



Confiance mutuelle et crise de l'État de droit dans l'Union européenne

Sébastien Platon*

Professeur de droit public, CRDEI, Centre d'excellence Jean Monnet d'Aquitaine, Université de Bordeaux

(* Les observations contenues dans cet article appartiennent à leur auteur et n'engagent pas d'autres organismes ou personnes)

Le principe de confiance mutuelle est un principe classique en droit de l'Union, mais dont l'objet et les implications ont changé de façon spectaculaire au fil du temps.

A l'origine, le principe de confiance mutuelle était un principe structurel du droit du marché intérieur et signifiait essentiellement que les États membres se devaient une confiance réciproque quant aux divers contrôles administratifs auxquels ils procèdent. Par exemple, si dans un État membre la mise sur le marché d'un produit est soumise à agrément, le principe de confiance mutuelle exclut que les autorités de cet État membre exigent, relativement à un produit importé d'un autre État membre, des analyses techniques ou chimiques ou des essais de laboratoire, lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans l'autre État membre et que leurs résultats sont à la disposition de ces autorités¹. Le principe de confiance mutuelle pris en ce sens n'est alors parfois pas sans lien avec l'inapplication de principe de la condition de réciprocité en droit de l'Union européenne. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne a-t-elle pu rattacher au principe de confiance mutuelle la solution selon laquelle un État membre ne peut pas justifier une limitation des exportations de marchandises vers un autre État membre au seul motif que, selon le premier État, les prescriptions d'une directive communautaire d'harmonisation ne sont pas respectées dans l'État membre d'exportation. Selon la Cour, « les États membres doivent se témoigner une confiance mutuelle en ce qui concerne les contrôles effectués sur leur territoire respectif »². Il est également possible de ranger dans cette confiance mutuelle « de première généra-

tion » la confiance que, selon la Cour de justice, les États membres doivent s'accorder les uns aux autres quant au caractère suffisant des diplômes délivrés par les autres États membres dans le cadre des dispositifs européens de reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres³.

Le développement, à partir du traité de Maastricht, d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) a conduit au développement d'une nouvelle forme de confiance mutuelle, moins opérationnelle et plus axiologique, celle relative au respect des valeurs de l'Union. En effet, les mécanismes de coopération interétatique inhérents à l'ELSJ, que ce soit la reconnaissance mutuelle d'actes publics et de décisions de justice ou la remise de personnes à d'autres États membres, impliquent nécessairement que les États s'accordent un certain degré de confiance quant au respect des valeurs fondamentales de l'Union et des droits fondamentaux. La Cour de justice a estimé, à ce titre, que le principe de confiance mutuelle « a, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale »⁴, à telle enseigne qu'elle a pu estimer que l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme était incompatible avec le droit primaire de l'Union en ce que, *inter alia*, il « exigerait d'un État membre la vérification du respect des droits fondamentaux par un autre État membre, alors même que le droit de l'Union impose la confiance mutuelle entre ces États membres »⁵.

Cependant, si la confiance peut se décréter, elle ne saurait être maintenue de façon inconditionnelle. Or, la « crise

¹ CJCE, 11 mai 1989, *Wurmser*, aff. C-25/88, point 18.

² CJCE, 23 mai 1996, *Hedley Lomas*, aff. C-5/94, point 19.

³ CJCE, 19 juin 2003, *Tennah-Durez*, C-110/01, point 30.

⁴ CJUE, Ass. Plén., 18 décembre 2014, avis 2/13, point 191.

⁵ *Ibid.*, point 194.

de l'État de droit » que connaît l'Union européenne met à rude épreuve cette confiance mutuelle « de deuxième génération ».

L'existence d'une « crise de l'État de droit » dans l'Union européenne a été signalée par l'ancienne commissaire à la Justice Viviane Reding dans un discours remarqué prononcé le 4 septembre 2013⁶. Les États membres les plus emblématiques de cette crise sont la Hongrie et la Pologne, contre lesquels a été activé, respectivement par le Parlement européen⁷ et la Commission européenne⁸, l'article 7 §1 TUE, tendant à demander au Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, de constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 TUE, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Cette procédure est en cours à l'heure où nous écrivons ces lignes, de même que sont pendants plusieurs recours en manquement contre la Pologne⁹ et contre la Hongrie¹⁰.

