de l'Union. Toutes ces violations ponctuelles seraient regroupées en une seule infraction générale et ce ne serait pas seulement le nombre de violations individuelles, mais plutôt leur schéma général, leur persistance et systématisation qui, pris dans leur ensemble, violeraient les valeurs de l'article 2 TUE. Le professeur Dimitry Kochenov poursuit, à juste titre selon nous, en indiquant que la Cour de justice serait compétente dans la mesure où la nature systémique des infractions, destructrices de l'État de droit, relève, par leur nature même, du champ d'application du droit de l'Union. Ainsi, si l'article 258 TFUE traite des violations du droit de l'Union, l'article 2 TUE en fait bien partie.

L'on peut alors voir avec cette proposition du professeur Dimitry Kochenov comment contourner les difficultés soulevées *supra*. En effet, cette proposition a le mérite de pallier la difficulté liée à la détermination du contenu substantiel de ces valeurs dans la mesure où, plutôt que d'identifier une violation précise d'une valeur – ce qui suppose de s'entendre précisément sur le contenu de la valeur

79 D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition “morte” », *op. cit.*, p. 46. De plus, Charles De Visscher exprime également l'idée selon laquelle l'interprétation doit être guidée par la fonction ou la *ratio legis* du texte à interpréter. Il cite, à cet égard, l'affaire de la frontière entre la Turquie et l'Iraq, dans laquelle la Cour permanente a estimé que, le traité de Lausanne ayant pour objet une détermination définitive de la frontière, la règle de l'unanimité prescrite par le pacte de la Société des Nations (SDN) ne pouvait s'interpréter comme exigeant l'accord des représentants des parties, ladite règle devant fléchir devant le principe supérieur d'après lequel nul ne peut être juge dans sa propre cause ; cf. C. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, *op. cit.*, p. 78.

80 K.-L. SCHEPPELE, D. KOCHENOV et B. GRABOWSKA-MOROZ, « EU values are law, after all: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union », *op. cit.*, p. 19.

81 *Ibid.*

en question –, il s'agirait de prendre en compte un ensemble de violations qui caractériseraient la violation de la valeur. De plus, cet ensemble de violations, par sa nature systémique, a pour conséquence que cela relève naturellement et automatiquement du champ du droit de l'Union, permettant de contourner la difficulté liée au champ matériel de la procédure en manquement dans le cadre de l'article 2 TUE relevée *supra*.

Il découle de ce qui précède que les différents mécanismes existants ne sont pas suffisants pour contrôler de manière effective le non-respect des valeurs de l'Union. Cela est en partie dû à la difficile délimitation du champ et du contenu des valeurs. Cependant, des voies intéressantes sont envisageables afin de pallier ces difficultés. Cela s'avérerait nécessaire, d'autant plus que l'absence de contrôle efficace pourrait avoir pour conséquence de remettre en cause la signification des valeurs de l'Union sur nos modes de vie.

### ***B. La remise en cause potentielle de la signification des valeurs sur nos modes de vie***

L'insuffisance constatée dans le contrôle du respect des valeurs de l'Union pourrait avoir pour conséquence une remise en cause de la signification des valeurs sur l'espace européen et plus précisément sur nos modes de vie. En effet, ces valeurs constituent le fondement et l'identité de l'Union et orientent alors notre mode de vie en tant qu'« Européen » (1). Ainsi, afin de préserver cette identité et le mode de vie auquel elle renvoie, ces valeurs doivent être placées au cœur du projet européen (2).

#### *1. Les valeurs, reflet de l'identité de l'Union et de notre mode de vie*

Les valeurs qui fondent l'Union – telles que l'exprime l'article 2 TUE – démontrent ses caractéristiques et permettent de révéler sa conception du désirable et de son idéal. Ainsi, les valeurs permettent de fonder une identité, de constituer son ADN ou son patrimoine génétique et de dégager une image qu'elle renverra sur la scène internationale. Ces valeurs trouvent leur fondement au sein même du territoire européen, elles sont donc propres à l'Union. Cela ressort du préambule du TUE puisqu'il affirme que l'Union s'est inspirée des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe et, à partir de ces héritages européens seulement, se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit. D'ailleurs, l'article 2 TUE insiste sur le caractère propre des valeurs de l'Union.

Si ces valeurs façonnent l'identité de l'Union, elles influent *de facto* sur nos modes de vie<sup>82</sup>. En effet, comment admettre que l'Union soit dotée de valeurs, si celles-ci ne peuvent pas ressortir et s'exprimer dans notre mode de vie pour le guider au quotidien ? Grâce à ces valeurs, l'on peut assister à l'émergence d'un mode de vie européen, dans lequel les citoyens de l'Union peuvent s'identifier. Cela démontre que ces valeurs sont bien au cœur du système de l'Union et se traduisent concrètement et quotidiennement. Cela peut être vu notamment à travers l'arrêt *Zambrano*<sup>83</sup>, dans lequel, sous couvert d'une interprétation extensive du concept de citoyenneté, il n'apparaît pas conforme au modèle de vie européen de séparer l'enfant du parent<sup>84</sup>.

