

30 AVRIL 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

La Cour de justice de l'Union européenne est-elle un rempart contre les dérives autoritaires ?

Julie Kaprielian

Résumé¹

La Cour de justice de l'Union européenne face à une dérive autoritaire : que peut-elle faire, jusqu'où peut-elle aller ?

- L'Union européenne est fondée sur des valeurs communes, parmi lesquelles **l'état de droit occupe une place centrale**. Cela signifie concrètement que **tout gouvernement**, quelle que soit sa couleur politique, **est tenu de respecter l'indépendance de ses juges, de garantir à ses citoyens l'accès à une justice impartiale et de se conformer aux règles européennes** auxquelles il a librement souscrit.
- Lorsque ces principes sont remis en cause, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dispose d'outils juridiques pour intervenir. La présente note analyse ces outils, leur efficacité et leurs limites en les confrontant à la situation luxembourgeoise.

Ce que la CJUE peut faire :

- La Cour dispose de **plusieurs leviers d'action**. Elle peut être saisie directement par la Commission européenne lorsqu'un pays ne respecte pas ses obligations européennes : c'est ce qu'on appelle le recours en manquement. Elle peut également être interrogée par les juges nationaux

lorsqu'ils ont un doute sur la conformité d'une loi au droit européen : c'est le renvoi préjudiciel. Depuis 2020, un mécanisme permet de suspendre les fonds européens versés à un pays dont le système judiciaire ne présente plus les garanties suffisantes d'indépendance : c'est la conditionnalité budgétaire.

- La jurisprudence de la Cour, issue d'affaires impliquant la Pologne et la Hongrie, montre que ces outils peuvent être utilisés de manière combinée et avec une réelle fermeté : **la Pologne a ainsi été condamnée à payer un million d'euros par jour pour ne pas avoir suspendu une réforme judiciaire, contraire au droit européen.**

Ce que la CJUE ne peut pas faire :

- La Cour ne peut intervenir que lorsqu'il existe **un lien direct entre une situation nationale et le droit européen**. Elle ne peut ni sanctionner une dérive politique en tant que telle ni s'autosaisir. Son **action dépend largement de l'initiative de la Commission européenne** et de la **coopération des juges nationaux**, qui doivent eux-mêmes être suffisamment indépendants pour activer le dialogue avec la Cour. À cela s'ajoute une contrainte souvent sous-estimée : la **lenteur**

structurelle des procédures, dont la durée moyenne dépasse 17 mois. Dans un contexte de dérive autoritaire progressive, **ce délai peut s'avérer critique** : une réforme judiciaire pourrait produire des effets irréversibles bien avant que la Cour ne soit en mesure de statuer au fond. En d'autres termes, les outils européens sont puissants, mais ils ne fonctionnent pleinement que si les institutions nationales jouent le jeu et que la Cour peut agir à temps.

Qu'en serait-il au Luxembourg dans l'hypothèse d'un basculement autoritaire ?

- Actuellement, **Le Luxembourg ne présente aucun des signes de dérive systémique observés en Pologne ou en Hongrie**. Toutefois, dans l'hypothèse d'une dérive autoritaire, des points de vulnérabilité peuvent être mis en évidence : la possibilité pour un gouvernement de modifier les règles de nomination des magistrats ; le lien hiérarchique entre le parquet et l'exécutif ; la fragilité potentielle des autorités de régulation indépendantes face à une modification législative de leur statut. Dans chacun de ces cas, les mécanismes européens analysés dans cette note seraient susceptibles d'être activés.

- La CJUE constitue par conséquent un **rempart juridique réel contre les dérives autoritaires**, mais elle n'est **pas un mécanisme autonome et autosuffisant**. Son efficacité repose sur une architecture à plusieurs niveaux **incluant des juridictions nationales indépendantes**, une **Commission européenne proactive**, et la **loyauté institutionnelle des États membres**. **C'est précisément cette articulation** qui constitue, en définitive, la **véritable garantie de l'état de droit en Europe**.

Zesummefaassung¹

Wat kann de Geriichtshaff vun der Europäescher Unioun am Fall vun autoritären Entwécklungen maachen a wéi wäit kann e goen?

- Déi Europäesch Unioun baséiert op gemeinsame Wäerter, ënnert deenen **d'Rechtsstaatlechkeet eng zentral Roll spillt**. Konkreet bedeit dat, dass **all Regierung**, onofhängeg vun hirer politescher Ausriichtung, **gehalen ass, d'Onofhängegkeet vun hire Riichter ze respektéieren, hire Bierger den Zougang zu enger onparteiescher Justiz ze garantéieren a sech un déi europäesch Reegelen ze halen**, déi si fräiwëlleg matdréit.
- Ginn dës Prinzippien a Fro gestallt, stinn dem Geriichtshaff vun der Europäescher Unioun rechtlech Outilen fir eng Interventioun zur Verfügung. Déi virleidend Fuerschungsaarbecht analyséiert dës Outilen, hir Effikassitéit an hir Limitten, andeems si se op d'Situatioun zu Lëtzebuerg uwent.

Wat de Geriichtshaff vun der Europäescher Unioun maache kann:

- De Geriichtshaff huet **eng Rei vun Handlungsméiglechkeeten**. E kann direkt vun der Europäescher Kommissioun saiséiert ginn, wann e Land sengen europäesche Verflüchtungen net nokënnt: Dëst gëtt als Recours en manquement bezechent. Och national Riichtere kënnen sech un e wenden, wa si en Doute hunn a Bezuch op d'Kompatibilitéit vun engem Gesetz mam europäesche Recht: Dobäi handelt et sech ëm de Renvoi préjudiciel. Sait 2020 erlaabt e Mechanismus, d'Ausschëddung vun EU-Gelder un e Land auszesetzen, an deem d'Onofhängegkeet vum Justizsystem net méi genuch garantéiert ass: Dobäi handelt et sech ëm de Rechtsstaatsmechanismus.
- D'Jurisprudence vum Geriichtshaff, déi aus den Affäre géint Polen an Ungarn ervirgaangen ass, weist, dass dës Outilen a Kombinatioun mateneen a mat richtigem Nodrock agesat kënnen ginn: **Sou ass Polen zum Beispill dozou verurteilt ginn, eng Millioun Euro pro Dag ze bezuelen, well et eng dem europäesche Recht widderspriedend Justizreform net ausgesat huet.**

Wat de Geriichtshaff vun der Europäescher Unioun net maache kann:

- De Geriichtshaff kann nëmmen dann ageschalt ginn, wann en **direkten Zesammenhang tëschent enger nationaler Situatioun an dem europäesche Recht** besteet. E ka weeder e

politescht Ofdriften als solcht bestrofen nach kann e sech selwer saiséieren. Säin **Handelen ass am Weesentlechen ofhängeg vun der Initiativ vun der Europäescher Kommissioun** a vun der **Kooperatioun vun den nationale Riichter**, déi hirersäits onofhängeg genuch musse sinn, fir den Dialog mam Geriichtshaff anzeleeden. Dobäi kënnt eng Aschränkung, déi heefeg ënnerschat gëtt: déi **strukturell Laangwieregkeet vun de Verfaren**, deenen hir duerchschnëttlech Dauer 17 Méint iwwerschreit. Virum Hannergrond vun enger progressiver autoritärer Entwécklung **ka sech dës Verzögerung als kritesch erweisen**: Eng Justizreform kéint irreversibel Auswierkungen hunn, laang éier de Geriichtshaff an der Lag ass, an der Saach ze tranchéieren. An anere Wieder sinn déi europäesch Outilen zwar wirkungsvoll, entfalten hir voll Wierksamkeet awer nëmmen, wann déi national Institutiounen kooperéieren an de Geriichtshaff matzäit handele kann.

Wat géif zu Lëtzebuerg am Fall vun enger Entwécklung hin zum Autoritarismus geschéien?

- Aktuell sinn zu Lëtzebuerg keng vun den Unzeeche fir e systeemescht Ofdriften, wéi se a Polen oder Ungarn beobacht goufen, ze verzechnen. Fir de Fall vun enger autoritärer Entwécklung kënnen awer e puer Schwaachstellen ervirgehewe ginn: d'Méiglechkeet fir eng Regierung, d'Reegele fir d'Ernennung vu Riichter ze änneren, déi hierarchesch Bezéiung tëscht dem Parquet an der Exekutiv an déi potenziell Fragilitéit vun den onofhängege Reguléierungsorganer vis-à-vis vun enger gesetzlecher Ännerung vun hirem Statut. An all dës Fäll kéinten déi an dëser Fuerschungsaarbecht analyséiert europäesch Mechanismen aktivéiert ginn.
- De Geriichtshaff vun der Europäescher Unioun stellt soumat e **reegelrecht juristescht Bollwierk géint autoritär Entwécklungen** duer, ass awer **keen autonomen a sech selwer droende Mechanismus**. Seng Effikassitéit baséiert op enger Architektur mat méi Niveaue, déi **onofhängeg national Gerichter**, eng **proaktiv Europäesch Kommissioun** an déi **institutionell Loyalitéit vun de Memberstaaten** ëmfaasst. **Genau dës Ausgestaltung** ass schlussendlech déi **veritabel Garantie fir d'Rechtsstaatlechkeet an Europa**.

¹ Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummefaassung vun dëser Fuerschungsaarbecht.

Zusammenfassung²

Was kann der Gerichtshof der Europäischen Union im Falle einer autoritären Entwicklung tun und wie weit kann er gehen?

- Die Europäische Union ist auf gemeinsamen Werten aufgebaut, unter denen **die Rechtsstaatlichkeit eine zentrale Rolle spielt**. Konkret bedeutet dies, dass **jede Regierung**, unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung, **gehalten ist, die Unabhängigkeit ihrer Richter zu respektieren, ihren Bürgern den Zugang zu einer unparteiischen Justiz zu gewähren und die europäischen Regeln einzuhalten**, die sie freiwillig mitträgt.
- Werden diese Grundsätze infrage gestellt, verfügt der Gerichtshof der Europäischen Union über rechtliche Instrumente, um einzugreifen. Die vorliegende Forschungsarbeit analysiert diese Instrumente, ihre Wirksamkeit und ihre Grenzen, indem sie sie auf die Situation in Luxemburg anwendet.