Le format de la présente étude ne nous permettant pas de détailler les divers griefs reprochés à ces deux États membres, l'on renverra ici, d'une part, aux diverses recommandations émises par la Commission euro-

péenne en direction de la Pologne dans le cadre du dialogue (infructueux) que la Commission a initié en décembre 2016¹¹ et, d'autre part, au rapport de l'euro-députée Judith Sargentini¹² sur la base duquel le Parlement européen a voté l'activation de l'article 7 §1 contre la Hongrie. Pour résumer (très) grossièrement, le gouvernement hongrois, doté d'une majorité parlementaire lui permettant de modifier la Constitution, a entrepris d'établir un État « illibéral », selon les propres mots du premier ministre Viktor Orbán¹³, en limitant l'indépendance de la justice, la liberté de la presse, la liberté d'association et la liberté académique tout en criminalisant l'aide aux migrants. Le gouvernement polonais, qui n'est pas doté d'une majorité parlementaire lui permettant de modifier la Constitution, a quant à lui entrepris de prendre méthodiquement le contrôle de l'ensemble des juridictions polonaises qui pourraient sanctionner d'éventuelles violations de la Constitution : d'abord, la Cour constitutionnelle puis l'équivalent polonais du Conseil supérieur de la magistrature, les présidents de juridictions et, enfin, la Cour suprême.

La confiance mutuelle peut-elle s'accommoder d'un tel dédain pour les valeurs de l'Union européenne ? C'est cette question qui était posée à la Cour de justice dans l'affaire *LM*, qui sera présentée dans son contexte (I) avant que d'en envisager la portée (II).

⁶ V. Reding, *The EU and the Rule of Law – What next?*, 4 sept. 2013, discours/13/677.

⁷ 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)).

⁸ Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the Rule of Law in Poland, 20 December 2017, COM(2017) 835 final.

⁹ Recours introduit le 15 mars 2018, *Commission européenne c. République de Pologne*, aff. C-192/18 (loi introduisant un âge de départ à la retraite différent pour les femmes et les hommes occupant les fonctions de juges des juridictions de droit commun et abaissant l'âge de la retraite des juges des juridictions de droit commun tout en conférant au Ministre de la Justice la faculté de prolonger la durée du mandat des juges) ; recours introduit le 2 octobre 2018, *Commission européenne c. République de Pologne*, aff. C-619/18 (loi abaissant l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême, l'appliquant aux juges nommés à la Cour suprême jusqu'au 3 avril 2018 ainsi qu'en accordant au président de la République de Pologne le pouvoir discrétionnaire de prolonger la fonction judiciaire active des juges).

¹⁰ Recours introduit le 22 décembre 2017, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-718/17 (manquement à certaines obligations de la Hongrie en matière de relocalisation des demandeurs de protection internationale) ; recours introduit le 6 février 2018, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-78/18 (restrictions discriminatoires, inutiles et injustifiées à l'encontre des donations étrangères en faveur d'organisations non gouvernementales hongroises) ; recours introduit le 1er février 2018, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-66/18 (loi imposant aux établissements d'enseignement supérieur étrangers de dispenser un enseignement supérieur dans leur pays d'origine).

¹¹ Consultables sur la page intitulée « Rule of Law Framework » du site de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en.

¹² Rapport du 4 juillet 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)).

¹³ « Le nouvel État que nous sommes en train d'édifier est un État "illibéral", non libéral », Viktor Orbán, Premier ministre de la Hongrie, discours du 26 juillet 2014. Le texte intégral de ce discours a été publié en langue anglaise par The Budapest Beacon : <http://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>.

