**Zoltán Gálik**

# L'ÉTAT DE DROIT ET LA CONDITIONNALITE BUDGETAIRE DE L'UNION EUROPEENNE : LES IMPLICATIONS SYSTEMIQUES DES CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GENERALE DANS L'AFFAIRE C-225/24 (PARLEMENT C. COMMISSION)

https://doi.org/10.65936/wunfilf
0009-0001-7227-9974

**RÉSUMÉ**

- Les conclusions de l'Avocate générale rendues dans l'affaire C-225/24 défendent la position de principe selon laquelle la Commission européenne ne peut lever la suspension de fonds de l'Union précédemment retenus à l'égard de la Hongrie pour des motifs liés à l'État de droit que si les jalons qu'elle a elle-même définis sont pleinement et effectivement remplis en pratique, et si une telle constatation est étayée par une motivation détaillée et vérifiable.

- L'affaire dépasse la question spécifique des paiements à la Hongrie. Elle s'inscrit dans l'évolution plus large du cadre de l'Union européenne en matière d'État de droit, notamment à la lumière de la consolidation de celui-ci en tant que norme constitutionnelle, à travers le renforcement jurisprudentiel des articles 2 et 19 TUE ainsi que de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

- Les conclusions de l'Avocate générale redéfinissent les limites du pouvoir d'appréciation de la Commission, en soulignant le rôle central du contrôle juridictionnel et en mettant en évidence la portée démocratique et constitutionnelle de l'obligation de motivation prévue à l'article 296 TFUE.

- Dans une perspective plus large, l'affaire met en lumière la tension entre la normativité de l'Union et les réalités géopolitiques, et pourrait revêtir une importance jurisprudentielle pour l'application future de la conditionnalité liée à l'État de droit, ainsi que pour la conciliation entre la sécurité juridique budgétaire et la protection des valeurs constitutionnelles.

Dans l'affaire C-225/24 portée devant la Cour de justice de l'Union européenne — introduite par le Parlement européen contre la Commission européenne — les conclusions de l'Avocate générale peuvent être considérées comme une étape marquante dans l'évolution du cadre européen de l'État de droit. Dans ses conclusions rendues le 12 février 2026 (Ćapeta, 2026), l'Avocate générale Tamara Ćapeta a proposé à la Cour d'annuler la décision adoptée par la Commission en décembre 2023, par laquelle celle-ci avait levé la suspension antérieure des paiements de fonds européens destinés à la Hongrie. Le cœur de son raisonnement repose sur l'idée que la Commission ne saurait autoriser le versement de fonds issus du budget de l'Union à un État membre tant que les conditions préalablement définies en matière d'État de droit ne sont pas intégralement remplies, ne sont pas entrées en vigueur et ne sont pas effectivement mises en œuvre en pratique. En outre, la Commission est tenue de motiver sa décision de manière détaillée, non

seulement à l'égard de l'État membre destinataire, mais également vis-à-vis des citoyens de l'Union dans leur ensemble.

La portée plus large des conclusions réside dans le fait qu'elles renforcent simultanément le caractère juridiquement contraignant de l'État de droit au niveau de l'Union et mettent en lumière les relations de responsabilité entre les institutions européennes, en particulier entre la Commission et le Parlement, dans la protection de ce principe fondamental. Conformément à l'article 252 TFUE, les conclusions de l'Avocat général ne lient pas la Cour. En pratique, toutefois, l'arrêt de la Cour suit fréquemment — en tout ou en partie — l'analyse développée par l'Avocat général, ou du moins en reprend les éléments argumentatifs essentiels. En l'espèce, plusieurs questions doctrinales majeures se trouvent au premier plan, notamment les limites du pouvoir d'appréciation administratif et la norme applicable à l'obligation de motivation, lesquelles pourraient influencer de manière déterminante l'orientation du raisonnement de la Cour. Les arrêts sont en général rendus dans les mois suivant la publication des conclusions.

L'étude propose une analyse approfondie de la portée des conclusions de l'Avocate générale dans le contexte plus large de l'architecture européenne de l'État de droit. Elle identifie d'abord les implications systémiques des conclusions, puis examine la manière dont l'État de droit est progressivement devenu une norme constitutionnelle de facto de l'Union ces dernières années. L'analyse explore ensuite les limites du pouvoir d'appréciation de la Commission et le rôle du contrôle juridictionnel, en s'interrogeant notamment sur l'ampleur du contrôle que la Cour peut exercer sur les évaluations opérées par la Commission dans la présente affaire. L'étude aborde également la dimension démocratique de l'obligation de motivation, telle que mise en avant dans les conclusions, et examine la manière dont les logiques de l'équilibre institutionnel et des relations principal-agent se manifestent dans le litige — c'est-à-dire la structuration des rapports entre le Parlement et la Commission dans l'application des mécanismes liés à l'État de droit. Une section distincte analyse les effets juridiques potentiels de l'annulation de la décision contestée sur l'exécution du budget de l'Union et sur la sécurité juridique. Enfin, l'analyse conclusive évalue dans quelle mesure les instruments destinés à protéger l'État de droit doivent être compris comme étant principalement de nature juridique ou politique, et comment le projet normatif de l'Union, centré sur les valeurs, se trouve mis sous tension par les réalités géopolitiques.