Was der Gerichtshof der Europäischen Union tun kann:

- Der Gerichtshof hat **mehrere Handlungsmöglichkeiten**. Er kann von der Europäischen Kommission direkt angerufen werden, wenn ein Land seinen europäischen Verpflichtungen nicht nachkommt: Dies wird als Vertragsverletzungsverfahren bezeichnet. Auch nationale Richter können sich an ihn wenden, wenn sie einen Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit europäischem Recht hegen: Hierbei handelt es sich um ein Vorabentscheidungsverfahren. Seit 2020 gibt es einen Mechanismus, der es ermöglicht, die Auszahlung von EU-Geldern an ein Land auszusetzen, in dem die Unabhängigkeit des Justizsystems nicht mehr ausreichend garantiert ist: Hierbei handelt es sich um den Rechtsstaatsmechanismus.
- Die aus den Fällen gegen Polen und Ungarn hervorgegangene Rechtsprechung des Gerichtshofs zeigt, dass diese Instrumente in Kombination miteinander und mit echtem Nachdruck eingesetzt werden können: **So ist Polen etwa dazu verurteilt worden, eine Million Euro pro Tag zu zahlen, weil es eine dem europäischen Recht widersprechende Justizreform nicht ausgesetzt hat.**

Was der Gerichtshof der Europäischen Union nicht tun kann:

- Der Gerichtshof kann nur dann eingeschaltet werden, wenn ein **direkter Zusammenhang zwischen einer nationalen Situation und dem eu-**

ropäischen Recht besteht. Er kann weder ein politisches Abdriften als solches ahnden noch kann er selbst ein Verfahren einleiten. Sein **Handeln ist im Wesentlichen abhängig von der Initiative der Europäischen Kommission** sowie der **Kooperation der nationalen Richter**, die ihrerseits ausreichend unabhängig sein müssen, um den Dialog mit dem Gerichtshof einzuleiten. Hinzu kommt eine Einschränkung, die häufig unterschätzt wird: die **strukturelle Langwierigkeit der Verfahren**, deren durchschnittliche Dauer 17 Monate übersteigt. Vor dem Hintergrund einer fortschreitenden autoritären Entwicklung **kann sich diese Verzögerung als kritisch erweisen**: Eine Justizreform könnte irreversible Auswirkungen haben, lange bevor der Gerichtshof in der Lage ist, in der Sache zu entscheiden. Anders ausgedrückt sind die europäischen Instrumente zwar wirkungsvoll, entfalten ihre volle Wirkung jedoch nur, wenn die nationalen Institutionen kooperieren und der Gerichtshof rechtzeitig handeln kann.

Was würde in Luxemburg im Falle einer Entwicklung hin zum Autoritarismus geschehen?

- Derzeit ist in Luxemburg keines der Anzeichen eines systemischen Abdriftens, wie sie in Polen oder in Ungarn beobachtet wurden, zu verzeichnen. Für den Fall einer autoritären Entwicklung können jedoch einige Schwachstellen hervorgehoben werden: die Möglichkeit einer Regierung, die Regeln für die Ernennung von Richtern zu ändern, die hierarchische Beziehung zwischen Staatsanwaltschaft und Exekutive und die potenzielle Anfälligkeit der unabhängigen Regulierungsbehörden angesichts einer gesetzlichen Änderung ihres Status. In jedem dieser Fälle könnten die in dieser Forschungsarbeit analysierten europäischen Mechanismen aktiviert werden.
- Der Gerichtshof der Europäischen Union stellt somit ein **wahrhaftiges rechtliches Bollwerk gegen autoritäre Entwicklungen** dar, ist jedoch **kein autonomer und sich selbst tragender Mechanismus**. Seine Wirksamkeit stützt sich auf eine mehrschichtige Architektur, die **unabhängige nationale Gerichte**, eine **proaktive Europäische Kommission** und die **institutionelle Loyalität der Mitgliedstaaten** umfasst. **Genau diese Ausgestaltung ist letztendlich die eigentliche Garantie für die Rechtsstaatlichkeit in Europa**

² Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser Forschungsarbeit.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. Les auteurs ont pu, le cas échéant, recourir à des outils d'intelligence artificielle afin d'améliorer la lisibilité de leur travail et de compléter leurs recherches de ressources et de références.

© **Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, 2026**

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [Creative Commons Attribution-Utilisation non commerciale 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Pour citer le présent document : Julie Kaprielian « La Cour de justice de l'Union européenne est-elle un rempart contre les dérives autoritaires ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026.

Autrice : Dr Julie Kaprielian, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Relecteur : Prof. Jörg Gerkrath, Université du Luxembourg ; Dr Catherine Warin, avocate au barreau de Luxembourg et maîtresse de conférences associée à l'Université de Lille

Editrice : Dr Julie Kaprielian, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Assistante scientifique : Anaïs Harket, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Requérant : Conférence des Présidents

**ISSN : 3122-1300 pour collection
« Note de recherche scientifique »**

Luxembourg, 30 avril 2026.

Sommaire

1 – Comment la CJUE justifie-t-elle son intervention pour protéger l'état de droit ?	8
1.1 – Quelles sont les voies de droit européennes utilisées pour protéger l'état de droit ?	8
1.1.1 – Le renvoi préjudiciel comme instrument indirect de protection de l'état de droit	8
1.1.2 – Le recours en manquement comme instrument de contrôle juridictionnel	9
1.1.3 – L'impossibilité d'attaquer des actes nationaux affectant l'état de droit devant la CJUE	9
1.2 – Les fondements juridiques utilisés par la CJUE pour protéger l'état de droit	11
1.2.1 – Les valeurs communes de l'Union européenne	11
1.2.2 – Le principe de la protection juridictionnelle effective, issue des traités européens	11
1.2.3 – Le droit à un recours effectif inscrit dans la Charte	11
1.2.4 – Les principes généraux du droit de l'Union européenne	12
1.3 – Les mécanismes politiques	13
1.4 – La protection des intérêts financiers de l'Union	13
1.4.1 – Le mécanisme de conditionnalité budgétaire	13
1.4.2 – Les conditions d'activation de la conditionnalité	13
1.4.3 – Quel est le rôle de la CJUE dans ce mécanisme ?	13
2 – Comment la CJUE défend-t-elle l'état de droit ?.....	14
2.1 – Le contrôle des réformes judiciaires	14
2.2 – Le contrôle des réformes du parquet et des autorités administratives indépendantes	15
2.3 – La confiance mutuelle et ses limites : l'affaire <i>LM</i> (Celmer)	15
2.4 – Le contrôle de l'exécution défective du droit de l'Union et des pratiques administratives	16
2.5 – Le contrôle incident des atteintes aux libertés publiques	16
2.6 – Le contrôle des restrictions liées à l'ordre public et la sécurité nationale	17
2.7 – Des enseignements pour le Luxembourg sur base de la jurisprudence européenne ?	17
3 – Quelles sont les limites de l'intervention de la CJUE ?	19
3.1 – La CJUE ne peut pas intervenir dans les situations purement internes	19
3.2 – La CJUE dépend des acteurs nationaux pour agir et être entendue	19
3.3 – La CJUE dépend aussi des autres institutions européennes	20
3.4 – Des limites sur le fond : l'absence de mécanisme autonome de sanction	21
3.4.1 – Absence d'invocabilité autonome des valeurs de l'UE	21
3.4.2 – L'article 7 TUE comme mécanisme politique aux effets limités	21
3.5 – Des pistes pour renforcer l'état de droit	22

La protection de l'état de droit au sein de l'Union européenne repose en grande partie sur l'intervention juridictionnelle de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la Cour » ou « la CJUE »). À travers sa jurisprudence, la Cour affirme l'importance du respect des valeurs énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). En particulier, l'indépendance de la justice et la garantie d'une protection juridictionnelle effective constituent des exigences s'imposant aux États membres, concrétisées par l'article 19, paragraphe 1, TUE, et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans cette perspective, le droit de l'Union européenne offre un ensemble de mécanismes susceptibles de prévenir ou de corriger des atteintes à l'état de droit : le contrôle juridictionnel exercé par la CJUE à travers les procédures en manquement ; le renvoi préjudiciel permettant un dialogue entre la Cour et les juridictions nationales et le mécanisme de conditionnalité budgétaire, liant l'accès aux fonds européens au respect de l'état de droit.

Toutefois, les dynamiques de dérive autoritaire observées dans certains États membres (notamment en Pologne ou Hongrie) mettent en lumière les limites de cette protection juridictionnelle. Les réformes institutionnelles affectant l'indépendance de la justice, les pressions exercées sur les autorités nationales ou encore les stratégies d'évitement du contrôle juridictionnel illustrent les tensions susceptibles d'apparaître entre l'ordre juridique de l'Union et les évolutions internes des États membres. Dans ce contexte, le rôle de la CJUE tend à être contesté, notamment au nom de la souveraineté nationale, et son intervention peut se heurter à des résistances institutionnelles ou politiques.

Dans le cadre du stress test des institutions luxembourgeoises, la présente note vise à analyser dans quelle mesure la CJUE peut intervenir pour protéger l'état de droit face à d'éventuelles dérives institutionnelles.

Trois questions principales structurent cette analyse :

- **Quels sont les fondements juridiques susceptibles de justifier une intervention de la CJUE en cas d'atteinte à l'état de droit résultant de réformes nationales ?**
- **Comment la jurisprudence de la Cour a-t-elle structuré un ensemble de garanties juridictionnelles face aux différentes formes de dérives institutionnelles, qu'elles soient législatives ou administratives ?**
- **Quelles limites à l'intervention de la CJUE peuvent être identifiées tant au regard de ses compétences d'attribution que de sa dépendance à l'égard des acteurs nationaux et institutionnels ?**

Pour y répondre, la note examine, en premier lieu, les fondements juridiques de l'intervention de la CJUE en matière d'état de droit (1.). Elle analyse, ensuite, la manière dont la jurisprudence de la Cour a contribué à structurer un ensemble de garanties juridictionnelles face aux différentes formes de dérives institutionnelles (2.). Enfin, elle met en évidence les limites structurelles de cette protection liées aux compétences de la Cour et sa dépendance à l'égard des acteurs nationaux et européens (3.).

1 – Comment la CJUE justifie-t-elle son intervention pour protéger l'état de droit ?

La légitimité de l'intervention de la CJUE en matière d'état de droit repose sur **deux piliers** distincts mais complémentaires : **les voies de droit** qui lui permettent d'agir et **les fondements juridiques** sur lesquels elle s'appuie pour justifier son contrôle.

D'un côté, le renvoi préjudiciel, le recours en manquement et le mécanisme de conditionnalité budgétaire constituent les instruments procéduraux par lesquels la Cour est saisie et donnent lieu à des effets juridiques contraignants. De l'autre, l'article 2 TUE, l'article 19, paragraphe 1, TUE, l'article 47 de la Charte et les principes généraux du droit de l'Union fournissent les normes de référence à partir desquelles la Cour apprécie la conformité des réformes nationales.

