

# LE SEMESTRE EUROPÉEN SAUVERA-T-IL L'ÉTAT DE DROIT?

---

Louise FROMONT

*Docteure en droit, chargée de recherches au FNRS belge et chargée d'enseignement à l'Université libre de Bruxelles, Belgique*

Arnaud VAN WAEYENBERGE

*Professeur HEC Paris/Université Libre de Bruxelles et président du Centre Perelman (ULB) Belgique*

**Résumé:** En raison de l'insuffisance de l'Article 7 TUE et de la voie judiciaire pour enrayer le recul de l'État de droit au sein de plusieurs États membre de l'Union européenne, la Commission européenne développe, depuis plusieurs années, une nouvelle stratégie qui repose sur la création de nouveaux instruments d'action publique de type techno-managérial. La présente contribution tend à analyser, au moyen d'une approche pragmatique du droit couplée à une approche par les instruments, l'un de ces outils techno-managériaux: le Semestre européen. Cette analyse entend démontrer la place de plus en plus centrale qu'occupe le Semestre afin de lutter contre les violations de l'État de droit mais également identifier les conséquences qu'emporte l'utilisation de cet instrument pour l'ordre juridique européen.

**Mots-clefs:** État de droit – Semestre européen – Pragmatisme – Valeurs – Crise

**Abstract:** *Due to the inadequacy of Article 7 TEU and of the case-law of the CJEU to counter the decline of the rule of law in several EU Member States, the European Commission has been developing a new strategy for several years. This strategy is based on the creation of new techno-managerial instruments. This contribution aims to analyse one of these tools, the European Semester, by means of a pragmatic approach to law coupled with an approach based on instruments. This analysis aims to demonstrate the increasingly central role of the Semester in the fight against violations of the rule of law, but also to identify the consequences of the use of this instrument for the European legal order.*

**Keywords:** *Rule of Law – European Semester – Pragmatism – Values – Crisis*



L'Europe est aujourd'hui confrontée à une « crise des valeurs »<sup>1</sup>. Cette dernière se caractérise par une détérioration systémique dans certains États membres des valeurs fondatrices de l'Union européenne consacrées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (ci-après « TUE »), telles que la démocratie, le principe d'égalité, l'État de droit et les droits fondamentaux. Plusieurs États membres connaissent, en effet, un recul de l'État de droit, en particulier la Pologne et la Hongrie<sup>2</sup>, au point de donner progressivement naissance à des autocraties électorales<sup>3</sup> qui cherchent à saper les limites imposées à l'exercice du pouvoir exécutif. Cette crise de l'État de droit engendre, au niveau de l'Union, une véritable crise identitaire, étant donné qu'elle ébranle la dimension axiologique de la construction européenne, selon laquelle les États membres partageraient un idéal et une destinée en commun<sup>4</sup>.

Afin d'enrayer la détérioration des valeurs européennes, l'Union européenne a été confrontée au manque d'outils mis en place par les traités européens afin de s'assurer qu'un État membre de l'Union respecte bien ses valeurs fondatrices. En effet, le droit primaire de l'Union ne prévoit qu'un outil politique, l'article 7 TUE, et des outils juridictionnels. Or, pour des raisons à la fois politiques et juridiques, ces outils se sont révélés inefficaces<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> M. WAELBROECK et P. OLIVER, « La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire? », *Cahiers de droit européen*, 2017, p. 307 et s.

<sup>2</sup> L. PECH et K.-L. SCHEPPELE, « Illeberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, vol. 19, p. 3 à 47.

<sup>3</sup> Ce terme a notamment été utilisé par le Parlement européen à l'égard de la Hongrie: Résolution du Parlement européen du 15 septembre 2022 sur la proposition de décision du Conseil constatant, conformément l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, *P9\_TA(2022)0324*, point 2.

<sup>4</sup> C. RIZCALLAH, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne: un principe essentiel à l'épreuve d'une crise des valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 2020.