I. LES LIMITES À LA CONFIANCE MUTUELLE EN MATIÈRE DE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

La Cour de justice a déjà, dans le passé, admis certaines limites à la confiance mutuelle dans le cadre de l'ELSJ. Ainsi, dans l'arrêt *N.S.* de 2011¹⁴, elle a estimé qu'il convient de faire exception au système dit « Dublin »¹⁵ si le traitement des demandeurs d'asile est incompatible de façon systémique avec la dignité humaine dans l'État membre que les « critères Dublin » désignent comme État responsable de l'examen de la demande d'asile. Dans l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru* de 2016¹⁶, elle a également estimé possible qu'un État suspende l'exécution d'un mandat d'arrêt européen en cas de traitement systématiquement contraire à la dignité humaine dans l'État membre d'émission. Ce n'est qu'en 2018 que, par extension de cette dernière jurisprudence, la Cour s'est prononcée sur les conséquences d'une violation systémique de l'État de droit dans un État membre sur la confiance mutuelle, dans l'arrêt *LM* du 25 juillet 2018¹⁷. Dans cette affaire, les autorités irlandaises étaient saisies de trois mandats d'arrêt européens émis par la Pologne. Une juridiction irlandaise a alors demandé à la Cour de justice si l'Irlande pouvait ne pas exécuter ces mandats d'arrêt européens étant donné les dysfonctionnements systémiques de l'État de droit dans ce pays et, en particulier, la perte d'indépendance des juges suite aux différentes réformes législatives intervenues depuis 2015.

Dans cet arrêt, la Cour accepte, tout d'abord, l'applicabilité de sa jurisprudence *Aranyosi et Căldăraru* au-delà du seul article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants). Certes, dans

l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, la Cour avait insisté¹⁸ sur la qualité de droit absolu du droit de ne pas subir la torture ou un traitement inhumain ou dégradant pour justifier la solution adoptée. Or, le droit à un procès équitable n'est pas un droit absolu, la Cour européenne des droits de l'homme ayant reconnu de longue date qu'il était passible de limitations, même non explicitement prévues par la Convention¹⁹. Dans l'arrêt *LM*, la Cour de justice relève toutefois que l'exigence d'indépendance des juges relève du contenu essentiel du droit fondamental à un procès équitable²⁰. Bien que la Cour ne fasse pas explicitement le lien, cette notion de « contenu essentiel » fait probablement écho à l'article 52 §1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne selon lequel « toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés »²¹. En d'autres termes, le contenu essentiel d'un droit est absolu, quand bien même ledit droit serait, *in globo*, relatif. Or, selon la Cour, l'exigence d'indépendance fait précisément partie du noyau dur absolu du droit fondamental à un procès équitable. Elle en déduit qu'un risque de violation du droit à un tribunal indépendant est susceptible de justifier l'inexécution d'un mandat d'arrêt européen. Toutefois, et comme dans l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, la Cour exige que deux conditions cumulatives soient remplies pour qu'un État membre puisse s'exonérer de son obligation d'exécuter un mandat d'arrêt européen.

La première est qu'il doit exister des défaillances systémiques ou, du moins, généralisées qui sont susceptibles d'affecter l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'État membre d'émission²². Ces défaillances doivent être établies sur le fondement d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés²³. En l'espèce, la Cour ne fournit aucune conclusion explicite quant à l'existence

¹⁴. CJUE, grande chambre, 21 décembre 2011, *N. S. et M. E. e. a.*, aff. jtes C-411/10 et C-493/10.

¹⁵. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), dit « Dublin III », JOUE n° L 180 du 29 juin 2013, p. 31.

¹⁶. CJUE, grande chambre, 5 avril 2016, *Pál Aranyosi et Robert Căldăraru*, aff. jtes C-404/15 et C-659/15 PPU.

¹⁷. CJUE, grande chambre, 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU.

¹⁸. Points 85 à 87 de l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*.

¹⁹. Cour EDH, 21 février 1975, *Golder c. Royaume-Uni*, req. n° 4451/70, point 38.

²⁰. Points 48, 59, 60, 63, 73, 75, 78 de l'arrêt *LM*.

²¹. Accent rajouté.

²². Point 61 de l'arrêt *LM*.

