



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

16 octobre 2012 *

«Manquement d'État — Article 259 TFUE — Citoyenneté de l'Union — Article 21 TFUE — Directive 2004/38/CE — Droit de circulation sur le territoire des États membres — Président de la Hongrie — Interdiction d'entrer sur le territoire de la République slovaque — Relations diplomatiques entre États membres»

Dans l'affaire C-364/10,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 259 TFUE, introduit le 8 juillet 2010,

Hongrie, représentée par M. M. Z. Fehér et M^{me} E. Orgován, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République slovaque, représentée par M^{me} B. Ricziová, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

soutenue par:

Commission européenne, représentée par M. A. Tokár ainsi que par M^{mes} D. Maidani et S. Boelaert, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano (rapporteur), M. Ilešič, J. Malenovský, présidents de chambre, A. Borg Barthet, U. Lõhmus, J.-C. Bonichot, M^{me} C. Toader, MM. J.-J. Kasel, et M. Safjan, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^{me} R. Șereș, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1^{er} février 2012,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 mars 2012,

rend le présent

* Langue de procédure: le slovaque.

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Hongrie demande à la Cour de:
 - constater que la République slovaque a violé ses obligations au titre de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77), et de l'article 21, paragraphe 1, TFUE lorsqu'elle a, le 21 août 2009, refusé l'accès à son territoire au président de la Hongrie, M. Sólyom, en se prévalant de ladite directive, mais sans en respecter les dispositions;
 - déclarer qu'est contraire au droit de l'Union, et plus particulièrement aux articles 3, paragraphe 2, TUE et 21, paragraphe 1, TFUE, la position que la République slovaque a défendue jusqu'à l'introduction du présent recours, qui consiste à considérer comme conforme à la directive 2004/38 le fait d'interdire l'accès au territoire slovaque à une personne représentant la Hongrie, telle que le président de cet État, en maintenant de cette façon la possibilité d'une répétition de cette attitude illégale;
 - déclarer que la République slovaque a fait une application abusive du droit de l'Union lorsque ses autorités ont interdit l'accès à son territoire au président Sólyom, le 21 août 2009, et
 - à supposer que le champ d'application personnel de la directive 2004/38 puisse être restreint par une norme particulière de droit international, indiquer la portée et l'effet de telles dérogations.

Le cadre juridique

- 2 L'article 5 de la directive 2004/38 énonce, à son paragraphe 1:

«Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.»
- 3 Le chapitre VI de cette directive, qui porte le titre «Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique», contient l'article 27, dont les deux premiers paragraphes disposent:

«1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.»

4 Enfin, l'article 30 de ladite directive prévoit:

«1. Toute décision prise en application de l'article 27, paragraphe 1, est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets.

2. Les motifs précis et complets d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portés à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs relevant de la sûreté de l'État ne s'y opposent.

3. La notification comporte l'indication de la juridiction ou de l'autorité administrative devant laquelle l'intéressé peut introduire un recours ainsi que du délai de recours et, le cas échéant, l'indication du délai imparti pour quitter le territoire de l'État membre. Sauf en cas d'urgence dûment justifiée, ce délai ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification.»

Les faits à l'origine du litige, la procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

5 Sur invitation d'une association basée en Slovaquie, le président de la Hongrie, M. Sólyom, devait se rendre, le 21 août 2009, dans la ville slovaque de Komárno afin de participer à la cérémonie d'inauguration d'une statue de saint Étienne.

6 Il ressort du dossier soumis à la Cour que, d'une part, le 20 août est un jour de fête nationale en Hongrie, en commémoration de saint Étienne, fondateur et premier roi de l'État hongrois. D'autre part, le 21 août est une date considérée comme sensible en Slovaquie, dans la mesure où, le 21 août 1968, les forces armées de cinq pays du pacte de Varsovie, dont les troupes hongroises, ont envahi la République socialiste tchécoslovaque.

7 Après plusieurs échanges diplomatiques entre les ambassades des deux États membres au regard de la visite projetée du président de la Hongrie, le ministère des Affaires étrangères slovaque a finalement, le 21 août 2009, communiqué une note verbale à l'ambassadeur de Hongrie auprès de la République slovaque, dans laquelle il interdisait au président de la Hongrie de pénétrer sur le territoire slovaque. Cette note invoquait, pour justifier ladite interdiction, la directive 2004/38, ainsi que les dispositions de droit interne relatives, d'une part, au séjour des étrangers et, d'autre part, aux forces de police.