<sup>5</sup> Voir parmi une abondante littérature, sur les outils politiques: C. CLOSA et D. KOCHENOV (éd.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; A. JAKAB et D. KOCHENOV (éd.), *The enforcement of EU law and values: ensuring Member States' compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017; T. KONSTADINIDES, *The Rule of Law in the European Union – The internal dimension*, Oxford, Hart Publishing, 2017; W. SCHROEDER (éd.), *Strengthening the Rule of Law in Europe – from common concept to mechanisms of implementation*, Londres, Bloomsbury / Hart, 2016; A. VON BOGDANDY et M. IOANNIDIS, « Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What Has Been Done, What Can Be Done », *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 à 96. V. sur le recours à la voie juridictionnelle: P. BOGDANOWICZ et M. SCHMIDT, « The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU », *Common Market Law Review*, 2018, p. 1061 à 1100; D. KOCHENOV, « Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make it a Viable Rule of Law Enforcement Tool », *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2015, p. 153 à 174; K. L. SCHEPPELE, « Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions », in C. CLOSA et D. KOCHENOV (éd.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 105 à 132.

D'un côté, l'article 7 TUE introduit deux procédures destinées à protéger les valeurs européennes<sup>6</sup>. Une première procédure préventive permet au Conseil, à la majorité des 4/5<sup>e</sup>, de constater « un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 [TUE] ». La seconde, cette fois-ci corrective, permet au Conseil européen, à l'unanimité, de constater l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs européennes par un État membre et ouvre la possibilité pour le Conseil, à la majorité qualifiée, de prononcer la suspension de certains droits découlant de l'appartenance à l'Union de cet État membre. Si une procédure préventive a été enclenchée à l'encontre de la Pologne<sup>7</sup> en 2017 et de la Hongrie<sup>8</sup> en 2018, le dossier est toujours en suspens au Conseil en raison de la difficulté à atteindre la majorité requise par le TUE.

D'un autre côté, les traités européens offrent différentes voies juridictionnelles, en particulier le recours en manquement et le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »)<sup>9</sup>. Bien que ces voies judiciaires ne soient pas des outils spécifiques pour traiter des violations des valeurs de l'Union, la CJUE s'est récemment montrée inventive<sup>10</sup> et a exercé un contrôle sur les réformes introduites par les gouvernements polonais et hongrois quant à leur compatibilité avec le respect de l'État de droit. Dans ce cadre, ces deux États membres ont été condamnés à de multiples reprises<sup>11</sup> mais n'ont pas toujours donné suite à ces condamnations.

En raison de l'insuffisance de ces deux dispositifs pour enrayer le recul de l'État de droit au sein de plusieurs pays européens, la Commission européenne développe, depuis plusieurs années, une nouvelle stratégie<sup>12</sup>. Outre la création

<sup>6</sup> Pour une analyse complète de cet article, v. D. KOCHENOV, « Article 7: un commentaire de la fameuse disposition “morte” », *Revue des affaires européennes*, 2019, p. 33 à 50.

<sup>7</sup> Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, *COM(2017) 835 final*, Bruxelles, 20 décembre 2017.

<sup>8</sup> Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131[INL]), *P8\_TA-PROV(2018)0340*.

<sup>9</sup> V. RÉVEILLÈRE, « L'État de droit: le concept au travail en droit de l'Union européenne », *Revue des Affaires Européennes*, 2019, p. 17 à 31; L. BADET, « À propos de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne, pierre angulaire de l'action de l'Union européenne pour la sauvegarde de l'État de droit », *Cahiers de droit européen*, 2020, p. 57 et s.

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour de justice du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*, C-64/16, EU:C:2018:117.

<sup>11</sup> Voir notamment arrêts de la Cour de justice du 25 juillet 2018, *LM*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 ; du 26 mars 2020, *Miasto Łowicz* (Régime disciplinaire concernant les magistrats), C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234 ; du 2 mars 2021, *A.B.*, C-824/18, EU:C:2021:153 ; du 20 avril 2021, *WY*, C-896/19, EU:C:2021:311 ; du 6 octobre 2021, *W.Ż.*, C-487/19, EU:C:2021:798 ; du 16 novembre 2021, *WB et a.*, C-748/19 à C-754/19, EU:C:2021:931 ; du 22 février 2022, *RS*, C-430/21, EU:C:2022:99 ; du 22 mars 2022, *M.F.*, C-508/19, EU:C:2022:201.

<sup>12</sup> L. FROMONT et A. VAN WAEBENBERGE, « Trading rule of law for recovery? The new EU strategy in the post-Covid era », *European Law Journal*, 2022, p. 1 à 16.

de nouveaux instruments, tels que le Cadre et le Rapport pour l'État de droit, l'Union s'appuie désormais sur des outils qui n'ont pas pour objet la protection de l'État de droit mais qui permettent indirectement d'en garantir certains aspects. La présente contribution tend à analyser l'un de ces outils techno-managériaux : le Semestre européen. À cette fin, une approche pragmatique du droit couplée à une approche par les instruments sera utilisée.

