

Input du cep

18 juillet 2023

Comment permettre à l'UE d'affirmer sa souveraineté sans céder au chantage ?

Réflexions sur la possibilité d'un retrait ou d'une exclusion d'États membres, voire d'une « UE 2.0 »

Lukas Harta, Matthias Kullas, Patrick Stockebrandt, Henning Vöpel, André Wolf



En prise avec de nombreuses tensions géopolitiques, l'UE lutte par ailleurs pour sa propre souveraineté en interne. Les préférences des États membres sont très différentes sur de nombreuses questions cruciales pour l'Union comme l'immigration, la défense, etc. A cela s'ajoute le fait que certains gouvernements portent leur populisme à Bruxelles et profitent sciemment d'une gouvernance européenne axée sur l'unanimité, notamment dans les domaines régaliens, et bloquent les décisions. La souveraineté européenne est ainsi malmenée par des dissensions internes.

Outre ce que l'on appelle les libertés de marché – comme la libre circulation des biens et des services –, les États membres partagent sur la base des textes européens des valeurs telles que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit [article 2 du traité UE]. La garantie de ces valeurs constitue un élément fondamental de l'ordre juridique de l'UE. Des évolutions législatives récentes dans certains États membres (notamment en Hongrie et en Pologne) entrent en conflit avec ces valeurs, engendrant de nombreuses tensions. C'est pourquoi il est désormais permis de s'interroger sur un possible retrait et une possible exclusion d'États membres de l'UE ainsi que sur la création d'une « UE 2.0 ». Afin d'objectiver les débats, le présent article examine les questions de procédure et de droit relatives à la sortie et à l'exclusion de l'UE et les soumet à une analyse de politique réelle. En résumé:

- **Sortie de l'UE** : il est actuellement peu probable, malgré les signaux politiques perçus, que des États membres comme la Hongrie franchissent une telle étape. La Hongrie est le troisième plus grand bénéficiaire du budget de l'UE et est étroitement liée à l'UE sur le plan économique.
- **Exclusion de l'UE** : on peut se demander si l'exclusion d'un État membre de l'UE est juridiquement possible. Tout au plus, cela est envisageable sur la base du droit international coutumier, si un État membre se détourne de la démocratie ou s'obstine à ne pas respecter le droit de l'UE. Avant une exclusion, il faudrait toutefois qu'une procédure ait été menée conformément à l'article 7 du traité UE et que des mesures de sanction aient été prises.
- **Création d'une « UE 2.0 »** : La création d'une « UE 2.0 » serait théoriquement envisageable, mais se heurterait à de nombreux problèmes, notamment le fait que les traités internationaux, tels que les accords de libre-échange, et les actifs de l'UE, tels que les terrains et les bâtiments, ne seraient pas transférés à une « UE 2.0 ». Compte tenu de ces obstacles, la création d'une « UE 2.0 » est de fait pour l'heure exclue.

Table des matières

1	Des relations difficiles, jusqu'à la rupture.....	3
1.1	Zones de conflit	3
1.2	Escalades dans le discours politique : discussions sur la sortie, l'exclusion et l'« UE 2.0 » ..	6
1.3	Objectif de l'input.....	7
2	Retrait et exclusion de l'UE : procédure et questions juridiques	8
2.1	Sortie	8
2.2	Exclusion.....	10
2.3	« UE 2.0 ».....	17
3	Analyse de la politique réelle des options de sortie et d'exclusion et d'une « UE 2.0 ».....	18
3.1	Sortie	18
3.2	Exclusion.....	20
3.3	Création d'une « UE 2.0 ».....	21
4	Conclusion et perspectives	22

Liste des graphiques

Fig. 1 : Enquête Eurobaromètre - En général, avez-vous une opinion très positive, assez positive, neutre, assez négative ou très négative de l'UE ? (%)..... 19

Fig. 2 : Sondage Eurobaromètre - Avez-vous plutôt confiance en chacune des institutions suivantes ? 20

1 Des relations difficiles, jusqu'à la rupture

Outre les libertés du marché¹, qui rendent possible un marché intérieur européen, les États membres de l'UE partagent sur la base des textes européens des valeurs telles que la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme [art. 2 TUE]. La garantie de ces valeurs constitue désormais un élément fondamental de l'ordre juridique de l'UE. Des violations isolées ne sont des événements normaux auxquels tout ordre juridique est confronté.² Mais si des violations répétées voire systématiques ne peuvent pas être résolues, une crise de confiance dans la capacité d'action d'une telle communauté peut survenir.³

Depuis 2010, on peut par exemple identifier en Hongrie de nombreuses évolutions législatives⁴ dont la compatibilité avec les valeurs susmentionnées est pour le moins douteuse. Afin d'éviter une crise de confiance, le gouvernement hongrois et surtout le Premier ministre Viktor Orbán sont actuellement fortement critiqués par la Commission européenne, le Parlement européen et de nombreux États membres. Les principales zones de conflit entre la Hongrie et l'UE sont présentées ci-dessous à titre d'exemple, en partie transposable à d'autres États membres.

1.1 Zones de conflit

Zone de conflit 1 : État de droit mis en danger

Les critiques portent tout d'abord sur le fait que le gouvernement hongrois viole les principes de l'État de droit. En effet, depuis son élection au poste de Premier ministre le 29 mai 2010, Orbán a fortement remanié le système politique. De nombreux aspects qui, selon les normes de l'UE, relèvent de la démocratie et de l'État de droit, ont été progressivement démantelés. L'UE critique entre autres

- Le manque d'indépendance des juges,⁵
- Le manque de transparence du financement des partis et des campagnes électorales,⁶
- Le manque de mécanismes de contrôle pour détecter la corruption,⁷
- L'indépendance éditoriale et financière insuffisante des médias publics et la surveillance des journalistes d'investigation,⁸
- L'usage extensif que fait le gouvernement hongrois de ses pouvoirs d'urgence,⁹

¹ Ou encore les "libertés fondamentales", c'est-à-dire la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

² Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), L'évolution juridique de la Hongrie depuis 2010 du point de vue du droit européen, p. 289.

³ C'est également l'avis de Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, p. 289 et suivantes.

⁴ Voir également Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht, p. 38-287.

⁵ Cf. Commission européenne (2022) : Recommandation pour une recommandation du Conseil sur le programme national de réforme 2022 de la Hongrie et donnant un avis du Conseil sur le programme de convergence 2022 de la Hongrie, COM (2022) 614, p. 9 et suivantes.

⁶ Cf. Commission européenne (2021) : Rapport sur l'État de droit 2021 - Chapitre national sur la situation de l'État de droit en Hongrie, SWD (2021) 714, p. 15.

⁷ Voir Commission européenne (2022) : Rule of law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, p. 15 et suivantes.

⁸ Voir Commission européenne (2022) : Rule of law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2022) 517, p. 20 et suivantes.

⁹ Voir Commission européenne (2022) : Rapport sur l'application des règles de droit - Chapitre national sur la situation des règles de droit en Hongrie, SWD (2022) 517, p. 25.

- L'exécution insuffisante des jugements des tribunaux européens et nationaux en Hongrie,¹⁰ et
- Le manque d'enquêtes et de poursuites sur les activités criminelles présumées, ainsi que l'organisation insuffisante des parquets hongrois.¹¹

Les attaques menées à l'encontre de l'Etat de droit ont conduit la Commission européenne et le Conseil à geler des fonds européens destinés à la Hongrie. Il s'agit de 22 milliards d'euros provenant du fonds de cohésion. S'y ajoutent 5,8 milliards d'euros de subventions et 6,6 milliards d'euros de prêts avantageux provenant du fonds dit de reconstruction.¹²

Zone de conflit 2 : relations avec la Russie

Deuxièmement, l'UE critique l'attitude du gouvernement hongrois vis-à-vis de la Russie. En effet, la Hongrie, qui ne fournit pas elle-même d'armes à l'Ukraine¹³, complique par son comportement le soutien de l'Ukraine par d'autres Etats. Ainsi, le pays complique le financement des livraisons d'armes par l'UE¹⁴ et a bloqué au Conseil des aides financières européennes prévues à hauteur de 18 milliards d'euros en faveur de l'Ukraine. Pour pouvoir tout de même accorder les aides financières, les autres États membres ont dû emprunter une voie particulière. Celle-ci prévoit que ce n'est pas le budget de l'UE qui se porte garant du prêt, mais les 26 États membres, à l'exception de la Hongrie.¹⁵

De plus, contrairement à la plupart des autres États membres, la Hongrie n'a pas réduit sa dépendance vis-à-vis du gaz russe. Au contraire, dès août 2022, Gazprom a commencé, après des négociations avec le gouvernement hongrois, à fournir à la Hongrie encore plus de gaz que ce qui avait été convenu contractuellement jusqu'à présent.¹⁶ Récemment, lors d'une réunion à Moscou, il a été convenu d'augmenter encore les quantités de gaz russe livrées.¹⁷ Dans le cadre de son appartenance à l'OTAN, le pays freine également des quatre fers dans ses efforts pour former un front plus fort contre la Russie. Ainsi, sur la question de l'adhésion de la Suède à l'OTAN, le gouvernement hongrois a montré de la compréhension pour l'attitude négative de la Turquie,¹⁸ même s'il a lui-même officiellement soutenu l'adhésion. Le Parlement hongrois n'a toujours pas ratifié l'adhésion de la Suède.¹⁹ Après l'approbation par la Turquie de l'adhésion de la Suède à l'OTAN, c'est au tour de la Hongrie de céder.²⁰

La Hongrie s'est également démarquée du reste de l'UE en ce qui concerne le mandat d'arrêt émis par la Cour pénale internationale de La Haye à l'encontre de Vladimir Poutine. Le chef d'état-major du

¹⁰ Voir Commission européenne (2022) : Rapport sur l'application des règles de droit - Chapitre national sur la situation des règles de droit en Hongrie, SWD (2022) 517, p. 1.

¹¹ Voir Commission européenne (2022) : Proposition de décision d'exécution du Conseil relative aux mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie, COM (2022) 485, considérants 5 et suivants.

¹² Voir à ce sujet Tamma, P. (2023), Hungary embarks on judicial reform hoping to unlock EU cash, <https://www.politico.eu/article/hungary-embarks-on-judicial-reform-hoping-to-unlock-eu-cash/#:~:text=The%20Hungarian%20parliament%20on%20Tuesday,low%20growth%20and%20high%20prices>. (08.05.2023).

¹³ Cf. Euractive (2023). [L'Autriche et la Hongrie continuent de ne pas fournir d'armes à l'Ukraine](#).

¹⁴ Cf. FAZ (2023). [Pistorius est "déçu" par la Hongrie](#)

¹⁵ Parlement européen (2022), Le Parlement approuve un crédit ajusté de 18 milliards d'euros pour l'Ukraine, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20221212IPR64529/parlament-stimmt-angepasstem-18-milliarden-euro-kredit-fur-die-ukraine-zu> (15.05.2023).

¹⁶ Nv (2022). "Sécuriser l'approvisionnement du pays" - La Russie fournit davantage de gaz à la Hongrie.

¹⁷ Journal télévisé (2023). [La Hongrie continue de miser sur le gaz naturel russe](#)

¹⁸ Euronews (2023). [La Hongrie dit que la Suède doit "se comporter différemment" si elle veut adhérer à l'OTAN](#).

¹⁹ Handelsblatt (2023). [La Hongrie fait attendre la Suède pour l'élargissement de l'OTAN vers l'avant - avec toujours de nouvelles justifications](#).

