

Développer des synergies démocratiques dans un ordre juridique commun

(Document de réflexion)

La prochaine édition de la conférence UniE dans la diversité a pour objectif d'explorer la valeur de la démocratie dans l'ordre juridique constitutionnel commun, lequel comprend à la fois celui de l'Union européenne et ceux de ses États membres. La valeur de la démocratie constitue une composante essentielle de l'architecture constitutionnelle et du fonctionnement tant de l'Union que de ses États membres ¹. La démocratie fait partie de l'identité européenne et est vitale pour sauvegarder l'« *European way of life* » (le mode de vie européen) : au même titre que le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux, l'observation des principes démocratiques est ce qui définit le constitutionalisme de l'Union, lequel doit s'entendre comme un ensemble de valeurs et de structures qui donne lieu à la confiance mutuelle entre les États membres et à l'interconnexion des ordres juridiques.

Toutefois, la démocratie traverse actuellement des temps qui ne sont guère faciles. Face à la montée des tendances autoritaristes aussi bien en dehors de l'Europe qu'au sein de celle-ci, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour de justice ») et les juridictions constitutionnelles nationales (ci-après les « JCN ») doivent unir leurs efforts pour protéger cette valeur – une valeur qui est commune et chère à tous les Européens et qui, pour les générations futures en particulier, doit le rester.

À cette fin, la conférence constituera un forum pour l'échange d'idées et d'expériences, permettant aux participants de cerner les éléments clés de cette valeur telle qu'elle est ancrée dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres. Tout comme lors des éditions précédentes, la conférence s'articulera en quatre tables rondes.

- **Table ronde 1 : la valeur de la démocratie : rechercher les points communs et faire face aux défis actuels et futurs**

La conférence entamera ses travaux par l'identification des éléments principaux de la démocratie dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres ². Cette détermination permettra aux intervenants ainsi qu'aux participants d'établir une terminologie

¹ Article 2 TUE.

² Voir, à cet égard, rapport de l'European Law Institute, « [Freedom of Expression as a Common Constitutional Tradition in Europe](#) » (2022).

EUnited in diversity IV

International conference – Rome, Italy

1-3 september 2027

events@curia.europa.eu

constitutionnelle commune axée sur une compréhension partagée de la démocratie ³. L'accès au processus politique ainsi que la tenue d'élections libres et régulières constituent indubitablement une condition sine qua non pour protéger la valeur de la démocratie, mais bien d'autres aspects viennent à l'esprit : l'obligation de rendre des comptes, la transparence, la lutte contre la corruption, la liberté de la presse ainsi que le pluralisme des médias, la liberté académique, des institutions indépendantes et la protection des minorités. Ces aspects font-ils également partie de la valeur de la démocratie ?

Par exemple, en ce qui concerne la liberté d'expression, la Cour de justice a jugé qu'« [elle] constitue l'une des conditions primordiales de progrès dans une société démocratique et de l'épanouissement de chacun et elle protège, en principe, non seulement les "informations" ou les "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi celles qui heurtent, choquent ou inquiètent, et ce afin de garantir le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique » ⁴. Cependant, le bon fonctionnement d'une société démocratique exige que les citoyens partagent une même réalité informationnelle, que ce soit en ligne ou non. Or, à une époque où des campagnes coordonnées de désinformation peuvent fausser les processus électoraux, une question pressante se pose : comment les juridictions – et, en particulier, les JCN – doivent-elles préserver l'intégrité des élections sans indument restreindre la liberté d'expression et l'accès à l'information ⁵ ?

Il convient dès lors de se demander si les États membres partagent une même approche pour protéger la démocratie, s'il existe une compréhension commune d'une démocratie « militante » ou « résiliente » ⁶ – et quelles sortes d'exigences le droit de l'Union impose-il aux législations nationales visant à protéger le processus démocratique ⁷.

³ Voir, à cet égard, K. Lenaerts, « [Democracy as an EU Value](#) » (2025), volume 1, *Trier Lecture on the Future of Europe*.

⁴ Arrêt du 21 avril 2026, [Commission/Hongrie \(Valeurs de l'Union\)](#) (C-769/22, EU:C:2026:326, point 460).

⁵ Voir, à cet égard, Cour constitutionnelle de Roumanie, [décision n° 32](#) du 6 décembre 2024, concernant l'annulation du processus électoral pour de l'élection du Président de la Roumanie. Voir, également, le rapport qui a été établi par la Commission de Venise et qui visait à répondre à la question suivante : « Dans quelles conditions et selon quelles normes juridiques une cour constitutionnelle peut-elle invalider des élections, en s'inspirant de la récente affaire roumaine ? ». Voir Commission de Venise, « [Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles](#) », avis n° 1218/2024 du 18 mars 2025.

⁶ Voir, par exemple, J.W. Müller, « Militant Democracy », dans M. Rosenfeld et A. Sajó (éd.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford, OUP, 2012) 1253.

⁷ Voir, à cet égard, affaire C-829/24, *Commission/Hongrie (Protection contre l'ingérence politique étrangère)* (en cours).