8 Le président Sólyom, ayant été informé des termes de ladite note alors qu'il était en route vers la République slovaque, en accusa réception à la frontière et renonça à entrer sur le territoire de cet État membre.

9 Par note du 24 août 2009, les autorités hongroises ont notamment contesté que la directive 2004/38 puisse constituer une base juridique valable pour justifier le refus de la République slovaque d'accorder au président de la Hongrie l'accès à son territoire. Elles ont également constaté que cette décision de refus n'était pas suffisamment motivée. Pour ces raisons, la République slovaque aurait adopté cette mesure en violation du droit de l'Union.

10 Lors d'une rencontre qui s'est tenue le 10 septembre 2009 à Szécsény (Hongrie), les Premiers ministres hongrois et slovaque ont adopté une déclaration commune dans laquelle ils maintenaient leurs positions respectives concernant les aspects juridiques de la décision litigieuse, tout en regrettant les circonstances du déplacement du président Sólyom. À cette même occasion, un «aide-mémoire» a été adopté en vue de clarifier pour l'avenir certaines modalités pratiques des visites officielles et non officielles dans les deux États en question.

11 Par note du 17 septembre 2009, les autorités slovaques ont répondu à la note du 24 août 2009 que, considérant les circonstances de l'incident, l'application de la directive 2004/38 était l'«ultime possibilité» d'empêcher le président de la Hongrie d'entrer sur le territoire de la République slovaque et qu'elles n'avaient aucunement agi en violation du droit de l'Union.

- 12 Entre-temps, le 3 septembre 2009, le ministre hongrois des Affaires étrangères a adressé une lettre au vice-président de la Commission des Communautés européennes, dans laquelle il a demandé l'avis de cette dernière sur la violation éventuelle du droit de l'Union par la République slovaque.
- 13 Dans sa réponse du 10 septembre 2009, le vice-président de la Commission a reconnu que, conformément à la directive 2004/38, toute restriction au droit de libre circulation devait répondre au principe de proportionnalité, qu'elle devait, en vertu de l'article 27, paragraphe 2, de cette directive, être fondée sur le comportement personnel de l'individu concerné et qu'elle devait être notifiée à l'intéressé dans les formes prescrites à l'article 30, en expliquant les motifs de façon précise et complète. Il a également considéré que le respect de l'application des règles de ladite directive incombe en premier lieu aux juridictions nationales. Il a souligné qu'il fallait tout mettre en œuvre pour éviter la répétition de telles situations et s'est déclaré confiant dans le fait qu'un dialogue bilatéral constructif entre les deux États membres pourrait permettre de résoudre le différend.
- 14 Le 12 octobre 2009, le ministre hongrois des Affaires étrangères a, au nom du gouvernement hongrois, adressé une plainte au président de la Commission, et a demandé que celle-ci examine l'opportunité d'engager une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE contre la République slovaque, pour violation de l'article 21 TFUE et de la directive 2004/38.
- 15 Par lettre du 11 décembre 2009, la Commission a considéré que les «citoyens de l'Union ont le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres en vertu de l'article [21 TFUE] et de la directive 2004/38». Toutefois, elle a précisé que, «sur la base du droit international, les États membres se réservent le droit de contrôler l'accès d'un chef d'État étranger à leur territoire, que ce chef d'État soit ou non un citoyen de l'Union».
- 16 Les États membres continueraient d'organiser les visites officielles par les canaux politiques bilatéraux, de sorte que cette matière échapperait à l'application du droit de l'Union. Selon la Commission, un chef d'État peut, certes, décider de visiter un autre État membre en tant que personne privée, en vertu de l'article 21 TFUE et de la directive 2004/38, mais il ressort des documents joints à la plainte du ministre hongrois des Affaires étrangères que la Hongrie et la République slovaque sont en désaccord sur la nature de la visite envisagée.
- 17 La Commission a considéré, dès lors, qu'elle n'était pas en mesure de conclure à un manquement de la part de la République slovaque aux dispositions du droit de l'Union relatives à la libre circulation des citoyens de l'Union, alors même que cet État membre aurait, à tort, dans sa note verbale du 21 août 2009, invoqué la directive 2004/38 et les actes adoptés pour sa mise en œuvre en droit interne.
- 18 Le 30 mars 2010, la Hongrie a saisi la Commission, conformément à l'article 259 TFUE. Le 30 avril 2010, la République slovaque a communiqué ses observations. Enfin, le 12 mai 2010, les deux États membres ont été entendus en leurs observations orales lors d'une audition organisée par la Commission.
- 19 Dans son avis motivé du 24 juin 2010, la Commission a estimé que les dispositions de l'article 21, paragraphe 1, TFUE et de la directive 2004/38 ne sont pas applicables aux visites effectuées par le chef d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre et que, dans ces conditions, le manquement allégué n'est pas fondé.
- 20 Le 8 juillet 2010, la Hongrie a introduit le présent recours. La République slovaque conclut au rejet du recours et à la condamnation de la Hongrie aux dépens.
- 21 Par ordonnance du président de la Cour du 28 janvier 2011, la Commission a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la République slovaque.