Le pragmatisme fait référence à une « philosophie de l'action, orientée vers l'innovation, qui cherche aujourd'hui, dans le domaine juridique, à développer des solutions pratiques aux questions et problèmes concrets posés par la régulation et le respect des droits dans des environnements post-nationaux »<sup>13</sup>. Cette méthodologie semble adéquate pour appréhender et comprendre le sens précis donné à l'État de droit dans le cadre de cette nouvelle stratégie. En effet, elle permet d'étudier l'État de droit du point de vue de son application à une situation concrète, où il prend son sens et produit ses effets. D'un point de vue pragmatique, la valeur d'une norme ne dépend pas tant de son origine ou de son auteur, mais plutôt de l'importance des effets régulateurs qu'elle produit. En d'autres termes, le droit est son application<sup>14</sup>.

L'approche par les instruments part, quant à elle, de l'instrument d'action publique et en fait sa principale variable d'analyse. Cette approche fait référence à « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix »<sup>15</sup>.

Forts de ces méthodes, nous démontrerons que le recours au Semestre européen en matière d'État de droit met à mal la distinction fait/droit au point de les confondre et qu'elle emporte une série de conséquences inquiétantes pour le système constitutionnel européen. À cette fin, nous analyserons, dans un premier temps, l'origine, le rôle, les caractéristiques du Semestre européen et la manière dont celui-ci est utilisé dans le cadre de la crise de l'État de droit (I). Dans un second temps, nous analyserons les conséquences de son application sur une série de principes essentiels de l'ordre juridique européen (II).

<sup>13</sup> B. FRYDMAN, « Le droit global selon l'École de Bruxelles : l'évolution d'une idée centenaire », *Centre Perelman Working Paper*, 2014. Voir également R. SUMMERS, « Pragmatic Instrumentalism in Twentieth Century American Legal Thought – A Synthesis and Critique of Our Dominant General Theory About Law and Its Use », *Cornell Law Review*, 1980-1981, p. 861 à 948.

<sup>14</sup> J. DEWEY, *My philosophy of law. Credos of Sixteen American Scholars*, Julius Rosenthal Law Foundation, Boston Law Books, 1941, p. 73 à 85 ; L. ISRAEL et J. GROSDIDIER, « John Dewey et l'expérience du droit. La philosophie juridique à l'épreuve du pragmatisme », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 2014, p. 27 et s.

<sup>15</sup> P. LASCOUMES et P. LEGALÈS, « L'action publique saisie par ses instrument », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 12.

## I. Le Semestre européen comme outil de la lutte pour le respect de l'État de droit<sup>16</sup>

Le Semestre européen, créé en 2010, est un cycle (non contraignant) de coordination des politiques économiques, budgétaires et sociales au sein de l'Union<sup>17</sup>. Il s'inscrit dans le cadre de la gouvernance économique de l'Union européenne et a évolué en intégrant d'autres domaines d'action pertinents dans le processus, notamment les questions environnementales. Le point culminant du Semestre européen est l'adoption par le Conseil, sur recommandation de la Commission, de recommandations spécifiques par pays (ci-après « RSP ») dont les États membres doivent ensuite tenir compte dans l'élaboration de leurs politiques nationales. Si le Semestre joue depuis sa création un rôle dans la promotion de l'État de droit, ce rôle s'est récemment accentué en raison de la mise en place du plan de relance européen à la suite de la pandémie de la Covid-19, *Next Generation EU*.

Depuis l'origine, le Semestre européen intègre des dimensions liées à l'État de droit. Dans sa communication intitulée « Poursuivre le renforcement de l'État de droit au sein de l'Union »<sup>18</sup>, la Commission avait ainsi présenté le Semestre européen comme « un important cadre d'alerte précoce et de prévention » pour « traiter les problèmes d'État de droit dans les États membres avant qu'il ne soit nécessaire de recourir à l'article 7 »<sup>19</sup>. Instrument économique et budgétaire, le Semestre européen se concentre dès lors sur les dimensions de l'État de droit qui sont susceptibles d'exercer une influence sur l'environnement des entreprises. Sont particulièrement concernées les problématiques liées à la justice et à la lutte contre la corruption, la fraude et les conflits d'intérêts. Ainsi que l'expliquait la Commission en mai 2022,

« la poursuite des efforts visant à renforcer l'État de droit, en particulier des systèmes judiciaires indépendants, efficaces et de qualité et des cadres anticorruption performants, est essentielle pour garantir la solidité de la résilience institutionnelle des États membres et un environnement favorable aux entreprises »<sup>20</sup>.