EUnited in diversity IV

International conference – Rome, Italy

1-3 september 2027

events@curia.europa.eu

En résumé, la table ronde 1 examinera ce qu'est, aujourd'hui, la valeur du respect de la démocratie et comment elle est – ou devrait être – promue et défendue.

- **Table ronde 2 : la Cour de justice et les JCN en tant qu'ultimes gardiennes de la démocratie**

Les juridictions constitutionnelles sont les gardiennes de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux au sein de leur propre ordre juridique national. L'on ne saurait jamais assez souligner leur importance pour la conservation d'une démocratie saine et dynamique. Ceux qui se soucient de la démocratie ne l'ignorent pas, mais ceux qui souhaitent la mettre à mal le savent également. Tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Union, l'expérience montre que la capture de la juridiction constitutionnelle constitue le premier enjeu sur la feuille de route pour la destruction de la démocratie ⁸.

Dans deux arrêts fondamentaux récents, la Cour de justice a considéré que le droit de l'Union exige que les JCN soient indépendantes ⁹. Sans quoi, leurs décisions ne lieront pas les juridictions de droit commun ¹⁰. Le droit de l'Union protège ainsi l'indépendance des JCN : il s'agit là d'un développement important dans l'espace juridique commun, car, de manière générale, des juridictions fortes et indépendantes – et notamment des JCN fortes et indépendantes – sont essentielles pour préserver la valeur de la démocratie.

L'objectif de la table ronde 2 est donc d'examiner comment le droit de l'Union protège les JCN contre les tendances autoritaristes qui, à bref délai, prennent pour cible ces gardiennes de l'État de droit au sein des États membres. Le droit de l'Union n'autorise pas des réformes législatives qui compromettent l'indépendance des JCN. À cet égard, en vertu du double

⁸ Voir, par exemple, R. Dixon et D. Landau, *Abusive Constitutional Borrowing : Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy* (Oxford University Press, 2021).

⁹ Arrêts du 22 février 2022, [RS \(Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle\)](#) (C-430/21, EU:C:2022:99), et du 18 décembre 2025, [Commission/Pologne \(Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour – Primauté du droit de l'Union\)](#) (C-448/23, EU:C:2025:975).

¹⁰ Arrêt du 22 février 2022, [RS \(Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle\)](#) (C-430/21, EU:C:2022:99, point 44), où la Cour de justice a jugé que « l'article 2 et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE [...] ne s'opposent pas à une réglementation ou pratique nationale selon laquelle les décisions de la cour constitutionnelle lient les juridictions de droit commun, pourvu que le droit national garantisse l'indépendance de ladite cour constitutionnelle à l'égard notamment des pouvoirs législatif et exécutif, telle qu'elle est requise par ces dispositions. En revanche, si le droit national ne garantit pas cette indépendance, ces dispositions du droit de l'Union s'opposent à une telle réglementation ou pratique nationale, une telle cour constitutionnelle n'étant pas à même d'assurer la protection juridictionnelle effective requise par l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ».



EUnited in diversity IV

International conference – Rome, Italy

1-3 september 2027

events@curia.europa.eu

principe de primauté et d'effet direct, une JCN peut se fonder sur le droit de l'Union afin d'annuler une réforme législative – voire une réforme constitutionnelle – qui met en péril sa propre indépendance ou celle des juridictions de droit commun.

Ce développement dans la jurisprudence de la Cour de justice améliore-t-il la manière dont les JCN perçoivent le droit de l'Union, permettant une relation davantage coopérative et ouverte, axée sur la protection de valeurs communes ? Les JCN voient-elles le droit de l'Union comme un rempart contre la régression démocratique ?

- **Table ronde 3 : immigration, intégration et naturalisation**

Une question qui, aussi bien au niveau de l'Union qu'aux niveaux nationaux, touche au cœur de la démocratie est celle de savoir : « Qui est un ressortissant d'un État membre ? ». Il en va ainsi parce que l'acquisition de la nationalité d'un État membre ouvre l'accès au processus politique – aux niveaux local, national et européen – tout en conférant également le statut de citoyen de l'Union européenne.

Les politiques en matière de naturalisation constituent donc un facteur clé dans la détermination des conditions auxquelles cet accès est subordonné. À cet égard, la Cour de justice a jugé que les États membres pouvaient adopter des mesures d'intégration – telles que des tests de langue et des cours d'éducation civique – en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers souhaitant résider sur leur territoire et, en fin de compte, en obtenir la nationalité ¹¹. Dans l'adoption de telles mesures, les États membres mettent en œuvre une politique en matière de naturalisation qui vise à établir et à préserver le rapport particulier de solidarité et de bonne foi existant entre un État membre et ses ressortissants.

Toutefois, dans un arrêt de principe sur le programme de citoyenneté par investissement de la République de Malte, la Cour de justice a jugé que le droit de l'Union s'oppose à une politique en matière de naturalisation qui traite la nationalité comme une marchandise, une telle politique méconnaissant ce rapport particulier de solidarité et de bonne foi ¹².