Afin de préserver le projet européen, il est donc primordial de s'entendre sur ce que recouvrent ces valeurs – et donc de s'attarder sur la délimitation de leur contenu et de leur périmètre. Plus encore, il est essentiel de faire respecter de manière effective les valeurs de l'Union, sans quoi, plus que son identité, sa pérennité et son existence seraient remises en cause<sup>85</sup>. De manière sectorielle, il est déjà possible de voir que le non-respect des valeurs remet en cause le fonctionnement même de l'Union. En effet, elles sont « un agent indispensable du fonctionnement de l'Union. Clé incontournable de la gestion d'une spécificité qui la caractérise, elles sont les garantes de la cohérence de son organisation<sup>86</sup> ». Tel est le cas, par exemple, pour le mécanisme du MAE qui repose sur la confiance mutuelle, cette dernière se trouvant ébréchée lorsqu'un État ne respecte plus les valeurs de l'Union. De même, lorsqu'une juridiction nationale ne satisfait plus aux critères posés pour être qualifiée de « juridiction », elle ne peut plus participer au mécanisme du renvoi préjudiciel, qui est pourtant la clé de voûte du système juridictionnel de l'Union. Plus encore, lorsqu'un État ne respecte plus les valeurs de l'Union, ce sont les citoyens eux-mêmes qui peuvent, *in fine*, se sentir exclus du mode de vie européen. Il en résulte qu'elles doivent nécessairement être placées au cœur du projet européen.

## 2. Le placement nécessaire des valeurs au cœur du projet européen

Comme l'affirme le professeur Édouard Dubout – à juste titre selon nous –, il convient d'envisager le projet européen « comme une manière de vivre<sup>87</sup> ». Cette conception était déjà visible dès 1998, puisque le Parlement affirmait clairement que « l'union sans cesse plus étroite entre des peuples européens sup-

82 Jean-Claude Juncker affirme qu'« une partie intégrante de notre mode de vie européen est constituée de nos valeurs. [...] Les valeurs défendues des siècles durant sur les champs de bataille et sur des tribunes improvisées », cf. J.-C. JUNCKER, *Discours sur l'état de l'Union 2016 : Vers une Europe meilleure. Une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend*, Strasbourg, 14 septembre 2016, disponible en ligne : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_16\\_3043](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_16_3043) (consulté le 22 février 2021). Cf. également J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, coll. « NRF Essais » (trad. de l'allemand par Christian Bouchindhomme et Rainer Rochlitz), p. 279.

83 CJUE, Gde Chbr., 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

84 É. DUBOUT, « La primauté du droit de l'Union et le passage au pluralisme constitutionnel – Réflexions autour de l'arrêt *M.A.S et M.B* », *RTD eur.*, n° 3, 2018, spéc. p. 586.

85 S. LABAYLE, *Les valeurs de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 51.

86 *Ibid.*

87 É. DUBOUT, « La primauté du droit de l'Union et le passage au pluralisme constitutionnel – Réflexions autour de l'arrêt *M.A.S et M.B* », *op. cit.*, p. 585.

pos[ait], au-delà du marché intérieur et de la monnaie unique, le développement d'un modèle social européen<sup>88</sup> ».

Cela peut se traduire concrètement de deux manières. Premièrement, faire du respect des valeurs de l'Union une condition stricte à la participation aux différentes actions et politiques européennes<sup>89</sup>. En effet, eu égard à la place primordiale qu'occupent ces valeurs au sein du droit de l'Union, comme il a été étudié *supra*, il serait envisageable de les replacer effectivement au centre du projet européen. En ce sens, la conditionnalité des aides prévue dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ne serait qu'une première étape vers une conditionnalité politique plus stricte. Secondement, placer ces valeurs au cœur du raisonnement du juge<sup>90</sup>. Une idée similaire a déjà été exprimée par la Cour constitutionnelle allemande<sup>91</sup>. Les juges du Kirchberg doivent être guidés par les valeurs de l'Union lorsqu'ils rendent leurs décisions. Il est d'ailleurs possible de voir dans le raisonnement de M. l'avocat général Pedro Cruz Villalón une volonté d'interpréter le droit de l'Union « au-delà » chaque fois que les valeurs seraient remises en cause. En effet, il estime que

*[U]a Cour a ainsi, dans les deux cas, privilégié une interprétation praeter legem des traités dès lors qu'il n'était pas possible de garantir autrement le droit à une protection juridictionnelle effective, composante essentielle d'une Union de droit [...] On pourrait même ajouter que l'interprétation praeter legem est particulièrement appelée à s'imposer chaque fois qu'elle constitue la seule réponse valable à une question, non prévue par les traités, mettant radicalement en cause l'une des valeurs de l'Union telles que celles énumérées à l'article 2 TUE<sup>92</sup>.*

Si cette affirmation peut être saluée, elle doit néanmoins être nuancée dans la mesure où elle s'applique uniquement à un cas dans lequel est déjà en cause une

88 Résolution du Parlement européen sur la préparation de la réunion des chefs d'État et de gouvernement d'octobre 1998 portant sur l'avenir politique de l'Union européenne, *JOCE* n° C 341, 9 novembre 1998, p. 128, pt 1.

