



## L'interprétation évolutive des valeurs dans l'Union européenne\*

di ORNELLA PORCHIA\*\*

### 1. Quelques remarques introductives.

L'Union européenne se présente comme une communauté de valeurs<sup>1</sup> autant que de droit. Dans l'arrêt «les verts» la Cour de justice a qualifié pour la première fois la communauté européenne comme communauté de droit. Dans cet arrêt, le juge de l'Union a précisé que la Communauté économique européenne (devenue l'Union européenne) est une communauté 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>2</sup>.

Les valeurs de l'Union, énoncées, aujourd'hui, à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne, comprennent le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, les droits fondamentaux<sup>3</sup>. Cet article précise également que ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par (...) la non-discrimination, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les valeurs à l'article 2 TUE constituent le socle sur lequel repose l'ordre juridique européen. En ce sens, le respect des valeurs représente à la fois une condition d'adhésion à l'Union (article 49 TUE) et une condition d'appartenance à celle-ci.

Les notions ne sont pas figées. L'interprète privilégié est la Cour de justice de l'Union, qui procède à l'adaptation de la portée des valeurs de l'Union aux réalités contemporaines, sans pour autant qualifier cette méthode «d'interprétation évolutive».

---

\* La présente contribution constitue une version élaborée de l'intervention prononcée lors du Colloque sur «L'interprétation évolutive du droit de l'Union européenne» au Centre de droit européen (Paris- Panthéon-Assas) le 5 décembre 2025. Elle est en cours de publication dans l'ouvrage, F. PICOD (dir.), *L'interprétation évolutive dans l'Union européenne*, Bruxelles.

\*\* Professeur titulaire en droit de l'Union européenne, Université de Turin. Ancienne juge et présidente de chambre près le Tribunal de l'Union européenne. Les opinions exprimées dans la présente contribution sont à attribuer exclusivement à l'auteur.

<sup>1</sup> CJUE, AP, 16 février 2022, *Hongrie/Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:9, point 232 ; CJUE, AP, 16 février 2022, *Pologne/Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, point 145.

<sup>2</sup> CJCE, 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, aff. 294/83, *Rec. p.* 1357, point 23.

<sup>3</sup> En ce sens, à tout le moins en partie, communauté de valeurs et communauté de droit coïncident, comme l'État de droit est nommé parmi les valeurs à l'article 2 TUE.

La méthode correspond plutôt à l'approche téléologique, strictement liée à la méthode systématique et fonctionnelle, qui caractérise le plus l'activité de la Cour de justice à partir des premiers arrêts de l'histoire de l'intégration européenne<sup>4</sup>. C'est ce que la doctrine, plutôt que la jurisprudence, qualifie d'interprétation évolutive. Cette approche s'inspire de la méthode suivie par la Cour européenne des droits de l'homme pour qui la Convention est un «instrument vivant»<sup>5</sup>.

La présente contribution va se concentrer sur les questions spécifiques que cette méthode a soulevées dans l'interprétation des valeurs.

D'une part, l'interprétation évolutive des valeurs de l'Union européenne est généralement considérée apte à garantir la vitalité du projet européen. En ce sens, l'«évolution interprétative» apparaît comme un instrument d'adaptation et de consolidation du projet d'intégration européen(2).

D'autre part, les derniers développements jurisprudentiels ont soulevé des critiques et des réactions de différentes natures par rapport à la légitimité d'une telle méthode dans le cadre institutionnel européen, tout d'abord en relation avec le principe de l'équilibre interinstitutionnel. D'autres craintes, surtout liées au risque d'uniformisation, ont provoqué des tensions, sinon des conflits, avec les gouvernements des États membres et leurs juridictions suprêmes, surtout au nom de l'identité nationale, à partir de la prémisse selon laquelle les valeurs qui vont nourrir l'identité européenne peuvent entrer en conflit avec les valeurs qui caractérisent l'identité nationale(3).

## **2. L'interprétation évolutive : un instrument de consolidation et d'actualisation des valeurs européennes.**

### **2.1. Les manifestations concrètes de l'interprétation évolutive.**

Avant même d'être consacrées dans les traités, les valeurs de l'Union ont généralement émergé par voie jurisprudentielle. En effet, dès le début du processus d'intégration européenne, la Cour de justice a joué un rôle moteur, dans un premier temps, dans l'identification des valeurs, plus récemment, davantage, dans l'actualisation et dans l'identification du contenu de ces valeurs. En d'autres termes, à ce stade, il ne s'agit plus d'identifier de nouvelles valeurs, mais de les actualiser et d'en peaufiner les contours.

Les premières valeurs reconnues par la jurisprudence sont les droits fondamentaux. Dans l'arrêt *Stauder*<sup>6</sup>, la Cour de justice reconnaît pour la première fois la protection des droits fondamentaux comme principe général du droit communautaire. Puis, dans *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>7</sup> et *Nold*<sup>8</sup>, pour fonder la protection des droits fondamentaux, la Cour fait

---

<sup>4</sup> CJCE, 5 février 1963, *van Gend & Loos*, aff. 26/62, ECLI :EU:C:1963:1; CJCE 5 juillet 1964, *Costa*, aff. 6/64, ECLI :EU:C:1964:66.

<sup>5</sup> Sur la méthode dans le cadre de la CEDH, F. SUDRE ET AUTRES, *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2025 ; M. GUYOMAR, Propos introductifs au Colloque, *L'Interprétation évolutive du droit de l'Union*, Paris 5 décembre 2025, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (speech-20251205-guyomar-university-pantheon-assas-fra%20(3).pdf).

<sup>6</sup> CJCE, 12 novembre 1969. *Stauder*, aff. 29/69, *Rec.*, p. 419.

<sup>7</sup> CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesells*, aff. 11/70, *Rec.*, p. 1125.

<sup>8</sup> CJCE, 14 mai 1974, *Nold*, aff. 4/73, *Rec.*, p. 491.

référence aux traditions constitutionnelles communes des États membres, qui appellent à recourir à la méthode comparative, et à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>9</sup>.

Ces décisions, qui reconnaissent les droits fondamentaux, tout d'abord, comme principes généraux du droit, ont permis leur identification comme valeurs du droit communautaire, bien avant leur reconnaissance textuelle.

Ce n'est qu'avec le Traité de Maastricht (1992), qui a, pour la première fois, fait référence dans son préambule, au principe de l'État de droit, et surtout avec le Traité de Lisbonne (2009) que les valeurs sont inscrites dans le droit primaire à l'article 2 TUE.

La reconnaissance écrite des valeurs témoigne d'une construction progressive et vivante du socle axiologique européen.

Ceci conduit à une première réflexion quant au rapport entre intervention juridictionnelle et intervention normative. Si, généralement, la Cour précède le législateur, dans quelques situations, la Cour est intervenue après ou en parallèle à l'intervention des institutions politiques, à titre complémentaire pour combler des lacunes, comme il sera précisé plus tard.