Sur le recours

Sur la compétence de la Cour

Argumentation des parties

- 22 La République slovaque excipe de l'incompétence de la Cour pour connaître du présent litige, en raison de l'inapplicabilité du droit de l'Union à une situation telle que celle de l'espèce.
- 23 La Hongrie, appuyée sur ce seul point par la Commission, considère en revanche que, les États membres s'étant engagés, aux termes de l'article 344 TFUE, à ne pas soumettre un différend relatif à l'interprétation ou à l'application des traités à un mode de règlement autre que ceux prévus par ceux-ci, la Cour de justice de l'Union européenne est seule compétente pour connaître d'un litige opposant deux États membres sur l'interprétation du droit de l'Union. En particulier, un État membre estimant qu'un autre État membre a enfreint le droit de l'Union peut soit demander à la Commission d'introduire un recours en manquement conformément à l'article 258 TFUE, soit saisir directement la Cour d'un tel recours, en application de l'article 259 TFUE.

Appréciation de la Cour

- 24 Afin de statuer sur l'exception d'incompétence soulevée par la République slovaque, il suffit de constater que, dans le cadre du présent recours, la Cour est appelée à se prononcer sur la portée du droit de l'Union et, notamment, de l'article 21 TFUE ainsi que de la directive 2004/38, afin d'apprécier l'existence d'un prétendu manquement de la part de la République slovaque aux obligations qui incombent à cette dernière en vertu dudit droit.
- 25 Or, la question de savoir si le droit de l'Union est applicable au cas d'espèce relève pleinement des compétences de la Cour, en particulier conformément à l'article 259 TFUE, pour se prononcer sur l'existence d'un manquement éventuel audit droit.
- 26 Par conséquent, la Cour est compétente pour statuer sur le recours introduit par la Hongrie et l'exception d'incompétence soulevée par la République slovaque doit être rejetée.

Sur le premier grief

Argumentation des parties

- 27 Par son premier grief, la Hongrie soutient que la République slovaque a violé l'article 21, paragraphe 1, TFUE et la directive 2004/38 lorsqu'elle a interdit au président de la Hongrie d'entrer sur son territoire.
- 28 Afin d'établir, tout d'abord, l'applicabilité en l'espèce du droit de l'Union, le gouvernement hongrois fait notamment valoir que la directive 2004/38 s'applique à tout citoyen de l'Union, y compris les chefs d'État, et à tous les types de visites, c'est-à-dire aussi bien officielles que privées.
- 29 Il ajoute que, si le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne avaient voulu soumettre l'exercice du droit à la liberté de circulation à des normes de droit international, ils l'auraient prévu, comme ils l'ont fait, par exemple, à l'article 3, paragraphe 2, sous f), de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44). Par ailleurs, de telles normes de droit international n'existeraient pas. En effet, compte tenu de la jurisprudence de la Cour selon laquelle le législateur de l'Union doit respecter le droit international si de telles normes existent, la directive 2004/38 en aurait tenu compte. En tout

état de cause, même à supposer que ces normes existent, la Hongrie considère que leur application ne peut compromettre l'efficacité d'une réglementation de l'Union, telle que la directive 2004/38, en introduisant une dérogation dans le champ d'application personnel de celle-ci.