Par exemple, en 2019, l'une des recommandations spécifiques adressées à la Hongrie portait sur la nécessité de renforcer son cadre de lutte contre la corrup-

<sup>16</sup> Ce sous-chapitre se base essentiellement sur L. FROMONT et A. VAN WAHEYENBERGE, « Trading Rule of Law for Recovery? The new EU strategy in the post-Covid era », *op. cit.*, p. 1 à 16.

<sup>17</sup> Section 1 *bis* du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011, *J.O. L 306* du 23 novembre 2011, p. 12.

<sup>18</sup> Communication de la Commission, « Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union. État des lieux et prochaines étapes envisageables », *COM(2019) 163 final*, Bruxelles, 3 avril 2019.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>20</sup> Communication de la Commission, « Semestre européen 2022 – paquet de printemps », *COM(2022) 600 final*, Bruxelles, 23 mai 2022, p. 8.

tion, « notamment en améliorant les efforts de poursuite et l'accès aux informations publiques, et de renforcer l'indépendance judiciaire »<sup>21</sup>.

À la suite de la pandémie de la Covid-19, l'importance du Semestre européen s'est encore accentuée. La raison tient au fait que le principal instrument de mise en œuvre du plan de relance, la Facilité pour la reprise et la résilience (ci-après « FRR »), est, à plusieurs égards, intimement lié au Semestre européen.

Premièrement, la FRR vise à apporter un soutien financier aux réformes et aux investissements entrepris par les États membres afin de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale<sup>22</sup>. Toutefois, la FRR contient une conditionnalité macroéconomique : pour pouvoir bénéficier de ses financements, les États membres doivent se conformer aux recommandations spécifiques qui leur ont été adressées dans le cadre du Semestre européen. Concrètement, les États membres ont dû présenter un « plan national pour la reprise et la résilience » expliquant en détail leur programme de réformes et d'investissements. Ces plans devaient être « cohérents avec les défis et priorités par pays recensés dans le cadre du Semestre européen »<sup>23</sup>, en particulier avec les recommandations émises au cours des cycles de 2019 et de 2020<sup>24</sup>. Les plans nationaux ont ensuite été évalués par la Commission européenne, avant d'être approuvés par une décision d'exécution du Conseil. Lors de cette évaluation, la Commission vérifie que les plans contribuent « à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes »<sup>25</sup>. Ce critère devrait « obtenir le score le plus élevé »<sup>26</sup>.

Deuxièmement, les États membres sont tenus responsables des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces plans dans le cadre du Semestre européen. Ce suivi s'effectue principalement à travers l'obligation imposée aux États membres de rapporter leurs progrès deux fois par an et à travers l'établissement d'indicateurs communs<sup>27</sup>. Ces indicateurs, au nombre de quatorze, ont été intégrés dans un tableau de bord pour la reprise et la résilience<sup>28</sup>. Aucun d'entre eux n'est relatif

<sup>21</sup> Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme 2019 de la Hongrie et rendant un avis du Conseil sur le programme de convergence 2019 de la Hongrie, *J.O. C* 301 du 5 septembre 2019, p. 101, recommandation 4.

<sup>22</sup> Article 4, § 1<sup>er</sup>, Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *J.O. L* 57 du 18 février 2021, p. 17.

<sup>23</sup> *Ibid.*, considérant n° 32 et article 17, § 3.

<sup>24</sup> Communication de la Commission, « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable », *COM(2020) 575 final*, Bruxelles, 17 septembre 2020, p. 5.

<sup>25</sup> Article 19, § 3, b, Règlement (UE) 2021/241, *op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, considérant n° 42.

<sup>27</sup> *Ibid.*, articles 27 et 29, § 4.

<sup>28</sup> *Ibid.*, article 30. Voir également règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission du 28 septembre 2021 complétant le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour la reprise et la résilience en vue de définir les indicateurs communs et les éléments détaillés du tableau de bord pour la reprise et la résilience, *JO L* 429 du 1<sup>er</sup> décembre 2021, p. 83.