## **2.2. L'évolution dans l'interprétation des valeurs: quelques exemples.**

La présente contribution va se pencher, tout d'abord, sur quelques valeurs prises dans leur individualité (notamment la dignité humaine, l'État de droit, la solidarité), pour passer ensuite à des considérations concernant les valeurs dans leur ensemble, visées à l'article 2 TUE, en tenant compte des conclusions de l'avocate générale Ćapeta du 5 juin 2025 dans la récente affaire pendante devant l'assemblée plénière de la Cour<sup>10</sup>.

### **2.2.1. La dignité humaine.**

Brièvement sur la dignité humaine, celle-ci a été interprétée de manière dynamique dans l'arrêt *Omega*<sup>11</sup>. À cette occasion, la Cour a déclaré que «l'ordre juridique communautaire tend indéniablement à assurer le respect de la dignité humaine en tant que principe général du droit».

La dignité humaine, désormais consacrée dans la Charte de droits fondamentaux, s'impose et devient le sujet central dans le cadre de la problématique relative à la protection de la vie privée et des données personnelles à l'ère numérique<sup>12</sup>.

De plus, récemment, la valeur de la dignité humaine a été reconnue comme une valeur essentielle<sup>13</sup>, qualifiée comme «la Grundnorm» du constitutionnalisme européen, postérieur à la Seconde guerre mondiale<sup>14</sup>.

Le sujet touche le domaine des droits fondamentaux, auxquels une autre contribution est consacrée<sup>15</sup>.

---

<sup>9</sup> Sur l'évolution dans le domaine de la protection des droits fondamentaux, parmi les autres, R. TINIERE, C. VIAL (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2015.

<sup>10</sup> Concl., av. gén. T. Ćapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408.

<sup>11</sup> CJCE, 14 octobre 2004, *Omega*, aff. C-36/02, ECLI:EU:C:2004:614, point 34.

<sup>12</sup> CJUE, 13 mai 2014, *Google Spain*, aff. C-13/12, ECLI:EU:C:2014:317. CJUE, 6 juillet 2020, *Schrems II*, aff. C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

<sup>13</sup> Concl., av. gén. T. Ćapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 271.

<sup>14</sup> Concl., av. gén. Pitruzzella, dans l'affaire CJUE, 20 février 2024, *X*, aff. C-715/20, ECLI:EU:C:2024:139, point 75.

<sup>15</sup> Plus en détail, sur l'interprétation évolutive dans le domaine des droits fondamentaux, voir, la contribution de C. VIAL.

### 2.2.2. L'Etat de droit.

La valeur tenant au respect de l'État de droit revêt une importance particulière. Elle a été précisée récemment grâce à une riche jurisprudence<sup>16</sup>. Toutefois, il convient de remarquer que, dans ce domaine, l'intervention de la Cour de justice a suivi les initiatives politiques plutôt que ne les a précédées, comme en témoignent les diverses initiatives prises depuis 2014 par les institutions européennes, telles que la Commission ou le Conseil, ayant pour but de promouvoir le respect de l'État de droit.

Il suffit de mentionner ici, à titre purement indicatif, la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 11 mars 2014, intitulée «[u]n nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'État de droit»<sup>17</sup> ou encore les conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres se réunissant au sein du Conseil en vue d'assurer le respect de l'État de droit<sup>18</sup>.

De plus, il faut bien garder à l'esprit qu'en 2016 la procédure au titre de l'article 7 TUE (le dernier ressort) a été formellement activée par la Commission contre la Pologne et par le Parlement européen contre la Hongrie<sup>19</sup>.

En ce sens, l'intervention juridictionnelle a «complété» les actions des institutions «politiques» de l'Union, plutôt que l'inverse. La Cour a été la dernière à être appelée à faire face à la «crise de l'État de droit en Europe»<sup>20</sup> en raison notamment des politiques mises en œuvre en Pologne et en Hongrie<sup>21</sup>.

L'intervention juridictionnelle n'est pas restée isolée par la suite. Cela a donné lieu à une véritable perméabilité avec des activités diverses «convergentes» dans l'ordre institutionnel européen.

Pour mieux comprendre, il suffit de constater que, à tout le moins jusqu'en 2018, la Cour de justice a été rarement invitée à vérifier le respect des valeurs de l'Union, dont l'État de droit, dans le cadre des procédures d'infraction contre les États membres, au titre des articles 258 à 260 TFUE ou à se prononcer sur l'interprétation de ces valeurs dans le cadre de questions préjudicielles au titre de l'article 267 TFUE<sup>22</sup>.

En effet, dans une première phase, les valeurs, visées à l'article 2 TUE, étaient regardées comme insuffisantes pour déclencher, à titre distinct ou autonome, la procédure en manquement. Il fallait au contraire viser d'autres dispositions du droit dérivé de l'Union qui sont censées concrétiser ces valeurs.

---

<sup>16</sup> La valeur par excellence, K. LENAERTS, J. A. GUTIÉRREZ-FONS, *Es la historia de un valor como no hay otra igual: la protección del Estado de derecho en la UE y su evolución*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, p.33 et suiv.

<sup>17</sup> COM(2014) 158 final.

<sup>18</sup> 17014/14. O. PORCHIA, *Le Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2014, Rafforzare lo stato di diritto: un significativo risultato della Presidenza italiana*, *Eurojus*, 2015.

<sup>19</sup> La procédure au regard de la Hongrie est toujours active devant le Conseil.

<sup>20</sup> É. CARPANO, *La crise de l'État de droit en Europe. De quoi parle-t-on ?*, *RDLF*. 2019 chronique n° 29 ([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com)).

<sup>21</sup> Sur les différentes initiatives adoptées avant le 2018, O. PORCHIA, *Le respect de l'État de droit dans les États membres : la complémentarité des initiatives politiques et le rôle de la Cour de justice*, *Liber Amicorum Antonio Tizzano, De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Turin, 2018, p. 769 et suiv.

<sup>22</sup> CJUE, 17 juillet 2014, *Levent Redzhen Yunur*, aff. C-505/13, ECLI:EU:C:2014:2129, point 22.

Tel est notamment le cas, parmi les autres exemples, de l'arrêt du 6 novembre 2012, *Commission c. Hongrie*<sup>23</sup>, dans lequel le régime hongrois imposant la cessation de l'activité professionnelle des juges, des procureurs et des notaires ayant atteint l'âge de 62 ans a été jugé contraire non pas au droit primaire, mais à un acte de droit dérivé, à savoir la directive 2000/78, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Un changement de paradigme a été observé récemment, exactement dans les 7 dernières années<sup>24</sup>.

L'élan a été donné par l'arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (affaire dite des «juges portugais»). Dans cet arrêt, la Cour de justice a d'abord relevé que l'article 19 TUE concrétise la valeur de l'État de droit et que, aux fins de respecter cette disposition et l'article 47 de la Charte, l'indépendance des instances ayant le caractère d'une «juridiction» doit être garantie<sup>25</sup>.

Ce raisonnement a été repris ultérieurement par le juge de l'Union pour traiter un grand nombre de renvois préjudiciels qui l'interrogeaient sur la manière dont il convient d'interpréter cette notion d'indépendance issue de l'article 19 TUE, lu conjointement avec l'article 2 TUE, dans un contexte de règles nationales portant sur l'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. À plus forte raison, l'approche développée par la Cour de justice dans l'arrêt *juges Portugais* a permis à la Commission de déposer des recours en manquement contre la Pologne au motif que certaines réformes nationales portaient atteinte à l'exigence d'indépendance des juges.