- 30 Ensuite, la Hongrie fait valoir que la portée du droit de tout citoyen de l'Union à circuler librement à l'intérieur de l'Union européenne ne peut faire l'objet d'une interprétation restrictive, de sorte que ce droit ne peut être soumis qu'aux seules limitations exceptionnellement prévues par la directive 2004/38. Toutefois, l'application de ces limitations ne serait possible que lorsque les conditions de fond et de procédure prévues par ladite directive sont remplies.
- 31 Or, s'agissant des conditions de fond, l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 admettrait la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures restrictives d'ordre public ou de sécurité publique si elles sont fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné, dans le respect du principe de proportionnalité. En outre, ces restrictions ne pourraient être appliquées que si le comportement de la personne concernée représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Quant aux conditions de procédure, l'article 30 de la même directive énoncerait les garanties dont doit jouir tout citoyen de l'Union dont le droit à la libre circulation est limité et qui tiennent, notamment, à la communication des motifs de toute mesure restrictive et des voies de recours qui lui sont ouvertes.
- 32 Selon la Hongrie, la partie défenderesse n'a respecté ni les conditions de fond ni les conditions de procédure prévues par la directive 2004/38 afin d'interdire au président de la Hongrie l'entrée sur le territoire slovaque. En effet, d'une part, M. Sólyom n'aurait représenté aucune menace pour aucun intérêt fondamental de la société et, en tout état de cause, une interdiction d'accès serait une mesure disproportionnée. D'autre part, aucune communication n'aurait été adressée à M. Sólyom pour l'informer des motifs de la décision en question et des voies de recours qui lui étaient ouvertes.
- 33 La République slovaque, soutenue sur ce point par la Commission, précise d'emblée que la visite projetée du président de la Hongrie était non pas une visite privée d'un citoyen de l'Union, mais celle d'un chef d'État sur le territoire d'un autre État membre. Par conséquent, la question qui se pose serait celle de savoir si le droit de l'Union et, en particulier, l'article 21 TFUE ainsi que la directive 2004/38 sont applicables aux chefs d'État des États membres.
- 34 À cet égard, la République slovaque estime que, compte tenu du rôle des chefs d'État, leur déplacement à l'intérieur de l'Union relève du domaine des relations diplomatiques entre les États membres, telles que régies par le droit international coutumier et par des conventions internationales. En effet, le principe d'attribution des compétences résultant des articles 3 TUE, 4, paragraphe 1, TUE et 5 TUE exclurait les relations diplomatiques bilatérales entre les États membres du champ d'application du droit de l'Union. Cela serait confirmé, tout d'abord, par l'arrêt du 22 mars 2007, Commission/Belgique (C-437/04, Rec. p. I-2513), selon lequel les États membres conserveraient la faculté de régler leurs relations diplomatiques même après l'adhésion à l'Union. En outre, aucune disposition des traités n'attribuerait expressément à l'Union la compétence pour régler les relations diplomatiques entre les États membres.
- 35 Ensuite, le chef d'État étant le titulaire de la souveraineté de l'État qu'il représente, il ne pourrait se rendre dans un autre État souverain, qu'au su et avec l'accord de ce dernier. À cet égard, la République slovaque rappelle que l'article 4, paragraphe 2, TUE dispose que «l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale» et que le principe de libre circulation ne peut en aucun cas entraîner une modification du champ d'application du traité UE ou des dispositions de droit dérivé.
- 36 S'agissant des arguments avancés par la Hongrie portant sur l'applicabilité en l'espèce du droit de l'Union, la République slovaque rétorque, premièrement, que le fait que la directive 2004/38 ne prévoit pas de dérogation concernant la circulation des chefs d'État ne signifie pas que celle-ci

s'applique à ces derniers, l'application du droit de l'Union aux chefs d'État étant exclue par les traités eux-mêmes. Deuxièmement, la République slovaque, comme la Commission, conteste la comparaison faite entre la directive 2004/38 et la directive 2003/109, dans la mesure où ces deux textes ont des objets différents, la seconde visant l'amélioration de l'intégration des immigrés en situation régulière. Troisièmement, les arrêts du 24 novembre 1992, Poulsen et Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019), ainsi que du 16 juin 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655), ne créaient aucune obligation à la charge du législateur de l'Union d'indiquer, pour tout acte de droit dérivé, le champ d'application matériel et personnel des traités dans le contexte du droit international. Enfin, quatrièmement, les arrêts du 6 avril 1995, RTE et ITP/Commission (C-241/91 P et C-242/91 P, Rec. p. I-743), ainsi que du 22 octobre 2009, Bogiatzi (C-301/08, Rec. p. I-10185), ne seraient pertinents que lorsque la compétence de l'Union n'est pas contestée, ce qui ne serait précisément pas le cas en l'espèce.