L'objectif de la table ronde 3 est double. D'une part, les intervenants sont invités à examiner dans quelle mesure les États membres peuvent exercer leur pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils adoptent des mesures d'intégration et si le droit de l'Union impose des conditions à l'exercice de ce pouvoir. D'autre part, la table ronde 3 s'efforcera de mener une analyse juridique

¹¹ Voir, entre autres, arrêts du 7 novembre 2018, [K](#) (C-484/17, EU:C:2018:878), et du 4 février 2025, [Keren](#) (C-158/23, EU:C:2025:52).

¹² Arrêt du 29 avril 2025, [Commission/Malte \(Citoyenneté par investissement\)](#) (C-181/23, EU:C:2025:283).

comparative pour déterminer si l'exigence d'un rapport particulier de solidarité et de bonne foi entre un État membre et ses ressortissants est ancré dans le droit national ¹³ ou si seul le droit de l'Union exige un tel rapport.

- **Table ronde 4 : la protection des minorités**

La démocratie ne peut pas se réduire à la tyrannie de la majorité. Chaque citoyen compte, et il existe des limites à ce que la majorité politique du moment peut faire. Au titre du droit de l'Union, le principe de non-discrimination fondée sur la race, les origines, l'orientation sexuelle, la religion et le handicap a longtemps servi à protéger les personnes appartenant à des minorités. Les personnes exerçant leur droit à la libre circulation, elles aussi, constituent une minorité, et ce dans la mesure où elles trouvent peu d'appui pour leurs intérêts dans la représentation politique au niveau national.

C'est la raison pour laquelle la responsabilité d'assurer la protection des minorités repose sur les juges, qui doivent être suffisamment indépendants afin de statuer sans crainte ni complaisance. Cela est illustré par la situation des familles arc-en-ciel qui traversent les frontières intérieures et qui, par définition, font simultanément partie de deux minorités : celle des personnes exerçant leur droit à la libre circulation et celle de la communauté LGBTQ+.

Dans l'arrêt [Commission/Hongrie \(Valeurs de l'Union\)](#), la Cour de justice a pour la première fois examiné les conditions dans lesquelles un État membre est susceptible de commettre une violation de l'une ou de plusieurs des valeurs consacrées à l'article 2 TUE. Elle a considéré que « [ne] peuvent [...] donner lieu au constat [...] d'une méconnaissance [de l'article 2 TUE] que des violations manifestes et particulièrement graves d'une ou de plusieurs des valeurs communes aux États membres » ¹⁴.

La loi hongroise en cause, qui avait introduit un ensemble coordonné de mesures discriminatoires à l'encontre de personnes non cisgenres ou non-hétérosexuelles, atteignait ce seuil. Il en était ainsi parce que cette loi avait conduit « à la stigmatisation et à la marginalisation des personnes non cisgenre ou non hétérosexuelles, pour le seul motif de leur identité sexuelle ou de leur orientation sexuelle, ces conséquences étant aggravées par le fait que ladite loi procède, de plus, à une association entre le fait de ne pas être cisgenre ou de ne

¹³ Voir, à cet égard, Cour constitutionnelle italienne, arrêt du 31 juillet 2025, [n° 142/2025](#), ECLI:IT:COST:2025:142. Au point 11.3 de son arrêt, cette juridiction s'est expressément référée à l'arrêt du 4 février 2025, [Keren](#) (C-158/23, EU:C:2025:52).

¹⁴ Arrêt du 21 avril 2026, [Commission/Hongrie \(Valeurs de l'Union\)](#) (C-769/22, EU:C:2026:326, point 551).

EUnited in diversity IV

International conference – Rome, Italy

1-3 september 2027

events@curia.europa.eu

pas être hétérosexuel et la délinquance pédophile, suggérant que les personnes non cisgenres ou non hétérosexuelles constituent une menace fondamentale pour la société hongroise et la société européenne, cette association pouvant susciter le développement de comportements haineux envers ces personnes »¹⁵. Ces stigmatisation, marginalisation et association opérées par ladite loi rendaient ces personnes socialement invisibles, allaient à l'encontre des valeurs de respect de la dignité humaine, d'égalité et de respect des droits de l'homme – y compris des droits des personnes appartenant à des minorités au sens de l'article 2 TUE –, et étaient incompatibles avec l'identité de l'Union en tant qu'ordre juridique commun.

Ainsi, la loi hongroise violait non seulement le principe de non-discrimination, consacré à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais également les valeurs de respect de la dignité humaine, d'égalité et de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, au sens de l'article 2 TUE. Cet arrêt montre donc que le droit de l'Union assure la protection des minorités en tant que l'une de ses valeurs fondatrices.

En conséquence, l'une des questions sur lesquelles la table ronde 4 pourrait se pencher est de savoir si de telles minorités sont protégées au-delà des limites du principe de non-discrimination. Comment les droits des minorités sont-ils protégés ? S'agit-il d'une question de défense des droits fondamentaux, ou de protection des minorités en tant que telles ? Qu'en est-il des minorités politiques qui remettent cause les systèmes de valeurs établis dans la constitution (partis antisystèmes) ?

¹⁵ Arrêt du 21 avril 2026, [Commission/Hongrie \(Valeurs de l'Union\)](#) (C-769/22, EU:C:2026:326, point 554).