Ainsi, on peut observer que dans la jurisprudence de l'Union, le principe de l'État de droit se trouve «mobilisé», dans la majorité des cas, conjointement avec le droit à une protection juridictionnelle effective. En d'autres termes, ce droit fondamental, issu de l'article 47 de la Charte lu en combinaison avec l'article 19 TUE, a été érigé en corolaire nécessaire du respect de l'État de droit, en ce qu'il permet aux justiciables de demander aux juridictions nationales et de l'Union d'assurer le respect des normes européennes<sup>26</sup>.

Au-delà de cela, la notion d'État de droit a été ultérieurement précisée. Ainsi, la Cour a également consacré le principe de non-régression en matière d'État de droit à l'occasion d'une question préjudicielle lui ayant été renvoyée par une juridiction maltaise siégeant comme juridiction constitutionnelle<sup>27</sup>.

En outre, dans l'arrêt du 24 juillet 2023, *Lin*, le principe de sécurité juridique a été «rattaché» à l'État de droit et à l'article 2 TUE<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> CJUE, 6 novembre 2012, *Commission/Hongrie*, aff. C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687, point 81.

<sup>24</sup> Sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour à ce sujet, voir, K. LENAERTS, *On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU*, *Columbia Journal of European Law*, Special issue, 2022, p.1. Également, L. S. ROSSI, *La valeur juridique des valeurs*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 639 et suiv.; L.D.SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice*, Oxford, 2023.

<sup>25</sup> CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, point 32 et suivants.

<sup>26</sup> Voir CJUE, 2 mars 2021, *A. B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême– Recours)*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, points 108 et 109 ; CJUE, 6 mars 2018, *Achmea*, aff. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, points 34 à 36.

<sup>27</sup> CJUE, 20 avril 2021, *Repubblika*, aff. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, point 63.

<sup>28</sup> CJUE, 24 juillet 2023, *Lin*, aff. C-107/23 PPU, ECLI:EU:C:2023:606, point 114.

Dans les arrêts de l'assemblée plénière, du 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*<sup>29</sup> et *Pologne c. Parlement et Conseil*<sup>30</sup> (arrêts relatifs au règlement conditionnalité), une corrélation étroite a été établie entre le respect du «principe» de l'État de droit, d'une part, et l'exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière et de protection des intérêts financiers de l'Union.

De plus, il convient de souligner la référence fréquente de la Cour de justice à l'État de droit non seulement comme valeur mais aussi comme «principe»<sup>31</sup>. Cela implique que, certes, en tant que valeur, l'État de droit irradie l'ensemble de l'ordre juridique de l'Union et fait partie de ses fondements mêmes. Mais, en tant que principe, il constitue également une norme devant être respectée et dont la violation peut donner lieu à des sanctions<sup>32</sup>. En bref, l'État de droit est à la fois valeur et principe<sup>33</sup> ou, à tout le moins dans le cadre de la présente contribution, les deux termes peuvent être considérés équivalents ou interchangeables<sup>34</sup>.

Il en résulte une notion d'État de droit protéiforme, qui comprend plusieurs composantes, à savoir les principes de légalité, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi.

Cette définition, fondée essentiellement sur la jurisprudence, a été reprise dans le règlement sur la conditionnalité<sup>35</sup>.

A cet égard il convient de souligner que sans une claire contribution au niveau jurisprudentiel, les États membres auraient difficilement accepté de figer la notion d'État de droit dans un texte législatif. A cet égard, il suffit de noter que les conclusions mixtes du Conseil en 2014 n'ont pas offert de définition de cette notion, mais elles se sont bornées à faire référence à toute une série de documents<sup>36</sup>. Ces conclusions évitaient surtout de valoriser la communication de la Commission de 2014 qui, elle, proposait une définition précise de la notion d'État de droit.

Dans ce contexte, il ne fait pas de doute que le rôle du juge de l'Union dans la protection de l'État de droit, à travers notamment la sauvegarde de la protection juridictionnelle effective des particuliers, s'est avéré et s'avère aujourd'hui décisif.

En ce sens, l'intervention de la Cour de justice en matière d'État de droit a enrichi le contenu de cette notion à travers une jurisprudence très sophistiquée, qui vise à offrir un outil pour faire face à des politiques des États membres hostiles à cette valeur.

Toutefois, comme il a été déjà relevé, le rôle du juge de l'Union ne peut pas être conçu de manière isolée.

---

<sup>29</sup> CJUE, AP, 16 février 2022, *Hongrie/Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, préc.

<sup>30</sup> CJUE, AP, 16 février 2022, *Pologne/Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, préc.

<sup>31</sup> Voir récemment, CJUE, 1<sup>er</sup> août 2025, *Daka*, aff. C-422/23, ECLI:EU:C:2025:592, point 80.

<sup>32</sup> D. KOCHENOV, *The Acquis and Its Principles. The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the EU*, D. KOCHENOV, A. JAKAB, (dir.), *The Enforcement of EU law and Values*, Oxford, 2017, p. 9 et note p. 10.

<sup>33</sup> Même conclusion est valable pour la solidarité, voir, infra, point 2.2.

<sup>34</sup> En ce sens, voir Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 170, « les traités eux-mêmes utilisent les termes «valeurs» et «principes» de manière interchangeable ».

<sup>35</sup> Voir article 2, sous a), du règlement 2020/2092 (considérant 3).

<sup>36</sup> Voir la Note de la Présidence en annexe aux Conclusions (17014/14).

D'une part, l'intervention de juge a suivi des initiatives politiques et, plus particulièrement, le déclenchement de la procédure au titre de l'article 7 TUE. D'autre part, plusieurs initiatives au niveau politique ont suivi, à commencer par l'intervention du législateur européen qui a donné lieu au règlement conditionnalité<sup>37</sup>, dont la légalité a été successivement confirmée par le juge de l'Union. Ou encore, il convient de faire référence au plus récent mécanisme européen pour l'État de droit, qui vise à favoriser un processus de dialogue annuel sur l'État de droit entre la Commission, le Conseil, le Parlement européen, les États membres, les parlements nationaux, la société civile et d'autres parties prenantes<sup>38</sup>.

Il s'ensuit que le plein respect de la valeur d'État de droit repose sur la coopération de toutes les institutions européennes et nationales<sup>39</sup>.

En raison de ce processus à la fois perméable et parallèle en ce qui concerne l'État de droit, le reproche adressé à la Cour de justice de faire preuve d'un activisme judiciaire, qui va au-delà des limites propres de sa compétence, ne semble pas justifié.

### **2.2.3. La solidarité.**

Sans doute, tout au long du processus d'intégration, la Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle décisif dans la reconnaissance de la solidarité dans toutes ses acceptions et dimensions<sup>40</sup>.