- 37 Au demeurant, si était admise l'application du droit de l'Union dans des circonstances telles que celles de l'espèce, le chef d'État d'un État membre bénéficierait dans un autre État membre de privilèges sur le fondement du droit de l'Union, tout en étant, en même temps, protégé par les immunités prévues par le droit international contre l'applicabilité des décisions administratives prises par cet État en vertu du droit de l'Union. La conséquence en serait qu'un État membre ne pourrait ni refuser l'entrée sur son territoire d'une telle personne ni, compte tenu de ses immunités, l'éloigner ultérieurement.
- 38 En tout état de cause, même à supposer que le droit de l'Union soit applicable en l'espèce, la République slovaque nie avoir fait application de ce droit et, en particulier, de la directive 2004/38. Elle considère, à cet égard, que la note verbale du 21 août 2009 contenant la référence à la directive 2004/38 s'inscrivait dans le cadre des échanges diplomatiques visant l'organisation de la visite projetée du président de la Hongrie et ne constituait dès lors pas une «décision» au sens de cette directive. D'ailleurs, cette note aurait été rédigée non pas par un agent de police des services de contrôle aux frontières, mais par le ministère des Affaires étrangères, c'est-à-dire un organe manifestement incompétent pour adopter une décision de première instance en application de la directive 2004/38 et des règles nationales pertinentes. En outre, loin d'être adressée à M. Sólyom, ladite note aurait été communiquée par la voie diplomatique à la Hongrie.
- 39 La République slovaque fait également valoir que la formulation malheureuse de la même note et la mention de la directive 2004/38 ne déterminent pas l'application matérielle à la présente affaire de ladite directive.

Appréciation de la Cour

- 40 Afin de statuer sur le premier grief du recours, il convient de réaffirmer d'emblée que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (voir, notamment, arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, point 31; du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, Rec. p. I-1449, point 43, ainsi que du 15 novembre 2011, Dereci e.a., C-256/11, Rec. p. I-11315, point 62).
- 41 À cette fin, l'article 20 TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, point 27; du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, point 21, et du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Rec. p. I-1177, point 40).
- 42 Il s'ensuit que, M. Sólyom étant de nationalité hongroise, il bénéficie incontestablement de ce statut.
- 43 Or, d'une part, il est vrai que, conformément à l'article 21 TFUE, la citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par les traités et des mesures adoptées en vue de leur application (arrêts du 7 octobre 2010, Lassal, C-162/09, Rec. p. I-9217, point 29, et du 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, Rec. p. I-3375, point 27).

- 44 D'autre part, il importe de rappeler que le droit de l'Union doit être interprété à la lumière des règles pertinentes du droit international, ce droit faisant partie de l'ordre juridique de l'Union et liant les institutions de celle-ci (voir, en ce sens, arrêts *Racke*, précité, points 45 et 46, ainsi que du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 291).
- 45 En l'occurrence, il importe dès lors de vérifier si, comme le prétend la République slovaque, la circonstance que M. Sólyom, tout en étant citoyen de l'Union, revêtait, à l'époque des faits, les fonctions de chef de l'État hongrois, est susceptible de constituer une limitation, fondée sur le droit international, à l'application du droit de circulation que l'article 21 TFUE lui confère.
- 46 À ces fins, il y a lieu de rappeler que, sur le fondement des règles coutumières de droit international général ainsi que de celles conventionnelles multilatérales, le chef d'État jouit dans les relations internationales d'un statut particulier qui implique, notamment, des privilèges et des immunités.
- 47 En particulier, l'article 1^{er} de la convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, déclare, notamment, que tout chef d'État, lorsqu'il se trouve sur le territoire d'un État étranger, jouit de cette protection.
- 48 Ainsi, la présence d'un chef d'État sur le territoire d'un autre État impose à ce dernier l'obligation de garantir la protection de la personne qui revêt cette fonction, et cela indépendamment du titre auquel son séjour est effectué.
- 49 Le statut du chef d'État présente donc une spécificité, découlant du fait qu'il est régi par le droit international, avec la conséquence que les comportements de celui-ci sur le plan international, telle sa présence à l'étranger, relèvent de ce droit, et notamment du droit des relations diplomatiques.
- 50 Une telle spécificité est de nature à distinguer la personne qui jouit de ce statut de tous les autres citoyens de l'Union, de sorte que l'accès de cette personne au territoire d'un autre État membre ne relève pas des mêmes conditions que celles applicables aux autres citoyens.
- 51 Il s'ensuit que la circonstance qu'un citoyen de l'Union exerce les fonctions de chef d'État est de nature à justifier une limitation, fondée sur le droit international, à l'exercice du droit de circulation que l'article 21 TFUE lui confère.
- 52 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de conclure que, dans les circonstances de l'espèce, ni l'article 21 TFUE ni, a fortiori, la directive 2004/38 n'imposaient à la République slovaque de garantir l'accès à son territoire au président de la Hongrie et que, dès lors, le premier grief du recours doit être rejeté comme étant non fondé.