C'est l'articulation de ces deux dimensions qui structure l'ensemble du dispositif de protection juridictionnelle de l'état de droit au sein de l'Union.

1.1 – Quelles sont les voies de droit européennes utilisées pour protéger l'état de droit ?

1.1.1 – Le renvoi préjudiciel comme instrument indirect de protection de l'état de droit

LE RENVOI PRÉJUDICIEL

Article 267 TFUE

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 164

« La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel : a) sur l'interprétation des traités ; b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union. Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question. Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour. »

L'article 267 constitue l'une des voies du contrôle juridictionnel de l'état de droit. Il est **exclusivement initié par les tribunaux nationaux**, saisis d'un litige relevant de leur compétence. Les parties au litige ne disposent d'aucun droit propre de saisine, mais peuvent inviter le juge national à poser une question relative à l'interprétation ou à la validité du droit de l'Union.



Grâce aux affaires impliquant la Pologne, la Cour a peu à peu établi que, pour qu'un tribunal national puisse valablement lui soumettre une question, il faut d'abord que ce tribunal **soit réellement indépendant, c'est-à-dire qu'il ne soit soumis à aucune pression politique ou autre.**

Des **atteintes structurelles à l'indépendance judiciaire** (par exemple des régimes disciplinaires dépendants du pouvoir exécutif, des modalités de nomination politiquement contrôlées ou des pressions susceptibles de dissuader les juges de saisir la CJUE) **relèvent du champ d'application du droit de l'Union, au regard de l'article 19, paragraphe 1, TUE².**

Le renvoi préjudiciel permet ainsi un **contrôle indirect de l'état de droit**, exercé à l'**initiative des juridictions nationales**, y compris dans des contextes de fragilisation institutionnelle.

1.1.2 – Le recours en manquement comme instrument de contrôle juridictionnel³

LE RECOURS EN MANQUEMENT

Article 258 TFUE - Le recours en manquement à l'initiative de la Commission

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 202 du 7 juin 2016, pp. 160-161

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne. »

Article 260 TFUE - Les sanctions en cas de non-exécution d'un arrêt

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 161

« 1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. 2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. »

Le recours en manquement permet à la CJUE de **vérifier si les États membres respectent bien leurs obligations découlant des traités**. C'est principalement la Commission européenne⁴ qui déclenche cette procédure ; l'action d'un État membre contre un autre demeurant marginale.

La jurisprudence récente a confirmé que les obligations susceptibles de fonder un recours en manquement **incluent celles résultant de l'article 19, paragraphe 1, TUE**, en matière d'indépendance des juridictions appelées à appliquer le droit de l'Union.



La Cour a ainsi admis que des réformes nationales affectant l'organisation judiciaire peuvent constituer un **manquement** dès lors qu'elles compromettent **l'indépendance ou l'apparence d'indépendance des juridictions** concernées, comme c'est le cas dans la décision *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*⁵.

Certaines réformes nationales portent atteinte à l'indépendance des juridictions appelées à appliquer le droit de l'Union. Ces manquements ont été confirmés dans une série d'arrêts concernant la Pologne⁶. Grâce à ce recours, la CJUE peut ordonner des **mesures provisoires ou des sanctions financières** en cas de non-exécution des arrêts par les États membres⁷.

Le recours en manquement constitue un levier essentiel de protection juridictionnelle de l'état de droit, dont **l'effectivité** demeure toutefois étroitement **dépendante de l'initiative de la Commission et de la coopération loyale de l'État membre concerné**.

1.1.3 – L'impossibilité d'attaquer des actes nationaux affectant l'état de droit devant la CJUE

La procédure du recours en annulation (art. 263 TFUE) permet de contester devant la CJUE des actes des institutions européennes, contraires au droit européen. En revanche, **cette voie de droit ne peut pas être utilisée pour contester directement des lois ou des réformes d'un État membre, même si celles-ci porteraient atteinte à l'état de droit**.

Par exemple, lorsque, dans le cadre du mécanisme de conditionnalité⁸, l'Union prend une décision vis-à-

vis d'un État membre en lui coupant les financements européens parce qu'il ne respecte pas l'état de droit, **ce pays peut utiliser le recours en annulation pour contester la décision prise à son encontre.**



C'est précisément l'objet d'affaires impliquant la Hongrie et la Pologne (*Hongrie c. Parlement et Conseil et Pologne c. Parlement et Conseil*⁹) : ces deux États contestent la possibilité pour l'Union européenne de conditionner l'accès aux fonds européens au respect des principes de l'état de droit. Dans ce cadre, la Cour juge que l'Union peut **suspendre ou réduire le versement de fonds européens, lorsqu'il existe un lien suffisamment direct entre des défaillances de l'état de droit et un risque pour la bonne gestion financière du budget de l'Union.**

Elle valide ainsi, **à titre d'exemples concrets**, la prise en compte de déficiences affectant l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'absence de poursuites effectives en cas de corruption ou les faiblesses des systèmes de contrôle administratif, dès lors que ces manquements compromettent la protection des intérêts financiers de l'Union.

1.2 – Les fondements juridiques utilisés par la CJUE pour protéger l'état de droit

LES TROIS DISPOSITIONS FONDAMENTALES

Article 2 TUE - Les valeurs de l'Union

Traité sur l'Union européenne, version consolidée, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 17

« 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. »

Article 19, paragraphe 1, alinéa 2, TUE - La protection juridictionnelle effective

Traité sur l'Union européenne, version consolidée, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 27

« Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. »

Article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Le droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 202 du 7 juin 2016, p. 403

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

1.2.1 – Les valeurs communes de l'Union européenne

L'article 2 TUE énonce **les valeurs communes sur lesquelles repose l'Union**, parmi lesquelles figure l'état de droit. Toutefois, la CJUE considère de manière constante **que l'article 2 TUE ne produit pas, en tant que tel, d'effet direct permettant un contrôle juridictionnel autonome des actes nationaux**¹⁰.

Jusqu'à présent, cet article n'a pas constitué une base juridique suffisante pour apprécier isolément la conformité d'un acte national aux exigences de l'état de droit.

La Cour utilise les valeurs énoncées dans l'article 2 TUE comme normes de référence, destinées à éclairer l'interprétation d'autres dispositions du droit primaire ou à contextualiser des mécanismes institutionnels spécifiques.

1.2.2 – Le principe de la protection juridictionnelle effective, issue des traités européens

La Cour tire de l'article 19, paragraphe 1, alinéa 2, TUE, la règle que les États membres doivent protéger **l'indépendance, l'impartialité et le bon fonctionnement de leurs juridictions nationales**. Concrètement, cela permet au juge européen de contrôler les réformes judiciaires menées dans un pays, si ces réformes risquent de fragiliser le système de justice européen dans son ensemble¹¹.

L'article 19 TUE transforme un idéal, l'état de droit, proclamé à l'article 2 du même traité comme valeur fondatrice de l'Union, **en une véritable obligation juridique**, que la Cour peut faire respecter.

La seule condition est qu'il existe un **lien suffisant entre la situation nationale en cause et le droit européen**¹².

1.2.3 – Le droit à un recours effectif inscrit dans la Charte

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne **consacre le droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impar-**

tial. Son applicabilité aux États membres est encadrée par l'article 51 de la Charte, qui la conditionne aux situations dans lesquelles ceux-ci agissent dans le champ d'application du droit de l'Union.



Depuis l'arrêt *Åkerberg Fransson*¹³, la CJUE interprète cette condition de manière large : il suffit qu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, sans qu'il soit nécessaire qu'elle en constitue une mise en œuvre formelle et directe, sous réserve toutefois de l'existence d'un lien de rattachement suffisant et identifiable.

1.2.4 – Les principes généraux du droit de l'Union européenne

La protection juridictionnelle de l'état de droit repose également sur les **principes généraux du droit de l'Union**, au premier rang desquels figurent la **coopération loyale**, la **primauté**¹⁴, l'**effectivité** et la **confiance mutuelle**.

Le principe de **coopération loyale** consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE, permet de sanctionner des comportements étatiques susceptibles de compromettre l'application effective du droit de l'Union, sans constituer pour autant une base autonome de contrôle de l'état de droit. Les principes de **primauté**¹⁵ et d'**effectivité**¹⁶ imposent aux juridictions nationales d'**écarter toute norme interne incompatible avec le droit de l'Union et de garantir l'exercice réel et concret des droits conférés par celui-ci**¹⁷. Enfin, le principe de **confiance mutuelle**, qui fonde les mécanismes de reconnaissance et de coopération judiciaire entre États membres, repose sur la présomption du respect des valeurs énoncées à l'article 2 TUE ; toutefois, la Cour a admis que cette présomption n'est pas absolue et peut être remise en cause lorsqu'existent des déficiences affectant l'état de droit¹⁸.



L'exemple polonais ou la remise en question du principe de primauté européenne :

Le 7 octobre 2021, le tribunal constitutionnel polonais déclare incompatibles avec la Constitution polonaise, certaines dispositions du TUE en contestant le fondement juridique sur lequel la CJUE s'appuie pour contrôler les réformes judiciaires polonaises¹⁹.

Cette décision se distingue qualitativement des contestations émanant d'autres juridictions constitutionnelles nationales. Si la Cour constitutionnelle allemande s'est réservé, par

ses arrêts *Solange*²⁰, le droit de contrôler l'action de l'Union au regard des droits fondamentaux, **elle n'a jamais remis en cause les dispositions d'un traité ratifié**.

De même, la Cour constitutionnelle italienne, dans l'affaire dite *Taricco*, a refusé d'appliquer une règle dégagée par la CJUE – qui obligeait les juges italiens à écarter les délais de prescription en matière de fraude à la TVA pour mieux protéger les intérêts financiers de l'Union – en faisant valoir que cette règle violait un principe fondamental de la Constitution italienne : le principe selon lequel on ne peut être condamné que sur la base d'une loi claire et prévisible, existant au moment des faits. Saisie à son tour par la Cour constitutionnelle italienne, la CJUE a finalement donné raison à l'Italie sur ce point²¹.

La décision polonaise franchit un seuil supplémentaire : une juridiction nationale remet en cause non pas l'interprétation d'un acte dérivé ou d'une décision de la CJUE, mais **les fondements du système juridique de l'Union**, pourtant ratifiés et appliqués depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Le même Tribunal constitutionnel polonais avait pourtant, en 2005 puis en 2010, expressément jugé ces dispositions du TUE conformes à la Constitution polonaise²². **La remise en cause de 2021 procède ainsi d'un choix politique et non d'une évolution juridique cohérente**.