Plus précisément, à partir d'une série d'arrêts rendus à la fin des années 1960 et au cours de la décennie suivante, la Cour a reconnu l'importance du principe de solidarité, tout d'abord et en particulier dans sa dimension interétatique, jetant ainsi les bases pour une évolution qui conduira à une multiplication des références à ce principe dans les traités.

De fait, l'utilisation du principe a considérablement pris de l'ampleur, surtout après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, à la fin de l'année 1999, lorsque la dimension sociale du principe a été de plus en plus reprise dans la jurisprudence.

En d'autres termes, la jurisprudence a permis de dégager plusieurs dimensions de la solidarité, lesquelles trouvent finalement aujourd'hui une consécration formelle dans plusieurs dispositions écrites.

D'une part, la solidarité interétatique, de nature horizontale, concerne les rapports entre les États membres (article 3 TUE), les rapports entre les institutions de l'Union ainsi que, plus largement, ceux entre l'Union et les pays tiers (articles 21, paragraphe 1, et 24, paragraphe 3, TUE). La solidarité interétatique s'exprime également dans une dimension verticale qui concerne les rapports entre les États membres et l'Union (et inversement). D'autre part, la solidarité sociale s'adresse aux personnes (dans leur rapport avec l'Union et les États membres), tout en impliquant aussi une dimension interpersonnelle, laquelle est plus directement visée en tant que valeur par l'article 2 TUE.

---

<sup>37</sup> Règlement sur la conditionnalité 2020/2092.

<sup>38</sup> Commission européenne, Mécanisme européenne de protection de l'État de droit, mise en place en 2020.

<sup>39</sup> O. PORCHIA, *Juge de l'Union et État de droit*, Colloque « L'État de droit dans l'Union européenne », Université de Nantes, 23 septembre 2025.

<sup>40</sup> O. PORCHIA, *La solidaridad como valor y principio en el derecho de la Unión Europea*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 82, pp.11-29.

C'est surtout après la consécration de la solidarité à l'article 2 TUE<sup>41</sup> que la jurisprudence a davantage précisé sa portée.

À titre d'exemple, en premier lieu, la solidarité a joué un rôle important dans le raisonnement de la Cour dans les deux affaires concernant les décisions de relocalisation des demandeurs d'asile de 2015<sup>42</sup>.

Plus précisément, dans l'affaire *République slovaque et Hongrie c. Conseil*<sup>43</sup>, concernant la validité de la décision 2015/1601, la Cour a déclaré que, «lorsqu'un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence, au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, les charges que comportent les mesures provisoires adoptées en vertu de cette disposition au profit de ce ou ces États membres doivent, en principe, être réparties entre tous les autres États membres, conformément au principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, dès lors que, conformément à l'article 80 TFUE, ce principe régit la politique de l'Union en matière d'asile»<sup>44</sup>.

Dans une autre affaire, la Cour a déclaré que trois États membres, à savoir la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, avaient manqué à leurs obligations de relocalisation au titre des décisions sur la relocalisation de 2015<sup>45</sup>. Elle a rappelé, à cet égard, que les trois États membres avaient été considérés défaillants par la Commission sur la base d'«un critère neutre et objectif relatif à la gravité et à la persistance des manquements» aux obligations de solidarité énoncées dans lesdites décisions<sup>46</sup>.

En deuxième lieu, le caractère contraignant de la solidarité et du partage équitable des responsabilités de l'article 80 TFUE<sup>47</sup>, tel qu'appliqué dans les deux arrêts précités, trouve son écho dans la jurisprudence plus récente relative à la solidarité énergétique, en particulier dans l'arrêt *Allemagne c. Pologne* rendu par la Cour le 15 juillet 2021<sup>48</sup> et qui a confirmé la décision du Tribunal de l'Union dans l'affaire *Pologne c. Commission*<sup>49</sup>.

D'ailleurs, les dispositions du traité sur la solidarité trouvent de plus en plus leur concrétisation dans le droit dérivé, comme il est attesté par les dispositions récemment adoptées par le Conseil sur le fondement de l'article 122 TFUE, en cas de graves difficultés en matière d'approvisionnement énergétique. Il s'agit, plus spécifiquement, de deux règlements visant, respectivement, à réduire la demande de gaz et à faire face aux prix élevés de l'énergie de

---

<sup>41</sup> Ces dimensions permettent d'établir une analogie avec le principe de coopération loyale, qui se présente également sous différentes dimensions. Sur ce point, O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, 2008.

<sup>42</sup> Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO n° L 239 du 15/09/2015, p. 146 ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO n° L 248 du 24/09/2015, p. 80.

<sup>43</sup> CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, aff. jtes C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>44</sup> *Ibid.*, point 291.

<sup>45</sup> CJUE, 20 avril 2020, *Commission c. Pologne* («Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale»), aff. jtes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

<sup>46</sup> CJUE, 20 avril 2020, *Commission c. Pologne*, aff. jtes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, précit., point 81.

<sup>47</sup> Voir, également l'article 67, paragraphe 2, TFUE.

<sup>48</sup> CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c. Pologne*, aff. C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

<sup>49</sup> Trib. UE, 10 septembre 2019, *Pologne c. Commission*, aff. T-883/16, ECLI:EU:T:2019:567.

manière coordonnée entre les États membres<sup>50</sup>. Sur l'interprétation et la validité de ces règlements, sous différents angles, la Cour de justice a été sollicitée à se prononcer<sup>51</sup>.

Un autre exemple significatif d'interprétation évolutive de la solidarité, en tant que valeur, se trouve dans l'arrêt *Commission/Malte (citoyenneté)*<sup>52</sup>. À cette occasion, la Cour a précisé que «conformément au paragraphe 1 de cet article 20, le rapport particulier de solidarité et de loyauté existant entre chaque État membre et ses ressortissants constitue également le fondement des droits et obligations que les traités réservent aux citoyens de l'Union». En d'autres termes, selon la Cour «l'attribution de la nationalité d'un État membre est fondée sur un rapport particulier de solidarité et de loyauté justifiant l'octroi des droits résultant, en particulier, du statut de citoyen de l'Union».

En conclusion, les exemples brièvement mentionnés montrent que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union a permis et permet à l'Union d'adapter ses valeurs aux défis contemporains pour faire face aux différentes crises (État de droit, migration et crise énergétique).

### **2.3. L'interprétation de l'article 2 TUE dans son ensemble : l'affaire hongroise.**

Dans le cadre de la procédure en manquement pendante devant l'assemblée plénière, *Commission c. Hongrie (Valeurs de l'Union)*, la Cour a l'occasion de se prononcer sur la «pleine normativité» de l'article 2 TUE dans son ensemble. Dans ses conclusions sur cette affaire, l'avocate générale Ćapeta a considéré que l'article 2 TUE peut servir de motif de manquement distinct à l'encontre d'un État membre<sup>53</sup>.

Dans le cadre de cette contribution, il suffit de reprendre seulement quelques points des conclusions, surtout ceux qui visent à préciser ou mieux à développer la portée de l'article 2 TUE, à partir des arrêts relatifs à la conditionnalité<sup>54</sup>. Plus précisément, dans ces arrêts, la Cour a affirmé que «l'article 2 TUE ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, et qui exigent des États membres qu'ils les maintiennent et les promeuvent. Ces valeurs sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes plus précises pour les États membres».