Sur le troisième grief

Argumentation des parties

- 53 Par son troisième grief, qu'il convient d'examiner en second lieu, la Hongrie fait valoir que la République slovaque, en refusant au président de la Hongrie l'accès à son territoire, a enfreint la directive 2004/38, et que le fait même de fonder la note verbale du 21 août 2009 sur cette directive relève de la notion d'abus de droit, telle que définie par la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 14 décembre 2000, *Emsland-Stärke*, C-110/99, Rec. p. I-11569). En réalité, la République slovaque se serait prévaluée de ladite directive pour poursuivre des buts politiques.

- 54 Or, selon la Hongrie, le recours au droit de l'Union pour exprimer une hostilité sur le plan politique au moyen de mesures restrictives de la liberté de circulation des citoyens est contraire aux valeurs fondamentales de l'Union. De même, l'ordre public ou la sécurité publique mentionnés dans la directive 2004/38 ne pourraient être invoqués à des fins politiques. La Hongrie ajoute que, si un tel comportement était considéré comme compatible avec le droit de l'Union, rien n'empêcherait à l'avenir les autres États membres de «régler» leurs différends bilatéraux en invoquant le droit de l'Union, ce qui est contraire aux objectifs de ce droit.
- 55 La République slovaque rétorque qu'aucune application abusive du droit de l'Union n'a eu lieu, ce droit ne s'appliquant pas à l'espèce, et que, en tout état de cause, les conditions prévues par la jurisprudence pour la constatation d'une telle application abusive ne sont pas réunies en l'occurrence.

Appréciation de la Cour

- 56 Il y a lieu de rappeler que c'est à tort que, dans sa note verbale du 21 août 2009, la République slovaque a fait référence à la directive 2004/38, ce que cet État membre a, par ailleurs, reconnu.
- 57 Toutefois, cette circonstance ne suffit pas pour établir un abus de droit commis par la République slovaque.
- 58 En effet, la Cour a déjà dit pour droit que la preuve d'une pratique abusive nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint et, d'autre part, un élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention (arrêts *Emsland-Stärke*, précité, points 52 et 53, ainsi que du 21 juillet 2005, *Eichsfelder Schlachtbetrieb*, C-515/03, Rec. p. I-7355, point 39).
- 59 Or, en l'espèce, d'une part, les conditions prévues pour l'application de la directive 2004/38 n'ont pas été formellement respectées. En effet, le seul acte faisant référence à cette directive étant la note verbale du 21 août 2009 du ministère des Affaires étrangères slovaque adressée à l'ambassadeur de Hongrie en République slovaque, aucune décision au sens de l'article 27 de ladite directive n'a été ni adoptée par les autorités nationales compétentes ni, a fortiori, notifiée à M. Sólyom conformément à l'article 30 de la même directive.
- 60 D'autre part, pour ces mêmes raisons, il résulte clairement du dossier que la République slovaque n'a pas créé artificiellement les conditions requises pour l'application de la directive 2004/38. En effet, la simple invocation de cette directive dans ladite note verbale n'est manifestement pas susceptible de rendre applicable ladite directive à une situation de fait à laquelle elle ne l'est pas.
- 61 Dans ces conditions, le troisième grief doit également être rejeté comme étant non fondé.

Sur les deuxième et quatrième griefs

- 62 Il convient d'examiner ensemble les deuxième et quatrième griefs.