²³. *Ibid.*

de telles défaillances systémiques en Pologne. Toutefois, elle semble impliquer très nettement une telle conclusion lorsqu'elle indique que « les informations figurant dans une proposition motivée récemment adressée par la Commission au Conseil sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, TUE constituent des éléments particulièrement pertinents aux fins de cette évaluation »²⁴.

La deuxième condition est que la personne visée doit elle-même courir un risque de violation de son droit à un tribunal indépendant²⁵. Cette condition est beaucoup plus critiquable. On peut comprendre que la Cour demande au juge national de vérifier si la juridiction qui jugera la personne remise est elle-même privée d'indépendance²⁶. Par contre, il est difficile de comprendre que la Cour de justice exige qu'il y ait « des motifs sérieux et avérés de croire que ladite personne courra un risque réel de violation de son droit fondamental à un tribunal indépendant (...) eu égard à sa situation personnelle ainsi qu'à la nature de l'infraction pour laquelle elle est poursuivie et au contexte factuel qui sont à la base du mandat d'arrêt européen »²⁷. La seule interprétation qu'il nous semble possible de faire de ce passage est qu'il faut que la personne encoure à titre personnel un risque que le gouvernement fasse effectivement pression sur les juges à son détriment. C'est là un contresens assez contestable, qui semble considérer que le droit à un tribunal indépendant n'est violé que quand le gouvernement fait effectivement pression sur un juge. Or, l'indépendance est une exigence structurelle de bonne justice, liée au statut des juges²⁸. L'absence d'indépendance des juges est donc une violation du droit à un procès équitable même en l'absence de pression effective du gouvernement sur les juges²⁹.

Cette condition est de nature à limiter considérablement la portée de la jurisprudence *LM*. D'ailleurs, dans l'affaire *LM*, la juridiction irlandaise *a quo* a estimé qu'il existait certes un risque réel de violation du droit à un

procès équitable en Pologne en raison de déficiences systémiques ou généralisées mais que, par ailleurs, les éléments du dossier ne permettaient pas d'établir un risque *in concreto* pour la personne faisant l'objet du mandat d'arrêt européen, et a donc ordonné l'exécution des mandats d'arrêt litigieux³⁰.

II. LA PORTÉE DE L'ARRÊT *LM* AU-DELÀ DU MANDAT D'ARRÊT EUROPÉEN

Le raisonnement de la Cour de justice dans l'arrêt *LM* n'est pas nécessairement limité au mandat d'arrêt européen, dans la mesure où, dans la continuité de l'arrêt *Aranyosi et Căldăraru*, la Cour ne se fonde pas sur le texte même de la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen – qui ne contient pas une telle clause de suspension d'exécution – mais sur « l'obligation de respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont consacrés, notamment, par la Charte »³¹. Il s'ensuit que l'existence d'un risque avéré d'une atteinte au « noyau dur » de la Charte est de nature à remettre en cause la « confiance réciproque entre les États membres quant au fait que leurs ordres juridiques nationaux respectifs sont en mesure de fournir une protection équivalente et effective des droits fondamentaux, reconnus au niveau de l'Union, en particulier, dans la Charte »³². Or, cette confiance mutuelle n'est pas que le fondement du système de mandat d'arrêt européen.

Par ailleurs, le raisonnement de la Cour en termes de droits absolus et de contenu essentiel des droits affecte nécessairement la balance des intérêts en présence. En effet, si l'on peut accepter une certaine limitation des droits *relatifs* au nom de l'intérêt général attaché à la coopération interétatique, une telle limitation est par définition impossible concernant le « noyau dur » des droits de la Charte, par définition *absolu*.

Enfin, tant que la « révocation » de la confiance mutuelle dans la jurisprudence de la Cour de justice était limitée

²⁴. *Ibid.*

²⁵. Point 68 de l'arrêt *LM*.

²⁶. Point 74 de l'arrêt *LM*.

²⁷. Point 75 de l'arrêt *LM*.

²⁸. Cour EDH, 28 juin 1984, *Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, req. n° 7819/77 et 7878/77, point 78.