à l'État de droit, en particulier à l'indépendance de la justice et à la lutte contre la fraude et la corruption. Toutefois, cette circonstance n'implique pas une absence de suivi en la matière. En effet, d'autres indicateurs présents dans le Semestre européen couvrent déjà ces domaines, tels que le tableau de bord pour la justice de l'Union, ou d'autres mécanismes, tels que le rapport pour l'État de droit, permettent un suivi annuel de la situation en termes d'État de droit au sein des États membres. Comme l'a expliqué la Commission, « les évaluations fournies dans le rapport annuel constitueraient un point de référence pour le semestre européen, le tableau de bord de la justice de l'UE et Next Generation EU »<sup>29</sup>. La libération des fonds de la FRR n'intervient que si la Commission estime que les objectifs d'un plan pour la reprise et la résilience ont été atteints « de manière satisfaisante »<sup>30</sup>. Dans certains cas, en particulier en cas de fraude, de corruption ou de conflits d'intérêts portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, les financements de l'Union pourront être réduits, voire recouvrés<sup>31</sup>.

Le Semestre européen représente un outil particulièrement puissant, étant donné qu'il est un processus bien établi au cours duquel un dialogue a lieu entre les institutions européennes et les États membres sur le contenu des réformes et des investissements à mettre en place. Le Semestre européen présente ainsi l'avantage, d'une part, de recommander des réformes aux États membres en fonction des problèmes spécifiques qu'ils rencontrent et, d'autre part, de permettre à la Commission et au Conseil, lors des discussions sur les RSP, d'obtenir des engagements de réformes de la part des États membres et d'en évaluer la mise en œuvre.

Le Semestre européen apparaît ainsi comme le symbole par excellence de la diversification des moyens d'action de l'Union pour lutter contre le déclin de l'État de droit en Europe et marque, ce faisant, l'émergence d'une nouvelle stratégie qui tente d'exploiter tout le potentiel des politiques économiques et budgétaires de l'Union en termes de protection de l'État de droit, ce qui n'est pas sans incidence sur l'ordre constitutionnel européen et la distinction entre fait et droit.

## II. Le Semestre européen comme outil d'eupéanisation des politiques nationales

Le recours accru au Semestre européen, notamment pour assurer la protection de l'État de droit, provoque un double mouvement. En intégrant des préoccupations liées à l'État de droit, les institutions européennes sont en mesure d'influencer les États membres dans la conduite de politiques qui relèvent toujours de la compétence des États membres. Simultanément, cette « eupéanisation » des politiques nationales sous-jacentes à l'État de droit permet de renforcer des

<sup>29</sup> Communication de la Commission, « Rapport 2020 sur l'état de droit. La situation de l'état de droit dans l'Union européenne », COM(2020) 580 final, Bruxelles, 30 septembre 2020, p. 3.

<sup>30</sup> Considérant n° 52 Règlement (UE) 2021/241, *op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, article 22.

institutions de l'Union européenne exerçant des fonctions exécutives, en premier lieu la Commission et le Conseil.

Premièrement, le Semestre européen encourage – voire à travers la FRR oblige – les États membres à suivre les recommandations de réformes et d'investissements présentées par les institutions européennes dans des domaines dont la responsabilité incombe toujours aux États membres. Tel est le cas, par exemple, de l'organisation des systèmes judiciaires nationaux qui, ainsi que l'a rappelé la Cour de justice, relève de la compétence des États membres. La Cour précise néanmoins que « dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont tenus de respecter les obligations qui découlent pour eux du droit de l'Union »<sup>32</sup>, en particulier l'indépendance de la justice<sup>33</sup>.

La protection de l'État de droit à travers le Semestre européen n'implique, cependant, pas de violation, en tant que telle, des règles répartitrices de compétences entre l'Union européenne et ses États membres<sup>34</sup>. La Cour de justice a déjà eu l'occasion d'affirmer 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, valeurs qui sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres »<sup>35</sup>.

Elle en a déduit que, « en exigeant des États membres qu'ils respectent [lors de l'exercice de leurs compétences] ainsi les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union, l'Union ne prétend aucunement exercer elle-même ces compétences ni, partant s'arroger celles-ci »<sup>36</sup>.