89 D. KOCHENOV, « Article 7 TUE : un commentaire de la fameuse disposition "morte" », *op. cit.*, p. 49. Il évoque une « Union à plusieurs vitesses et une stricte conditionnalité politique avant toute évolution vers le noyau dur ».

90 Cf., par ex., la théorie d'interprétation constructive de Ronald Dworkin développée par J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, *op. cit.*, p. 232 ; cf. aussi C. DE VISSCHER, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, *op. cit.*, p. 23 ; cf. aussi É. DUBOUT, « La primauté du droit de l'Union et le passage au pluralisme constitutionnel – Réflexions autour de l'arrêt *M.A.S. et M.B.* », *op. cit.*

91 Cf. le jugement de la Cour constitutionnelle allemande, Bvf, 15 janvier 1958, *Lüth*, 1 BvR 400/51 : « *Ebenso richtig ist aber, daß das Grundgesetz, das keine wertneutrale Ordnung sein will (BVerfGE 2, 1 [12]; 5, 85 [134 ff., 197 ff.]; 6, 32 [40 f.]), in seinem Grundrechtsabschnitt auch eine objektive Wertordnung aufgerichtet hat und daß gerade hierin eine prinzipielle Verstärkung der Geltungskraft der Grundrechte zum Ausdruck kommt (Klein-v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Vorbem. B III 4 vor Art. 1 S. 93). Dieses Wertesystem, das seinen Mittelpunkt in der innerhalb der sozialen Gemeinschaft sich frei entfaltenden menschlichen Persönlichkeit und ihrer Würde findet, muß als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts gelten; Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung empfangen von ihm Richtlinien und Impulse. So beeinflußt es selbstverständlich auch das bürgerliche Recht; keine bürgerlich-rechtliche Vorschrift darf in Widerspruch zu ihm stehen, jede muß in seinem Geiste ausgelegt werden* » ; cf. également L. BLATTIÈRE, « L'effet horizontal de la Charte des droits fondamentaux – Perspectives d'avenir », *Rev. aff. eur.*, n° 1, 2018, spéc. p. 98.

92 Conclusions de l'avocat général P. CRUZ VILLALÓN, présentées le 21 décembre 2011, dans l'affaire *Pologne c/ Commission*, aff. C-336/09, ECLI:EU:C:2011:860, pts 50 et 51 (nous soulignons).

valeur de l'Union. Or, il serait préférable d'avoir une approche plus globale et, pour chaque affaire tout domaine confondu, placer au cœur du raisonnement du juge les valeurs de l'Union. Une illustration de cette démarche peut être trouvée – outre dans l'arrêt *Zambrano*, comme mentionné *supra* – dans l'arrêt *Moussa Abdida* dans lequel la Cour de justice, s'appuyant sur les conclusions très fournies de son avocat général Yves Bot, a été amenée à interpréter les dispositions de la directive 2008/115/CE à la lumière de la dignité humaine<sup>93</sup>. Il sera donc intéressant de voir si, à l'avenir et de manière systématique, les juges du Kirchberg donneront une dimension axiologique à leur décision pour chaque affaire qui leur sera soumise.

93 CJUE, Gde Chbr., 18 décembre 2014, *Moussa Abdida*, préc., pt 42. Cf. aussi les conclusions de l'avocat général Y. Bot, présentées le 4 septembre 2014, dans l'affaire *Moussa Abdida*, aff. C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2167, pts 106 et 155 : « [L]a finalité de cette disposition ne peut donc se comprendre qu'en conformité et en cohérence avec les droits garantis aux articles 1<sup>er</sup> à 4 de la Charte qui garantissent le respect de la dignité humaine ainsi que le droit à la vie et à l'intégrité de la personne et interdisent les traitements inhumains et dégradants. [...] Or, le respect de la dignité humaine ainsi que des droits à la vie, à l'intégrité et à la santé consacré respectivement aux articles 1<sup>er</sup>, 2, 3 et 35 de la Charte mais aussi l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants visée à l'article 4 de cette Charte s'opposent, à notre avis, à ce que, dans une situation telle que celle en cause dans l'affaire au principal, un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier et dont l'éloignement a été suspendu de fait soit privé, dans l'attente de l'examen de son recours, d'une couverture de ses besoins de base. » Pour une affaire plus récente dans laquelle la valeur de dignité est prise en compte, cf. CJUE, Gde Chbr., 19 mars 2019, *Jawo*, aff. C-163/17, préc.