## 1. La portée constitutionnelle et institutionnelle des conclusions de l'Avocate générale

Les conclusions de l'Avocate générale Ćapeta offrent une grille de lecture particulièrement éclairante du fonctionnement institutionnel des mécanismes européens de protection de l'État de droit. Plus largement, elles s'inscrivent dans une trajectoire jurisprudentielle et doctrinale selon laquelle les valeurs de l'Union — et notamment l'État de droit — ne constituent pas de simples déclarations politiques, mais des obligations juridiques concrètes dont la mise en œuvre relève d'une responsabilité partagée des institutions de l'Union (Lenaerts, 2020). Dans cette affaire, le Parlement européen a accompli une démarche inhabituelle : il a introduit un recours contre la Commission — souvent qualifiée de « gardienne des traités » — en soutenant que celle-ci n'avait pas respecté les conditions relatives à l'État de droit qu'elle avait elle-même fixées. Cette initiative souligne l'importance systémique du litige, puisqu'il est exceptionnel que le Parlement — représentant directement les citoyens de l'Union — cherche à obtenir, par la voie juridictionnelle, l'application effective des exigences liées à l'État de droit à l'encontre de l'exécutif européen (Pech et Platon, 2018). Les conclusions confirment que la Commission ne peut éluder

l'application des standards relatifs à l'État de droit pour des motifs politiques ou pragmatiques, ses décisions demeurant soumises au contrôle juridictionnel et susceptibles d'annulation en cas d'illégalité. Selon l'Avocate générale, la Commission ne peut lever les mesures financières tant que les conditions ne sont pas effectivement satisfaites dans la pratique ; à défaut, la protection des intérêts financiers de l'Union et la crédibilité du régime de conditionnalité seraient compromises. Le mécanisme de conditionnalité ne saurait être réduit à une simple formalité ni devenir un instrument de marchandage politique : il doit être appliqué sur la base de critères juridiques objectifs. Les conclusions critiquent implicitement certains aspects de l'approche antérieure de la Commission en matière d'application des exigences liées à l'État de droit. La doctrine a relevé des épisodes de temporisation ou d'incohérence dans l'action des institutions européennes, y compris de la Commission, dans ce domaine (Pech et Platon, 2018 ; Kelemen et Pavone, 2023). Dans ce contexte, les conclusions de Ćapeta pourraient marquer un tournant : si la Cour suit son raisonnement, elle renforcera l'idée que l'assujettissement des instruments financiers de l'Union au respect de l'État de droit crée de véritables contraintes juridiques qui ne sauraient être modulées au gré d'opportunités politiques.

Sur le plan systémique, ces conclusions renforcent l'arsenal de supervision constitutionnelle de l'Union à l'égard des États membres. Elles tracent la frontière à partir de laquelle l'intervention juridictionnelle devient justifiée afin de protéger les valeurs de l'Union face au pouvoir d'appréciation administratif. Cette évolution s'inscrit dans la tendance plus large par laquelle la Cour, en réaction aux crises de l'État de droit en Hongrie et en Pologne, a adopté une posture plus affirmée dans la défense des valeurs fondamentales de l'Union (Lenaerts, 2020 ; Pech et Platon, 2018). Le litige ne constitue donc pas un épisode isolé, mais s'inscrit dans un processus de consolidation de la capacité de l'Union à faire respecter les exigences liées à l'État de droit. En portant l'évaluation de la Commission devant la Cour à l'initiative du Parlement, l'affaire pourrait ouvrir un nouveau chapitre dans le fonctionnement institutionnel des mécanismes de conditionnalité. Cette évolution dynamique suggère que l'ordre juridique de l'Union est capable d'assurer l'effectivité interne de ses valeurs, y compris au prix d'une juridicisation des tensions interinstitutionnelles (Craig et de Búrca, 2020).