²⁰ Neumaier, N. (2023), Orbans leichte Kehrtwende, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ungarn-schweden-nato-tuerkei-100.html> (17. Juli 2023).

Premier ministre Orbán a déclaré lors d'une conférence de presse ne pas vouloir exécuter le mandat d'arrêt, officiellement en raison d'un manque d'ancrage dans le droit hongrois.²¹ Plus récemment, le conflit autour de la banque hongroise OTP, qui figure sur une liste noire de sociétés opérant en Russie, a conduit la Hongrie à bloquer toute nouvelle aide militaire de l'UE à l'Ukraine.²²

Zone de conflit 3 : politique d'asile

Troisièmement, depuis la crise des réfugiés de 2015/2016, des conflits récurrents opposent la Hongrie à l'UE. La plupart du temps, il s'agit de la question de savoir comment traiter les demandeurs d'asile. Ainsi, en septembre 2015, le Conseil a pris une décision limitée à deux ans pour relocaliser 120.000 demandeurs d'asile d'Italie et de Grèce vers d'autres Etats membres. La Hongrie et la Slovaquie n'ont pas voulu accepter cette décision et ont saisi la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), mais sans succès - de leur point de vue.²³ Par la suite, la Commission européenne a déposé des plaintes contre la Hongrie, la Pologne et la République tchèque pour non-respect des obligations de relocalisation et non-accueil des demandeurs d'asile de Grèce et d'Italie. La CJCE a fait droit à ces plaintes - en d'autres termes, la Commission européenne a eu - de son point de vue - gain de cause.²⁴ La CJUE a également considéré que la Hongrie avait violé le droit de l'UE en permettant de déclarer irrecevables les demandes d'asile au motif que le demandeur était entré en Hongrie par un pays où il n'était pas persécuté et où il ne risquait pas de subir des atteintes graves ou dans lequel un niveau de protection adéquat était assuré.²⁵

Un autre litige concernait la création de zones de transit. La Hongrie a adopté des lois selon lesquelles une demande d'asile doit être déposée en personne auprès de l'autorité compétente et exclusivement dans deux zones de transit à la frontière avec la Serbie. Parallèlement, seul un petit nombre de personnes étaient autorisées à entrer dans ces zones de transit. Pendant toute la durée de la procédure d'asile, il était interdit de quitter la zone de transit (sauf en direction de la Serbie, c'est-à-dire pour quitter la Hongrie). Les ressortissants de pays tiers séjournant illégalement en Hongrie devaient être emmenés sans procédure dans une bande étroite entre la clôture hongroise et la frontière proprement dite, où il n'y avait aucune infrastructure et aucune possibilité de pénétrer sur le reste du territoire hongrois. La CJCE a jugé que la Hongrie avait ainsi violé le droit européen.²⁶ Un peu plus d'un an après cet arrêt, la Commission européenne a déposé une plainte au motif que la Hongrie n'avait pas suffisamment appliqué l'arrêt.²⁷ Cette plainte est toujours en cours - il n'y a donc pas encore de jugement.

En ce qui concerne l'accès aux procédures d'asile, la CJUE a également constaté une violation du droit de l'UE. Une loi hongroise stipulait que les personnes souhaitant demander l'asile en Hongrie devaient au préalable déposer une déclaration d'intention à l'ambassade de Hongrie à Kiev ou à Belgrade. Ce n'est qu'après avoir reçu un avis favorable et une autorisation d'entrée que la personne pouvait se rendre en Hongrie pour y demander l'asile. La CJUE a estimé que cela constituait une violation de la directive sur les procédures d'asile.²⁸

Zone de conflit 4 : Politique LGBTQI+

²¹ Journal télévisé (2023). [La Hongrie n'arrêterait pas Poutine](#)

²² Deutsche Presse Agentur (dpa). (2023, mai 17). 500 millions pour les armes : La Hongrie bloque l'aide militaire à l'Ukraine. *ZDF Heute*. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ungarn-militaerhilfe-ukraine-krieg-russland-100.htm>.

²³ CJUE, Verb. Affaires C-643/15 et C-647/17 (Slovaquie et Hongrie/Conseil), arrêt du 6 septembre 2017, [ECLI:EU:C:2017:631](#).

²⁴ CJUE, Verb. Affaires C-715/17, C-718/17 et C-719/17 (Commission/Pologne, République tchèque et Hongrie), arrêt du 2 avril 2020, [ECLI:EU:C:2020:257](#).

²⁵ CJUE, affaire C-564/18 [Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa)], arrêt du 19 mars 2020, [ECLI:EU:C:2020:218](#) ; affaire C-821/19 (Commission/Hongrie), arrêt du 16 novembre 2021, [ECLI:EU:C:2021:930](#).

²⁶ CJUE, affaire C-808/18 (Commission/Hongrie), arrêt du 17 décembre 2020, [ECLI:EU:C:2020:1029](#).

²⁷ CJUE, affaire [C-123/22](#) (Commission/Hongrie).

²⁸ CJUE, affaire C-823/21 (Commission/Hongrie), arrêt du 22 juin 2023, [ECLI:EU:C:2023:504](#).

Quatrièmement, la Hongrie est également en conflit avec l'UE en raison de sa politique LGBTIQ+. Concrètement, il s'agit d'une loi qui limite l'accès des personnes de moins de 18 ans aux contenus sur l'homosexualité et le changement de sexe. Elle limite en outre pour ces personnes l'accès aux contenus sur les « identités de genre différentes de celles assignées à la naissance ».²⁹ La loi ressemble à une loi russe de propagande anti-LGBTIQ.³⁰ La Commission européenne estime que cette loi est contraire au droit européen à plusieurs égards. La Hongrie ayant refusé de retirer la loi, la Commission européenne l'a assignée devant la CJUE. Quinze États membres ainsi que le PE se sont joints à la plainte.³¹ Il s'agit d'une procédure inhabituelle. Actuellement, la plainte est toujours en cours - il n'y a donc pas encore de jugement.

1.2 Escalades dans le discours politique : discussions sur la sortie, l'exclusion et l'« UE 2.0 »

Tous ces conflits entre la Hongrie et l'UE ont contribué à ce qu'Orbán suggère une sortie de la Hongrie de l'UE dans son discours sur l'état de la nation en février 2022.³² Dans ce discours, qui doit également être interprété dans le contexte des élections législatives du 3 avril 2022³³ et de l'arrêt de la CJCE sur le mécanisme de l'État de droit encore en attente à l'époque³⁴, Orbán a déclaré que l'UE menait « une guerre sainte, un djihad » sous le slogan de l'État de droit. Il a ajouté : « Pour eux [l'UE], l'État de droit est un moyen à l'aide duquel ils veulent nous pétrir en quelque chose qui leur ressemble ».³⁵ Il a ajouté que la Hongrie ne voulait pas devenir comme l'Europe occidentale. A l'inverse, le pays n'attend pas des autres États membres de l'UE qu'ils adoptent la politique hongroise en matière d'asile ou de famille. La Hongrie souhaite maintenir la cohésion de l'UE « malgré l'aliénation culturelle croissante ». C'est pourquoi le gouvernement hongrois a déjà fait à plusieurs reprises des « offres de tolérance » aussi bien au Parlement européen qu'au gouvernement allemand. « Il n'y a pas d'autre solution que la tolérance. C'est la seule façon de trouver une voie commune », a poursuivi Orbán. Dans le cas contraire, il ne sera pas possible de continuer à suivre une voie commune. Plus tard, le gouvernement hongrois a démenti qu'Orbán envisageait de quitter l'UE.³⁶

²⁹ Cf. Commission européenne (2021) : Valeurs fondamentales de l'UE : la Commission engage une action en justice contre la Hongrie et la Pologne pour violation des droits fondamentaux des personnes LGBTIQ, communiqué de presse du 15 juillet 2021.

³⁰ Cf. Parlement européen (2021) : Hongrie : les eurodéputés condamnent fermement la loi anti-LGBTIQ, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20210701IPR07502/ungarn-europaabgeordnete-verurteilen-anti-lgbtqi-gesetz-aufs-scharfste>.

³¹ Cf. Euronews (2023) : La loi anti-LGBT hongroise provoque une plainte de 15 pays de l'UE, en ligne sur <https://de.euronews.com/my-europe/2023/04/07/ungarns-anti-lgbt-gesetz-provoziert-klage-von-15-eu-landern>.

³² Cf. Zeit (2022) : Viktor Orbán bedroht mit EU-Austritt, article du 12 février 2022, en ligne sur <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung>.

³³ Le parti au pouvoir, le Fidesz du Premier ministre Viktor Orbán, a remporté la majorité absolue des voix en s'alliant avec le parti chrétien-démocrate KDNP, s'assurant ainsi une nouvelle fois une majorité des deux tiers au Parlement.

³⁴ La Cour de justice a rejeté les recours de la Hongrie et de la Pologne contre le mécanisme de conditionnalité. Voir à ce sujet <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028de.pdf>. Voir également le chapitre II.1 sur le "mécanisme de l'État de droit".

³⁵ Cf. Zeit (2022) : Viktor Orbán bedroht mit EU-Austritt, article du 12 février 2022, en ligne sur https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-02/ungarn-victor-orban-eu-austritt-androhung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

³⁶ Voir Euractiv (2022) : Le gouvernement hongrois nie les insinuations d'Orbán sur la sortie de la Hongrie de l'UE, en ligne sur <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/regierung-leugnet-orbans-andeutungen-ueber-eu-austritt-ungarns/>. Il convient de noter qu'en mai 2022, l'homme politique hongrois János Volner a annoncé que son "parti Volner" (un parti d'un seul homme) serait rebaptisé "parti Huxit", cf. <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/ex-konservativer-gruendet-huxit-partei-um-eu-austritt-ungarns-voranzutreiben/>. L'objectif du parti serait la sortie de la Hongrie de l'UE. Actuellement, le parti n'est pas représenté au parlement hongrois. Volner a été nommé en décembre 2022 par le gouvernement hongrois au poste d'attaché au commerce extérieur à l'ambassade de Hongrie à Singapour ; cf. https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos_Volner.

Les conflits entre l'UE et la Hongrie ont récemment conduit le Parlement européen à voter le retrait de la présidence du Conseil à la Hongrie en 2024.³⁷ En outre, des voix se sont élevées pour discuter d'une exclusion de la Hongrie de l'UE.³⁸ L'idée d'une « UE 2.0 », c'est-à-dire d'un retrait de la majorité des États membres et de la création d'une nouvelle Union, est également colportée au niveau politique.³⁹

1.3 Objectif de l'input

L'objectif de cet article est de contribuer à l'objectivité du discours sur la sortie et l'exclusion. Étant donné que tant la sortie que l'exclusion ainsi qu'une « UE 2.0 » sont colportées dans le débat, les questions procédurales et juridiques de la sortie, de l'exclusion et de l'« UE 2.0 » seront d'abord examinées ci-après (chapitre 2), avant que les scénarios ne soient soumis à une analyse de politique réelle (chapitre 3). Le travail se termine par un résumé des conclusions et un aperçu de la voie à suivre (chapitre 4).

Il convient de noter que les auteurs de cette étude ne considèrent pas que le retrait ou l'exclusion d'un État membre soit souhaitable. Tous les acteurs et toutes les institutions devraient plutôt exploiter toutes les possibilités pour recréer un « terrain d'entente » pour l'UE et ses États membres et pour garantir le respect des valeurs européennes et des règles communes. Ce n'est que sur cette base que l'on peut renforcer sa propre souveraineté à l'extérieur.