Face à cette situation, les institutions européennes réagissent par une combinaison d'instruments juridiques et financiers. La CJUE condamne la Pologne à une astreinte journalière d'un million d'euros²³, tandis que la Commission européenne suspend l'approbation du plan de relance polonais et ouvre une procédure d'infraction pour violation du principe de primauté²⁴.

Cette procédure aboutit à un arrêt définitif de la CJUE du 18 décembre 2025, constatant expressément le manquement de la Pologne²⁵.

L'effectivité du contrôle juridictionnel demeure étroitement conditionnée à la coopération loyale des États membres.

1.3 – Les mécanismes politiques

L'article 7 TUE institue un mécanisme spécifique permettant de constater l'existence d'un **risque clair de violation grave**, ou d'une **violation grave et persistante, des valeurs visées à l'article 2 TUE**. Il s'agit d'un instrument à dominante politique, confié principalement au Conseil et au Conseil européen, et non d'une voie de recours juridictionnelle.

Enfin, l'article 49 TUE, relatif à l'adhésion à l'Union, confirme le **caractère structurel et permanent des exigences liées à l'état de droit**, sans fonder un contrôle juridictionnel *a posteriori*.

1.4 – La protection des intérêts financiers de l'Union

1.4.1 – Le mécanisme de conditionnalité budgétaire

Le Règlement 2020/2092²⁶ met en place un régime général de conditionnalité **pour la protection du budget de l'Union**. Lorsqu'un pays met (ou risque de mettre) en danger la bonne utilisation des fonds européens, la Commission européenne (après décision du Conseil) applique des mesures à l'encontre de ce pays : la **suspension ou réduction des versement/montants alloués**²⁷. Ce mécanisme constitue aussi **un mécanisme politique**.

Le règlement précise ce que recouvre concrètement la notion d'état de droit : le respect de la loi par tous, y compris par le gouvernement, la prévisibilité des règles juridiques, l'absence d'arbitraire dans les décisions du pouvoir exécutif, l'accès à un juge indépendant, la séparation des pouvoirs et l'égalité de tous devant la loi²⁸.

1.4.2 – Les conditions d'activation de la conditionnalité

Le mécanisme de conditionnalité peut être activé lorsqu'un pays **porte atteinte à l'état de droit de manière concrète**, par exemple, en remettant en cause l'indépendance de ses juges ou en ne poursuivant pas la corruption²⁹. La particularité de ce règlement est qu'il exige en plus **un lien direct et démontrable entre la violation constatée et un risque réel pour le budget européen**.

1.4.3 – Quel est le rôle de la CJUE dans ce mécanisme ?

Une fois le mécanisme déclenché, la Cour y joue un rôle central : elle confirme que l'état de droit n'est pas qu'une proclamation politique, mais comporte des obligations juridiques que les États membres doivent respecter.



La CJUE juge que les obligations découlant des traités imposent aux États membres de garantir à leurs citoyens l'accès à des juges indépendants sans pression extérieure³⁰.

La CJUE juge également que l'indépendance des juridictions n'est pas une simple recommandation (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*)³¹.

La conditionnalité ne doit cependant **pas être lue de manière isolée : elle s'inscrit dans une logique de complémentarité avec les autres mécanismes du droit de l'Union**³².

2 – Comment la CJUE défend-elle l'état de droit ?

L'intervention de la CJUE en matière d'état de droit n'est ni automatique, ni illimitée. Elle suppose toujours **un lien identifiable avec le droit de l'Union et l'activation d'une voie procédurale prévue par les traités**.

Deux scénarios distincts sont envisagés. Lorsqu'un parti dispose d'une majorité parlementaire absolue, il peut faire adopter rapidement des lois modifiant le fonctionnement des institutions, en réformant la justice³³, en modifiant les règles de nomination des juges ou en encadrant l'action des autorités indépendantes. **Si ces réformes concernent des organes qui participent à l'application du droit de l'Union, la CJUE peut en contrôler la conformité.** À l'inverse, lorsqu'un gouvernement ne dispose pas d'une telle majorité, les risques de dérive se déplacent vers l'exécution administrative du droit existant : des pratiques administratives persistantes, des abstentions ou des refus d'exécution peuvent alors constituer des manquements au droit de l'Union, même en l'absence de toute modification législative formelle.

Le renvoi préjudiciel joue un rôle particulier dans ce dispositif. Au-delà de sa fonction classique d'interprétation du droit de l'Union, il offre aux juges nationaux un outil de protection de leur propre indépendance : en saisissant la CJUE, un juge exposé à des pressions ou à des poursuites disciplinaires peut s'appuyer sur l'autorité de la Cour pour écarter les dispositions nationales menaçant son office³⁴.

2.1 – Le contrôle des réformes judiciaires

Les **réformes touchant à la nomination, à l'évaluation ou à la discipline des juges, ainsi que la création d'organes disciplinaires dépendants du pouvoir politique**, constituent des zones de vulnérabilité particulières, surtout lorsqu'elles sont portées par une tendance autoritaire. En effet, la CJUE considère que l'article 19, paragraphe 1, TUE, impose aux États membres **une obligation de garantir l'indépendance des juridictions susceptibles d'appliquer le droit de l'Union**³⁵.



La Cour a appliqué ce principe dans plusieurs affaires polonaises :

Dans *Commission c. Pologne (indépendance de la Cour suprême)*³⁶, la CJUE sanctionne une loi abaissant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême de 70 à 65 ans, tout en permettant au Président de la République un pouvoir de prolonger leurs fonctions discrétionnairement. La Cour ne remet pas en cause le choix politique, mais juge que **chacun de ces deux éléments pris isolément prive les juges des garanties structurelles indispensables à l'exercice de leur fonction.**

Dans le cadre de cette procédure, **des mesures provisoires inédites ont été prises : avant que la Pologne n'ait présenté ses observations**, la CJUE ordonne une **suspension immédiate de la loi** et le **rétablissement du *statu quo ante***, afin d'éviter que le gouvernement ne remplace, pendant la durée de la procédure, les juges mis à la retraite par des juges qui lui seraient fidèles et pratiquement impossibles à déloger par la suite. Il convient toutefois de noter que la Cour n'a pas interdit à la Pologne de nommer de nouveaux juges à la Cour suprême sur le fondement de la loi litigieuse, **ce qui a permis au parti autoritaire de continuer à y nommer les juges qu'il souhaitait.**

Dans l'affaire *A.B. e.a.*³⁷, elle condamne la suppression de tout recours contre les décisions de nomination des juges à la Cour suprême en jugeant que les juridictions nationales **devaient écarter les règles internes faisant obstacle à un contrôle juridictionnel effectif.** Elle juge également qu'un régime disciplinaire permettant de sanctionner un juge en raison du contenu de ses décisions (ou parce qu'il renvoie une question à la CJUE) est incompatible avec le droit de l'Union³⁸.

Plus récemment, la **Cour va plus loin**³⁹ :

Lorsque le tribunal constitutionnel polonais déclare plusieurs exigences dégagées par la CJUE comme contraires à la Constitution nationale, notamment l'obligation pour les juges polonais de se conformer aux arrêts de la Cour, celle-ci juge que cette décision constitue en elle-même une violation des traités. **Aucune juridiction nationale, fût-elle constitutionnelle, ne peut neutraliser l'effet des arrêts de la CJUE en invoquant le droit interne.** La remise en cause de l'autorité de la Cour, par voie législative ou constitutionnelle, porte atteinte au cœur même de l'état de droit, tel que garanti par les traités européens.

2.2 – Le contrôle des réformes du parquet et des autorités administratives indépendantes

La CJUE ne consacre pas une exigence générale d'indépendance institutionnelle du parquet ou des autorités administratives. En revanche, elle veille à ce qu'ils disposent de **garanties suffisantes d'indépendance** lorsqu'ils interviennent dans l'application d'une règle européenne précise.



Dans l'arrêt *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*⁴⁰, la Cour distingue la situation des juges, soumis à une exigence générale d'indépendance ; de celle des procureurs, pour lesquels seule une indépendance fonctionnelle et limitée au contexte peut être exigée. En l'espèce, le procureur était placé sous l'autorité du ministre de la Justice qui était également procureur général. **La Cour n'a pas jugé cette situation contraire au droit de l'Union en elle-même, mais a vérifié si elle affectait concrètement l'exercice des compétences liées au droit européen.**

Cette logique se prolonge dans le cadre du mandat d'arrêt européen : dans *Openbaar Ministerie*⁴¹, la Cour vérifie si l'autorité nationale concernée **est à l'abri d'instructions individuelles et soumise à un contrôle juridictionnel effectif.**

La jurisprudence de la CJUE a par ailleurs identifié **un cas spécifique méritant une attention particulière** : celui des autorités indépendantes de régulation chargées de missions découlant directement du droit de l'Union. Dans l'affaire *Commission c. Hongrie*⁴², la Cour condamne la Hongrie pour

avoir mis fin prématurément au mandat du commissaire à la protection des données, remettant ainsi en cause l'indépendance de cette autorité.

Par conséquent, **l'exigence d'indépendance s'impose non seulement aux juridictions, mais également aux autorités de contrôle** dont l'indépendance est expressément garantie par le droit de l'Union.

Au Luxembourg, plusieurs autorités de régulation sectorielles exercent des missions encadrées par le droit de l'Union et doivent à ce titre bénéficier de garanties suffisantes d'indépendance fonctionnelle.

Il en va par exemple ainsi de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), autorité de contrôle au sens du RGPD dont l'article 52 impose expressément l'indépendance⁴³ ; de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), ainsi que du Commissariat aux assurances (CAA). Ce dernier étant en pratique actuellement placé sous l'autorité du ministre des Finances, cette configuration pourrait, dans un scénario de dérive autoritaire, soulever des questions analogues à celles examinées par la CJUE dans l'affaire *Prokuratura Rejonowa* ; **le lien hiérarchique avec l'exécutif étant susceptible d'être contraire au droit de l'Union, s'il affecte concrètement l'exercice de compétences liées au droit européen.**

2.3 – La confiance mutuelle et ses limites : l'affaire LM (Celmer)⁴⁴

La coopération judiciaire entre les États membres repose sur un principe fondamental : la confiance mutuelle. Chaque État est présumé respecter les droits fondamentaux, ce qui permet notamment l'exécution automatique des mandats d'arrêt européens sans vérification au cas par cas.