## 2. L'État de droit comme norme constitutionnelle de l'Union

L'État de droit figure parmi les valeurs fondatrices de l'Union depuis l'origine des traités (article 2 TUE). Pendant longtemps, toutefois, il a été perçu davantage comme une orientation politique — notamment dans le cadre des conditions d'adhésion — que comme une norme juridique directement justiciable. Au cours de la dernière décennie, cette situation a profondément évolué. L'État de droit est progressivement devenu une norme constitutionnelle de facto de l'Union, dont la violation peut donner lieu à des réactions institutionnelles et, surtout, à un contrôle juridictionnel effectif (Lenaerts, 2020). Une étape décisive de cette évolution réside dans la jurisprudence issue de l'arrêt ASJP (affaire C-64/16). Dans cette décision, la Cour a affirmé que l'article 19, paragraphe 1, TUE impose aux États membres l'obligation de garantir une protection juridictionnelle effective, ce qui inclut l'indépendance des juridictions nationales. Ce faisant, la Cour a établi un lien direct entre la qualité des systèmes judiciaires nationaux et l'ordre juridique de l'Union (Pech et Platon, 2018). Les décisions ultérieures ont confirmé que l'indépendance judiciaire et le droit à un procès équitable constituent des principes protégés par le droit de l'Union, dont la méconnaissance relève du champ du contrôle juridictionnel européen (Lenaerts, 2020).

Cette évolution jurisprudentielle s'est développée parallèlement aux tensions politiques entre les institutions de l'Union — notamment la Commission et le Conseil — et certains États membres qualifiés de « récalcitrants », en particulier la Hongrie et la Pologne. Si l'article 7 TUE prévoit un mécanisme politique de réaction aux violations graves des valeurs de l'Union, l'exigence d'unanimité a rendu son application difficile en pratique (Craig et de Búrca, 2020). Face à ces limites, l'Union a élaboré des instruments complémentaires : en 2014, la Commission a instauré un cadre pour l'État de droit fondé sur un dialogue structuré ; en 2020, elle a adopté le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 établissant un régime général de conditionnalité visant à protéger le budget de l'Union en cas de déficiences généralisées de l'État de droit. Il convient ici de distinguer clairement deux régimes, distincts tant sur le plan doctrinal que procédural : d'une part, le mécanisme de conditionnalité budgétaire institué par le règlement 2020/2092 ; d'autre part, la logique des « conditions horizontales habilitantes » liées au respect de la Charte des droits fondamentaux dans le cadre du règlement (UE) 2021/1060 (RDC), qui conditionne l'accès aux fonds de cohésion.

En 2022, la Cour a confirmé la compatibilité du mécanisme de conditionnalité avec les traités, rejetant les recours en annulation introduits par la Hongrie et la Pologne. Ces arrêts ont clarifié que l'Union peut intervenir pour protéger ses intérêts financiers lorsque des déficiences systémiques affectent l'État de droit. Ainsi, l'État de droit ne constitue plus une simple proclamation symbolique : il s'impose comme une exigence normative susceptible d'être juridiquement mise en œuvre, y compris au prix de contraintes imposées à l'autonomie des États membres (Scheppele et Morijn, 2024).

La constitutionnalisation de l'État de droit repose notamment sur l'idée que l'unité et la primauté du droit de l'Union exigent l'existence de juridictions nationales indépendantes et impartiales, condition indispensable à l'application uniforme du droit de l'Union (Pech et Platon, 2018). Cette exigence est désormais intégrée à l'identité constitutionnelle de l'Union.

Dans ce contexte, les conclusions de l'Avocate générale Ćapeta constituent une nouvelle consolidation du statut constitutionnel de l'État de droit. En exigeant la satisfaction complète des critères liés à l'État de droit et une motivation rigoureuse dans une décision budgétaire concrète, elles intègrent pleinement l'État de droit dans la constitution financière de l'Union. Le message est sans équivoque : l'État de droit n'est ni une simple condition d'adhésion ni une aspiration politique, mais une contrainte structurelle qui doit guider l'action quotidienne de l'Union, y compris dans la gestion des fonds structurels et de cohésion (Craig et de Búrca, 2020).

### 3. Le pouvoir d'appréciation de la Commission et les limites du contrôle juridictionnel

En tant qu'organe exécutif de l'Union, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre du droit et des politiques de l'Union, y compris dans la gestion des fonds européens. Traditionnellement, la Cour fait preuve de retenue à l'égard des appréciations de la Commission dans des domaines complexes — tels que le droit de la concurrence, l'exécution budgétaire ou l'administration des fonds structurels — et n'intervient qu'en cas d'erreur manifeste d'appréciation, de détournement de pouvoir ou de dépassement de compétence (Craig et de Búrca, 2020). Le présent litige porte précisément sur la détermination de la limite de ce pouvoir d'appréciation lorsque sont en jeu les exigences liées à l'État de droit. Par son recours, le Parlement soutient en substance que la Commission s'est écartée de ses propres conditions préalablement définies dans une mesure telle que cet écart devient juridiquement répréhensible, soulevant potentiellement la question d'un usage abusif du pouvoir d'appréciation.