³⁷ Cf. Süddeutsche Zeitung (2023). [Le Parlement européen veut priver la Hongrie de la présidence du Conseil](#).

³⁸ Cf. Moos Christian (2023). [La Hongrie doit sortir de l'UE](#), Die Zeit (2023). [Un sérieux problème](#) et Euronews (2022). [Une expulsion de l'UE - est-elle juridiquement possible ?](#)

³⁹ Voir par exemple Theuns, T. (2020), Could we found a new EU without Hungary and Poland ? <https://euobserver.com/opinion/149470>, qui fait référence à une remarque du Premier ministre néerlandais Mark Rutte allant dans ce sens, ainsi que Moos, C. (2023) : La Hongrie doit sortir de l'UE, <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/opinion/ungarn-muss-raus-aus-der-eu/>.

2 Retrait et exclusion de l'UE : procédure et questions juridiques

2.1 Sortie

Procédure de l'art. 50 TUE et précédent du « Brexit »

Depuis le traité de Lisbonne, le droit primaire de l'UE contient, avec l'article 50 du TUE, une disposition sur le retrait d'un État membre de l'UE.⁴⁰ Jusqu'à présent, cette procédure n'a été utilisée qu'une seule fois, lors du retrait du Royaume-Uni, appelé « Brexit »⁴¹. Ce précédent a marqué la compréhension de cette disposition.⁴² Selon l'article 50, paragraphe 1, du TUE, chaque État membre a le droit unilatéral - conformément à sa constitution nationale - de se retirer de l'UE (« droit de retrait »).⁴³ La procédure est réglée de manière contraignante et exhaustive à l'article 50, paragraphes 2 à 4 du TUE⁴⁴.⁴⁵ Elle commence, selon l'art. 50, al. 2, p. 1, TUE, avec la communication de l'intention de se retirer (« déclaration de retrait ») par l'État membre concerné au Conseil européen⁴⁶.⁴⁷

Déclaration de retrait : conditions et révocation

Aucune condition de droit européen n'est liée à la déclaration de retrait, en particulier l'État membre concerné n'est pas tenu de donner les raisons de son retrait - il s'agit donc d'un droit de résiliation « libre ».⁴⁸ L'État membre concerné est libre de choisir le moment de la déclaration de retrait.⁴⁹ Même après la déclaration de retrait, l'État membre concerné reste membre de l'UE jusqu'à la fin de la procédure - avec tous les droits et obligations.⁵⁰ La déclaration de retrait peut être révoquée

⁴⁰ Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 1.

⁴¹ Le "Brexit" a marqué le débat sur la politique européenne des années 2016-2019. Entre la déclaration de sortie (29.03.2017) et la prise d'effet de la sortie (01.02.2020), il s'est écoulé près de trois ans. Une période de transition a été convenue entre le 01.02.2020 et le 31.12.2020. Depuis le 1er janvier 2021, le Royaume-Uni est - après presque 50 ans d'adhésion - un pays tiers ; voir art. 126 et 127 de l'[accord de retrait UE-UK](#). Concernant le déroulement temporel du "Brexit", voir également Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 53 ff. Ainsi que Hermann C. / Abel. P (2022), dans : Krenzler, G. / Herrmann, C. / Niestedt, M. / Abel. P (éd.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 20e EL, 132c UE27-Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, n. 1.

⁴² Il s'agit de la procédure qui a accompagné la sortie du Royaume-Uni, déclarée le 29 mars 2017. Le retrait du Groenland en 1985 constitue un cas particulier et non une "sortie". Voir dans l'ensemble Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 2 et 7 ainsi que Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 3.

⁴³ Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 3, 17 s. ; Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 4.

⁴⁴ Toutefois, des questions spécifiques subsistent. Par exemple, l'article 50 du TUE ne précise pas si un État membre peut révoquer sa déclaration de retrait.

⁴⁵ La nouvelle adhésion - article 50, paragraphe 5, du TUE - n'est pas considérée ici. Voir dans l'ensemble Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 26 et 52.

⁴⁶ Conformément à l'article 15, paragraphe 2 du TUE, le Conseil européen se compose des chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que du président du Conseil européen (actuellement : Charles Michel) et du président de la Commission (actuellement : Ursula von der Leyen). Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (actuellement : Josep Borrell) participe à ses travaux.

⁴⁷ Concrètement, vis-à-vis de son président. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 7 ainsi que Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 27 f.

⁴⁸ Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 4 ; Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 19.

⁴⁹ Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 20.

⁵⁰ Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 7; Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 49.

unilatéralement par l'État membre concerné. Selon l'arrêt de la CJCE dans l'affaire *Wightman*⁵¹, la révocation doit être unique, claire et inconditionnelle. Elle est possible jusqu'à la fin de la procédure (soit l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, soit l'expiration du délai de retrait).⁵²

Négociations de sortie et accord de sortie

Tant l'UE que l'État membre concerné ont l'obligation, en vertu du droit européen, de négocier un accord de retrait⁵³, mais ils n'ont pas l'obligation de conclure un tel accord.⁵⁴ En d'autres termes, le retrait n'est pas subordonné à la conclusion d'un accord de retrait.⁵⁵ L'accord de retrait doit également tenir compte de la perspective des relations futures. Dans le précédent du « Brexit », cela a pris la forme d'une déclaration d'intention politique annexée à l'accord de retrait.⁵⁶

Les représentants de l'État membre concerné sont exclus de toutes les délibérations et décisions du Conseil européen et du Conseil relatives au retrait (article 50, paragraphe 4, du TUE).⁵⁷ Toutefois, les représentants de l'État membre concerné au Parlement européen ne sont pas exclus et conservent leur droit de vote.⁵⁸ Cette disposition est notamment pertinente dans la mesure où le Parlement européen doit approuver un accord de retrait (art. 50, par. 2, TUE in fine).

Moment et conséquence juridique d'un retrait

La date à laquelle la sortie prend effet est déterminée par l'art. 50, al. 3 TUE : en cas d'accord entre l'UE et l'État de sortie, à la date fixée d'un commun accord dans un accord de sortie ; en l'absence d'accord, automatiquement deux ans après la déclaration de sortie (dite « *Sunset Clause* » ; délai de sortie).⁵⁹ Le délai de sortie de deux ans peut être prolongé par accord entre le Conseil européen et l'État de sortie, art. 50 al. 3 TUE. Une telle prolongation est décidée à l'unanimité par le Conseil européen. Le délai peut être prolongé plusieurs fois, comme cela s'est produit à trois reprises dans le précédent du « Brexit ».⁶⁰

⁵¹ CJUE, affaire C-621/18 (*Wightman e.a.*), arrêt du 10 décembre 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), point 74.

⁵² Dans la littérature, certains affirment qu'il doit y avoir au moins des circonstances particulières pour qu'une déclaration de retrait puisse être révoquée, car cela pourrait sinon être utilisé comme moyen de renégocier les conditions d'adhésion. Dans l'affaire *Wightman*, l'avocat général Sánchez-Bordona a estimé dans ses conclusions que l'article 50 du TUE permettait certes une révocation unilatérale, mais à condition qu'il n'y ait pas de pratique juridique abusive. La CJCE s'est largement ralliée à ces conclusions, mais s'en est écartée sur ce point essentiel et n'a pas retenu cette condition. Cette décision est considérée comme une décision très politique. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 8-14 ainsi que Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 23.

⁵³ Jusqu'à présent, uniquement pour le précédent du "Brexit". Pour plus de détails sur l'accord de retrait UE-UK, voir Hermann C. / Abel P (2022), dans : Krenzler, G. / Hermann, C. / Niestedt, M. / Abel, P. (éd.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 20e EL, 132c UE27-Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

⁵⁴ Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 5 et 16 ; Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 20 et 30.

⁵⁵ Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd., Dans le cas précis du "Brexit", les négociations se sont heurtées à des perturbations politiques internes au Royaume-Uni, qui ont bloqué la conclusion de l'accord pendant de nombreux mois ; voir également Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 7.

⁵⁶ Voir également l'art. 50, al. 2, p. 2, TUE ainsi que Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, art. 50 TUE, point 22.

⁵⁷ Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 20.

⁵⁸ Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 20.

⁵⁹ Calliess, C. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 24 f.; Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 22 et 40 f.

⁶⁰ L'accord de retrait du "Brexit" lie explicitement les deux dates, l'article 185, paragraphe 2, de l'[accord de retrait UE-UK](#) liant l'entrée en vigueur de l'accord à l'expiration du délai prolongé en vertu de l'article 50, paragraphe 3, deuxième partie du TUE. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 23 ;

La conséquence juridique du retrait est que l'État qui s'est retiré n'est plus lié par le droit européen - même par le droit secondaire, par exemple les règlements et les directives. Il n'est plus non plus soumis à la jurisprudence de la CJCE.⁶¹ Les lois nationales de l'État quitté qui servaient à la transposition des directives européennes restent toutefois en vigueur en tant que droit national. Elles peuvent toutefois être adaptées ou supprimées par le législateur national.⁶²

Négociation des relations futures

Si l'État concerné s'est effectivement retiré de l'UE, les relations futures sont négociées à la lumière d'une déclaration politique⁶³.⁶⁴ Il n'y a pas de prescriptions en matière de droit européen. En principe, différentes formes de relations futures sont envisageables :

- Une zone de libre-échange bilatérale (« solution canadienne ») ;⁶⁵
- Intégration dans une zone de libre-échange multilatérale, l'Espace économique européen (EEE) (« solution norvégienne ») ;⁶⁶
- Intégration dans une zone de libre-échange multilatérale, complétée par des accords bilatéraux (« AELE+ » ou « solution suisse ») ;⁶⁷
- une union douanière⁶⁸ ; ou
- Relations basées sur le droit de l'OMC⁶⁹.

2.2 Exclusion

Pas de procédure d'exclusion formelle dans le droit de l'UE

Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 22 ainsi que 40, 42 et 43.

⁶¹ Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 39 ; Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 45.

⁶² Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 42 ; Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 51.

⁶³ C'est en tout cas ce qui s'est passé dans le précédent du "Brexit". Dans ce cas, les institutions européennes avaient décidé dès le départ qu'un accord formel sur les relations futures ne pourrait être conclu qu'après la prise d'effet du retrait, c'est-à-dire lorsque l'ancien État membre serait alors un "État tiers". C'est pourquoi seule une "déclaration politique" a été annexée à l'accord de retrait ("thèse de la séparation") ; voir Dörr, O. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 70e EL, Art. 50 EUV, Rn. 35.

⁶⁴ Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 31.

⁶⁵ Conçu par un accord économique et commercial - par rapport à un marché intérieur, un accord bilatéral de libre-échange est beaucoup moins intégré sur le plan économique et institutionnel. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e édition, art. 50 EUV, point 33.

⁶⁶ Celui-ci ne constituait pas une union douanière et nécessitait des contrôles aux frontières. L'EEE constitue une plateforme de liaison entre l'UE et l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec des institutions communes. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e édition, art. 50 EUV, point 34.