²⁹. Voir par exemple, bien que fondé sur l'article 5 CEDH et non sur l'article 6 §1 CEDH : Cour EDH, grande chambre, *Medvedyev e. a. c. France*, req. n° 3394/03, not. point 124 (à propos des magistrats du parquet).

³⁰. High Court of Ireland, judgment of Ms. Justice Donnelly delivered on the 19th day of November, 2018, *Artur Celmer (No. 5)*.

³¹. Point 83.

³². Point 77.

aux hypothèses de risque de traitement inhumain ou dégradant, comme c'était le cas dans les arrêts *N. S.* et *Aranyosi et Căldăraru*, son applicabilité à des formes de coopération n'impliquant pas un transfert physique de personnes pouvait sembler limitée. En revanche, l'extension de cette « révocation » au risque de violation du droit à un tribunal indépendant dans l'arrêt *LM* ouvre la possibilité de transposer ce raisonnement à un spectre plus étendu de coopérations, à savoir toutes celles qui, d'une façon ou d'une autre, reposent sur une confiance mutuelle entre États membres *quant à leurs systèmes judiciaires respectifs* pour faire circuler non pas des personnes mais des *effets juridiques*.

C'est le cas de plusieurs dispositifs de coopération en matière pénale autres que le mandat d'arrêt européen, comme la décision-cadre 2008/909/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne³³ et la décision-cadre 2005/214/JAI concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires³⁴.

C'est également le cas en matière de coopération judiciaire civile. La confiance réciproque des États membres quant à leurs systèmes judiciaires respectifs était au fondement de la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale³⁵ et est encore au fondement de son successeur, le règlement dit « Bruxelles I »³⁶, mais aussi du règlement (CE) n° 1346/2000 relatif aux procédures d'insolvabilité³⁷ ou encore du règlement dit « Bruxelles II bis » relatif à la

compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale³⁸.

Ce fondement de la coopération peut aussi en constituer une limite. La Cour de justice a ainsi affirmé que les objectifs d'efficacité et de rapidité des procédures judiciaires et de bonne administration de la justice qui ont motivé le système de transmission directe entre États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, réglementé par le droit de l'Union³⁹ « ne sauraient être atteints en affaiblissant, de quelque manière que ce soit, les droits de la défense de leurs destinataires, qui dérivent du droit à un procès équitable, consacré aux articles 47, deuxième alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 »⁴⁰. La référence à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux fait nécessairement du droit à un procès équitable (y compris le droit à un tribunal indépendant) une limite au système.

De « l'extérieur » cette fois, la Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle imposé certaines limites à la reconnaissance mutuelle entre États membres en matière civile et commerciale mise en place par le droit de l'Union européenne. Dans l'affaire *Avotiņš c. Lettonie*⁴¹, le requérant se plaignait que des juges lettons aient ordonné l'exécution en Lettonie d'une décision d'une juridiction chypriote le condamnant au paiement d'une dette contractuelle dont il alléguait qu'elle avait été rendue sans l'avoir dûment assigné à comparaître ni lui avoir permis d'exercer les droits de la défense. Or, l'exécution

³³. Décision-cadre 2008/909/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux jugements en matière pénale prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté aux fins de leur exécution dans l'Union européenne, JOUE n° L 327 du 5 décembre 2008, p. 27, considérant 5.

³⁴. Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, JOUE n° L 76 du 22 mars 2005, p. 16. V. CJUE 14 novembre 2013, *Baláz*, C-60/12, point 30.

³⁵. CJCE 9 décembre 2003, *Gasser*, C-116/02, point 72.

³⁶. Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JOCE n° L 12, 16 janvier 2001, p. 1.

³⁷. Règlement (CE) n° 1346/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité, JOCE n° L 160, 30 juin 2000, p. 1, cons. 22.

³⁸. Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000, JOUE n° L 338, 23 décembre 2003, p. 1, cons. 21.

³⁹. Il s'agit en l'état du droit du règlement (CE) n° 1393/2007 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 relatif à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (signification ou notification des actes), et abrogeant le règlement (CE) n° 1348/2000 du Conseil, JOUE n° L 324, 10 décembre 2007, p. 79.