L'Avocate générale confirme que la marge d'appréciation de la Commission n'est pas illimitée : autoriser des décaissements sans que les conditions aient été effectivement remplies constitue une illégalité, dès lors qu'une telle décision contredit les règles pertinentes du droit de l'Union ainsi que leurs objectifs (Scheppele et Morijn, 2024).

Les conclusions identifient des déficiences concrètes dans l'appréciation opérée par la Commission. Elles reprochent à la Commission d'avoir considéré comme satisfaites des réformes relatives à l'indépendance judiciaire sans fournir de motivation substantielle, alors même que les mesures concernées n'étaient pas encore entrées en vigueur ou n'avaient pas démontré leur effectivité en pratique. Elles soutiennent également que la Commission n'a pas suffisamment pris en compte une législation nationale ultérieure susceptible de vider les réformes de leur substance. Selon l'Avocate générale, de telles insuffisances excèdent la simple erreur administrative tolérable : la Commission a méconnu les conditions qu'elle avait elle-même établies, ce qui justifie l'intervention du contrôle juridictionnel (Craig et de Búrca, 2020 ; Kelemen et Pavone, 2023). En d'autres termes, le pouvoir d'appréciation ne saurait être exercé d'une manière qui compromette les objectifs mêmes pour lesquels il a été conféré — en l'espèce, la protection du budget de l'Union et l'intégrité du mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit (Craig et de Búrca, 2020). Lorsqu'une telle situation se produit, le contrôle juridictionnel devient nécessaire afin de garantir le respect des limites juridiques.

L'affaire a également soulevé l'allégation de détournement de pouvoir, le Parlement ayant soutenu que la Commission aurait levé le gel des fonds pour des raisons politiques plutôt que sur la base de critères juridiques objectifs. Si l'Avocate générale n'a pas estimé les éléments de preuve suffisants pour établir l'existence d'un détournement de pouvoir, cette allégation met en lumière un dilemme récurrent : dans quelle mesure des considérations politiques peuvent-elles orienter l'action de la Commission lorsque le droit de l'Union fixe des conditions claires ? Une partie de la doctrine avance qu'au cours des dernières années, la Commission a parfois pratiqué une forme de « retenue supranationale » en retardant ou en assouplissant l'application des règles pour des motifs politiques (Kelemen et Pavone, 2023). Une telle approche est toutefois difficilement conciliable avec l'obligation, découlant des traités, qui incombe à la Commission d'assurer le respect des obligations du droit de l'Union, y compris celles relatives à l'État de droit (Pech et Platon, 2018). Les conclusions soulignent ainsi que le pouvoir d'appréciation ne saurait servir de vecteur d'affaiblissement des exigences liées à l'État de droit : lorsque la Commission s'écarte de conditions juridiquement contraignantes, le contrôle juridictionnel constitue le mécanisme de correction approprié.

L'argumentation du Parlement est en outre renforcée par le fait que, le même jour que l'adoption de la décision contestée, la Commission a maintenu la suspension des paiements au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (RRF), estimant que les jalons liés à l'État de droit n'étaient pas pleinement remplis dans ce cadre. Cette juxtaposition soulève un problème de cohérence : comment la Commission pouvait-elle considérer les réformes relatives à l'indépendance judiciaire comme suffisantes dans un régime financier tout en les jugeant insuffisantes dans un autre ? Pour le Parlement, cette divergence suggère une incohérence décisionnelle susceptible de renforcer le soupçon d'une motivation politique.

En définitive, le litige illustre une caractéristique fondamentale de la gouvernance constitutionnelle de l'Union : la marge d'appréciation exécutive de la Commission ne l'exonère pas de l'obligation d'agir dans le respect des contraintes du droit de l'Union. La Cour a démontré sa disposition à contrôler et, le cas échéant, à annuler des actes de la Commission lorsqu'ils constituent un dépassement de pouvoir (Craig et de Búrca, 2020). Il s'agit d'un élément central du système de freins et contrepoids de l'Union :

la protection de l'État de droit exige que même les décisions de politique publique de haut niveau demeurent soumises au contrôle juridictionnel lorsqu'elles menacent les valeurs communes ou méconnaissent la légalité.