Suivant cette ligne, l'avocate générale a observé que les valeurs se concrétisent «dans un certain nombre de principes plus concrets des traités, de la Charte et des dispositions du droit

---

<sup>50</sup> Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, JO n° L 261I du 07/10/2022, p. 1 ; Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz, JO n° L 206 du 08/08/2022, p. 1. En particulier, le considérant 14 confirme que le règlement en cause «reflète [...] le principe de solidarité énergétique, qui a récemment été confirmé par la Cour de justice en tant que principe fondamental du droit de l'Union» (CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c. Pologne*, aff. C-848/19 P, préc., point 41).

<sup>51</sup> Voir, parmi les autres, la Cour devra se prononcer sur la question interprétative proposée sur renvoi de la Cour constitutionnelle italienne (C-153/25, *Acea produzione e a.*).

<sup>52</sup> CJUE, 29 avril 2025, *Commission c. République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283.

<sup>53</sup> Concl., av. gén. T. Ćapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc.

<sup>54</sup> CJUE, 16 février 2022, *Hongrie/Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, point 232 ; CJUE, 16 février 2022, *Pologne/Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, EU :C:2022:98, point 264. Ce point a été repris dans des arrêts ultérieurs. Voir, par exemple, CJUE, 29 juillet 2024, *Valančius*, aff. C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653, point 47 ; 10 septembre 2024, *KS e.a. / Conseil e.a.*, aff. jtes C-29/22P et C-44/22 P, ECLI:EU:C:2024:725, point 68, et 19 novembre 2024, *Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*, aff. C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963, point 157.

dérivé de l'Union, qui sont le résultat du processus législatif et qui impliquent tous les États membres»<sup>55</sup>. Selon l'avocate générale «la concrétisation des valeurs est donc le résultat d'un dialogue sur la signification des valeurs, que ce soit au niveau du droit primaire ou du droit dérivé»<sup>56</sup>.

En l'espèce, l'avocate générale a d'abord estimé que les règles nationales litigieuses, introduites dans le but de protéger les mineurs, interdisant ou limitant l'accès aux contenus LGBTI, violent des dispositions concrètes de droit dérivé et de la Charte. Plus exactement, elle a considéré que ces dispositions confèrent «une signification plus concrète aux valeurs de l'article 2 TUE qui sont en cause dans la présente affaire: la dignité humaine, l'égalité et le respect des droits de l'homme». Par conséquent, selon l'avocate générale, «le contenu substantiel des valeurs en cause est déjà largement concrétisé»<sup>57</sup>. Sur cette base, l'avocate générale parvient à la conclusion que «le caractère général des valeurs énoncées à l'article 2 TUE ne fait pas obstacle à ce que l'article 2 TUE soit invoqué devant la Cour aux fins du contrôle juridictionnel d'une législation nationale dans le cadre d'une procédure en manquement»<sup>58</sup>.

Or, le raisonnement, proposé ici très brièvement, n'est pas toujours convaincant, surtout en ce qui concerne les points relatifs au rapport entre la violation de certains principes et droits, qui doit être établie à titre préliminaire, et la violation distincte de l'article 2 TUE.

Parmi d'autres aspects, les arguments proposés au soutien de la finalité d'une constatation indépendante de la violation de l'article 2 TUE montrent une faiblesse. En effet, l'avocate générale ne semble pas parvenir à la conclusion que la violation de plusieurs droits et valeurs donne lieu à une violation véritablement distincte des violations individuellement considérées. L'appréciation est plutôt un diagnostic, elle semble se limiter à regarder le risque d'autres violations<sup>59</sup>.

Enfin, le discours sur le dépassement des lignes rouges<sup>60</sup> et le critère de la négation totale des valeurs (en particulier l'égalité des personnes LGBTI)<sup>61</sup>, qui justifierait de sortir du schéma du simple dialogue constitutionnel<sup>62</sup>, apparaissent assez glissants.

Il faudra voir si la Cour suivra la voie proposée par l'avocate générale en réponse à une question soulevée au titre du sixième moyen, qui repose de plus, à titre liminaire, sur la constatation de toute une série d'autres violations concernant des valeurs, individuellement considérées, telles que celles d'égalité et de dignité humaine et de droits garantis par la Charte

---

<sup>55</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 106.

<sup>56</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 207.

<sup>57</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 213.

<sup>58</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 218.

<sup>59</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 261.

<sup>60</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 235.

<sup>61</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 257 ss.

<sup>62</sup> Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., points 259-260. Dans l'opinion de l'avocate générale, «la violation en cause dans la présente affaire diffère des exemples de dialogue constitutionnel donnés ci-dessus en ce qui concerne un aspect important. Dans ces exemples, ni l'issue différente de la mise en balance ni la manière différente d'interpréter le contenu des droits fondamentaux résultaient de la négation des valeurs en cause. En comparaison, dans la présente affaire, la réglementation hongroise en cause nie les valeurs consacrées à l'article 2 TUE».

aux articles 21, 11 et 7. La Cour pourrait choisir une solution plus prudente sans mettre en question le dialogue constitutionnel avec les États membres<sup>63</sup>.

### **3. Limites et critiques de l'interprétation évolutive: entre activisme judiciaire et équilibre institutionnel?**

Si, d'une part, de nombreux auteurs regardent d'une certaine manière positive l'interprétation évolutive<sup>64</sup>, la doctrine favorable insiste, en particulier, sur l'importance et la nécessité d'une certaine souplesse, les valeurs de l'Union étant des notions-cadres destinées à évoluer dans le temps. De même, dans cette perspective, cette dynamique traduit une véritable constitutionnalisation des valeurs<sup>65</sup>, essentielle à la cohésion du projet européen. Sur cette ligne, on arrive à parler d'une «Union of values», où la Cour de justice garantit une interprétation commune et vivante des principes fondateurs sachant qu'ils sont «communs aux États membres»<sup>66</sup>.

L'interprétation évolutive apparaît ainsi comme un vecteur d'intégration et d'adaptation du droit européen, assurant à la fois sa cohérence et sa modernité, pour faire face aux défis contemporains.

D'autre part, plusieurs auteurs émettent des critiques adressées contre l'interprétation évolutive et l'activisme judiciaire<sup>67</sup>. L'élargissement du rôle du juge de l'Union dans la définition du contenu des valeurs soulève un débat sur la légitimité démocratique de cette institution. Dans cette perspective, une telle évolution confère à la Cour un pouvoir quasi-constitutionnel, sans véritable contrôle politique. Cette critique rejoint celle plus accrue, selon laquelle la «plasticité» excessive des valeurs risque de substituer le juge au législateur, accentuant le déficit démocratique européen. En d'autres termes, l'activité de la Cour ne serait pas justifiée dans le cadre institutionnel. Elle ne serait pas respectueuse de l'équilibre institutionnel au niveau européen, ce qui serait censé provoquer des tensions avec les institutions politiques.