Le recours au Semestre européen, afin d'influencer les politiques nationales, s'apparente davantage à une forme d'eupéanisation des politiques nationales liées à l'État de droit. La littérature juridique utilise parfois le concept de *competence creep* afin de décrire ce phénomène<sup>37</sup>. Dans son acception large, le concept de

<sup>32</sup> Arrêt de la Cour de justice du 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, C-619/18, EU:C:2019:531, point 52.

<sup>33</sup> Arrêt de la Cour du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Conformément au principe d'attribution des compétences consacré à l'article 5, § 2, TUE.

<sup>35</sup> Arrêt de la Cour du 16 février 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, *op. cit.*, point 264.

<sup>36</sup> *Ibid.*, point 270.

<sup>37</sup> Voir par rapport au règlement 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (J.O. L 4331 du 22 décembre 2020, p. 1) : A. BARAGGIA et M. BONELLI, *op. cit.*, p. 147. Sur cette notion, v. S. WEATHERILL, « Competence Creep and Competence Control », *YEL*, 2004, vol. 23, n° 1, p. 1 à 55. D'autres concepts sont parfois mobilisés en sciences politiques comme celui de *integration by stealth* (G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration: The ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, OUP, 2005) ou de *covert integration* (A. HÉRITIER, « Covert Integration of Core State Powers: Renegotiating Incomplete Contracts », in Ph. GENSCHEL et M. JACHTENFUCHS (éd.), *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*, Oxford, OUP, 2014, p. 230). Sacha

*competence creep* renvoie aux différentes méthodes d'intervention de l'Union dans des domaines où elle ne possède pas de compétences spécifiques, essentiellement à travers des outils ou des processus non contraignants (comme la méthode ouverte de coordination, les incitations financières, ou encore les mécanismes d'intégration parallèle)<sup>38</sup>. Le Semestre européen s'inscrit dès lors particulièrement bien dans ce modèle. Il s'agit initialement d'un processus non contraignant qui adresse des recommandations que les États doivent traduire en politiques nationales ; ces dernières étant par la suite évaluées et comparées au moyen d'indicateurs. L'obtention de résultats dans la mise en œuvre des recommandations est, en outre, désormais récompensée par un soutien financier direct à travers la FRR<sup>39</sup>.

Aussi, si le Semestre européen a pu être qualifié d'instrument de *soft law*, il produit des effets sur la conduite des politiques nationales. Récemment, par exemple, la Pologne s'est engagée à une réforme globale du régime disciplinaire applicable aux juges polonais afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cet engagement a conduit la Commission européenne à approuver le plan pour la reprise et la résilience polonais le 1<sup>er</sup> juin 2022<sup>40</sup>, ce qui n'a pas manqué de choquer certains observateurs<sup>41</sup>. Dans le même sens, la Hongrie s'est engagée à adopter des réformes de son cadre de lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts afin de débloquer les financements européens<sup>42</sup>.

Deuxièmement, l'eupéanisation progressive des politiques liées à l'État de droit renforce la « dominance exécutive »<sup>43</sup> au sein de l'Union européenne, c'est-à-dire l'importance prise par les institutions européennes exerçant des fonctions

Garben propose le concept de *harmonisation by stealth* en vue de concilier les perspectives juridiques et de sciences politiques (S. GARBEN, *op. cit.*, p. 303).

<sup>38</sup> Voir A. PRECHAL, « Competence Creep and General Principles of Law », *Review of European and Administrative Law*, 2010, vol. 3, n° 1, p. 5 à 22 ; S. GARBEN, « Restating the Problem of Competence Creep, Tackling Harmonisation by Stealth and Reinstating the Legislator », in S. GARBEN et I. GOVAERE (éd.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Oxford, Hart, 2017, p. 301 et 302.

<sup>39</sup> Considérant n° 17 Règlement (UE) 2021/241, *op. cit.*

<sup>40</sup> Commission européenne, « NextGenerationEU : la Commission européenne approuve le plan pour la reprise et la résilience de la Pologne, doté d'une enveloppe de 35,4 milliards d'euros », *Communiqué de presse*, 1<sup>er</sup> juin 2022.

<sup>41</sup> Voir en particulier le recours en annulation contre la décision du Conseil du 17 juin 2022 approuvant le plan polonais pour la reprise et la résilience introduit par quatre associations de magistrats : The Good Lobby Profs, « TGL Profs action in support of unprecedented lawsuit against the Council of the EU's decision to approve Poland's recovery and resilience plan », *Communiqué de presse*, 28 août 2022, disponible sur <<https://www.thegoodlobby.eu/wp-content/uploads/2022/08/TGL-Profs-Press-Release-28-Aug-2022-.pdf>>.