Toutefois, dans l'affaire LM (Celmer), la CJUE a admis que **ce principe n'est pas absolu.** En l'espèce, un tribunal irlandais s'interroge sur la possibilité de remettre un ressortissant aux autorités polonaises, compte tenu des réformes judiciaires engagées en Pologne depuis 2015 et des doutes sérieux sur l'indépendance des juridictions polonaises.

La Cour juge que lorsque des défaillances systémiques et objectivement établies affectent l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'État d'émission du mandat, l'État requis peut, sous conditions strictes, refuser l'exécution.

En ce qui concerne les autorités administratives, la CJUE exige une indépendance réelle des autorités chargées de missions découlant du droit de l'Union⁴⁵.

Transposé au contexte luxembourgeois, cet arrêt signifie que des défaillances graves et avérées de l'état de droit au Luxembourg pourraient conduire d'autres États membres à limiter leur coopération judiciaire avec le Luxembourg. Cette hypothèse demeure toutefois encadrée par des critères dégagés par la Cour.

2.4 – Le contrôle de l'exécution défailante du droit de l'Union et des pratiques administratives

Lorsqu'un gouvernement ne dispose pas d'une majorité suffisante pour engager des réformes législatives structurelles, les dérives ne prennent pas la forme de modifications normatives formelles, mais celle **d'une exécution défailante du droit existant**. Ce second scénario est distinct de celui envisagé *supra* sous 2.1 et 2.2 : **il ne s'agit plus de sanctionner ce qu'un législateur a fait, mais ce qu'un exécutif refuse de faire ou fait incorrectement**.

La CJUE admet de longue date que **des pratiques administratives persistantes, des abstentions ou des refus d'exécution** peuvent constituer **des manquements au droit de l'Union**, même en l'absence de toute modification législative⁴⁶. Concrètement, le **refus de transposer une directive, la suspension administrative de son application, la non-coopération avec un mécanisme institué par le droit de l'Union**, tel que le Parquet européen, ou encore une **abstention systématique des autorités compétentes** constituent **des violations directes des obligations découlant des traités**⁴⁷. Dans un tel cas, un recours en manquement peut être déclenché devant la CJUE à l'initiative de la Commission (ou de manière marginale à l'initiative d'un État membre), indépendamment de l'existence d'un litige national.

Lors de son contrôle, **la CJUE n'apprécie pas** l'organisation politique ou administrative de l'État membre, mais **les effets concrets produits sur l'effectivité du droit de l'Union**. Ce faisant, elle peut appréhender des dérives fonctionnelles sans remettre en cause l'autonomie organisationnelle des États membres. Par ailleurs, les juridictions nationales ont, en vertu du principe de primauté⁴⁸, l'obligation de laisser inappliquées les dispositions nationales contraires au droit de l'Union (y compris des actes administratifs ou des situations d'inaction de l'exécutif).

Transposé au contexte luxembourgeois, ce scénario pourrait se traduire non pas par une réforme formelle des autorités de régulation, mais **par des comportements administratifs répétés, des instructions informelles, ou une tolérance organisée à l'égard d'entraves à l'application effective du droit de l'Union** dans des domaines circonscrits. Des pratiques de ce type, même en l'absence de modification législative, seraient susceptibles de constituer un manquement au sens du traité, dès lors qu'elles traduiraient une incapacité ou un refus durable d'assurer l'application correcte du droit de l'Union⁴⁹.

2.5 – Le contrôle incident des atteintes aux libertés publiques

Les atteintes aux libertés publiques (liberté de réunion, d'expression ou de la presse) ne relèvent du contrôle de la CJUE que **lorsqu'elles tombent dans le champ d'application du droit de l'Union**⁵⁰, soit parce qu'elles **mettent en œuvre une norme de l'Union**, soit parce qu'elles **affectent l'exercice d'une liberté garantie par celui-ci**. Ce rattachement peut aussi bien résulter d'une réforme législative (par exemple une loi sur les médias ou restreignant la liberté de circulation des personnes) que d'une pratique administrative (par exemple une tolérance organisée à l'égard d'entraves à la liberté de la presse).



La jurisprudence a également développé un cas particulier concernant les restrictions visant la société civile et les organisations non gouvernementales. Lorsqu'une loi nationale soumet les ONG bénéficiant de financements étrangers à des obligations discriminatoires ou disproportionnées, elle est susceptible de constituer une entrave à la libre circulation des capitaux garantie par le droit de l'Union :



il s'agit là d'un lien matériel suffisant pour fonder la compétence de la Cour.

C'est ce qu'illustre l'affaire *Commission c. Hongrie*⁵¹ relative à la loi hongroise sur le financement des ONG, dans laquelle la CJUE constate une violation du droit de l'Union.

La CJUE exerce un contrôle fondé sur la Charte, sans pour autant se reconnaître une compétence générale en matière de protection des libertés publiques. Son intervention demeure donc ciblée et conditionnée par l'existence d'un lien suffisant avec le droit de l'Union⁵².

2.6 – Le contrôle des restrictions liées à l'ordre public et la sécurité nationale

Les notions d'ordre public et de sécurité nationale ne soustraient pas automatiquement les mesures nationales au contrôle de la CJUE. À nouveau, les restrictions relèvent du contrôle juridictionnel, lorsqu'elles s'inscrivent dans le champ d'application du droit de l'Union⁵³, notamment lorsqu'elles affectent la libre circulation des personnes, des services ou des données, ou la mise en œuvre de normes harmonisées.



Dans un tel contexte, la CJUE effectue un **contrôle de proportionnalité**⁵⁴ : elle vérifie que les mesures poursuivent un objectif légitime reconnu par le droit de l'Union et n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour l'atteindre. **Un gouvernement ne peut donc pas invoquer la sécurité nationale comme prétexte pour échapper au droit de l'Union**, sauf dans les cas expressément prévus par les traités.

Dans le contexte luxembourgeois, le risque ne réside pas dans une invocation extensive et systématique de ces notions, comme cela a pu être observé en Hongrie ou, dans une certaine mesure, en Pologne, pays dans lesquels l'ordre public et la sécurité nationale ont été mobilisées pour justifier des mesures affectant la justice, la liberté des médias ou la société civile.

Le risque se situerait davantage dans l'adoption de mesures réglementaires ou administratives ponctuelles, formellement fondées sur des considérations d'ordre public, mais susceptibles de restreindre indirectement l'appli-

cation effective du droit de l'Union dans des domaines circonscrits.

On peut imaginer que les secteurs les plus exposés seraient la libre circulation des personnes dans le cadre de la coopération Schengen, le traitement des données personnelles par les autorités de sécurité et l'exercice de garanties procédurales dans le cadre du mandat d'arrêt européen. Dans chacun de ces domaines, une invocation, même ponctuelle, de l'ordre public ou de la sécurité nationale demeurerait soumise au contrôle de proportionnalité de la CJUE, sous réserve de l'existence d'un rattachement suffisant au droit de l'Union.

2.7 – Des enseignements pour le Luxembourg sur base de la jurisprudence européenne ?

La jurisprudence de la CJUE dégagée principalement dans les affaires relatives à la Pologne et à la Hongrie permet d'identifier un ensemble d'exigences concrètes auxquelles tout État membre est tenu de se conformer. Confronter ces exigences à la situation luxembourgeoise conduit à un double constat.

En l'état actuel, le Luxembourg présente un niveau élevé de conformité aux standards européens⁵⁵.

- La perception de l'indépendance de la justice y est très élevée et stable : 77 % du grand public et 74 % des entreprises la jugent satisfaisante en 2025, des chiffres stables depuis 2021⁵⁶. Un Conseil national de la justice a été mis en place. Il est opérationnel depuis le 1^{er} juillet 2023⁵⁷. Il intervient dans la procédure de nomination des magistrats et joue un rôle dans le cadre des procédures disciplinaires, en conformité avec les normes européennes.
- La révision constitutionnelle a par ailleurs explicitement consacré la notion de pouvoir judiciaire et son indépendance⁵⁸. Une réforme des institutions indépendantes chargées des droits fondamentaux est également en cours de discussion, dans le but d'unifier leur cadre législatif et de renforcer leur indépendance⁵⁹. Ces éléments témoignent d'une trajectoire institutionnelle globalement conforme aux exigences dégagées par la jurisprudence de la CJUE.

Dans l'hypothèse d'une dérive autoritaire, toutefois, la jurisprudence de la CJUE permet d'identifier plusieurs points de vulnérabilité sur lesquels un gouvernement à tendance autoritaire pourrait chercher à exercer une influence :

Dans le scénario d'une **majorité parlementaire absolue permettant des réformes législatives**, les points suivants méritent une attention particulière :

- Toute modification du statut, de la composition ou des compétences du Conseil national de la justice constituerait précisément le type de réforme sanctionné par la Cour dans les affaires polonaises précitées⁶⁰.
- De plus, si la Constitution révisée consacre l'indépendance du ministère public, elle maintient expressément le droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale⁶¹. Dans un scénario de dérive autoritaire, ce levier constitutionnel permettrait à l'exécutif d'orienter l'action du parquet sans modifier formellement son statut : il s'agit d'une configuration que la CJUE a examinée dans l'affaire *Prokuratura Rejonowa* précitée⁶² et qui pourrait affecter l'émission de mandats d'arrêt européens au sens de l'affaire *LM* précitée.
- En troisième lieu, les autorités de régulation luxembourgeoises dont les missions découlent du droit de l'Union pourraient être fragilisées par une modification législative de leur statut. Un gouvernement autoritaire pourrait en effet chercher à influencer ces autorités en modifiant les conditions de nomination ou de révocation de leurs membres, ou en raccourcissant la durée de leur mandat. C'est précisément ce type de manipulation institutionnelle que la CJUE a sanctionné dans l'affaire *Commission c. Hongrie*⁶³ précitée.

Dans le scénario d'un **gouvernement sans majorité absolue** recourant à des pratiques administratives défaillantes, nous notons les points suivants :

- Les comportements administratifs répétés, des instructions informelles ou une tolérance organi-

sée à l'égard d'entraves à l'application du droit de l'Union pourraient constituer un manquement au sens du traité, sans qu'aucune réforme formelle ne soit nécessaire.

- Par ailleurs, des mesures ponctuelles fondées sur des considérations d'ordre public ou de sécurité nationale dans des domaines tels que la coopération Schengen, le traitement des données personnelles ou le mandat d'arrêt européen demeureraient soumises au contrôle de proportionnalité de la Cour.