⁶⁷ L'État membre qui s'est retiré pourrait adhérer à l'AELE, mais pas à l'EEE. Le lien avec l'UE serait alors assuré par la conclusion de nombreux accords bilatéraux. L'État ne ferait alors pas partie de l'union douanière européenne et pourrait conclure ses propres accords de libre-échange. Cette voie - voir par exemple les négociations entre l'UE et la Suisse qui ont duré des années - se caractérise par une grande perte de temps et de travail administratif. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e édition, Art. 50 EUV, Rn. 35. A ce sujet, voir également [euractiv.com \(2023\), La Suisse veut revenir aux discussions avec l'UE](https://euractiv.com/fr/actualites/la-suisse-veut-revenir-aux-discussions-avec-l-ue).

⁶⁸ Une union douanière est généralement conçue comme une "étape préliminaire" à l'adhésion à l'UE. Elle vise à forcer, de manière intergouvernementale, la réduction des droits de douane et à promouvoir la libre circulation des marchandises. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e éd., Art. 50 EUV, Rn. 36.

⁶⁹ Même après avoir quitté l'UE, le statut de membre de l'OMC est maintenu. Voir dans l'ensemble Calliess, C. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e édition, art. 50 EUV, point 38.

Les traités de l'UE ne contiennent aucune disposition prévoyant l'exclusion d'un État membre. Néanmoins, l'idée d'exclure un État membre n'est pas nouvelle, elle est apparue dès les années 1960, lorsque la France a bloqué pendant un certain temps les décisions au Conseil.⁷⁰

Recours au droit international

Tout au plus, une possibilité d'exclusion peut résulter du droit international général, notamment de la Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT⁷¹). L'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (résiliation ou suspension d'un traité à la suite d'une violation) et l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (changement fondamental de circonstances) sont des dispositions envisageables qui pourraient servir de base à l'exclusion d'un État membre :⁷²

- L'article 60, paragraphe 2, point a), de la Convention sur le commerce des armes prévoit qu'une violation substantielle d'un traité multilatéral par une partie contractante autorise les autres parties contractantes à suspendre ou à résilier le traité, en tout ou en partie, d'un commun accord. Elles peuvent le faire soit entre toutes les parties contractantes, soit - ce qui est intéressant pour les besoins de cet input - dans les relations entre elles et l'État qui a enfreint le traité. Conformément à l'article 60, paragraphe 3, de la Convention de Vienne, une violation substantielle est notamment la violation d'une disposition essentielle à la réalisation de l'objet ou du but du traité.
- Une modification fondamentale des circonstances prévalant lors de la conclusion du contrat autorise, conformément à l'article 62, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur le droit des contrats, la résiliation du contrat si⁷³
 - Elle n'a pas été prévue par les parties contractantes,
 - L'existence de ces circonstances constituait un fondement essentiel du consentement des parties à être liées par le contrat, et que
 - Le changement de circonstances modifierait profondément l'étendue des obligations restant à exécuter en vertu du contrat.

⁷⁰ Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (éd.), Völker- und Europarecht, p. 145-165 (147).

⁷¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, [UNTS, vol. 1155, p. 331](#).

⁷² Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwere und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaat Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in : Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke - Zum 85. (p. 888) rejette la possibilité d'une exclusion per se fondée sur l'article 62 de la Convention de Vienne sur le commerce des armes, car cette disposition permet uniquement d'adapter ou de mettre fin au traité, mais pas de le poursuivre sans le membre exclu.

⁷³ L'alinéa 2 mentionne des cas non pertinents de contrats qui ne peuvent pas être résiliés en invoquant l'article 62 de la Convention de Vienne.

Discussion

De nombreux auteurs⁷⁴ considèrent que, malgré ces dispositions, l'exclusion d'un État membre n'est pas admissible. Leur principal argument est que les traités de l'UE règlent de manière exhaustive la manière de procéder lorsqu'un État membre viole les traités de l'UE : au moyen de la procédure d'infraction et de la procédure prévue à l'article 7 du TUE. Cette dernière prévoit que les droits - par exemple le droit de vote au Conseil - d'un État membre qui viole de manière grave et persistante les valeurs de l'UE - respect de la dignité humaine, liberté, démocratie, égalité, État de droit et respect des droits de l'homme - peuvent être suspendus. Cet argument est étayé par la jurisprudence constante de la CJCE, selon laquelle les États membres ne sont pas autorisés à « prendre unilatéralement des mesures correctives ou défensives pour contrer une éventuelle méconnaissance des règles communautaires par un autre État membre ».⁷⁵ Un arrêt plus ancien va dans le même sens : le droit de l'UE « établit un nouvel ordre juridique qui détermine les pouvoirs, les droits et les obligations des sujets de droit ainsi que les procédures nécessaires pour constater et sanctionner les éventuelles violations, de sorte qu'il est interdit aux États membres de se faire justice eux-mêmes ».⁷⁶ Il est à nouveau objecté que cette jurisprudence interdit uniquement aux États membres d'agir unilatéralement en dehors du droit de l'UE contre les infractions commises par un autre État membre, et non d'agir conjointement.⁷⁷ D'autres auteurs avancent comme arguments qu'une exclusion porterait gravement atteinte aux droits individuels des citoyens de l'État exclu,⁷⁸ qu'une exclusion serait excessive par rapport à une

⁷⁴ Par exemple Kokott, J. (2018), in : Streinz, R. (éd.), EUV/AEUV, 3. Aufl, Art. 356 TFUE, point 6 ; Jaeckel, L. (2020), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 71e EL, Art. 356 EUV, point 19 ; Schmalenbach, K. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd, art. 356 TFUE, point 3 ; Hofstötter, B. (2015), in : von der Groeben, H. / Schwarze, J. / Hatje, A. (éd.), Europäisches Unionsrecht, 7e éd., art. 153 TUE, point 5 ; Booß, D. (2012), in : Lenz, C. O. / Borhardt, K.-D. (éd.), EU-Vertrages Kommentar, Art. 7 EUV, Rn. 7 ; Schorkopf, F. (2017), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 61e EL, Art. 7 EUV, Rn. 54 ; Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 34 et suivantes ; Nowak, C. (2017), in : Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (éd.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 7 EUV, Rn. 25 ; Nowak, C. (2017), in : Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (éd.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Art. 356 AEUV, Rn. 8 ; Götting, F. (2000), Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union, p. 158 ; Pache, E. / Rösch, F. (2008), Der Vertrag von Lissabon, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, vol. 27, p. 473-480 (p. 479) ; Terhechte, J. P. (2019), Elemente und Wandlungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU - Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss, JuristenZeitung, Vol. 74, p. 105-114 (p. 111) ; Nicolaysen, G. (2002), Europarecht I, 2. Aufl, p. 157 s. Constatant tout simplement que les traités ne prévoient pas l'exclusion d'un État membre et qu'il faut donc partir du principe que la Pologne et la Hongrie resteront dans l'UE, Blanke, H.-J. / Sander, A. (2023), Die europäische Rechtsstaatlichkeit und ihre Widersacher - Anmerkungen zur Situation in Polen mit einem Seitenblick auf Ungarn, Europarecht, Vol. 58, p. 54-84 (p. 83) ; Schwarze, J. (1983), Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, Europarecht, Vol. 18, p. 1-39 (p. 30 et suiv.), considère que l'exclusion fondée sur la Convention de Vienne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est inadmissible en vertu des dispositions des traités de l'UE, mais que l'exclusion fondée sur un droit d'urgence est autorisée.

⁷⁵ CJCE, affaire 232/78 (Commission/France), arrêt du 25 septembre 1979, [ECLI:EU:C:1979:215](#), point 9 ; affaire C-5/94 (Hedley Lomas), arrêt du 23 mai 1996, [ECLI:EU:C:1996:205](#), point 20 ; affaire C-29/95 (Commission/Angleterre), arrêt du 10 juin 1996, [ECLI:EU:C:1996:205](#), point 20. C-11/95 (Commission/Belgique), arrêt du 10 septembre 1996, [ECLI:EU:C:1996:316](#), point 37 ; affaire C-14/96 (Denuit), arrêt du 29 mai 1997, [ECLI:EU:C:1997:260](#), point 35.

⁷⁶ CJCE, Verb. Affaires 90/63 et 91/63 (Commission/Luxembourg et Belgique), arrêt du 13 novembre 1964, [ECLI:EU:C:1964:80](#).

⁷⁷ Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwere und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaat Grundsätze in einem Mitgliedstaat (Les possibilités de réaction juridique de l'Union européenne en cas de violation grave et persistante des principes démocratiques et de l'État de droit dans un État membre), in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (éd.), Liber amicorum Günther Jaenicke - Zum 85. Geburtstag, p. 871-898 (p. 890).

⁷⁸ Athanassiou, P. (2009), Withdrawal and expulsion from the EU and EMU, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 33 et s.

suspension des droits de membre⁷⁹ et que les États membres ont décidé de ne pas inclure un droit d'exclusion lors de l'élaboration du texte des traités.⁸¹ Ce dernier point est également confirmé par la CJCE, sans toutefois se référer à la question de l'admissibilité d'une exclusion.⁸²

Même si l'on ne suit pas les points de vue esquissés qui argumentent contre un droit d'exclusion de droit international, l'art. 60 de la Convention de Vienne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'art. 62 de la Convention de Vienne ne sont en aucun cas directement applicables aux traités de l'UE. En effet, la France et la Roumanie n'ont pas ratifié la Convention de Vienne.⁸³ La Convention ne serait pas non plus applicable aux traités de l'UE si la France et la Roumanie la ratifiaient. En effet, en vertu de l'article 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, celle-ci ne s'applique qu'aux traités conclus par les États après l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne à leur égard. Toutefois, le contenu de l'article 60 de la Convention de Vienne et de l'article 62 de la Convention de Vienne pourrait constituer un droit international coutumier et, en tant que tel, être également contraignant pour les États qui n'ont pas ratifié la Convention de Vienne. La Cour internationale de justice a répondu par l'affirmative tant pour l'article 60 de la Convention de Vienne⁸⁴ que pour l'article 62 de la Convention de Vienne⁸⁵, tout comme la CJCE pour l'article 62 de la Convention de Vienne.⁸⁶ Alors que cette position est également approuvée par la doctrine en ce qui concerne l'article 62 de la Convention de Vienne,⁸⁷ certains auteurs⁸⁸ sont d'un autre avis en ce qui concerne l'article 60 de la Convention de Vienne.

⁷⁹ Comprise comme une suspension sur la base de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le commerce des armes, et non comme une suspension sur la base de la procédure de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne, qui n'existait pas encore lorsque *Ehlermann* et *Peukert* ont rédigé leurs contributions respectives.

⁸⁰ Ehlermann, C.-D. (1984), *Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, *Europarecht*, Vol. 19, p. 113-125 (p. 121); Frowein, J.A. (1983), *Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokraties für den europäischen Integrationsprozess*, *Europarecht*, Vol. 18, p. 301-317 (p. 315).

⁸¹ Schorkopf, F. (2000), *Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV*, Rn. 321; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 32.

⁸² CJUE, affaire C-621/18 (*Wightman e.a.*), arrêt du 10 décembre 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), point 68.

⁸³ Voir la liste des États parties sous United Nations Treaty Collection (n.d.), https://treaties.un.org/pages/ViewDetail-slll.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-1&chapter=23&Temp=mtdsg3&clang=en (17.04.2023).

⁸⁴ CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Afrique du Sud-Ouest)*, nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif, *Rapports I.C.J.* 1971, p. 16 (p. 46 et s.) : "Les règles énoncées par la Convention de Vienne sur le droit des traités concernant la cessation d'une relation contractuelle pour cause de violation [...] peuvent être considérées, à bien des égards, [...] comme une codification du droit coutumier existant sur le sujet".

