

## **Le rôle de la Cour de justice et du dialogue des juges dans la consolidation de l'État de droit en Europe**

Koen Lenaerts\*

*Président de la Cour de justice de l'Union européenne*

Excellences,

Chers Collègues,

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand honneur pour moi de m'adresser à vous dans le cadre de la conférence organisée conjointement par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation à l'occasion de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne et qui porte sur un thème éminemment important, à savoir le respect de l'État de droit dans l'ordre juridique de l'Union.

Déjà en 1986, la Cour de justice a affirmé, dans son célèbre arrêt *Les Verts*, que la Communauté économique européenne, qui est devenue l'Union européenne, est une Union de droit « en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité »<sup>1</sup>.

La valeur de l'État de droit a, depuis lors, été inscrite, à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, parmi les valeurs communes à l'ensemble des États membres dans une société caractérisée, notamment, par la justice. Le lien « biologique » entre l'État de droit et la nécessité d'un contrôle juridictionnel opéré par une justice indépendante<sup>2</sup> se trouve confirmé à l'article 19 de ce même traité, qui exige des États membres l'établissement des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les

---

\* Ce discours exprime les opinions personnelles de l'auteur.

<sup>1</sup> Arrêt du 23 avril 1986, [Les Verts/Parlement](#), 294/83, EU:C:1986:166, point 23.

<sup>2</sup> Voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), C-64/16, EU:C:2018:117, point 36.

domaines couverts par le droit de l'Union. À ce titre, État de droit et indépendance de la justice figurent parmi les substrats de l'Union européenne, que chaque État membre ayant adhéré à celle-ci s'engage à respecter et à promouvoir, sans pouvoir amoindrir leur protection par des mesures qui viendraient leur porter atteinte, ainsi que la Cour de justice l'a récemment souligné dans l'arrêt *Repubblika*<sup>3</sup>.

Pendant des décennies, ces valeurs n'ont qu'à de très rares occasions occupé les devants de l'actualité judiciaire européenne. Depuis quelques années toutefois, il en va, malheureusement, autrement. Je dis bien « malheureusement » car tout Européen convaincu ne peut que déplorer l'augmentation sensible du nombre d'affaires portées devant la Cour de justice et liées à la mise en cause, dans certains États membres, des valeurs inhérentes à un État de droit et à une justice indépendante, alors que le respect de ces valeurs, qui relève des clés d'accès à l'Union européenne, devrait « aller de soi ». Ainsi la jurisprudence initiée par l'arrêt « juges portugais » de février 2018<sup>4</sup> s'est-elle enrichie, en quatre ans, de plus d'une trentaine d'arrêts portant, notamment, sur la conformité à l'article 19 du traité sur l'Union européenne et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de réformes judiciaires adoptées par certains États membres, ainsi que sur l'incidence de telles réformes sur le fonctionnement de mécanismes de coopération judiciaire, tels que le mandat d'arrêt européen.

Contrairement à une idée en vogue et à des argumentations régulièrement développées devant elle, la Cour de justice respecte la compétence des États membres pour organiser leur système judiciaire. Elle ne prétend pas imposer, à travers ses arrêts, une conception « unilatéraliste » de l'État de droit ni un modèle constitutionnel donné en ce qui concerne les rapports entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire<sup>5</sup>. Plusieurs arrêts attestent, par ailleurs, de l'« ouverture d'esprit » dont fait preuve la Cour de justice, dans les matières les

---

<sup>3</sup> Arrêt du 20 avril 2021, [Repubblika](#), C-896/19, EU:C:2021:311, point 63. Voir également arrêts du 18 mai 2021, [Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.](#), C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 162, ainsi que du 21 décembre 2021, [Euro Box Promotion e.a.](#), C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 162.

<sup>4</sup> Arrêt du 27 février 2018, [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#), C-64/16, EU:C:2018:117.