La conclusion qui s'impose est donc nuancée : si le Luxembourg ne présente aujourd'hui aucun des signes de dérive systémique observés en Pologne ou en Hongrie, **son système institutionnel n'est pas imperméable à une dérive autoritaire progressive**. C'est précisément dans cette hypothèse que l'arsenal juridique de la CJUE, tel qu'il a été développé et consolidé au fil de la jurisprudence récente, trouverait à s'appliquer.

3 – Quelles sont les limites de l'intervention de la CJUE ?

La jurisprudence récente montre que la CJUE n'exerce pas un contrôle général sur l'organisation constitutionnelle ou institutionnelle des États membres.

Son intervention est ciblée et conditionnée par les compétences que les traités lui confèrent. Quatre limites structurelles méritent d'être identifiées.

3.1 – La CJUE ne peut pas intervenir dans les situations purement internes

La CJUE **ne peut pas sanctionner une dérive autoritaire nationale** en tant que telle, **ni apprécier la légitimité d'un changement de majorité politique** ou d'une évolution constitutionnelle **purement interne**. Elle ne peut intervenir que lorsque **la situation nationale présente un lien identifiable avec le droit de l'Union**. Dans le cadre d'une dérive autoritaire, **cette exigence est déterminante : la question n'est pas la gravité politique d'une mesure, mais son lien objectif avec un domaine couvert par le droit de l'Union**.

En l'absence d'un rattachement au droit de l'Union, la situation nationale demeure étrangère à la compétence de la CJUE, même si elle soulève des enjeux politiques ou constitutionnels majeurs au niveau national.

Ce rattachement existe notamment :

- lorsque l'État membre met en œuvre le droit de l'Union (libertés de circulation, établissement, etc.) ;
- lorsqu'une mesure nationale affecte l'effectivité d'une norme européenne ou d'un mécanisme institué par les traités ;
- lorsqu'une juridiction nationale est appelée à appliquer ou interpréter le droit de l'Union ;
- lorsqu'un État membre applique une norme nationale pour sanctionner un comportement qui touche à l'application du droit de l'Union⁶⁴.

Ainsi, par exemple :

- une réforme de l'organisation judiciaire ne relèvera de la compétence de la CJUE que si elle concerne des juridictions susceptibles d'appliquer le droit de l'Union, au sens de l'article 19, paragraphe 1, TUE ;
- des pressions exercées sur le parquet ou sur des autorités administratives ne deviendront juridiquement pertinentes que si elles affectent la mise en œuvre de mécanismes européens, tels que la coopération judiciaire pénale ou la protection des intérêts financiers de l'Union.

3.2 – La CJUE dépend des acteurs nationaux pour agir et être entendue

Une seconde limite structurelle de l'intervention de la CJUE tient à sa dépendance à l'égard des acteurs nationaux, **tant pour l'activation de son contrôle que pour l'exécution effective de ses arrêts**.

S'agissant du renvoi préjudiciel, **la Cour ne peut se saisir d'office** : elle ne statue que sur les questions que lui soumettent les juridictions nationales. Dans un contexte de dérive autoritaire, la protection juridictionnelle de l'état de droit suppose donc l'existence de juridictions nationales en mesure d'exercer leurs fonctions en toute indépendance et disposées à engager le dialogue avec la Cour. **Or, c'est précisément cette indépendance qui serait menacée dans un tel scénario**.

S'agissant du recours en manquement, **l'exécution des arrêts de la CJUE repose sur la coopération loyale de l'État membre** concerné. Si la Cour est compétente pour constater un manquement, ordonner des mesures provisoires et infliger des sanctions financières, **elle ne dispose pas de moyens propres pour assurer l'exécution matérielle de ses décisions**. Dans un scénario de dérive autoritaire, cette limite **invite à ne pas surestimer la capacité de la CJUE à assurer, à elle seule, la préservation de l'état de droit**.

Une limite supplémentaire, souvent sous-estimée, tient à la **lenteur structurelle des procédures devant la CJUE**.



La durée moyenne de traitement des affaires devant la Cour est de l'ordre de 17,7 mois en 2024, toutes natures d'affaires et tous pays confondus, avec 1 206 affaires pendantes au 31 décembre 2024⁶⁵. **En matière d'état de droit, cette durée peut s'avérer particulièrement problématique** : une dérive autoritaire progressive peut produire **des effets institutionnels irréversibles** (par exemple : un remplacement de juges), **avant même que la Cour ne soit en mesure de statuer au fond**. L'affaire *Commission c. Pologne* précitée en offre une illustration emblématique : si la CJUE a pu ordonner des mesures provisoires pour éviter le remplacement des juges mis à la retraite pendant la procédure, elle n'a pas empêché le Gouvernement polonais de continuer à nommer de nouveaux juges loyaux à la Cour suprême⁶⁶.

La procédure d'urgence (PPU) et les mesures provisoires constituent des outils permettant d'atténuer partiellement ce risque, mais leur activation demeure exceptionnelle et soumise à des conditions strictes⁶⁷.

La particularité de l'ordre juridique luxembourgeois :

L'ordre juridique luxembourgeois se caractérise par une tradition moniste qui reconnaît la primauté du droit international⁶⁸. Bien que la Constitution demeure silencieuse sur ce point, la jurisprudence et la doctrine luxembourgeoises constatent de manière quasi unanime que les normes internationales et européennes priment sur l'ensemble du droit interne⁶⁹.

Cette ouverture structurelle renforce la loyauté institutionnelle à l'égard de la CJUE. La résilience du système repose alors principalement sur des pratiques juridictionnelles constantes et sur le maintien effectif de l'indépendance des juridictions nationales, condition préalable à toute activation du contrôle européen.

La réception nuancée du droit de l'Union par le juge administratif luxembourgeois : entre adhésion de principe et effectivité limitée⁷⁰ :

La doctrine met en évidence une réception nuancée du droit de l'Union par les juridictions administratives luxembourgeoises. Si la primauté et l'effet direct du droit de l'Union ne font l'objet d'aucune contestation de principe, leur application concrète demeure parfois limitée.

Cette approche s'est notamment traduite par une réticence à mobiliser certains principes généraux du droit de l'Union, tels que le principe de bonne administration, ou à reconnaître l'invocabilité directe de droits issus de la Charte des droits fondamentaux, en particulier en matière de droits de l'enfant.

Il en résulte un paradoxe apparent : alors que l'ordre juridique luxembourgeois se caractérise par une reconnaissance forte et ancienne de la primauté du droit de l'Union, les effets juridictionnels concrets de cette primauté peuvent demeurer limités lorsque le juge administratif adopte une lecture prudente, voire minimaliste, de son rôle dans la protection des droits fondamentaux européens.

La réception du droit de l'Union par les juridictions judiciaires :

Comme les autres juridictions, les juridictions judiciaires luxembourgeoises reconnaissent la primauté du droit de l'Union⁷¹ et l'obligation d'en garantir l'effet utile dans l'ordre juridique interne. La pratique du renvoi préjudiciel par le juge judiciaire apparaît toutefois marquée par une certaine prudence. Sans être absente, elle demeure généralement circonscrite aux hypothèses dans lesquelles l'interprétation ou la validité du droit de l'Union est déterminante pour l'issue du litige et ne peut être résolue sur la base d'une jurisprudence européenne déjà établie⁷².

3.3 – La CJUE dépend aussi des autres institutions européennes

Une troisième limite tient à la dépendance fonctionnelle de la CJUE à l'égard des autres institutions de l'Union, notamment à l'égard de la Commission. Cette dépendance fonctionnelle à l'égard de la Commission revêt une dimension particulièrement préoccupante, **dans l'hypothèse d'une dérive illibérale concomitante dans plusieurs États membres**.

Dans un tel scénario, une Commission, dont plusieurs membres auraient été nommés par des gouvernements à tendance autoritaire, pourrait en faisant usage de son pouvoir discrétionnaire d'initiative, s'abstenir de déclencher des procédures en manquement ou de proposer des mesures de conditionnalité budgétaire à l'encontre d'États défaillants. **Le recours en manquement et le mécanisme de conditionnalité budgétaire deviendraient ainsi partiellement**

inopérants, tandis que le mécanisme de l'article 7 TUE resterait paralysé. Seul le renvoi préjudiciel demeurerait encore opérationnel – sous réserve, comme exposé *supra*, du maintien de l'indépendance effective des juges nationaux eux-mêmes.

Par conséquent, **une intervention juridictionnelle isolée de la CJUE demeure fragile lorsqu'elle n'est pas soutenue par l'action convergente de la Commission, du Parlement européen et du Conseil.**

La protection de l'état de droit s'inscrit ainsi dans **une logique de système multiniveau**, dont l'efficacité repose sur la combinaison du contrôle juridictionnel, de l'action institutionnelle européenne et de la mise en œuvre loyale du droit de l'Union par les autorités nationales.

3.4 – Des limites sur le fond : l'absence de mécanisme autonome de sanction

3.4.1 – Absence d'invocabilité autonome des valeurs de l'UE

Si l'article 2 TUE consacre l'état de droit comme valeur fondatrice de l'Union, **la CJUE a jusqu'à présent refusé d'en faire une base autonome de sanction**⁷³. Les valeurs de l'UE doivent être invoquées en combinaison d'autres dispositions (notamment le principe d'une protection juridictionnelle effective)⁷⁴.



Cette approche pourrait toutefois évoluer. Dans une affaire récente opposant la Commission à la Hongrie⁷⁵ sur une législation restreignant l'accès à des contenus liés à l'identité de genre, **la Commission a invoqué pour la première fois une violation directe de l'article 2 TUE**⁷⁶. Les conclusions de l'Avocate générale disponibles à l'heure actuelle⁷⁷ penchent pour une invocabilité directe de l'article 2 devant le juge⁷⁸, même si la Cour n'a pas encore statué sur ce point.

La protection juridictionnelle de l'état de droit, assurée par la CJUE, demeure par conséquent médiatisée par d'autres normes et mécanismes : **l'article 19 TUE** pour l'indépendance juridictionnelle et la protection juridictionnelle effective, **le droit dérivé** pour les instruments budgétaires ou sectoriels, **et les principes généraux du droit de l'Union** pour garantir l'effectivité et la primauté du droit de l'Union.

L'article 2 TUE, bien qu'omniprésent dans le raisonnement de la Cour, **n'opère donc pas à l'heure actuelle comme une norme de sanction directe.**

3.4.2 – L'article 7 TUE comme mécanisme politique aux effets limités

L'absence d'un mécanisme juridictionnel autonome fondé sur l'article 2 TUE s'explique également par l'architecture institutionnelle des traités qui confie la sanction explicite des violations graves et persistantes des valeurs de l'Union à un **mécanisme de nature essentiellement politique**, prévu à l'article 7 TUE.