⁸⁵ Götting, F. (2000), *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, p. 9 avec d'autres références.

⁸⁶ CJCE, affaire 162/96 (*Racke*), arrêt du 16 juin 1998, [ECLI:EU:C:1998:293](#), point 24.

⁸⁷ Shaw, M. N. / Fournet, C. (2011), in : Corten, O. / Klein, P. (éd.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Art. 62 Convention of 1969, Rn. 15 ; Villiger, M. (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 62, point 30 ; Jakob, C. T. (1988), *Sanctions contre les États membres de la Communauté européenne (CEE) en infraction*, p. 189 ; Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Aufl, n. 202.

⁸⁸ Villiger, M. (2009), *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 60, Rn. 29; Simma, B. (1977), *Zum Rücktrittsrecht wegen Vertragsverletzung nach der Wiener Konvention von 1969*, in : Kipp, H. / Mayer, F. / Steinkamm, A. (Hrsg.), *Um Recht und Freiheit*, p. 615-630 (618) ; ders. (1970), *Reflections on Article 60 of the Vienna Convention on the Law of Treaties and Its Background in General International Law*, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 20, p. 5-83 (p. 65 s) en ce qui concerne le cas qui nous intéresse ici, à savoir la résiliation d'un traité multilatéral par les autres parties contractantes ; Hanschel, D. (2012), *Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw aus der Europäischen Union und Währungsunion*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 31, p. 995-1001 (p. 999 f) ; a.A. Jakob, C. T. (1988), *Sanktionen gegen Vertragsversbrüchige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EWG)*, p. 173 s ; Schmah, S. (2000), *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett - Eine europä- und völkerrechtliche Analyse -*, *Europarecht*, vol. 1, p. 819-835 (829) ; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 12 f ; probablement aussi Sinclair, I. M. (1973), *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, p. 103 ; Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6. Aufl, note marginale 202.

En outre, la CJUE souligne fortement l'indépendance du droit de l'UE par rapport au droit international.⁸⁹ Les traités de l'UE, contrairement aux traités internationaux ordinaires, ont créé un nouvel ordre juridique qui est autonome par rapport au droit international.⁹⁰ En conséquence, la CJCE n'utilise presque jamais la Convention de Vienne pour interpréter les traités de l'UE. Pour autant que l'on puisse en juger, elle ne l'a fait qu'une seule fois : dans l'affaire *Wightman*,⁹¹ qui portait sur la question de savoir si le Royaume-Uni pouvait retirer unilatéralement sa déclaration de retrait. Là encore, la CJCE n'a utilisé la Convention de Vienne que pour confirmer la conclusion tirée de l'interprétation du TUE.

Motifs d'exclusion possibles

Malgré ces objections, de nombreux auteurs considèrent que l'exclusion d'un État membre fondée sur le droit international général est en principe admissible. La plupart d'entre eux citent l'article 60 de la Convention de Vienne comme base juridique.⁹² D'autres ne mentionnent aucune base juridique,⁹³ ne précisent pas si l'article 60 de la Convention de Vienne ou l'article 62 de la Convention de Vienne doit être la base juridique,⁹⁴ ou voient dans les deux dispositions une base juridique possible.⁹⁵

La littérature énumère différents scénarios dans lesquels une exclusion doit être autorisée. Pour l'exclusion selon l'art. 60 de la Convention sur le commerce des armes, on cite

- Le manquement de l'État membre à exclure équivaut à un rejet définitif des traités et il n'est plus possible d'y remédier par les procédures prévues par les traités (art. 7 TUE).⁹⁶
- L'État membre continue de commettre des infractions flagrantes et persistantes même après les procédures d'infraction et les procédures au titre de l'article 7 du TUE.⁹⁷

⁸⁹ Dans le même ordre d'idées, Terhechte, J. P. (2019), *Elemente und Wandlungen der Mitgliedschaftsverfassung der EU - Beitritt, flexible Integration, Austritt, Ausschluss*, *JuristenZeitung*, vol. 74, p. 105-114 (p. 111).

⁹⁰ Par exemple, CJCE, affaire 6/64 (*Costa/E.N.E.L.*), arrêt du 15 juillet 1964, [ECLI:EU:C:1964:66](#) ; affaire C-621/18 (*Wightman e.a.*), arrêt du 10 décembre 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), point 44 f avec renvois.

⁹¹ CJUE, affaire C-621/18 (*Wightman e.a.*), arrêt du 10 décembre 2018, [ECLI:EU:C:2018:999](#), paragraphes 70 et suivants.

⁹² Dörr, O. (2020), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, 70e EL, Art. 53 EUV, Rn. 6; Schmahl, S. (2000), *Die Reaktionen auf den Einzug der Freiheitlichen Partei Österreichs in das österreichische Regierungskabinett - Eine europa- und völkerrechtliche Analyse -*, *Europarecht*, vol. 1, p. 819-835 (829) ; de même, sur la base du traité constitutionnel, Puttler, A. (2004), *Sind die Mitgliedstaaten noch "Herren" der EU ? - Position et influence des États membres après le projet de traité constitutionnel de la Conférence intergouvernementale*, *Droit européen*, vol. 5, p. 669-690 (679); Pechstein, M. (2018), in : Streinz, R. (éd.), *EUV/AEUV*, 3e éd., Art. 49 EUV, Rn. 18; le même. (2018), in: Streinz, R. (éd.), *EUV/AEUV*, 3e éd., Art. 7 EUV, Rn. 23; le même. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (éd.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21; Ruffert, M. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), *EUV/AEUV*, 6e édition, Art. 7 EUV, Rn. 34; Geiger, R. (2010), in : Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M, *EUV/AEUV*, Art. 53 EUV, Rn. 4 ; Zuleeg, M. (1981), *Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft*, dans : Bieber, R. et al. (éd.), *Das Europa der zweiten Generation*, p. 55-72 (p. 63 f) ; Volz, H. -P. (2001), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union*, in : Ginther, K. et al. (éd.), *Völker- und Europarecht*, p. 145-165 (163 s) ; Haratsch, A. / Koenig, C. / Pechstein, M. (2020), *Europarecht*, 12e éd., rn. 116; Geiger, R. (2010), in : Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M, *EUV/AEUV*, Art. 53 EUV, Rn. 4; Stein, T. (1998), *Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwere und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaat Grundsätze in einem Mitgliedstaat*, in : Götz, V. / Selmer, P. / Wolfrum, R. (Hrsg.), *Liber amicorum Günther Jaenicke - Zum 85. Geburtstag*, S. 871-898 (S. 888 f).

⁹³ Becker, U. (2012), in: Schwarze, J. (éd.), *EU-Kommentar*, 3e éd., Art. 356 TFUE, Rn. 7.

⁹⁴ Streinz, R. (2023), *Europarecht*, 12e éd., n° 112 s.

⁹⁵ Blagoev, B. (2011), *Expulsion d'un État membre de l'UE après Lisbonne : menace politique ou réalité juridique ?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 231 s) ; Jakob, C. T. (1988), *Sanctions à l'encontre des États membres de la Communauté européenne (CEE) ayant enfreint les traités*, p. 190 s.

⁹⁶ Geiger, R. (2010), in: Geiger, R. / Khan, D.-E. / Kotzur, M, *EUV/AEUV*, Art. 53 EUV, Rn. 4.

⁹⁷ Hanschel, D. (2012), *Der Rechtsrahmen für den Beitritt, Austritt und Ausschluss zu bzw aus der Europäischen Union und Währungsunion*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 31, p. 995-1001 (p. 999). L'auteur ne cite ce cas qu'à titre hypothétique, car il nie l'applicabilité de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités - même en tant que droit international coutumier.

- L'État membre ignore en permanence les injonctions, prononcées ou confirmées par la CJCE, de se comporter conformément au traité ou tourne complètement le dos à la démocratie, à l'État de droit ou au respect des droits de l'homme.⁹⁸
- L'État membre persiste à ne pas respecter le traité, ce qui ne relève pas de l'article 7 du traité UE et ne peut pas être résolu par une procédure d'infraction.⁹⁹
- En cas de violation grave et persistante des valeurs de l'UE, l'État membre ne se laisse pas influencer par une décision du Conseil européen constatant la violation ni par des sanctions concrètes et persiste à vouloir rester membre de l'UE malgré la suspension permanente de tous ses droits.¹⁰⁰
- L'État membre commet des infractions particulièrement graves dirigées contre l'UE après la suspension de ses droits dans le cadre de la procédure de l'article 7 du traité UE.¹⁰¹
- L'État membre s'oppose obstinément aux injonctions de se conformer au traité, confirmées ou prononcées par la CJCE, ou se détourne de la démocratie.¹⁰²
- L'État membre établit un régime dictatorial malgré la suspension des droits d'adhésion.¹⁰³
- L'État membre viole gravement et de manière persistante les valeurs fondamentales de l'UE et la suspension des droits d'adhésion ne l'empêchera pas de le faire.¹⁰⁴
- L'État membre persiste dans sa violation du traité et toutes les possibilités de sanctions juridiques et politiques imaginables ont été épuisées.¹⁰⁵
- La procédure de l'article 7 du TUE se révèle insuffisante et des situations insupportables apparaissent.¹⁰⁶
- L'État membre viole les traités de l'UE de manière persistante et exceptionnellement grave, sans pour autant porter atteinte aux valeurs fondamentales de l'UE.¹⁰⁷
- L'État membre viole gravement et de manière persistante les droits de l'homme fondamentaux ou ne met pas en œuvre ou ne fait pas respecter des éléments essentiels du droit de l'UE pendant une longue période. En outre, le recours à l'article 60 de la Convention sur le statut des réfugiés doivent être limité aux cas de nécessité absolue, par exemple lorsque l'existence d'un État est menacée.¹⁰⁸

En ce qui concerne l'exclusion en vertu de l'article 62 de la Convention sur le statut de l'Union européenne, il existe nettement moins de déclarations sur les cas dans lesquels il pourrait y avoir un motif d'exclusion. Dans l'ancienne littérature¹⁰⁹ - avant l'introduction du catalogue des valeurs de l'UE et de

⁹⁸ Stein, T. (1998), Die rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten der Europäischen Union bei schwere und anhaltender Verletzung der demokratischen und rechtsstaat Grundsätze in einem Mitgliedstaat, in: Götz, V. / Selmer, P. / Wolftrum, R. (Hrsg.), Liber amicorum Günther Jaenicke - Zum 85. Geburtstag, p. 871-898 (p. 888 f).

⁹⁹ Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (éd.), EUV/AEUV, 3e éd., Art. 49 EUV, Rn. 18; le même. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (éd.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 15, Rn. 21.

¹⁰⁰ Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e édition, Art. 7 EUV, Rn. 34.

¹⁰¹ Becker, U. (2012), in: Schwarze, J. (éd.), EU-Kommentar, 3e éd., Art. 356 TFUE, Rn. 7.

¹⁰² Zuleeg, M. (1981), Der Bestand der Europäischen Gemeinschaft, in: Bieber, R. et al. (éd.), Das Europa der zweiten Generation, p. 55-72 (p. 63 s).

¹⁰³ Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (éd.), EUV/AEUV, 3e éd., Art. 7 EUV, Rn. 23.

¹⁰⁴ Puttler, A. (2004), Les États membres sont-ils encore "maîtres" de l'UE ? - Position et influence des États membres après le projet de traité constitutionnel de la Conférence intergouvernementale, Droit européen, vol. 5, p. 669-690 (679).