Argumentation des parties

- 63 Par son deuxième grief, la Hongrie fait valoir qu'il existe un risque que la République slovaque réitère à l'avenir la violation des articles 3 TUE et 21 TFUE ainsi que de la directive 2004/38. Un tel risque serait notamment confirmé par plusieurs déclarations faites par les autorités slovaques selon lesquelles leur comportement au regard du président de la Hongrie n'aurait pas enfreint le droit de l'Union.

- 64 Étant donné qu'elle conteste tout manquement au droit de l'Union en raison, essentiellement, de son inapplicabilité en l'espèce, la République slovaque considère que, par voie de conséquence, aucun risque de répétition n'existe. En tout état de cause, le deuxième grief ne serait fondé que sur un comportement éventuel et futur des autorités slovaques. En outre, les éléments invoqués par la Hongrie à l'appui de ce grief seraient des déclarations faites postérieurement à la note du 21 août 2009 dont la prise en compte dans la présente procédure violerait les droits à la défense de la République slovaque. Enfin, cette dernière, se référant à une nette amélioration dans les relations entre les deux États membres dans la période postérieure aux faits contestés – dont témoignerait en particulier la rencontre du 10 septembre 2009, rappelée au point 10 du présent arrêt –, écarte la possibilité de répétition dans le futur de tout malentendu similaire.
- 65 Par son quatrième grief, la Hongrie soutient que, si la Cour devait conclure que les règles de droit international, et non pas le droit de l'Union, s'appliquent en l'espèce, elle devrait alors préciser le champ d'application personnel de ces règles, afin de clarifier les limites à l'application de l'article 21 TFUE et de la directive 2004/38, en ce qui concerne les relations bilatérales entre les États membres. En particulier, la Cour devrait préciser si ces limites concernent seulement les chefs d'État, ou bien également d'autres catégories de citoyens de l'Union.
- 66 La République slovaque estime que la question de savoir quelles personnes échappent, outre les chefs d'État, à l'application de l'article 21 TFUE et de la directive 2004/38 n'a aucune incidence sur la solution du litige.

Appréciation de la Cour

- 67 Afin de statuer sur les deux présents griefs, il convient de rappeler que la procédure instituée par l'article 259 TFUE vise à faire constater et à faire cesser le comportement d'un État membre en violation du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 7 février 1979, *France/Commission*, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, point 27; du 6 décembre 2007, *Commission/Allemagne*, C-456/05, Rec. p. I-10517, point 25, ainsi que du 21 septembre 2010, *Suède e.a./API et Commission*, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 119).
- 68 Ainsi, l'objectif du traité étant d'aboutir à l'élimination effective des manquements des États membres et de leurs conséquences (arrêt du 12 juillet 1973, *Commission/Allemagne*, 70/72, Rec. p. 813, point 13), un recours au titre de l'article 259 TFUE visant des manquements futurs et éventuels ou bien se limitant à demander une interprétation du droit de l'Union est irrecevable.
- 69 Or, force est de constater que, par son deuxième grief, la Hongrie, d'une part, se limite à alléguer un risque de manquements futurs aux articles 3 TUE et 21 TFUE, ainsi qu'à la directive 2004/38, et, d'autre part, elle ne fait pas valoir que ce risque, à le supposer établi, constitue, par lui-même, un manquement au droit de l'Union.
- 70 En ce qui concerne son quatrième grief, la Hongrie ne demande pas à la Cour de constater un manquement de la République slovaque, mais ne cherche qu'à obtenir une interprétation du droit de l'Union. Par ailleurs, cette interprétation serait prétendument nécessaire en vue de l'application de ce droit à une situation de fait différente de celle en cause en l'espèce. En effet, les circonstances entourant l'incident survenu le 21 août 2009 entre la Hongrie et la République slovaque concernaient uniquement le président de la Hongrie et non pas d'autres catégories de citoyens.
- 71 Dans ces conditions, les deuxième et quatrième griefs doivent être rejetés comme étant irrecevables.
- 72 Aucun des griefs soulevés par la Hongrie n'ayant été accueilli, le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

- 73 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République slovaque ayant conclu à la condamnation de la Hongrie et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.
- 74 En application du paragraphe 4, premier alinéa, du même article, la Commission, qui est intervenue au présent litige, supporte ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.**
- 2) La Hongrie est condamnée aux dépens.**
- 3) La Commission européenne supporte ses propres dépens.**

Signatures