Cette procédure, qui requiert des majorités qualifiées élevées et, à certains stades, l'unanimité des États membres (à l'exception de l'État concerné), se distingue fondamentalement du contrôle juridictionnel exercé par la CJUE. Cette procédure fonctionne davantage comme un instrument de pression et de signalisation politique que comme un outil de sanction effective. Elle a déjà été activée à l'encontre de la **Pologne** et de la **Hongrie**⁷⁹, illustrant à la fois la **gravité des préoccupations exprimées** et les **limites pratiques** de ce mécanisme.

Dès lors, la CJUE apparaît comme un acteur central mais non autosuffisant de la protection de l'état de droit.

Dans le cas d'une dérive autoritaire, cette limite invite à appréhender l'intervention de la CJUE comme l'un des éléments d'un système de garanties multiniveau dont l'efficacité repose sur la combinaison du contrôle juridictionnel, de l'action institutionnelle européenne et de la mise en œuvre du droit de l'Union par les autorités nationales.

La protection de l'État de droit s'inscrit ainsi dans une **logique de subsidiarité** : la **CJUE intervient en dernier ressort**, mais **l'effectivité de son contrôle dépend largement de l'intégration en amont de ses standards par les acteurs nationaux**.

Dans un scénario de dérive autoritaire au Luxembourg, c'est précisément cette articulation entre contrôle juridictionnel européen et loyauté institutionnelle nationale qui constituerait le véritable enjeu.

3.5 – Des pistes pour renforcer l'état de droit

La Commission européenne a identifié plusieurs leviers de renforcement dans son rapport sur l'état de droit pour 2025⁸⁰, afin de mieux exploiter le cadre juridictionnel existant. Elle préconise notamment une diffusion plus large et effective de la jurisprudence fondée sur l'article 19, paragraphe 1, TUE, et l'article 47 de la Charte, dont le potentiel protecteur reste conditionné à sa réception par les juridictions nationales. Elle rappelle également que l'Union dispose d'un ensemble gradué d'instruments, allant du dialogue politique à l'article 7 TUE, en passant par la conditionnalité budgétaire et les procédures juridictionnelles ; dont la mobilisation combinée est plus efficace qu'une intervention isolée.

- ¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand.
- ² CJUE, gr. ch., 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, points 120-145.
- ³ Sur le recours en manquement, voir D. Simon, *Le contentieux de l'Union européenne*, tome 3 : Renvoi préjudiciel, Recours en manquement, Lamy Axe droit, 2011.
- ⁴ D. Kochenov, "Biting Intergovernmentalism: The Commission's Action for Rule of Law Breaches", *European Constitutional Law Review*, 2019.; L. Pech et K. L. Scheppele, "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017. E. Neframi, « Quelques réflexions sur l'article 19, paragraphe 1, alinéa 2, TUE et l'obligation de l'État membre d'assurer la protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union », in *La Constitution, l'Europe et le droit*, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet, 2013 ; C. Rizcallah, V. Davio, « L'article 19 du Traité sur l'Union européenne : sésame de l'Union de droit. Analyse de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne relative à l'indépendance des juges nationaux », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2020/2, n°122, pp. 155-185.
- ⁵ CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pts 32-36.
- ⁶ CJUE, 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531.
- ⁷ CJUE, ordonnance du vice-président de la Cour, 27 octobre 2021, *Commission c. Pologne*, C-204/21 R : la Pologne est condamnée à payer à la Commission une astreinte journalière de 1 000 000 EUR à compter de la date de notification de ladite ordonnance à la Pologne jusqu'à la mise en conformité aux obligations de celle-ci ou à défaut jusqu'au prononcé de l'arrêt définitif, EU:C:2021:878.
- ⁸ Voir *infra* 1.4.
- ⁹ CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, C-156/21 ; *Pologne c. Parlement et Conseil*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:97.
- ¹⁰ Sur l'absence d'effet direct autonome de l'article 2 TUE, v. not. CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* précité, pts 31-33 ; CJUE, 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, pts 127-130, et *Pologne c. Parlement et Conseil*, précités, pts 145-148. En doctrine, v. not. P. Craig, "Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law", *Oxford Journal of Legal Studies*, 1997 ; L. Pech, "The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union", *Jean Monnet Working Paper*, 2009 ; F. Martucci, « L'article 2 TUE : valeur constitutionnelle et justiciabilité limitée », *RTDE*, 2022 ; L. Pech, S. Platon, "Systemic threats to the rule of law in Poland: between action and procrastination", *Foundation Robert Schuman*, European issue n° 451, novembre 2017. **Cependant, l'absence d'effet direct est à prendre avec prudence, la jurisprudence récente semblant s'en éloigner.**
- ¹¹ CJUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses et A.K. e.a.*, précités ; CJUE, 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne*, C-791/19, EU:C:2021:596.
- ¹² K. Lenaerts, "New Horizons for the Rule of Law within the EU", *German Law Journal*, 2020, p. 29-40. L. Pech et K. L. Scheppele, "Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU", op. cit. F. Martucci, « L'article 19 TUE:: clé de voûte du contrôle juridictionnel de l'État de droit », *RTDE*, 2021.
- ¹³ CJUE, gr. ch., 26 février 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.
- ¹⁴ Voir la note de recherche dans le cadre du Stress test de M.MARTY, « le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ? ».
- ¹⁵ CJUE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, EU:C:1978:49, pts 21-24 ; CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, pts 59-63.
- ¹⁶ CJUE, 16 décembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz*, aff. 33/76 ; CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, pts 32-36 ; CJUE, 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, aff. jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, pts 120-145.
- ¹⁷ V. notamment CJUE, 15 juillet 1964, *Costa c. ENEL*, aff. 6/64 ; CJUE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, C-106/77 ; sur la systématisation des principes généraux, v. CJUE, 19 juin 1990, *Factortame*, aff. C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257.
- ¹⁸ CJUE, 25 juillet 2018, gr. ch., 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (LM)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, C-216/18 PPU, points 35-60 ; v. également CJUE, 17 décembre 2020, *Openbaar Ministerie*, aff. jointes C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033.
- ¹⁹ Tribunal constitutionnel polonais, 7 octobre 2021, K 3/21 ; voir également Tribunal constitutionnel polonais, 14 juillet 2021, P 7/20, par lequel le Tribunal avait déjà jugé contraire à la Constitution l'obligation d'exécuter les mesures provisoires de la CJUE.
- ²⁰ Cour constitutionnelle fédérale allemande (Bundesverfassungsgericht), 29 mai 1974, *Internationale Handelsgesellschaft* dit « Solange I », BVerfGE 37, 271 et 22 octobre 1986, *Wünsche Handelsgesellschaft* dit « Solange II », BVerfGE 73, 339.
- ²¹ Voir la décision de renvoi à la CJUE Corte costituzionale italiana, 26 janvier 2017, n° 24/2017, Taricco et Corte costituzionale italiana, 10 avril 2018, n° 115/2018, Taricco. et CJUE, gr. ch., 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936.
- ²² Tribunal constitutionnel polonais, 11 mai 2005, K 18/04, Traité d'adhésion et Tribunal constitutionnel polonais, 24 novembre 2010, K 32/09, Traité de Lisbonne.
- ²³ CJUE, ordonnance du vice-président de la Cour, 27 octobre 2021, *Commission c. Pologne*, C-204/21 R, EU:C:2021:878 : la Pologne est condamnée à payer à la Commission une astreinte d'un montant de 1 000 000 euros par jour, à compter de la date de notification de cette ordonnance et jusqu'à ce que cet État membre se conforme aux obligations découlant de l'ordonnance du 14 juillet 2021 ou, à défaut, jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt définitif. Dans une ordonnance du 21 avril 2023, l'astreinte est réduite à 500 000 euros par jour en raison des modifications apportées en 2022 à la législation polonaise.
- ²⁴ Commission européenne, décision du 22 décembre 2021, procédure d'infraction contre la Pologne, IP/21/7070.
- ²⁵ CJUE, gr. ch., 18 décembre 2025, *Commission c. Pologne*, C-448/23 : la Cour constate que, au vu des arrêts du Tribunal constitutionnel polonais des 14 juillet 2021 (P 7/20) et 7 octobre 2021 (K 3/21), la Pologne a manqué aux obligations découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et des principes généraux d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union.
- ²⁶ Règl. (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO, L 433 du 22 décembre 2020, p. 1.
- ²⁷ Art. 4 et 5 du règl. (UE, Euratom) 2020/2092.
- ²⁸ Art. 2, règl. (UE, Euratom) 2020/2092 ; art. 2 TUE.
- ²⁹ Art. 3, règl. (UE, Euratom) 2020/2092.
- ³⁰ CJUE, gr. ch., 16 févr. 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, C-156/21, EU:C:2022:97., pts 69 s ; pts 128-132 ; *Pologne c. Parlement et Conseil*, C-157/21, EU:C:2022:98.
- ³¹ Voir *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* précité.

³² Voir aussi S. Platon, « La valeur des valeurs. La confirmation de la validité du mécanisme de conditionnalité "Etat de droit" par la Cour de justice de l'Union européenne », *Cahiers du Centre de droit et de politique comparés*, 2022.

³³ *Ibid.*, Hongrie, pts 128-132.

³⁴ Une note sur l'indépendance de la justice sera traitée dans le cadre du projet.

³⁵ En ce sens, C. Rizcallah, V. Davio, « L'article 19 du Traité sur l'Union européenne : sésame de l'Union de droit », *RTDH*, 2020/2, n° 122, pp. 155-185 : les auteurs soulignent que le renvoi préjudiciel permet aux juges nationaux de ne pas assumer seuls le poids de la reconnaissance d'une incompatibilité susceptible de les exposer à des procédures disciplinaires contraires au droit de l'Union.

³⁶ CJUE, Associação Sindical dos Juizes Portugueses précité, pts 29-36 et 44-45 : la Cour juge que l'article 19, paragraphe 1, TUE, « concrétise la valeur de l'État de droit énoncée à l'article 2 TUE » et impose aux États membres de garantir l'indépendance des juridictions « susceptibles de statuer sur des questions relevant de l'application ou de l'interprétation du droit de l'Union ».