**4. La dimension démocratique de l'obligation de motivation**

Un élément central du raisonnement de l'Avocate générale réside dans l'accent mis sur l'obligation de motivation de la Commission. En vertu de l'article 296 TFUE, les institutions de l'Union doivent exposer de manière claire et intelligible les motifs indiquant les considérations essentielles sur lesquelles un acte est fondé. Il ne s'agit nullement d'une simple formalité : cette exigence garantit la contrôlabilité juridictionnelle de l'acte et protège le droit à une protection juridictionnelle effective (Craig et de Búrca, 2020). Lorsqu'une institution — en l'espèce la Commission — omet de fournir une motivation suffisamment détaillée, elle porte atteinte aux droits des personnes concernées (l'État membre et, indirectement, les citoyens de l'Union) et affaiblit l'exigence inhérente à l'État de droit selon laquelle l'exercice du pouvoir public doit être assorti d'une responsabilité juridique.

L'Avocate générale Ćapeta souligne que la Commission n'a pas expliqué pour quelles raisons elle considérait que les conditions fixées antérieurement (en 2022) étaient remplies lorsqu'elle a autorisé, à la fin de l'année 2023, les décaissements en faveur de la Hongrie. Cette omission ne constitue pas un simple défaut technique ; elle soulève des interrogations quant à la responsabilité démocratique de l'exécutif de l'Union (Craig et de Búrca, 2020 ; Lenaerts, 2020). En l'absence d'une motivation adéquate, la décision risque d'apparaître arbitraire ou fondée sur des considérations implicites — apparence que le Parlement et l'opinion publique peuvent légitimement contester. Du point de vue de la légitimité démocratique, il est essentiel que les citoyens de l'Union — représentés par le Parlement — puissent comprendre pourquoi un État membre bénéficie de fonds européens alors que ces mêmes fonds avaient auparavant été suspendus pour des raisons liées à l'État de droit. Le respect de l'obligation de motivation est ce qui permet la transparence et la confiance : si les décisions de la Commission sont traçables et logiquement étayées, le contrôle démocratique — en particulier celui exercé par le Parlement — peut s'exercer de manière effective (Scheppele et Morijn, 2024).

Les conclusions considèrent ainsi l'insuffisance de motivation non comme une simple irrégularité procédurale, mais comme un déficit de responsabilité démocratique. L'acte contesté portait sur l'utilisation de fonds publics et engageait dès lors un intérêt public élargi. Dans ce contexte, une motivation insuffisante peut alimenter la perception d'un arrangement interinstitutionnel opaque entre la Commission et le gouvernement hongrois, affaiblissant ainsi la légitimité de la gouvernance de l'Union (Craig et de Búrca, 2020). À l'inverse, si la Cour suit l'Avocate générale et impose un standard exigeant en matière de motivation, elle pourrait renforcer le contrôle démocratique au sein de l'Union. Le Parlement a, en substance, exigé une justification a posteriori ; l'application juridictionnelle de l'obligation de motivation inciterait la Commission à développer à l'avenir des justifications plus solides dans des affaires sensibles. L'obligation de motivation se situe à l'intersection de la légalité et de la démocratie : elle garantit que les normes juridiques ne soient pas supplantées par des compromis opaques ou par une discrétion bureaucratique (Craig et de Búrca, 2020). En ce sens, les conclusions rappellent également que, dans l'Union, le pouvoir exécutif s'exerce sous des conditions de responsabilité à l'égard des citoyens.

## 5. L'équilibre institutionnel et la responsabilité de la Commission

Le conflit incarné par l'affaire C-225/24 constitue une manifestation singulière de l'équilibre institutionnel dans la gouvernance de l'Union. Le fonctionnement de l'Union repose à la fois sur une séparation des fonctions et sur une coopération institutionnelle : la Commission agit en tant que gardienne des traités et principal organe exécutif, tandis que le Parlement joue un rôle central en matière de contrôle démocratique et de légitimation (Craig et de Búrca, 2020). En règle générale, la Commission et le Parlement fonctionnent comme partenaires : le Parlement fixe les cadres législatifs et budgétaires, et la Commission en assure la mise en œuvre. En l'espèce, toutefois, le Parlement a estimé que la Commission s'était écartée des engagements communs relatifs aux valeurs de l'Union, déclenchant ainsi les mécanismes correctifs du système institutionnel. En engageant un recours juridictionnel, le Parlement a exercé sa fonction de contrôle, démontrant que les mécanismes de freins et contrepoids opèrent également entre les institutions de l'Union (Scheppele et Morijn, 2024). La possibilité d'un recours institutionnel devant la Cour atteste que le droit de l'Union prévoit délibérément un forum destiné à la résolution constitutionnelle des différends interinstitutionnels.