<sup>5</sup> Arrêt du 21 décembre 2021, [Euro Box Promotion e.a.](#), C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034, point 229. Voir également arrêt du 19 novembre 2019, [A. K. e.a. \(Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême\)](#), C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 130.

plus variées, à l'égard d'éléments tenant à l'identité nationale des États membres ou à des principes supérieurs de leur ordre constitutionnel. Je songe, par exemple, à l'arrêt *Taricco II*<sup>6</sup>, concernant les exigences constitutionnelles italiennes découlant du principe de légalité des peines et des délits, ou encore au récent arrêt *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*<sup>7</sup>, relatif aux arbitrages opérés par des entités infra-étatiques entre le respect des rites religieux et la sauvegarde du bien-être animal.

Mais les règles constitutionnelles et législatives nationales ne sauraient pour autant faire fi du respect inconditionnel dû, en vertu de la primauté du droit de l'Union, à ce droit ainsi qu'aux valeurs fondamentales qu'il véhicule. Ainsi que la Cour de justice vient de le souligner dans ses récents « arrêts sur la conditionnalité », les valeurs inscrites à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, dont celle relative à une justice indépendante, ne procèdent pas d'« une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique », mais « définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun » et sont « concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres »<sup>8</sup>.

Une Union de droit ne saurait ainsi tolérer que soit sapée la confiance des citoyens en la justice par des réformes législatives ou des interprétations constitutionnelles visant à museler l'appareil judiciaire ou à « [mettre] à l'écart [...] un certain groupe de juges »<sup>9</sup>. Une Union de droit ne saurait autoriser que le régime disciplinaire des juges puisse être détourné de ses finalités légitimes et utilisé à des fins de contrôle politique des décisions judiciaires ou de pression sur ceux-ci<sup>10</sup>. Une Union de droit ne saurait admettre que des juges nationaux, garants de la correcte application du droit de l'Union, s'exposent à une procédure

---

<sup>6</sup> Arrêt du 5 décembre 2017, [M.A.S. et M.B.](#), C-42/17, EU:C:2017:936.

<sup>7</sup> Arrêt du 17 décembre 2020, [Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.](#), C-336/19, EU:C:2020:1031.

<sup>8</sup> Arrêts du 16 février 2022, [Hongrie/Parlement et Conseil](#), C-156/21, EU:C:2022:97, points 127 et 232, et [Pologne/Parlement et Conseil](#), C-157/21, EU:C:2022:98, points 145 et 264.

<sup>9</sup> Arrêt du 24 juin 2019, [Commission/Pologne \(Indépendance de la Cour suprême\)](#), C-619/18, EU:C:2019:531, point 82.

<sup>10</sup> Arrêts du 18 mai 2021, [Asociația « Forumul Judecătorilor din România » e.a.](#), C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 198, ainsi que du 15 juillet 2021, [Commission/Pologne \(Régime disciplinaire des juges\)](#), C-791/19, EU:C:2021:596, point 138.

et à des sanctions disciplinaires au seul motif qu'ils ont procédé à un renvoi préjudiciel à la Cour de justice ou qu'ils entendraient se conformer à une décision de celle-ci<sup>11</sup>.

Cette vigilance constante en vue de la préservation des valeurs inhérentes à l'État de droit appelle une « coopération renforcée » de l'ensemble des juridictions qui participent, au quotidien, au bon fonctionnement du mécanisme de renvoi préjudiciel : les juridictions nationales de droit commun, les cours suprêmes nationales, les cours constitutionnelles nationales et la Cour de justice de l'Union européenne.

Toutes doivent, à leur niveau respectif, regarder dans la même direction, concourir à ce même objectif « vital » de la construction européenne et ne pas se dévisager comme des concurrentes. Les cours constitutionnelles et suprêmes nationales sont les alliées de la Cour de justice pour garantir la pleine et correcte application du droit de l'Union, à la lumière de ses arrêts interprétatifs, de même que la Cour de justice est là pour épauler ces mêmes cours constitutionnelles et suprêmes dans la résolution de conflits de valeurs fondamentales ou d'intérêts sensibles, comme l'illustre, par exemple, l'arrêt *Bouagnaoui et ADDH*<sup>12</sup>, rendu, sur renvoi préjudiciel de la Cour de cassation française, sur le port de signes religieux au travail.