¹⁰⁵ Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in: Ginther, K. et al. (éd.), Völker- und Europarecht, p. 145-165 (163 f).

¹⁰⁶ Streinz, R. (2023), Europarecht, 12e éd., n° 112 s.

¹⁰⁷ Haratsch, A. / Koenig, C. / Pechstein, M. (2020), Europarecht, 12e édition, Rn. 116

¹⁰⁸ Blagoev, B. (2011), Expulsion d'un État membre de l'UE après Lisbonne : menace politique ou réalité juridique ? Tilburg Law Review, Vol. 16, p. 191-237 (p. 231). L'auteur n'explique pas comment la violation des droits de l'homme ou du droit de l'UE peut menacer l'existence d'un État.

¹⁰⁹ Jakob, C. T. (1988), Sanctions contre les États membres de la Communauté européenne (CEE) en infraction, p. 190 et suivantes.

la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne - on trouve l'éloignement de la démocratie comme exemple d'un motif d'exclusion possible. Toutefois, une suspension des droits d'adhésion¹¹⁰ serait préférable à l'exclusion en tant que mesure moins contraignante. Dans ce sens, la Commission européenne a certes suspendu les relations dans le cadre de l'accord d'association avec la Grèce après le coup d'État militaire de 1967, mais elle a considéré qu'une résiliation du contrat n'était pas admissible. En revanche, si le changement fondamental de circonstances est dû à une violation des traités de l'UE, une exclusion ne peut pas se fonder sur l'article 62 de la Convention de Vienne, mais tout au plus sur l'article 60 de la Convention de Vienne. En outre, l'introduction d'une économie planifiée par un État membre est un exemple de motif qui conduirait à une exclusion sur la base de l'article 62 de la Convention sur le statut des réfugiés.¹¹¹ En tout état de cause, l'article 62 de la Convention doit être interprété avec réserve. Pour autant que l'on puisse en juger, aucun tribunal international n'a jamais affirmé l'existence d'un cas d'application de l'article 62 de la Convention sur le commerce des armes,¹¹² même pas en raison de la détérioration dramatique des relations entre les États-Unis et l'Iran à la suite de la révolution islamique de 1979¹¹³.

L'opinion selon laquelle, lorsqu'une violation du traité est si grave que l'existence même de l'UE est en jeu en cas de poursuite du comportement, elle peut justifier l'exclusion de l'État membre concerné en tant que rétorsion¹¹⁴ est restée isolée. On cite l'exemple de la France qui, dans les années 1960, a bloqué pendant un certain temps la prise de décision au Conseil avec sa « politique de la chaise vide ».¹¹⁵

L'opinion selon laquelle¹¹⁶ une exclusion basée sur l'art. 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et l'art. 62 de la Convention de Vienne sur le droit de l'Union européenne est certes inadmissible, mais autorisée en vertu du droit de prendre des mesures d'urgence est restée tout aussi isolée. Une telle situation d'urgence se présenterait en cas de violations durables et graves du traité, en particulier en cas de non-respect durable des arrêts de la CJCE, ou en cas d'abandon définitif des principes fondamentaux de l'État de droit et de la démocratie reconnus par la Communauté.

Procédure de l'art. 7 du traité UE, condition nécessaire à l'exclusion

Malgré toutes les divergences d'opinion, les auteurs qui considèrent qu'une exclusion est en principe possible ne contestent pas le fait qu'une exclusion n'est possible que par une action commune de tous les autres États membres. La question de savoir si la procédure prévue à l'article 7 du traité UE doit avoir été suivie avant l'exclusion ne fait pas l'unanimité, mais de nombreux auteurs répondent par l'affirmative. C'est pourquoi la procédure prévue à l'article 7 du traité UE est présentée ci-après.

La procédure de l'article 7 du TUE est lancée lorsqu'un tiers des États membres, le Parlement européen ou la Commission européenne proposent au Conseil, en motivant leur décision, de constater qu'il existe un risque clair de violation grave des valeurs de l'UE par un État membre. Le Conseil ne peut faire ce constat qu'avec l'accord des quatre cinquièmes de ses membres, sans compter l'État membre concerné. Auparavant, le Parlement européen doit d'une part donner son accord par deux tiers des voix exprimées et la majorité de ses membres, et le Conseil doit d'autre part entendre l'État membre

¹¹⁰ Là encore, il faut bien entendu comprendre comme se fondant sur l'article 60 de la Convention sur le commerce des armes et non sur l'article 7 du TUE - qui n'existait pas encore au moment de la publication.

¹¹¹ Blagoev, B. (2011), Expulsion d'un État membre de l'UE après Lisbonne : menace politique ou réalité juridique ? *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 232).

¹¹² Kolb, R. (2016), *The Law of Treaties*, p. 229; Helfer, L. R. (2005), *Exiting Treaties*, *Virginia Law Review*, Vol. 91, p. 1579-1648 (p. 1643).

¹¹³ Kolb, R. (2016), *The Law of Treaties*, p. 234.

¹¹⁴ Selon Fischer, P. / Köck, H. F. (2004), *Völkerrecht*, 6e édition, Rn. 992, une rétorsion est "la rétribution d'un comportement certes légitime mais inamical par un autre comportement inamical mais également légitime".

¹¹⁵ Meier, G. (1974), *Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 27, p. 391-394 (p.393).

¹¹⁶ Schwarze, J. (1983), *Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen*, *Europarecht*, Vol. 18, p. 1-39 (p. 30 et suivantes).

concerné.¹¹⁷ Le Conseil doit régulièrement vérifier si les motifs qui l'ont conduit à cette conclusion sont toujours valables.

Le Conseil européen peut - indépendamment du fait que le Conseil ait précédemment constaté un risque de violation des valeurs de l'UE¹¹⁸ - constater, sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne, que l'État membre viole gravement et de manière persistante les valeurs de l'UE. Là encore, l'approbation du Parlement européen par deux tiers des voix exprimées et la majorité de ses membres, ainsi que l'audition de l'État membre concerné, sont nécessaires. Contrairement à la constatation du risque de violation par le Conseil, la constatation de la violation par le Conseil européen requiert l'unanimité (là encore, bien sûr, sans l'État membre concerné) - en d'autres termes, tout autre État membre dispose d'un « droit de veto ». Une fois cette constatation faite par le Conseil européen, celui-ci peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains droits de l'État membre concerné découlant de son appartenance à l'UE, notamment le droit de vote au Conseil. Ces mesures peuvent être modifiées ou abrogées à la majorité qualifiée si la situation qui a conduit à leur adoption a changé.

Les mesures supplémentaires qui peuvent être prises, outre la privation du droit de vote au Conseil, sont controversées. Il est toutefois clair qu'il faut agir avec retenue. Ainsi, l'article 7, paragraphe 3, du TUE indique que le Conseil peut décider de suspendre « certains » droits. Il ne peut donc pas suspendre en bloc tous les droits, de sorte que l'État sanctionné soit traité comme un État tiers. De même, l'article 7, paragraphe 3, TUE exige que, lors de l'adoption de mesures, il soit tenu compte « des effets éventuels d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales ».

L'article 7 du TUE ne prévoit pas de délai. La durée de la procédure dépend donc de la volonté des institutions concernées. En ce qui concerne la Pologne, la Commission européenne a invité le Conseil en décembre 2017 à constater le risque clair de violation grave des valeurs de l'UE,¹¹⁹ en ce qui concerne la Hongrie, le Parlement européen en septembre 2018.¹²⁰ Jusqu'à présent, le Conseil n'a pas encore fait une telle constatation, bien que - comme nous l'avons vu - l'unanimité ne soit pas nécessaire pour cette démarche. Aucune mesure visant à constater une violation grave et persistante des Valeurs de l'UE n'a encore été prise.

2.3 « UE 2.0 »

Théoriquement, il serait possible que tous les (autres) États membres quittent l'UE et créent une nouvelle organisation (« UE 2.0 ») sans la Hongrie, qui reprendrait toutes les tâches jusqu'ici dévolues à l'UE. Des idées similaires avaient déjà été émises en 1992 après le rejet du traité de Maastricht par le Danemark.¹²¹ D'un point de vue juridique, certains objectent qu'une telle démarche constituerait une

¹¹⁷ Pour les modalités de vote, voir l'article 354 du TFUE.

¹¹⁸ Ruffert, M. (2022), in : Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUUV, 6e éd, Art. 7 TUE, point 16 ; Schorkopf, F. (2017), in : Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 61e EL, Art. 7 TUE, point 48 ; Pechstein, M. (2018), in : Streinz, R. (éd.), EUV/AEUUV, 3e édition, Art. 7 EUV, point 10.

¹¹⁹ Commission européenne (2017), Proposition [COM \(2017\) 835](#) du 20 décembre 2017 de décision du Conseil constatant un risque clair de violation grave de l'État de droit par la République de Pologne.

¹²⁰ Parlement européen (2018), Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 sur une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, qu'il existe un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, [P8_TA\(2018\)0340](#).

¹²¹ Voir Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (éd.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, § 15, Rn. 21; Volz, H.-P. (2001), Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union, in : Ginther, K. et al. (éd.), Völker- und Europarecht, p. 145-165 (147).

violation du traité vis-à-vis de l'État membre concerné.¹²² L'opinion qui prévaut semble toutefois considérer qu'une telle démarche est juridiquement admissible.¹²³

3 Analyse de la politique réelle des options de sortie et d'exclusion et d'une « UE 2.0 »

Le débat politique sur la manière dont l'UE doit traiter les États membres « problématiques » comprend désormais trois formes : 1) la sortie de l'UE, 2) l'exclusion de l'UE et 3) la création d'une « UE 2.0 ». Ce chapitre examine, à l'aide de l'exemple de la Hongrie, comment ces scénarios peuvent être classés en termes de politique réelle.

3.1 Sortie

La sortie de l'UE doit être déclarée par l'État membre qui se retire.¹²⁴ Actuellement, il ne faut pas s'y attendre. Des raisons économiques, mais aussi politiques, plaident en ce sens. Sur le plan économique, une sortie de la Hongrie de l'UE serait très coûteuse, car la Hongrie perdrait l'accès au marché intérieur, avec lequel l'économie hongroise est étroitement liée : 71 % des exportations hongroises sont destinées à l'UE. Les principaux pays de destination des exportations hongroises sont l'Allemagne (25 %), l'Italie (6 %), la Roumanie, la Slovaquie et l'Autriche (5 % chacun). Les principaux marchés d'exportation en dehors de l'UE sont les États-Unis (4 %), le Royaume-Uni (3 %) et la Chine (2 %).¹²⁵ Les importations hongroises proviennent à 68 % de l'UE, notamment d'Allemagne (21 %), d'Autriche (7 %), de Slovaquie (7 %), de Pologne (6 %) ainsi que des Pays-Bas et de la République tchèque (5 % chacun). Les importateurs extérieurs à l'UE viennent notamment de Chine (7 %), de Russie (6 %) et de Corée du Sud (4 %).¹²⁶

En cas de sortie, le commerce avec l'UE connaîtrait très probablement une chute massive. En effet, il est difficilement imaginable que l'UE soit prête à conclure un accord de libre-échange global avec la Hongrie. En effet, les champs de conflit décrits précédemment entre la Hongrie et l'UE persisteraient et il est en tout cas difficilement concevable à l'heure actuelle que l'UE conclue un accord de libre-échange global dans ces circonstances. A cela s'ajoute le fait que l'UE ne souhaite pas encourager les autres États membres à se retirer. Étant donné que la Hongrie est presque exclusivement entourée d'États membres, elle aurait du mal à remplacer ses partenaires commerciaux de l'UE. Le lien étroit entre l'économie hongroise et l'UE se reflète également dans les investissements directs dans le pays. Les principaux pays d'origine des investissements directs étrangers sont l'Allemagne (part du total en 2020 : 19,2 %), les Pays-Bas (18,8 %), l'Autriche (12,1 %) et le Luxembourg (7,8 %).¹²⁷ En 2021 et 2022, la Corée du Sud était le plus grand investisseur en Hongrie.¹²⁸ Ces investissements directs chuteraient également fortement si la Hongrie n'avait plus accès au marché intérieur.