L'affaire met également en lumière que la délégation de compétences implique des exigences corrélatives de contrôle et de responsabilité. Dans cette perspective, les États membres et les citoyens de l'Union constituent la source ultime de l'autorité déléguée. Les traités habilitent la Commission, en tant qu'« agent », à protéger le budget de l'Union et à veiller au respect des valeurs communes. Lorsque l'agent ne respecte pas les conditions du mandat qui lui est confié, le principal cherche à corriger l'écart constaté. En l'espèce, le Parlement a agi comme représentant du principal, soutenant que la Commission n'avait pas exercé son mandat de manière conforme au régime de conditionnalité lié à l'État de droit (Kelemen et Pavone, 2023). Cela démontre que l'équilibre institutionnel n'est pas statique, mais résulte d'un processus continu de contestation et de contrôle (Craig et de Búrca, 2020).

Les tensions principal–agent en matière d'État de droit s'étaient déjà manifestées auparavant, quoique de manière moins directe. Lorsque la Commission s'est abstenue pendant plusieurs années de mobiliser les instruments liés à l'État de droit à l'égard de la Hongrie ou de la Pologne, le Parlement a à plusieurs reprises appelé à l'action et envisagé un recours pour carence (Pech et Platon, 2018 ; Scheppele et Morijn, 2024). Dans cette logique, le Parlement a introduit l'affaire C-657/21 (Parlement c. Commission) concernant la prétendue abstention de la Commission d'appliquer le règlement 2020/2092. Ces développements suggèrent que le Parlement se conçoit de plus en plus comme un gardien des valeurs de l'Union, prêt à recourir au contentieux institutionnel pour engager la responsabilité de l'exécutif. Le conflit interinstitutionnel ne constitue donc pas un signe de dysfonctionnement, mais peut au contraire refléter l'activation corrective des mécanismes constitutionnels. Les conclusions de l'Avocate générale — et tout arrêt ultérieur — peuvent ainsi être comprises comme renforçant le contrôle constitutionnel exercé sur la Commission et confirmant la qualité pour agir du Parlement dans la défense des valeurs de l'Union, y compris à l'encontre du pouvoir exécutif (Kelemen et Pavone, 2023).

La logique à l'œuvre ne doit pas être réduite à une rivalité institutionnelle. Elle traduit une affirmation constitutionnelle plus profonde : la source ultime de légitimité dans l'Union réside dans la communauté politique des citoyens, représentée par le Parlement. En saisissant la Cour contre la Commission, le Parlement exprime la conviction démocratique selon laquelle les valeurs de l'Union ne peuvent être réduites à l'objet d'arrangements bureaucratiques. Les procédures juridictionnelles

garantissent que ces différends soient tranchés dans le cadre du droit. La leçon plus générale est que l'équilibre institutionnel est dynamique : afin de protéger les valeurs communes, les institutions peuvent se « corriger » mutuellement par des mécanismes juridiques, renforçant ainsi l'intégrité constitutionnelle de l'Union (Craig et de Búrca, 2020).

**6. Les effets juridiques de l'annulation et la sécurité juridique budgétaire**

Si la Cour devait suivre l'Avocate générale et annuler la décision de la Commission de décembre 2023, les conséquences pour l'exécution du budget de l'Union seraient sans précédent. Le principal effet juridique serait la resuspension des paiements au titre des programmes opérationnels concernés jusqu'à ce que la Commission — désormais guidée par l'arrêt de la Cour — établisse correctement la conformité aux conditions liées à l'État de droit. En termes pratiques, la Hongrie perdrait l'accès aux quelque 10,2 milliards d'euros devenus mobilisables à la suite de la décision contestée. Se pose également la question des montants déjà versés : en principe, l'annulation fait disparaître rétroactivement la base juridique de l'acte, ouvrant potentiellement la voie à des corrections financières destinées à protéger les intérêts financiers de l'Union, conformément aux obligations issues des traités et du règlement financier. Toutefois, une telle récupération serait exceptionnelle, difficile à mettre en œuvre en pratique et politiquement sensible.

Le droit de l'Union reconnaît que la Cour peut, pour des raisons de sécurité juridique, maintenir certains effets d'un acte annulé (article 264, paragraphe 2, TFUE). Si elle opte pour l'annulation, la Cour prendra vraisemblablement en considération les conséquences budgétaires et macroéconomiques. La sécurité juridique budgétaire exige une prévisibilité tant pour les États membres que pour les bénéficiaires finaux (Craig et de Búrca, 2020). Il est donc plausible que la Cour cherche à éviter des atteintes disproportionnées aux bénéficiaires finaux (tels que les collectivités locales ou les organisations de la société civile) résultant de manquements imputables au gouvernement de l'État membre concerné. Des considérations analogues ont inspiré la conception du mécanisme de conditionnalité, qui vise, en principe, à minimiser les effets préjudiciables pour les bénéficiaires finaux (Scheppele et Morijn, 2024).