Or, les exemples présentés dans la première partie de l'exposé semblent contredire cette conclusion.

D'une part, par sa jurisprudence afférente aux articles 2 et 19 TUE, la Cour ne fait qu'assurer la mission qui lui est confiée par l'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, TUE,

---

<sup>63</sup> Dans le prolongement de ces affaires, une question similaire se pose dans une série d'affaires pendantes devant la chambre intermédiaire du Tribunal introduites par des établissements d'enseignement supérieur hongrois. Voir, l'affaire «prioritaire», *Debreceni Egyetem/Conseil*, aff. T-115/23.

<sup>64</sup> J. P. JACQUE, *Regards sur l'Europe. Le droit au service d'une vision réaliste de l'intégration*, Bruxelles, 2024.

<sup>65</sup> J. BAST, A. VON BOGDANDY, *The Constitutional Core of the Union: on the CJEU's New, Principled Constitutionalism*, *Common Market Law Review*, 2024, p. 1471, spéc., p. 1491.

<sup>66</sup> K. LENAERTS, *The European Union as a rule-based legal order: current challenges and future prospects*, *Il diritto dell'Unione europea*, 2, 2025; IDEM, *Member States' National Identity, Primacy of European Union Law, Rule of Law And Independence of National Judges, Italian Constitutional Court and Court of Justice of the European Union*, Study meeting, [https://www.cortecostituzionale.it/file-contenuti/convegni/5\\_sett\\_2022/Giornata-Studio-Lenaerts.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/file-contenuti/convegni/5_sett_2022/Giornata-Studio-Lenaerts.pdf).

<sup>67</sup> Pour se limiter aux critiques plus aigües, H. RASMUSSEN, *On law and policy at the European Court of Justice*, Leiden, 1986; B. DE WITTE; E. MUIR, M. DAWSON, *Judicial activism at the European Court of Justice*, Cheltenham, 2013. En juxtaposition à la lecture de Von Bogdandy (note 65), M. VAN DEN BRINK, *Constitutionalism without principle: Article 2 TEU and the doctrinal construction of EU values*, *European Law Open*, 2026, p. 1 et suiv.

selon lequel elle est chargée d'assurer le respect du droit «dans l'interprétation [...] des traités». Dans cette optique, lorsqu'elle précise le contenu des valeurs, la Cour a toujours un appui textuel et n'opère pas «*sine texto*».

D'autre part, à titre d'exemple, il a déjà été évoqué que, à l'époque des premières conclusions sur l'État de droit, en 2014, le Conseil n'était pas disposé à donner une définition de l'État de droit ou à entériner la définition proposée par la Commission dans la Communication de 2014. Ce n'est qu'après et grâce à la riche jurisprudence de la Cour de justice, développée à partir de 2018, que le législateur (et surtout le Conseil) a accepté d'identifier une notion d'État de droit dans le règlement conditionnalité.

De plus, il faut tenir compte du fait que le législateur a généralement accepté la jurisprudence «évolutive» de la Cour. En effet, le législateur européen et les maîtres des traités n'ont jamais nié (ou «contredit») la contribution apportée par la Cour de justice<sup>68</sup>.

Enfin, il faudrait considérer que les institutions politiques se sont «toujours» retrouvées alliées dans la défense de l'État de droit et dans la demande d'une plus grande protection de cette valeur adressée à la Cour de justice. À cet égard, il suffit de noter que non seulement dans les affaires sur le règlement conditionnalité, les trois institutions étaient sur la même ligne, mais aussi dans la dernière affaire hongroise (la procédure d'infraction sur les valeurs), le Parlement européen est intervenu au soutien de la Commission. Alors, il ne semble pas possible d'affirmer que dans ce contexte l'équilibre institutionnel est remis en cause.

En ce qui concerne la nature quasi constitutionnelle de l'activité de la Cour, d'une part, celle-ci correspond à la réalité et même à l'aspiration de la Cour qui l'a déclarée à plusieurs reprises<sup>69</sup>. D'autre part, et néanmoins, compte tenu de l'équilibre institutionnel qui vient d'être décrit, l'exercice de ce rôle ne semble pas se heurter au centre politique.

### **3.1. Les tensions entre autonomie constitutionnelle européenne et diversité nationale: les tensions avec les États membres et avec les juges suprêmes et le respect du principe de compétences d'attributions.**

L'interprétation évolutive des valeurs, si elle favorise l'unité, semble pouvoir menacer le pluralisme des traditions nationales. En ce sens, en imposant une lecture commune de la démocratie, de l'État de droit ou de la dignité humaine, le juge de l'Union risquerait de standardiser des valeurs historiquement et culturellement nuancées.

Il s'agit de questions anodines, qui reviennent à plusieurs reprises dans les échanges intergouvernementaux.

---

<sup>68</sup> Toute autre question est celle de la possibilité pour le législateur de revenir sur les choix politiques et de modifier la réglementation sans pour autant remettre en question le respect des droits fondamentaux et des valeurs reconnues.

<sup>69</sup> Cet objectif se retrouve également à la base de la réforme sur le transfert de compétences préjudicielles au Tribunal. Parmi les contributions à ce sujet, T. HILPOLD, *The 2024 Reform of the EU Judicial System and the Transformation of the Court of Justice into a Constitutional Court*, *European Papers*, 2025, p. 837, spéc. p. 842; M.F. ORZAN, *Un'ulteriore applicazione della "legge di Hooke"? Riflessioni a margine dell'entrata in vigore della recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, p. 74ss; C. TOVO, *Le nuove regole processuali in materia pregiudiziale e le loro implicazioni istituzionali per la Corte di giustizia: verso un'ulteriore costituzionalizzazione?*, B NASCIBENE, G GRECO (dir.), *La riforma dello Statuto della Corte di giustizia*, *Eurojus*, 2025.

À cet égard, il convient de rappeler, entre autres, que les États membres ont essayé de limiter l'approche « évolutive-intégrationniste » de la Cour, dans l'accord pour le Royaume Uni adopté en 2016 pour répondre aux préoccupations exprimées par David Cameron dans sa lettre du 10 novembre 2015.

En effet, cette décision intergouvernementale<sup>70</sup> vise à réduire l'utilisation dans un sens «intégrationniste» de la clause «vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». Sous la section intitulée «Souveraineté», les États membres ont ainsi convenu que «les références dans les traités et leurs préambules au processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ne constituent pas une base légale pour étendre la portée des dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union. Elles ne sauraient non plus être utilisées à l'appui d'une interprétation large des compétences de l'Union ou des pouvoirs de ses institutions tels qu'ils sont fixés dans les traités. (...)».

L'accord de 2016 n'est jamais entré en vigueur, en raison du résultat positif du référendum sur le Brexit. Néanmoins, il garde la valeur d'exprimer une préoccupation partagée par tous les États membres à l'époque.

Pour revenir à la saga sur l'État de droit, certains États, comme la Pologne ou la Hongrie, ont contesté systématiquement l'activisme de toute institution européenne dans ce domaine, au nom de leur identité constitutionnelle nationale (article 4, paragraphe 2 TUE).