³⁷ Cette affaire a donné lieu à deux ordonnances de mesures provisoires inédites – CJUE, vice-présidente, 19 octobre 2018, C-619/18 R, EU:C:2018:852 (inaduita altera parte) ; CJUE, gr. ch., 17 décembre 2018, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, ordonnant le rétablissement du statu quo ante pour éviter le remplacement des juges concernés pendant la procédure ; CJUE, gr. ch., 24 juin 2019, *Commission c. Pologne (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pts 47-58 et 73-75 : la Cour confirme que l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges et le pouvoir discrétionnaire de prolongation confié à l'exécutif portent atteinte à l'indépendance judiciaire au sens de l'article 19, paragraphe 1, TUE, et peuvent être contrôlés par la voie du recours en manquement. Sur cet arrêt, voir S. Platon, « Le respect de l'État de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ? », *RDLF* 2019, chron. N° 36. in (dir.) E. Carpano, M-L Basiilen-Gainche : *Quel État de droit dans une Europe en crise* ».

³⁸ CJUE, A.K. e.a. précité, pts 120-137 et 144-145.

³⁹ CJUE, gr. ch., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne* (Régime disciplinaire des juges), C-791/19, EU:C:2021:596, pts 51-63, 89-94 et 106-113 et CJUE, gr. ch., 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, C-204/21, EU:C:2023:442, pts 54-59 et 144-153.

⁴⁰ CJUE, gr. ch., 18 décembre 2025, *Commission c. Pologne*, (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle), C-448/23, EU:C:2025:975.

⁴¹ CJUE, 2 mars 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, C-748/19, EU:C:2021:931, pts 58–62.

⁴² CJUE, 24 novembre 2020, *Openbaar Ministerie* (indépendance de l'autorité judiciaire d'émission), C-354/20 PPU, EU:C:2020:925, pts 52–57.

⁴³ CJUE, 8 avril 2014, *Commission c. Hongrie*, C-288/12, EU:C:2014:237 : la Cour juge que la cessation anticipée du mandat du commissaire à la protection des données constitue un manquement aux obligations découlant de la directive 95/46/CE, qui imposait à l'autorité nationale de contrôle d'exercer ses fonctions en toute indépendance.

⁴⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD), JO L 119 du 4 mai 2016, p. 1, art. 52, paragraphe 1 : « Chaque autorité de contrôle exerce en toute indépendance les missions et les pouvoirs dont elle est investie conformément au présent règlement » ; paragraphe 2 : les membres de l'autorité demeurent libres de toute influence extérieure, qu'elle soit directe ou indirecte, et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions de quiconque.

⁴⁵ CJUE, affaire dite LM précitée.

⁴⁶ CJUE, 9 mars 2010, *Commission c. Allemagne*, C-518/07, EU:C:2010:125, pts 25-36.

⁴⁷ Exemples : CJUE, *Commission c. Pologne*, C-791/19, précité (persistance de pratiques disciplinaires et absence de garanties effectives contre l'ingérence de l'exécutif) ; *Commission c. Pologne*, C-204/21, précité (la CJUE constate que la Pologne n'a pas exécuté des mesures provisoires contraignantes en maintenant en activité des organes judiciaires incompatibles avec l'article 19, paragraphe 1, TUE).

⁴⁸ CJUE, Simmenthal précitée, pts 17, 21-22.

⁴⁹ CJUE, 26 avril 2007, *Commission c. Italie*, C-135/05, EU:C:2007:250, pts 36-39.

⁵⁰ CJUE, 9 décembre 2003, *Commission c. Italie*, C-129/00, EU:C:2003:656, pt 29 ; CJUE, 4 octobre 2018, *Commission c. France*, C-416/17, EU:C:2018:811 : la Cour rappelle de manière constante qu'un manquement peut résulter de l'action ou de l'inaction de tout organe de l'État membre, indépendamment de l'existence d'une modification normative formelle.

⁵¹ Comme c'est le cas dans CJUE, 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, points 17-21.

⁵² CJUE, 18 juin 2020, *Commission c. Hongrie* (transparence associative), C-78/18, EU:C:2020:476.

⁵³ Par exemple : CJUE, gr. ch., 6 octobre 2020, *Commission c. Hongrie* (Enseignement supérieur), C-66/18, EU:C:2020:792 : la Cour condamne une législation hongroise restreignant la liberté académique, en constatant une violation de la liberté d'établissement et de la Charte.

⁵⁴ CJUE, gr. ch., 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net e.a.*, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791 : la Cour encadre strictement les restrictions à la protection des données personnelles invoquées au nom de la sécurité nationale, en jugeant qu'elles doivent respecter le principe de proportionnalité même lorsqu'elles poursuivent un objectif légitime.

⁵⁵ CJCE, 14 octobre 2004, *Omega Spielhallen*, C-36/02, EU:C:2004:614, pts 35-38 : la Cour rappelle que les restrictions fondées sur l'ordre public ne sont admises que si elles sont nécessaires à la protection d'un intérêt légitime et proportionnées à l'objectif poursuivi, le contrôle de proportionnalité s'imposant même lorsque l'État invoque des valeurs constitutionnelles fondamentales.

⁵⁶ Commission européenne, Rapport 2025 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, SWD(2025) 916 final, 8 juillet 2025.

⁵⁷ Commission européenne, Eurobaromètre Flash n° 554 et n° 555 sur la perception de l'indépendance des systèmes de justice nationaux, 2025 ; Commission européenne, Tableau de bord 2025 de la justice dans l'UE.

⁵⁸ Loi du 17 janvier 2023 portant révision de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A n° 7 du 19 janvier 2023, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023 ; Loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice, Mémorial A n° 42 du 23 janvier 2023, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

⁵⁹ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, version consolidée applicable au 1^{er} juillet 2023, Mémorial A n° 7 du 19 janvier 2023 (voir notamment proposition de révision n° 7575).

⁶⁰ Commission européenne, Rapport 2024 sur l'état de droit, Chapitre Luxembourg, SWD(2024) 816 final, 24 juillet 2024 : la réforme des institutions indépendantes des droits fondamentaux est en cours de discussion dans le but d'unifier leur législation et d'améliorer leur indépendance. Aucun texte législatif n'a été adopté à ce jour sur ce point.

⁶¹ Voir CJUE, gr. ch., 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531 ; CJUE, gr. ch., 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne*, C-791/19, EU:C:2021:596.

⁶¹ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, version consolidée applicable au 1^{er} juillet 2023, art. 104, paragraphe 2 : « Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale ». Voir également Chambre des Députés, résumé de la proposition de révision n° 7575 : « l'indépendance fonctionnelle du parquet ne saurait porter préjudice au droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, à l'instar de la pratique belge ».

⁶² Voir CJUE, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, précité, pts 58-62.

⁶³ Voir CJUE, 8 avril 2014, *Commission c. Hongrie* précité, pts 51-56.

⁶⁴ Voir CJUE, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson* précité.

⁶⁵ CJUE, Statistiques judiciaires 2024, disponibles sur curia.europa.eu : la durée moyenne d'une procédure devant la CJUE, toutes natures d'affaires confondues, est d'environ **17,7 mois** en 2024, contre 16,1 mois en 2023.

⁶⁶ Voir Commission contre Pologne C-619/18 précitée.

⁶⁷ La procédure préjudicielle d'urgence (PPU) est prévue à l'article 107 du règlement de procédure de la Cour de justice. Les mesures provisoires sont régies par les articles 160 à 166 du même règlement. Leur activation suppose notamment la démonstration d'un *fumus boni juris* et d'un risque de préjudice grave et irréparable.

⁶⁸ Voir la note de recherche dans le cadre du Stress test de M. Marty, « le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ? ».

⁶⁹ Voir L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^{ème} siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, p. 172 ; P. Kinsch, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise* : recueil trimestriel de la jurisprudence luxembourgeoise, n° 1, Luxembourg, *Pasicrisie* 2010, pp. 399-415 ; E. Stoppioni, « le juge administratif et les normes de droit supérieures : ombres et lumières des dynamiques d'ouverture de l'ordre luxembourgeois, pp. 103-119 », in F. Delaporte, J. Mendes et E. Stoppioni (coord.), *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois*, Legitech, 2024, p. 103 et P. Kinsch, « Contrôle de la constitutionnalité des lois – Priorité du contrôle de la conformité au droit de l'Union européenne », *Journal des Tribunaux*, 2025. Voir également Cour constitutionnelle, arrêt 194/25 du 17 janvier 2025.

⁷⁰ C. WARIN, « Le juge administratif et le droit de l'Union : une relation à géométrie variable », in F. Delaporte, J. Mendes et E. Stoppioni (coord.), *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois*, Legitech, 2024, pp. et E. Stoppioni, « le juge administratif et les normes de droit supérieures : ombres et lumières des dynamiques d'ouverture de l'ordre luxembourgeois, pp. 103-119 », in F. Delaporte, J. Mendes et E. Stoppioni (coord.), *ibid.*

⁷¹ Exemple : Cass, Arrêt n° 14/2021 du 28 janvier 2021 du 28 janvier 2021.

⁷² P. KINSCH, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise* : recueil trimestriel de la jurisprudence luxembourgeoise, n° 1, Luxembourg, *Pasicrisie*, 2010, pp. 399-415.

⁷³ CJUE, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, pts 127-131 et *Pologne c. Parlement et Conseil*, pts 145-149 précités.

⁷⁴ CJUE, 21 décembre 2023, *Commission c. Pologne*, pts 52-57 et CJUE, 5 juin 2023, *Commission c. Hongrie*, pts 48-54, précités.

⁷⁵ CJUE, *Commission c. Hongrie*, C-769/22.

⁷⁶ S. Notario, Valeurs de l'Union européenne : l'invocabilité de l'article 2 TUE à l'encontre des Etats membres, actualité n° 18/2025, papier publié le 18 juin 2025, par le Centre d'études juridiques européennes, disponible sur www.ceje.ch.

⁷⁷ CJUE, 19 décembre 2022, *Commission c. Hongrie* précité.

⁷⁸ *Ibid.*, pts 150-175.

⁷⁹ V. la résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relative à une proposition du Conseil à constater conformément à l'article 7, paragraphe 1 du TUE l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'UE est fondée ; v. également la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave par la République de Pologne de l'état de droit COM (2017) 835 final ; v. enfin, C. Rizcallah, V. Davio, « l'article 19 du TUE : sésame de l'Union de droit », *RTDE*, 2020/2, n° 122, pp. 155-185.

⁸⁰ Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Rapport sur l'état de droit 2025 : The rule of law situation in the European Union », COM (2025)900 final.