⁴⁰. CJUE, 19 décembre 2012, *Krystyna Alder et Ewald Alder c. Sabina Orlowska et Czeslaw Orlowski*, aff. C-325/11, point 35.

⁴¹. Cour EDH, grande chambre, 23 mai 2016, *Avotiņš c. Lettonie*, req. n° 17502/07.

de la décision de justice chypriote en Lettonie résultait du règlement dit « Bruxelles I ». La Cour appliqua donc sa jurisprudence *Bosphorus*⁴² en vertu de laquelle lorsque les États membres de l'Union européenne ne font que mettre en œuvre, sans marge d'appréciation, les obligations qui leur incombent en vertu de leur appartenance à l'Union européenne, ils bénéficient d'une présomption de respect de la Convention européenne des droits de l'homme, sauf à ce que soit établie une insuffisance manifeste de la protection des droits de l'homme garantis par la Convention. Or, dans l'arrêt *Avotiņš c. Lettonie*, au titre de « remarques générales sur la reconnaissance mutuelle »⁴³, la Cour estime que « lorsque les juridictions des États qui sont à la fois partie à la Convention et membres de l'Union européenne sont appelées à appliquer un mécanisme de reconnaissance mutuelle établi par le droit de l'Union, c'est en l'absence de toute insuffisance manifeste des droits protégés par la Convention qu'elles donnent à ce mécanisme son plein effet. En revanche, s'il leur est soumis un grief sérieux et étayé dans le cadre duquel il est allégué que l'on se trouve en présence d'une insuffisance manifeste de protection d'un droit garanti par la Convention et que le droit de l'Union européenne ne permet pas de remédier à cette insuffisance, elles ne peuvent renoncer à examiner ce grief au seul motif qu'elles appliquent le droit de l'Union »⁴⁴.

Par conséquent, et même si la Cour de justice ne l'a pas (encore ?) affirmé clairement, il ne serait pas insensé d'arguer que la reconnaissance et l'exécution dans un autre État membre d'un jugement prononcé par un tribunal non indépendant puisse rencontrer certaines limites. On ajoutera que, dans l'hypothèse où la Cour transposerait dans un tel cas son exigence d'une atteinte *in concreto* à l'indépendance du juge, l'appréciation de cette condition en serait nécessairement simplifiée dans la mesure où la question du droit à un tribunal indépendant se

poserait alors en aval du jugement, au stade de sa reconnaissance ou de son exécution, et donc à un stade où la violation aura éventuellement eu lieu et sera, partant, plus simple à établir qu'en amont du jugement, où elle se pose sous la forme d'une évaluation (forcément imparfaite) du *risque* de violation.

Le même raisonnement peut s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux nombreuses formes de coopération administrative mises en place par le droit de l'Union européenne, incluant notamment la reconnaissance et l'exécution de nombreuses décisions administratives par d'autres États membres ainsi que diverses procédures d'assistance mutuelle⁴⁵. Puisque les décisions administratives faisant l'objet d'une reconnaissance dans les autres États membres relèvent de la compétence exclusive des juridictions de l'État membre d'émission⁴⁶, la confiance mutuelle des États dans leurs systèmes de justice administrative respectifs est nécessairement au fondement de la coopération administrative européenne. Mais à l'instar des formes précédemment étudiées de coopération entre États membres, cette confiance mutuelle peut-elle être maintenue dans l'hypothèse d'une déficience systémique quant au respect de l'État de droit dans l'un des États membres ? Un État membre peut-il donner effet à une décision administrative issue d'un autre État membre si celle-ci n'est passible de recours que devant un juge dont l'indépendance prête à discussion ?

Là encore, si la Cour de justice n'a pas encore eu l'occasion de faire d'une telle déficience systémique une cause possible de suspension de la coopération administrative entre États membres, certains arrêts démontrent nettement que le respect des droits fondamentaux, dont le droit à un tribunal indépendant fait partie, est une limite à la coopération administrative. Ainsi la Cour de justice a-t-elle pu juger dans l'arrêt *Donnellan* de 2018⁴⁷ que la

⁴² Cour EDH, grande chambre, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, req. n° 45036/98.