Déjà, en 2016, avant le déclenchement de la procédure de l'article 7, quand la Commission a activé le mécanisme proposé dans sa communication de 2014<sup>71</sup>, la Pologne a essayé de convaincre les autres États qu'il s'agissait d'une réforme neutre, commune à d'autres États et qui reflétait sa tradition. Après le déclenchement de la procédure de l'article 7 TUE, pendant tous les débats au sein du Conseil, toujours sous la rubrique «state of play», cette thèse a été constamment soutenue.

En ce qui concerne les tensions au niveau juridictionnel, sans doute, certains arrêts de la Cour, qui ont constaté des manquements d'un État membre au principe de l'État de droit conjointement avec le droit à une protection juridictionnelle effective, au titre de l'article 260 TFUE, ont suscité la résistance de l'État membre concerné à accepter le résultat et à en tirer pleinement les conséquences.

Parmi les autres, un exemple en particulier concernant la création au sein de la Cour suprême polonaise de la nouvelle chambre disciplinaire en Pologne aide à comprendre la complexité des relations.

Plus en détail, dans ce contexte, la Cour a été saisie d'un recours en manquement tendant à faire constater le manquement de cet État à l'article 19 TUE et, à travers cette disposition, au principe de l'État de droit. Par acte séparé, la Commission a aussi introduit une demande de mesures provisoires, au titre de l'article 279 TFUE, aux fins d'obtenir la suspension des dispositions nationales qui confient à la chambre disciplinaire en question le jugement des affaires disciplinaires des juges de la Cour suprême ainsi que des juridictions ordinaires.

---

<sup>70</sup> Voir, Décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, adoptée les 18 et 19 février 2016, (Annex I aux Conclusions du Conseil européen du 19 février 2016, EUCO 1/16).

<sup>71</sup> Voir supra note 17.

La Commission soutenait, notamment, que la chambre disciplinaire de la Cour suprême ne satisfaisait pas aux garanties d'indépendance issues de l'article 19 TUE pour deux raisons principales. En premier lieu, cette chambre devait être composée uniquement de nouveaux juges, la possibilité d'une mutation des juges déjà en fonction étant exclue. En second lieu, les juges étaient nommés à ladite chambre sur proposition de la KRS, à savoir du Conseil national de la magistrature, qui suscitait également des doutes quant à son indépendance.

Par une ordonnance du 8 avril 2020<sup>72</sup>, la Cour, tout d'abord, a fait droit à la demande de mesures provisoires déposée par la Commission et a ordonné à la Pologne, entre autres, de suspendre les dispositions nationales qui habilitaient la chambre disciplinaire à statuer sur les affaires disciplinaires des juges.

Or, saisie de la chambre disciplinaire, la Cour constitutionnelle polonaise a considéré, par une décision du 14 juillet 2021<sup>73</sup>, que l'obligation de la Pologne d'exécuter des mesures provisoires ordonnées par la Cour était contraire à la Constitution. En effet, selon le juge constitutionnel polonais, ces mesures portent sur la forme du système et le fonctionnement des organes constitutionnels polonais. En les ordonnant, la Cour de justice a donc agi *ultra vires*<sup>74</sup>.

Le lendemain du prononcé de cet arrêt, à savoir le 15 juillet 2021, la Cour a prononcé l'arrêt définitif sur cette affaire, *Commission c. Pologne (Régime disciplinaire des juges)*<sup>75</sup>, dans lequel elle constate le manquement de cet État membre à l'article 19 TUE en raison, entre autres, du manque d'indépendance de la chambre disciplinaire.

Successivement, en raison de la décision de la Cour constitutionnelle polonaise du 14 juillet 2021, suivie par l'arrêt du 7 octobre 2021<sup>76</sup>, la Commission a introduit un autre recours en manquement contre la Pologne, qui a été récemment accueilli par la Cour<sup>77</sup>.

Or, cet exemple permet de remarquer la résistance qu'a manifestée l'État membre concerné à tirer pleinement les conséquences des mesures provisoires ordonnées par la Cour, allant même jusqu'à qualifier l'ordonnance de la Cour comme étant rendue *ultra vires*.

Au-delà des affaires polonaises, la décision de la Cour constitutionnelle roumaine au sujet de la section spécialisée du ministère public offre un autre exemple de résistance des juges constitutionnels nationaux à l'égard des décisions de la Cour rendues sur renvoi préjudiciel en matière d'État de droit<sup>78</sup>.

En particulier, dans l'arrêt du 18 mai 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*<sup>79</sup>, le juge de l'Union a considéré que les dispositions relatives à la création d'une section du ministère public chargée des enquêtes sur les infractions commises au sein du système judiciaire (la «SIJ») relèvent du champ d'application de la décision 2006/98 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie

---

<sup>72</sup> CJUE, ord. gr.ch., 8 avril 2020, *Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges)*, aff. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

<sup>73</sup> P 7/20.

<sup>74</sup> A. MIASIK et K. KOWALIK-BANCZYK, *Une exécution à la carte des arrêts préjudiciels sur l'indépendance des juges en Pologne*, *RAE*. 2023/1, p. 81 et not. p.89.

<sup>75</sup> CJUE, gr.ch., 15 juillet 2021, *Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges)*, aff. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:366.

<sup>76</sup> K 3/21.

<sup>77</sup> CJUE, 18 décembre 2025, *Commission/Pologne*, aff. C-448/23 ECLI:EU:C:2025:975.

<sup>78</sup> Voir à ce sujet, H. DUMBRAVA, *The effects of Constitutional Court Judgments in the context of EU integration: the case of Romania as an EU Member State*, *ERA Forum* 25,2024, p. 61 et suiv.

<sup>79</sup> CJUE, 18 mai 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, aff. C-83/19, ECLI:EU:C:2021:393.

en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption<sup>80</sup>. De ce fait, ces dispositions doivent respecter les articles 2 et 19 TUE. Or, ces articles s'opposent à la création d'un organe, tel que la SIIJ, dès lors que cette création n'est pas justifiée par la bonne administration de la justice et qu'elle n'est pas assortie des garanties permettant d'écartier tout risque de contrôle politique des juges et des procureurs. Il s'ensuit que, en vertu du principe de primauté, les juridictions nationales doivent laisser inappliquées les dispositions en vertu desquelles la SIIJ a été établie.

En réponse, par une décision du 8 juin 2021<sup>81</sup>, la Cour constitutionnelle roumaine a relevé, en substance, que la création de la SIIJ avait été déjà jugée conforme à la Constitution et notamment aux exigences issues de l'État de droit et de l'accès à la justice. Elle a même considéré que, dans son arrêt précité, le juge de l'Union avait agi *ultra vires* en ce qu'il avait obligé les juridictions roumaines ordinaires à écarter des dispositions nationales qui avaient été déjà jugées conformes à la Constitution, en raison de leur contrariété avec le droit de l'Union et, notamment, avec la décision 2006/98.

Ces exemples suffisent à montrer les tensions avec les États récalcitrants, sans pour autant démontrer l'existence d'une véritable menace provoquée par la Cour et qui serait avertie par des États membres autres que ceux concernés par les affaires de la Cour.