¹²² Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (éd.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21

¹²³ Nowak, C. (2017), in : Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (éd.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Art. 356 AEUV, Rn. 8 ; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 26, qui souligne toutefois le problème que le Conseil devrait conclure un accord de retrait, ce qui serait problématique en cas de "retrait massif" ; Blagoev, B. (2011), *Expulsion d'un État membre de l'UE après Lisbonne : menace politique ou réalité juridique ?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 227).

¹²⁴ Voir à ce sujet le chapitre 2.1.

¹²⁵ Voir <https://tradingeconomics.com/hungary/exports-by-country>.

¹²⁶ Voir <https://tradingeconomics.com/hungary/imports-by-country>.

¹²⁷ Voir https://www.gtai.de/resource/blob/15002/0a931ae98ce1135cccae11e83029256f/GTAI-Wirtschaftsdaten_November_2022%20Ungarn.pdf.

¹²⁸ Voir <https://hipa.hu/news/fdi-inflow-to-hungary-hits-new-high/>.

Le fait que la Hongrie soit le troisième plus grand bénéficiaire du budget de l'UE plaide également contre une sortie de la Hongrie.¹²⁹ En 2021, le pays a reçu 4,3 milliards d'euros de plus du budget de l'UE qu'il n'y a contribué. Cela correspond à 2,5 % du PIB hongrois. C'est à cet argent que la Hongrie devrait renoncer en cas de sortie.

L'utilité d'une adhésion diminue lorsque l'UE impose des sanctions dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 7 du TUE. Les sanctions possibles dans ce cas ne sont toutefois pas définitivement clarifiées, car l'art. 7 TUE ne contient pas de liste exhaustive. Il mentionne que le Conseil « peut suspendre certains droits découlant de l'application des traités à l'État membre concerné ». Seul le droit de vote au Conseil est ensuite cité comme exemple concret. La seule chose qui fait l'unanimité dans la littérature scientifique, pour autant que l'on puisse en juger, est que les droits de parole et de participation aux réunions peuvent être suspendus.¹³⁰ Il est incontestablement inadmissible de priver le commissaire européen ou les membres du Parlement européen de l'État membre sanctionné de leurs droits ou d'interdire à ses citoyens et aux tribunaux de l'État membre sanctionné l'accès à la CJCE.¹³¹

Sur le plan politique, une sortie de la Hongrie est actuellement peu probable. En effet, dans le domaine de l'Etat de droit, la Hongrie se rapproche actuellement de l'UE afin de recevoir les fonds européens gelés. En outre, un référendum serait probablement nécessaire avant une déclaration de sortie - comme pour l'adhésion de la Hongrie à l'UE.¹³² Il n'est pas certain qu'une majorité se prononce en faveur d'une sortie. En effet, lors du dernier sondage Eurobaromètre, 39 % des Hongrois ont déclaré que l'UE avait une connotation positive pour eux.¹³³ En revanche, seuls 19 % ont déclaré que l'UE leur renvoyait une image négative (voir graphique 1). La proportion de Hongrois ayant une image négative de l'UE est donc encore nettement inférieure à celle des habitants du Royaume-Uni au moment du vote sur le « Brexit ». Toutefois, l'image de l'UE en Hongrie s'est - dans l'ensemble - sensiblement détériorée au cours des dernières années. Il n'est pas encore possible de dire s'il s'agit d'une tendance négative à long terme.

Fig. 1: Sondage Eurobaromètre - En général, avez-vous une image très positive, assez positive, neutre, assez négative ou très négative de l'UE ? (%)

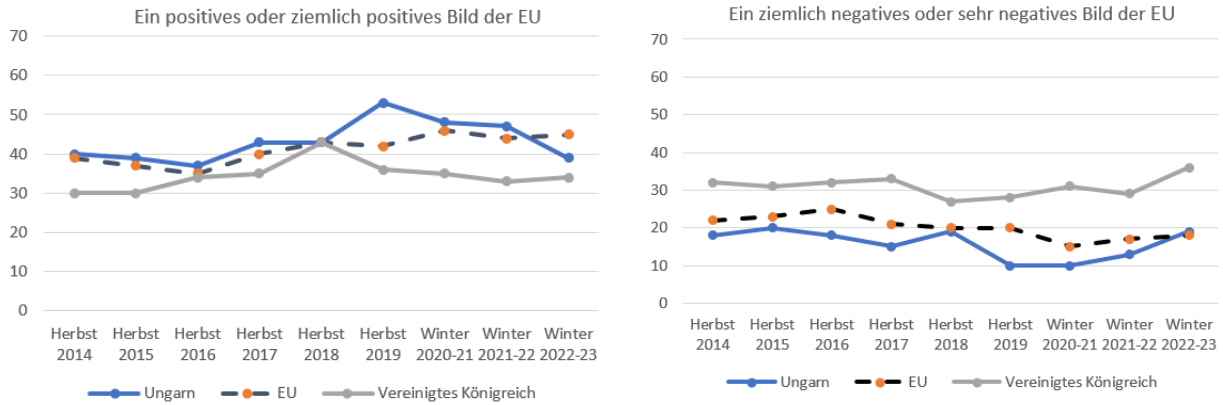
¹²⁹ Voir "Qui finance l'UE", en ligne sur https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2022/IW-Report_2022-Wer-finanziert-die-EU.pdf, p. 15.

¹³⁰ Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd., Art. 7 EUV, Rn. 28 f; Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union - Gestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 298 ff; le même, (2017), in: Grabitz, E. / Hilf, M. / Nettesheim, M. (éd.), Das Recht der Europäischen Union, 61e EL, Art. 7 EUV, Rn. 43; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (éd.), EUV/AEUV, 3e éd, Art. 7 TUE, point 19; Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtliche Sicht, p. 308; Voet van Vormizeele, P. (2015), in: von der Groeben, H. / Schwarze, J. / Hatje, A. (éd.), Europäisches Unionsrecht, 7e édition, Art. 7 TUE, point 13.

¹³¹ Ruffert, M. (2022), in: Calliess, C. / Ruffert, M. (éd.), EUV/AEUV, 6e éd, Art. 7 EUV, Rn. 28; Schorkopf, F. (2000), Homogenität in der Europäischen Union - Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 EUV, Rn. 308 ff; ; Pechstein, M. (2018), in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3ème édition, Art. 7 EUV, Rn. 19.

¹³² Leaders d'affaires (2023) : Hongrie Huxit - Union européenne (UE) ? La vérité sur l'actualité, en ligne sur : <https://www.business-leaders.net/ungarn-huxit-europaeische-union-eu-die-wahrheit-zur-meldung/>.

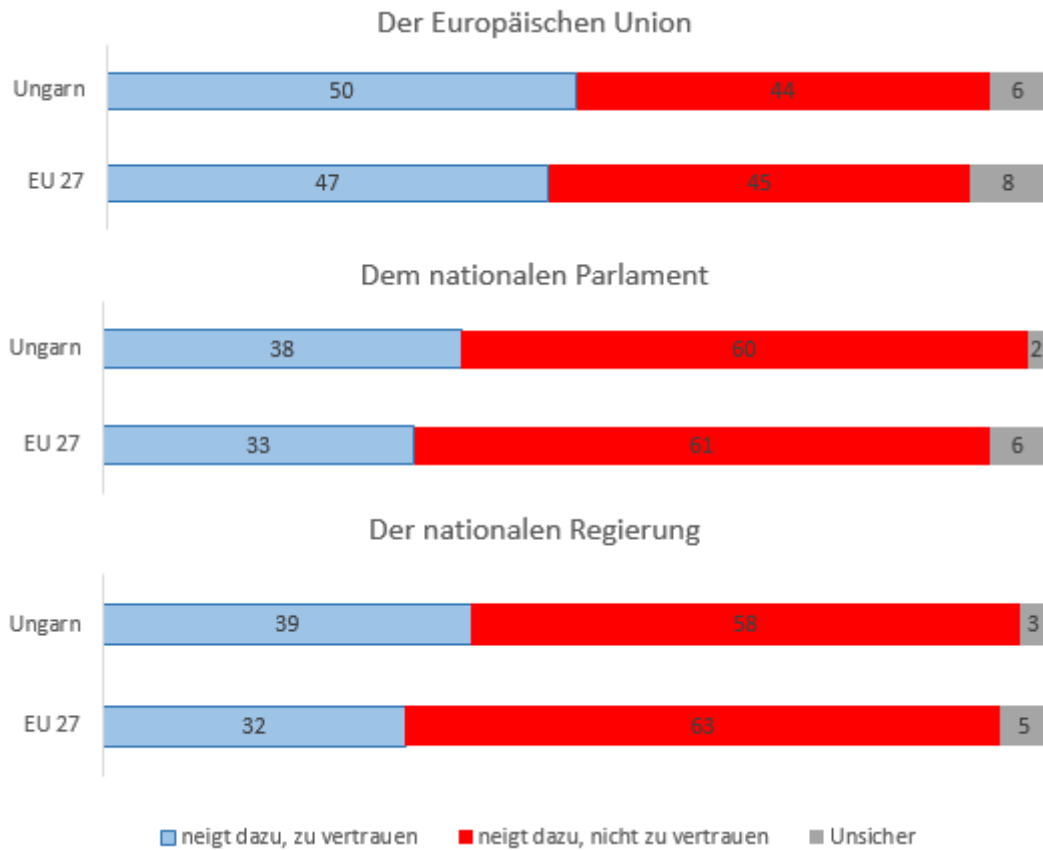
¹³³ Cf. Eurobaromètre standard 98 - Hiver 2022-2023, en ligne sur : <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=86416>, p. 12.



Source : Eurobaromètre standard.

Le fait que la population hongroise fasse davantage confiance à l'UE qu'au Parlement et au gouvernement hongrois (voir graphique 2) plaide également contre une sortie.

Fig. 2: Sondage Eurobaromètre - Avez-vous plutôt confiance ou plutôt pas confiance dans chacune des institutions suivantes ?



Source: Eurobaromètre standard 98 - Hiver 2022-2023 - Country Factsheets Hungary.

3.2 Exclusion

La question de savoir si l'exclusion d'un État membre de l'UE est possible est juridiquement incertaine.¹³⁴ La CJCE ne s'est pas prononcée à ce sujet et les avis sont partagés dans la doctrine. Si l'on suit

¹³⁴ Voir à ce sujet le chapitre 2.2.

l'opinion selon laquelle l'exclusion est possible dans des cas extrêmes, l'abandon de la démocratie et la violation constante du droit de l'UE sont des scénarios envisageables, surtout malgré les arrêts contraires de la CJCE.