⁴³ Points 113 s.

⁴⁴ Point 116.

⁴⁵ V. not. Pour une étude récente : D. ELKIND, *L'efficacité des décisions administratives étrangères dans l'Union européenne. Étude de droit administratif transnational*, thèse, Université de Bordeaux, 5 décembre 2018.

⁴⁶ V. not. en ce sens : H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE et A. H. TÜRK (dir.), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 647 ; L. DE LUCIA, "Administrative Pluralism, Horizontal Cooperation and Transnational Administrative Acts", *Review of European Administrative Law*, vol. 5 n° 2, 2012, pp. 17, spéc. p. 32 ; A. GERONTAS, "Deterritorialization in Administrative Law: Exploring Transnational Administrative Decisions", *The Columbia Journal of European Law*, vol. 19 n° 3, 2013, p. 423, spéc. p. 454 ; H. WENANDER, "Recognition of Foreign Administrative Decisions", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*, 2011, vol. 71, p. 760, spéc. p. 773 ; M. RUFFERT, "European Composite Administration : the Transnational Administrative Act", in O. JANSEN et B. SCHÖNDORF-HAUBOLD (dir.), *The European Composite Administration*, Intersentia, 2011, p. 281, spéc. p. 296 ; M. S. NGUYEN, « Droit administratif international », *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 2006, II, p. 93, spéc. p. 133.

⁴⁷ CJUE, 26 avril 2018, *Eamonn Donnellan c. The Revenue Commissioners*, aff. C-34/17.

directive de 2010 sur l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures⁴⁸, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une autorité d'un État membre refuse l'exécution d'une demande de recouvrement portant sur une créance afférente à une sanction pécuniaire infligée dans un autre État membre au motif que la décision infligeant cette sanction n'a pas été dûment notifiée à l'intéressé avant que la demande de recouvrement ne soit présentée à ladite autorité en application de cette directive.

La référence à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait là encore, comme en matière de coopération judiciaire civile, du droit à un procès équitable une limite nécessaire aux obligations de coopération administrative imposées aux États membres. Est particulièrement instructif à ce titre le point 59 de cet arrêt, selon lequel « lorsqu'une demande de recouvrement est présentée, alors même que l'intéressé n'a pas eu la possibilité de saisir les juridictions de l'État membre requérant dans des conditions compatibles avec le droit fondamental à un recours effectif, la règle énoncée à l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2010/24 [compétence des juridictions de l'État membre requérant], telle que transposée dans le droit national, ne saurait raisonnablement lui être opposée ». Il est possible de considérer qu'un recours devant une juridiction non

indépendante ne correspond pas à une « possibilité de saisir les juridictions de l'État membre requérant dans des conditions compatibles avec le droit fondamental à un recours effectif ».

* * *

Démontrer avec précision le caractère transposable du « test LM » à d'autres domaines dans lesquelles une forme de coopération entre États membres est imposée par le droit de l'Union requerrait plus de développements que n'en permet la présente et modeste étude. Il n'est reste pas moins que le raisonnement de la Cour, en ses prémisses fondamentales, semble pouvoir être étendu au-delà du seul mandat d'arrêt européen. Toutefois, si ce test venait à être transposé dans son ensemble, y compris donc en sa deuxième « branche », à savoir le risque *in concreto* de violation du principe d'indépendance des juridictions, il y a fort à parier que, en pratique, la coopération entre États membres n'en sera que rarement affectée – ce qui n'est guère étonnant eu égard à l'importance de cette coopération dans un espace juridique sans frontières. Il n'en reste pas moins qu'une telle généralisation du test LM fragiliserait le principe de confiance mutuelle, passant d'un impératif inconditionnel à une présomption réfragable. Cette fragilisation ne serait toutefois que la conséquence logique de ce que la confiance mutuelle, comme toute confiance, ne peut être trahie sans conséquences...

⁴⁸. Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, JOUE n° L 84, 31 mars 2010, p. 1.