Une confirmation se trouve dans la massive présence des États membres aux côtés des institutions contre les États récalcitrants dans les affaires «État de droit». Parmi les exemples, dans les affaires «conditionnalité», 10 États membres sont intervenus au soutien de la validité du règlement (Pologne et Hongrie se sont soutenus réciproquement dans les deux affaires). Dans la dernière affaire Commission/Hongrie «valeurs», encore pendante, 16 États membres sont intervenus au soutien de la Commission contre la Hongrie. Il s'agit d'un nombre important d'États membres, qui correspond en substance au nombre des États qui a soutenu la procédure au titre de l'article 7 TUE mais qui n'était pas suffisant pour aboutir à la majorité requise par l'article 7, paragraphe 1 TUE. En revanche, aucun État n'est intervenu au soutien de la Hongrie.

À ce sujet, on pourrait mentionner d'autres situations qui témoignent des tensions quand les arrêts de la Cour touchent aux principes considérés comme fondamentaux et propres à l'ordre national mais qui, à la fois, expriment la volonté d'éviter des fractures et d'établir (ou rétablir) la confiance réciproque dans un rapport de coopération<sup>82</sup>.

Bien sûr la coopération suppose une volonté de dialogue et toutes les parties en cause doivent être animées par les mêmes finalités de coopération et de composition. Sur cet aspect, la Cour insiste beaucoup sur l'importance de préserver l'Union des valeurs, établie entre les États membre sur la base de valeurs qui sont communes. Dans cet esprit, le juge de l'Union

---

<sup>80</sup> Décision 2006/928/CE de la Commission, du 13 décembre 2006, établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56).

<sup>81</sup> 390/2021.

<sup>82</sup> Voir, parmi les exemples, au-delà des valeurs, la saga Taricco, concernant l'Italie, CJUE, gr-ch., 8 septembre 2015, Taricco, aff. C-105/14 ; suivie par le renvoi de la Cour constitutionnelle italienne, ordonnance 26 janvier 2017 n. 24 ; CJUE, 5 décembre 2017, M.A.S et M.B, aff. C- 42/17. Successivement, Cour constitutionnelle, arrêt, 10 avril 2018 n. 115.

encourage les occasions de rencontre et de coopération avec les juges suprêmes<sup>83</sup>, ce qui devrait aider à mettre en exergue la vision de la Cour comme une «cour commune aux États membres», en juxtaposition avec sa qualification comme cour supranationale.

#### 4. Quelques remarques conclusives.

L'interprétation évolutive des valeurs de l'Union européenne illustre à la fois sa force et les difficultés auxquelles le projet européen s'expose.

Force est de constater qu'elle permet d'assurer la continuité et l'actualité des principes fondateurs de l'Union dans un monde en pleine mutation et, aujourd'hui, avec l'ère numérique, dans une transformation très rapide. L'interprétation évolutive témoigne de la maturité constitutionnelle de l'Union, celle d'un ordre juridique vivant, capable de faire évoluer ses valeurs dans une dimension autonome et sans renier la diversité.

Néanmoins les difficultés sont évidentes, car l'interprétation évolutive repose sur une dynamique essentiellement jurisprudentielle qui doit être «acceptée» par les institutions européennes et par les États membres.

Certes, il ne faut pas oublier que l'Union est une communauté des valeurs autant que de droit. Ces notions font appel à la sécurité juridique, qui reste un principe fondamental de l'ordre juridique européen.

Si, d'une part, l'activisme semble se développer dans le cadre d'un processus perméable complexe auquel les institutions politiques participent tout en gardant l'équilibre, d'autre part, il est propre à susciter des tensions avec les États membres (surtout avec les juges suprêmes).

Sans doute, des questions délicates, de plus en plus, s'imposent. Les valeurs évoluent dans leur portée. Comme déjà évoqué, la question d'aujourd'hui concerne plutôt le contenu que l'identification des valeurs. L'enjeu est donc de maintenir les valeurs comme socle commun évolutif, sans les faire percevoir comme outil d'harmonisation.

À cet égard, la compréhension des traditions constitutionnelles<sup>84</sup> des États membres s'avère cruciale. La solution réside alors dans la recherche d'un équilibre entre autonomie constitutionnelle de l'Union et le partage du respect de l'identité constitutionnelle nationale. Les valeurs doivent continuer à évoluer pour rester pertinentes, mais dans un cadre respectueux du pluralisme constitutionnel<sup>85</sup> et d'un dialogue constructif.

---

<sup>83</sup> Voir, parmi les outils de coopération, en complément à la procédure préjudicielle, le «Réseau judiciaire de l'Union européenne (RJUE)», un canal de communication et de collaboration, créé le 2017, avec le but d'assurer un dialogue informel constant entre les plus hautes juridictions d'Europe.

<sup>84</sup> Dans cet esprit, la Cour fait recours à la méthode comparative ou à une analyse comparative. Sur la méthode, M. GRAZIADEI, *La Corte di giustizia e il significato del "precedente": spunti di una comparazione*, G. LATTANZI, M. MAUGERI, G. GRASSO, L. CALCAGNO, A. CIRIELLO (dir.), *Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 307.

<sup>85</sup> K. LENAERTS, J.A. GUTIERREZ-FONS, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020, spec. p. 168 «ainsi, nous estimons qu'une théorie d'interprétation qui reflète les postulats du pluralisme constitutionnel est la mieux adaptée aux caractéristiques de l'ordre juridique de l'Union. Le pluralisme constitutionnel constitue une clé de lecture des relations entre le droit de l'Union et les ordres juridiques par rapport auxquelles ce droit se situe [...] Selon la théorie du pluralisme constitutionnel, la Cour interprète le droit de l'Union d'une façon qui engage un dialogue constructif entre les différentes juridictions, établissant un «espace constitutionnel commun» où les idées circulent librement, un tel dialogue respectant la ligne de partage entre le politique et le judiciaire». Sur la construction d'un «Espace constitutionnel européen». G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel dialogo tra Corte di giustizia e Corti*

La méthode appelle à une vigilance constante, au respect des principes de compétence d'attribution<sup>86</sup> et de la coopération loyale afin que la construction d'une communauté de valeurs reste fidèle à l'esprit de pluralisme et de démocratie qui la fonde, en garantissant la confiance réciproque entre les États membres et vis-à-vis des institutions européennes.

---

*costituzionali, Quaderni costituzionali*, 2024, p. 795; S. SCIARRA, *Corti a confronto. Giudici europei e giudici nazionali per una sovranità condivisa*, Bologna, 2025.

<sup>86</sup> Dans ses arrêts relatifs à la conditionnalité, la Cour a souligné que «l'Union doit être en mesure de défendre les valeurs de l'Union dans les limites de ses attributions prévues par les traités» (CJUE, AP, 16 février 2022, *Hongrie/Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, préc., point 233 ; CJUE, AP, 16 février 2022, *Pologne/Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, préc., point 145). Voir, aussi, Concl., av. gén. T. Čapeta, dans l'affaire CJUE, AP, *Commission/Hongrie*, aff. C-769/22, préc., point 216).