Cependant, la sécurité juridique doit être conciliée avec la crédibilité du régime de conditionnalité lié à l'État de droit. Si la Cour accordait une priorité excessive à la stabilité financière au point de neutraliser les effets d'un versement illégal, la force normative du mécanisme pourrait s'en trouver affaiblie. La crédibilité du régime dépend de son effectivité et de la possibilité de conséquences réelles (Scheppele et Morijn, 2024). Une approche équilibrée paraît dès lors probable : la Cour pourrait affirmer fermement que les critères liés à l'État de droit doivent être pris au sérieux, tout en organisant des effets transitoires dans l'exécution budgétaire. Une option envisageable consisterait à prononcer l'annulation tout en maintenant temporairement certains effets afin de permettre à la Commission d'adopter une nouvelle décision dûment motivée et fondée sur une évaluation rigoureuse de la conformité (Craig et de Búrca, 2020).

Sous cet angle, l'affaire illustre également les risques engendrés par une motivation défaillante dès l'origine. Si la Commission avait respecté strictement les conditions qu'elle avait elle-même fixées, le risque d'annulation et l'incertitude pour les bénéficiaires auraient été nettement moindres. L'annulation pourrait ainsi, paradoxalement, servir la stabilité à long terme en signalant à la Commission que des décisions insuffisamment étayées comportent des risques juridiques et budgétaires (Kelemen et Pavone, 2023). L'enseignement plus large est que l'application de l'État de droit et la stabilité budgétaire ne

doivent pas être opposées, mais articulées. L'arrêt à venir constituera un précédent important pour concilier ces deux exigences dans les affaires futures.

**7. La tension entre application juridique et réalités politiques**

Les implications de l'affaire C-225/24 dépassent le cadre du litige immédiat et mettent en lumière un dilemme fondamental de la stratégie de protection des valeurs de l'Union : dans quelle mesure l'Union européenne peut s'appuyer sur des instruments juridiques pour faire respecter l'État de droit, et à quel moment de tels efforts se heurtent aux limites des réalités politiques et géopolitiques. L'Union a progressivement élaboré un arsenal juridique plus robuste en matière de protection de l'État de droit — par la législation, la jurisprudence et les procédures institutionnelles — toutefois, la mise en œuvre concrète de ces instruments se heurte de manière récurrente à des contraintes politiques (Scheppele et Morijn, 2024).

Un exemple fréquemment cité est celui du plan de relance polonais, à propos duquel une partie de la doctrine soutient qu'en 2022 la Commission a approuvé le plan alors que des réformes judiciaires essentielles demeuraient inachevées, sous l'influence de l'importance géopolitique de la Pologne en tant que partenaire dans le contexte de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine (Sadurski, 2022). Cet épisode illustre la manière dont des considérations géopolitiques peuvent exercer une pression sur les engagements normatifs de l'Union. De façon analogue, des négociations politiques au sein du Conseil ont parfois été associées à l'issue de différends relatifs à l'État de droit, notamment par l'usage stratégique de menaces de veto. Dans ce contexte, il est compréhensible que la Commission ait pu adopter une approche plus flexible ; du point de vue juridique, cependant, une telle flexibilité risque d'affaiblir la crédibilité du mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit (Kelemen et Pavone, 2023).

L'approche incarnée par le Parlement et l'Avocate générale s'inscrit dans une logique inverse : elle affirme que les valeurs de l'Union ne sont pas négociables et que la cohésion à long terme de l'Union dépend de l'application uniforme des règles communes (Pech et Platon, 2018). Le projet normatif de l'Union a toujours évolué sous tension avec la réalité politique. La présente affaire démontre que le droit, à lui seul, ne saurait résoudre tous les conflits : même un arrêt vigoureux en faveur du Parlement aurait avant tout une portée normative et jurisprudentielle, tandis que des transformations plus profondes dépendent souvent d'évolutions politiques internes aux États membres. L'évolution politique de la Pologne après 2023 rappelle clairement que les élections peuvent parfois produire des résultats que les instruments juridiques de l'Union peinent à obtenir par eux-mêmes.

Cela ne diminue en rien l'importance des instruments juridiques. Cela suggère plutôt que la protection des valeurs de l'Union repose sur l'interaction entre mécanismes juridiques et volonté politique. Les conclusions de l'Avocate générale et l'arrêt à venir pourraient préciser jusqu'où les contraintes juridiques peuvent — et doivent — aller dans la protection des valeurs fondamentales (Lenaerts, 2020). Si la Cour annule la décision de la Commission, elle établira un précédent affirmant que des considérations politiques ne peuvent prévaloir sur des conditions juridiques contraignantes liées à l'État de droit, renforçant ainsi la crédibilité normative de l'Union. Les réalités géopolitiques, toutefois, ne disparaîtront pas ; les institutions et les gouvernements continueront à prendre en compte le contexte, les crises et les priorités stratégiques. Le défi central pour l'Union consiste à gérer la tension entre son identité constitutionnelle centrée sur les valeurs et les contraintes de l'environnement géopolitique (Sadurski, 2022).