<sup>42</sup> J. LE PAVOUS, « En Hongrie, des réformes de façade pour amadouer la Commission européenne », *Le Soir*, 22 septembre 2022.

<sup>43</sup> D. CURTIN, *Executive power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford, OUP, 2009 ; D. CURTIN, « Democratic Accountability of EU Executive Power: A Reform Agenda for Parliaments », in F. FABBRI, E. HIRSCH BALLIN et H. SOMSEN (éd.), *What form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Oxford, Hart, 2015, p. 171 à 194.

exécutives. En effet, ce sont principalement la Commission européenne et le Conseil qui sont à la manœuvre dans le cadre du Semestre européen. C'est ainsi à la Commission qu'il appartient de définir les priorités du Semestre européen, d'établir les indicateurs pertinents, de réaliser les rapports par pays – qui analysent, État par État, les problèmes économiques et sociaux auxquels ils font face – ou encore qui est la destinataire des programmes nationaux de réforme des États membres. C'est également la Commission qui présente les recommandations spécifiques par pays qui devront être adoptées par le Conseil. C'est encore la Commission qui examine les projets de plan budgétaire des États membres de la zone euro ou qui est chargée de présenter au Conseil des propositions de sanctions financières<sup>44</sup>.

En revanche, le Parlement européen n'est que marginalement associé au Semestre européen, bien qu'il ait participé à sa mise en place. Outre un droit d'information, il a uniquement été décidé de lui accorder, lors de la réforme de la gouvernance économique européenne à la suite de la crise des dettes souveraines, un dialogue économique<sup>45</sup>, sur le modèle du dialogue monétaire qui existe entre le Parlement européen et la Banque centrale européenne. Le dialogue économique permet à la commission compétente du Parlement européen d'inviter les présidents des organes en charge de la gouvernance économique européenne (Conseil, Eurogroupe, Commission, Conseil européen, Banque centrale européenne, Mécanisme européen de stabilité) à discuter devant elle des décisions adoptées. Le dialogue peut même conduire à un échange de vues entre le Parlement européen et l'État membre éventuellement concerné par une mesure. Dans le cadre de la FRR, il a également été décidé d'introduire un « dialogue pour la reprise et la résilience ». Celui-ci peut porter sur les plans pour la reprise et la résilience des États membres et leur évaluation, l'état de la reprise, de la résilience et de la

<sup>44</sup> Sur le Semestre européen, v. L. FROMONT, *La gouvernance économique européenne. Les conséquences constitutionnelles d'une décennie de crises*, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 176 à 190.

<sup>45</sup> Article 3 Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, JO L 306 du 23 novembre 2011, p. 1 ; article 6 Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, JO L 306 du 23 novembre 2011, p. 8 ; article 2 *bis ter* règlement (CE) n° 1466/97, *op. cit.* ; article 14 Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, JO L 306 du 23 novembre 2011, p. 25 ; article 2 *bis* règlement (CE) n° 1467/97 du conseil du 7 juillet 1997 tel que modifié par le Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, JO L 306 du 23 novembre 2011, p. 33 ; article 15 Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JO L 140 du 27 mai 2013, p. 11 ; article 3, § 9, Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, JO L 140, 27 mai 2013, p. 1.

capacité d'ajustement de l'Union ou encore sur les procédures de paiement, de suspension et de résiliation poursuivies dans le cadre de la FRR<sup>46</sup>. Le dialogue doit, toutefois, être conduit sur la base du tableau pour la reprise et la résilience, dont les indicateurs n'englobent pas les questions d'État de droit. Une différence notable, et bienvenue, par rapport au dialogue économique a néanmoins été introduite. Le règlement établissant la FRR prévoit que « la Commission tient compte de tout élément découlant des avis exprimés dans le cadre du dialogue sur la reprise et la résilience, y compris des résolutions du Parlement européen »<sup>47</sup>.