Les juridictions suprêmes nationales et la Cour de justice doivent se renforcer mutuellement, et non se déforcer, les premières en garantissant le respect des interprétations du droit de l'Union par la Cour de justice, la seconde en confortant les juridictions suprêmes nationales dans leur mission de garantes du respect de la règle de droit dans les différents ordres juridiques nationaux.

Il est, certes, parfaitement concevable, et acceptable, qu'une juridiction constitutionnelle ou suprême nationale ayant procédé à un renvoi préjudiciel ne soit pas convaincue, ou ne s'estime pas pleinement éclairée, par l'arrêt de la Cour de justice ou qu'elle cherche à

---

<sup>11</sup> Arrêts du 26 mars 2020, [Miasto Łowicz et Prokurator Generalny](#), C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 58, ainsi que du 23 novembre 2021, [IS \(Illégalité de l'ordonnance de renvoi\)](#), C-564/19, EU:C:2021:949, point 90.

<sup>12</sup> Arrêt du 14 mars 2017, [Bouagnaoui et ADDH](#), C-188/15, EU:C:2017:204.

amener celle-ci à nuancer sa jurisprudence ou à trouver un meilleur point d'équilibre. La série d'affaires préjudicielles, toujours en cours, relative à la protection des données personnelles dans le contexte de la lutte contre les différentes formes de criminalité en est un parfait exemple.

Dans le récent arrêt « *CILFIT II* »<sup>13</sup>, la Cour de justice vient d'ailleurs de confirmer qu'une juridiction nationale de dernière instance doit la saisir d'une nouvelle question si elle continue d'éprouver, après un premier arrêt préjudiciel, des doutes sur l'interprétation du droit de l'Union dans l'affaire dont elle est saisie. Dans une telle nouvelle demande de décision préjudicielle, la juridiction nationale de dernière instance exposera de manière transparente ses préoccupations de sorte à permettre à tous les États membres de formuler leurs observations dans la procédure devant la Cour de justice et à cette dernière, après mûre réflexion et en tenant compte de l'ensemble des observations déposées, d'explicitier davantage ou de préciser sa jurisprudence.

La procédure préjudicielle constitue ainsi la clef de voûte du système juridictionnel de l'Union. En instaurant un dialogue de juge à juge précisément entre la Cour de justice et les juridictions nationales, elle a pour but d'assurer l'unité d'interprétation du droit de l'Union et, ainsi, sa cohérence et son plein effet<sup>14</sup>. Elle garantit que tout citoyen de l'Union tire les mêmes droits du droit de l'Union dans l'ensemble des États membres et assure, partant, l'égalité de tous devant la loi.

Ce dialogue préjudiciel doit être perçu comme l'expression d'une « solidarité » judiciaire, et non comme une forme d'assujettissement d'un niveau de pouvoir juridictionnel par rapport à un autre. C'est au prix de cette solidarité face à certaines menaces actuelles planant de manière inquiétante sur le respect de l'État de droit et, en particulier, sur l'indépendance

---

<sup>13</sup> Arrêt du 6 octobre 2021, [Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi](#), C-561/19, EU:C:2021:799, points 59 et 66. Voir également, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2018, [Bauer et Willmeroth](#), C-569/16 et C-570/16, EU:C:2018:871, point 21.

<sup>14</sup> Avis 2/13 ([Adhésion de l'Union à la CEDH](#)), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 176.

de la justice que pourra être évitée la dislocation de l'Europe de la justice et, avec elle, du projet européen.

N'oublions pas que les valeurs de l'Union sont les valeurs qui sont communes aux États membres. Liberté, égalité et fraternité. Ces valeurs – si françaises et si européennes à la fois – se trouvent au nœud même du projet européen. Ces valeurs si chères à nous tous risquent de devenir des promesses vaines si l'État de droit est affaibli. Toute mise en cause des principes de l'État de droit dans un État membre exprime un mépris à l'égard des valeurs sur lesquelles l'ordre juridique de chaque État membre est fondée. Toute acceptation d'une telle mise en cause nourrit les forces destructives de l'État de droit partout en Europe.

Je vous remercie pour votre attention.