Le fait que la Hongrie se tourne davantage vers la Russie ne serait pas en soi une raison suffisante pour l'exclure. Pour qu'une exclusion apparaisse comme une option envisageable, il faudrait que la Hongrie se tourne davantage vers la Russie sur le plan politique et économique, qu'elle abolisse la démocratie et qu'elle ignore constamment le droit européen. Cela n'est pas à exclure, mais il est actuellement peu probable que cela se produise dans son ensemble.

En tout état de cause, il est souvent exigé qu'une exclusion ne puisse être mise en œuvre que si l'application de sanctions dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7 du TUE n'entraîne aucun changement dans la situation de fait. Elle n'entrerait en ligne de compte qu'en tant qu'ultima ratio. L'ampleur des sanctions imposées en vertu de l'article 7 TUE est controversée.

A cet égard, il convient de noter qu'une conclusion de cette procédure et l'adoption de sanctions sévères (p. ex. retrait de voix) sont difficilement envisageables, en tout cas à l'heure actuelle, en raison des rapports de majorité nécessaires au Conseil et au Conseil européen.¹³⁵ En effet, la Pologne oppose actuellement son veto aux sanctions prévues par l'article 7 du traité UE.

Que la Pologne soutienne non seulement la procédure de l'article 7 du TUE - malgré le risque d'être sanctionnée dans sa propre procédure de l'article 7 du TUE¹³⁶ - mais même une exclusion de la Hongrie, est le plus vraisemblable si un changement de gouvernement intervient en Pologne avec un repositionnement considérable de la Pologne ou si la Hongrie se range entièrement dans le camp de la Russie, la Pologne faisant partie des États membres les plus critiques envers la Russie.

3.3 Création d'une « UE 2.0 »

Théoriquement, il serait possible que tous les (autres) États membres quittent l'UE et créent une nouvelle organisation (« UE 2.0 ») sans la Hongrie, qui reprendrait toutes les tâches jusqu'ici dévolues à l'UE. Des idées similaires avaient déjà été émises en 1992 après le rejet du traité de Maastricht par le Danemark.¹³⁷ D'un point de vue juridique, certains objectent qu'une telle démarche constituerait une violation du traité vis-à-vis de l'État membre concerné.¹³⁸ L'opinion qui prévaut semble toutefois considérer qu'une telle démarche est juridiquement admissible.¹³⁹

¹³⁵ Le "mécanisme de l'État de droit" - plus précisément le règlement sur la conditionnalité, voir ci-dessous, chapitre II.1 - est notamment une réaction au fait que la procédure de l'article 7 du TUE était "bloquée" en raison des majorités nécessaires. Voir également la contribution d'invité de Barley, K. (2020), [Wert\(e\)loses europäisches Geld](#) : "...comme dans la procédure dite de l'article 7. Cette procédure permet déjà de retirer les droits de vote au Conseil en cas de violation des valeurs fondamentales, mais elle échoue déjà parce que tous les États membres, à l'exception de l'État concerné, doivent donner leur accord avant que la sanction ne s'applique. Les procédures en cours contre la Hongrie et la Pologne sont donc bloquées".

¹³⁶ Comme la Hongrie abandonnerait alors probablement son soutien en contrepartie.

¹³⁷ Voir Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (éd.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21; Volz, H.-P. (2001), *Austritt und Ausschluss aus der Europäischen Union*, in: Ginther, K. et al. (éd.), *Völker- und Europarecht*, p. 145-165 (147).

¹³⁸ Pechstein, M. (2014), in: Hatje, A. / Müller-Graff, P.-C. / Terhechte, J. P. (éd.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, § 15, Rn. 21.

¹³⁹ Nowak, C. (2017), in: Pechstein, M. / Nowak, C. / Häde, U. (éd.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Art. 356 AEUV, Rn. 8; Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 26, qui souligne toutefois le problème que le Conseil devrait conclure un accord de retrait, ce qui serait problématique en cas de "retrait massif"; Blagoev, B. (2011), *Expulsion d'un État membre de l'UE après Lisbonne : menace politique ou réalité juridique ?* *Tilburg Law Review*, Vol. 16, p. 191-237 (p. 227).

La quasi-exclusion des États membres « problématiques » par la création d'une « UE 2.0 » serait toutefois liée à de graves difficultés.¹⁴⁰ En effet, l'« UE 2.0 » ne serait pas le successeur juridique de l'UE. Cela signifie notamment que l'« UE 2.0 » ne serait pas partie à tous les accords de droit international public - par exemple les accords de libre-échange - qui s'appliquent actuellement à l'UE. Tous les travailleurs et les fonctionnaires de l'UE resteraient des travailleurs et des fonctionnaires de l'UE et ne seraient pas automatiquement transférés à l'« UE 2.0 ». Toutes les institutions de l'UE devraient être refondées et recrutées. Les actifs de l'UE - tels que les terrains et les bâtiments - ne seraient pas transférés à l'« UE 2.0 ». Compte tenu de ces obstacles et de nombreux autres obstacles pratiques, une telle approche est difficilement envisageable.

4 Conclusion et perspectives

Conclusion

Actuellement, les gouvernements des États membres agissent en contradiction avec la politique de l'UE dans certains domaines politiques clés. Les principaux domaines de conflit sont : L'État de droit, la politique des réfugiés, les relations avec la Russie et la politique LGBTQI+. C'est dans ce contexte que les questions de procédure et de droit liées à la sortie et à l'exclusion d'un État membre de l'UE ont été examinées, avant que les deux scénarios et l'idée d'une « UE 2.0 » ne soient soumis à une analyse de politique réelle.

Il convient tout d'abord de noter qu'en vertu de l'article 50 du traité UE, chaque État membre a le droit unilatéral - conformément à sa constitution nationale - de se retirer de l'UE. La date à laquelle le retrait prend effet est déterminée, en cas d'accord entre l'UE et l'État de retrait, à la date fixée d'un commun accord dans un accord de retrait ou, à défaut d'accord, automatiquement deux ans après la déclaration de retrait. Si l'État concerné s'est effectivement retiré de l'UE, des négociations sont menées sur les relations futures. Il n'existe à cet égard aucune prescription en matière de droit européen. Différentes formes de relations futures sont envisageables. Actuellement, malgré toute la rhétorique politique, il est peu probable que des États membres comme la Hongrie fassent un tel pas de leur propre initiative. En effet, la Hongrie est le troisième plus grand bénéficiaire du budget de l'UE et est étroitement liée à l'UE sur le plan économique.

Il convient en outre de noter que l'on peut se demander si l'exclusion d'un État membre de l'UE est juridiquement possible. Selon un avis exprimé dans la littérature, elle peut, dans un cas extrême, être fondée sur l'article 60 de la Convention de Vienne. Les raisons pourraient notamment être qu'un État membre se détourne de la démocratie ou qu'il persiste à ne pas respecter le droit de l'UE - et ce malgré des arrêts contraires de la CJCE. Une exclusion n'entre toutefois en ligne de compte qu'en tant qu'*ultima ratio*. Auparavant, tous les autres moyens disponibles doivent avoir été épuisés. En particulier, selon une opinion largement répandue, des mesures doivent avoir été imposées dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7 du TUE, sans que l'État membre ne soit incité à modifier son comportement. En outre, l'unanimité des autres États membres est nécessaire. D'un point de vue politique, le fait que la Hongrie se détourne de la démocratie ou qu'elle persiste à ne pas respecter le droit européen ne suffirait pas à l'exclure. En effet, à l'heure actuelle, la Pologne empêche la Hongrie de prendre des sanctions dans le cadre de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne et, en retour, la Hongrie empêche la Pologne de prendre des sanctions dans le cadre de la même procédure.

La quasi-exclusion des États membres « problématiques » par la création d'une « UE 2.0 » serait liée à de graves difficultés, car l'« UE 2.0 » ne serait pas le successeur juridique de l'UE. Cela signifie notamment qu'elle ne serait pas partie à tous les accords internationaux - par exemple les accords de libre-échange - qui s'appliquent actuellement à l'UE. Tous les travailleurs et les fonctionnaires de l'UE resteraient des travailleurs et des fonctionnaires de l'UE et ne passeraient pas automatiquement à l'« UE

¹⁴⁰ De même, Athanassiou, P. (2009), *Withdrawal and expulsion from the EU and EMU*, ECB Legal Working Paper Series No. 10, p. 37 s.

2.0 ». Toutes les institutions de l'UE devraient être refondées et recrutées. Les actifs de l'UE - tels que les terrains et les bâtiments - ne seraient pas transférés à l' « UE 2.0 ». Compte tenu de ces obstacles et de nombreux autres obstacles pratiques, une telle approche est difficilement envisageable en termes de politique réelle.

Perspectives

La situation n'est pas simple. Les mécanismes décrits ci-dessus (exclusion et retrait) ainsi que la création d'une « UE 2.0 » sont des moyens à utiliser en dernier recours. L'existence des mécanismes de dernier recours et l'application efficace d'autres mécanismes (procédures d'infraction, etc.) sont une condition nécessaire, mais pas encore suffisante, pour maintenir la cohésion d'une UE composée de 27 États membres (et potentiellement plus) parfois très différents.

Il faut également communiquer clairement que les règles communes - l'ensemble des valeurs telles que la liberté, la démocratie et l'État de droit - s'appliquent à tous les États membres qui ont volontairement opté pour une UE fondée sur les valeurs de l'article 2 du traité UE. Ces valeurs sont toutefois difficiles à appréhender en détail. Afin de (re)créer une compréhension commune - un « common ground » -, ce sont surtout les États membres - indépendamment des institutions européennes - qui doivent renforcer le dialogue et agir en tant que « maîtres des traités », ce qu'ils sont. Car une critique justifiée peut encourager le débat,¹⁴¹ nécessaire pour soutenir la cohésion d'une communauté politique aussi complexe. La crédibilité dans la gestion de ses propres valeurs est essentielle pour l'UE, également et surtout dans ses relations avec les tiers. D'autre part, l'image politique (et la stabilité institutionnelle) de l'UE implique de négocier des positions communes au-delà des différences légitimes entre les États membres. Il existe toutefois une limite naturelle à ce grand écart, à savoir lorsque la procédure institutionnelle entre en contradiction avec la crédibilité politique. Et c'est de plus en plus le cas dans le cas de la Hongrie et aussi de la Pologne.

¹⁴¹ Leyrer Leifer Nunes, K. (2023), Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht (L'évolution juridique de la Hongrie depuis 2010 du point de vue du droit européen), p. 362, qui en déduit surtout l'utilisation accrue de la procédure d'infraction initiée par un État membre (art. 259 TFUE).

**Auteurs :**

Henning Vöpel, membre du conseil d'administration du Centre de politique européenne

voepel@cep.eu

Dr. Lukas Harta, Chargé de mission scientifique Marché intérieur et concurrence

harta@cep.eu

Dr. Matthias Kullas, chef du département Marché intérieur et concurrence

kullas@cep.eu

Dr Patrick Stockebrandt, chef du département Santé et protection des consommateurs

stockebrandt@cep.eu

Dr. André Wolf, directeur du département Innovation technologique, infrastructure et développement industriel

wolf@cep.eu

Traduction :

Victor Warhem, Représentant du cep Network en France

warhem@cep.eu

Centre de politique européenne FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Fribourg

Schiffbauerdamm 40 Pièces 4205/06 | D-10117 Berlin

Tél. + 49 761 38693-0

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS, et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le Centre de Politique Européenne, à but non lucratif, analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et partisans, dans une orientation fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes réglementaires d'un ordre libéral et d'une économie de marché.