Cette association marginale du Parlement européen s'explique par le fait qu'initialement, le Semestre a été conçu comme un simple cadre de coordination et de surveillance de politiques nationales. Non seulement il n'était pas censé être juridiquement contraignant mais en outre, il nécessite pour produire des effets des procédures décisionnelles nationales où peut s'exercer un contrôle démocratique et de responsabilité politique<sup>48</sup>. À l'encontre de cette logique, le Parlement européen a critiqué, dès l'origine, son manque d'implication sur la base des principes de légitimité et de transparence démocratiques qui exigent, selon lui, « l'obligation du Conseil, de la Commission et de l'Eurogroupe de rendre compte auprès du Parlement européen à toutes les étapes du processus du Semestre européen »<sup>49</sup>. La nécessité de répondre à ces critiques est, aujourd'hui, pressante dès lors que la FRR a été ancrée dans le Semestre européen. En effet, à partir du moment où les États ont dû se conformer aux recommandations spécifiques qui leur ont été adressées dans le cadre du Semestre européen pour bénéficier du financement de la FRR, ce dernier est devenu *de facto* contraignant. Sa nature en a également été modifiée : il ne s'agit plus uniquement de coordonner et de surveiller des politiques nationales mais également d'opérer une allocation des fonds européens<sup>50</sup>.

Il en découle que le Parlement européen n'exerce une influence sur la conduite du Semestre européen que par un échange de vues, dont la plupart du temps les organes en charge de la conduite de la gouvernance économique n'ont pas l'obligation de tenir compte, lorsque certains actes sont posés. Cette situation crée un décalage entre les responsabilités acquises, à travers le Semestre européen, par certaines institutions européennes dans le domaine de politiques liées à l'État de droit et le contrôle politique et démocratique qui peut être exercé sur ces responsabilités<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> Considérant n° 61 et article 26, § 1<sup>er</sup>, a) à g), Règlement (UE) 2021/241, *op. cit.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, article 26, § 3.

<sup>48</sup> B. CRUM, « How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility? », *PE 651.371*, octobre 2020, p. 13

<sup>49</sup> J. SCHUSTER, « Rapport sur les politiques économiques de la zone euro pour 2020 », 2020/2078(INI), 16 octobre 2020, point K.

<sup>50</sup> B. CRUM, *op. cit.*, p. 14.

<sup>51</sup> L. FROMONT, *La gouvernance économique européenne. Les conséquences constitutionnelles d'une décennie de crises*, *op. cit.*, p. 654.

## CONCLUSIONS

La protection de l'État de droit avec un séquençage clair entre des faits donnant lieu à une procédure prévue par les traités et qui aboutit à une sanction effective ne correspond pas vraiment à la réalité européenne. Le blocage de l'article 7 TUE et l'application partielle des décisions de la CJUE en sont des illustrations emblématiques. Le respect de l'État de droit est, aujourd'hui, plus une question d'indicateurs, rassemblés en tableaux de bord et mis en œuvre à travers de mécanismes de coordination. La réponse européenne à la crise de l'État de droit apparaît comme un ensemble de normes et des mécanismes de mise en œuvre bricolés et de natures différentes qui s'emboîtent plus ou moins bien comme des blocs de Lego. Ces « bricolages normatifs » s'inscrivent dans une logique techno-managériale où le droit et les faits ne sont pas distingués mais s'enchevêtrent continuellement au point qu'il est pratiquement impossible de vouloir les distinguer. En d'autres termes, et pour revenir au thème général de ce numéro spécial, le droit est dans les faits (et vice-versa) et cette distinction n'offre en réalité aucune valeur ajoutée.

Cependant, cette technicité emporte des conséquences importantes, en termes démocratiques et constitutionnels. D'une part, elle accorde aux institutions européennes exerçant des fonctions exécutives une influence sur des politiques qui relèvent de la compétence des États membres, sans pour autant que ces institutions soient soumises à un contrôle adéquat du Parlement européen. D'autre part, le recours au Semestre européen bénéficie essentiellement aux dimensions de l'État de droit qui favorisent le climat d'investissement dans les États membres. C'est la raison pour laquelle les questions liées à la justice et à la lutte contre la fraude et la corruption occupent une place prépondérante. Les autres dimensions de l'État de droit en revanche – celles qui n'ont pas d'incidence directe sur la croissance et la compétitivité (comme le droit des LGBTQIA+) – continuent à être principalement appréhendés par les outils politiques et juridictionnels, dont l'inefficacité est pourtant décriée. La question n'est alors pas seulement de savoir si le Semestre européen sauvera l'État de droit, mais aussi quel État de droit.