Une voie plausible pour gérer cette tension consisterait à articuler la pression exercée par l'Union avec les dynamiques politiques internes. Les instruments liés à l'État de droit tendent à être les plus efficaces lorsqu'ils coïncident avec des incitations politiques et avec la mobilisation d'acteurs domestiques, que ce soit au sein des États membres ou au niveau de l'Union (Scheppele et Morijn, 2024). L'issue finale de l'affaire Parlement c. Commission sera dès lors particulièrement révélatrice : elle indiquera si le contrôle juridictionnel est en mesure de corriger de manière significative les déviations résultant de compromis politiques. Si la Cour se prononce fermement en faveur de l'État de droit, elle enverra le signal que, même en période de difficultés, il existe des standards juridiques minimaux auxquels l'Union ne saurait déroger. Si, en revanche, la Cour ne fait pas droit au recours du Parlement, les observateurs pourraient en déduire que les juges ont été attentifs, explicitement ou implicitement, au contexte plus large (Kelemen et Pavone, 2023 ; Scheppele et Morijn, 2024).

* * *

En définitive, la tension entre l'identité normative de l'Union et la réalité géopolitique est susceptible de demeurer une caractéristique structurelle de son évolution. Les conclusions de l'Avocate générale Ćapeta constituent une manifestation particulièrement saillante de cette tension : elles formulent, en termes juridiques, l'exigence que l'Union européenne fonctionne non seulement de manière déclaratoire, mais également, au niveau des décisions budgétaires concrètes, comme une communauté fondée sur l'État de droit. La manière dont cette exigence sera réalisée dépendra d'un dialogue constitutionnel continu entre les institutions de l'Union et les États membres. Les instruments juridiques ne peuvent, à eux seuls, résoudre chaque conflit politique ; sans eux, toutefois, les fondements normatifs de la gouvernance de l'Union s'éroderaient. La question centrale n'est donc pas de savoir si la tension entre normativité et réalisme peut être supprimée, mais si l'Union est capable de canaliser cette tension de façon à renforcer l'État de droit et à consolider son identité constitutionnelle.

## Références

### Sources primaires


- Ćapeta, T. (2026). *Conclusions de l'avocate générale Ćapeta dans l'affaire C-225/24, European Parliament v European Commission*, EU:C:2026:88.
- European Commission (2023). *Commission Implementing Decision* C(2023) 9014 final, 13 December 2023.
- Court of Justice of the European Union (2018). *Judgment of 27 February 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), Case C-64/16*, ECLI:EU:C:2018:117.
- Court of Justice of the European Union (2019). *Judgment of 24 June 2019, Commission v Poland, Case C-619/18*, ECLI:EU:C:2019:531.
- Court of Justice of the European Union (2021). *Judgment of 15 July 2021, Commission v Poland, Case C-791/19*, ECLI:EU:C:2021:596.
- Court of Justice of the European Union (2021). *Action for failure to act: European Parliament v Commission, Case C-657/21.*
- Court of Justice of the European Union (2022). *Judgment of 16 February 2022, Hungary v Parliament and Council, Case C-156/21*, ECLI:EU:C:2022:97.

- Court of Justice of the European Union (2022). *Judgment of 16 February 2022, Poland v Parliament and Council, Case C-157/21*, ECLI:EU:C:2022:98.
- European Union (2012). *Consolidated version of the Treaty on European Union (TEU).*
- European Union (2012). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).*
- European Parliament and Council (2020). *Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget.*
- European Parliament and Council (2021). *Regulation (EU) 2021/1060 of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund.*


**Sources secondaires**


- Craig, P., and de Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials* (7th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Kelemen, R. D., and Pavone, T. (2023). Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the EU. *World Politics*, 75(4), 779–825. https://doi.org/10.1017/S004388712200023X
- Lenaerts, K. (2020). New Horizons for the Rule of Law Within the EU. *German Law Journal*, 21(S1), 29–34. https://doi.org/10.1017/glj.2020.18
- Pech, L., and Platon, S. (2018). Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case. *Common Market Law Review*, 55(6), 1827–1854. https://doi.org/10.54648/COLA2018149
- Sadurski, W. (2022). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment. *Hague Journal on the Rule of Law.* https://doi.org/10.1007/s40803-022-00172-2
- Scheppele, K. L., and Morijn, J. (2024). Money for nothing? EU institutions' uneven record of freezing EU funds to enforce EU values. *Journal of European Public Policy*, 32(2), 474–497.