



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 2 décembre 2021¹

Affaire C-157/21

République de Pologne
contre
Parlement européen,

Conseil de l'Union européenne

« Recours en annulation – Article 151, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour – Incident de procédure – Demande de retrait de documents – Avis juridiques – Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 – Régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union – Protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre – Base juridique du règlement 2020/2092 – Violation présumée de dispositions des traités – Principe de sécurité juridique – Égalité des États membres – Principe de proportionnalité »

1. Par le présent recours², introduit au titre de l'article 263 TFUE, la République de Pologne demande à la Cour d'annuler le règlement (UE, Euratom) 2020/2092³.

2. Le recours, dont l'importance *constitutionnelle* est indéniable, porte sur la question de savoir si le règlement 2020/2092, qui met en place un mécanisme de protection du budget de l'Union européenne contre les violations des principes de l'État de droit par les États membres liées à l'exécution budgétaire, a été adopté sur une base juridique appropriée et s'il est compatible avec plusieurs dispositions du droit primaire, notamment avec l'article 7 TUE.

3. La Cour a décidé d'attribuer le recours à l'assemblée plénière, en tant que formation de jugement apte à statuer sur des affaires revêtant une « importance exceptionnelle » (article 16 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne).

I. Le cadre juridique

4. Je renvoie à la transcription des règles des traités et du droit dérivé de l'Union que j'expose dans les conclusions de l'affaire C-156/21.

¹ Langue originale : l'espagnol.

² Dans l'affaire C-156/21, Hongrie/Parlement et Conseil, la Hongrie formule la même demande. Je présente, ce même jour, mes conclusions dans les deux affaires.

³ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO 2020, L 433 I, p. 1).

II. La procédure devant la Cour

5. La République de Pologne demande à la Cour :

- d’annuler intégralement le règlement 2020/2092 ;
- de condamner le Parlement européen et le Conseil de l’Union européenne aux dépens.

6. Le Parlement et le Conseil demandent à la Cour de rejeter le recours et de condamner la République de Pologne aux dépens.

7. Le 12 mai 2021, le Parlement a demandé que l’affaire soit soumise à l’article 133 du règlement de procédure de la Cour (procédure accélérée), ce que le président de la Cour a accepté le 9 juin 2021.

8. Le 12 mai 2021, le Conseil a demandé à la Cour, conformément à l’article 151, paragraphe 1, du règlement de procédure, de ne pas tenir compte de certains passages de la requête de la République de Pologne, au motif qu’ils reproduisaient ou faisaient référence à un avis non publié du service juridique du Conseil. Le 29 juin 2021, la Cour a décidé, en application du paragraphe 5 de cet article, de joindre l’examen de cet incident au fond.

9. Lors de l’audience, qui s’est tenue devant l’assemblée plénière de la Cour les 11 et 12 octobre 2021, la République de Pologne, le Parlement et le Conseil ainsi que la Commission européenne, les gouvernements du Royaume de Belgique, du Royaume de Danemark, de la République fédérale d’Allemagne, de l’Irlande, du Royaume d’Espagne, de la République française, du Grand-Duché de Luxembourg, de la Hongrie, du Royaume des Pays-Bas, de la République de Finlande et du Royaume de Suède sont intervenus.

10. Je suivrai, dans les présentes conclusions, le même ordre que celui qui a été utilisé dans l’affaire C-156/21. J’aborderai en premier lieu l’incident de procédure soulevé par le Conseil. Ensuite, je ferai référence au contexte juridique dans lequel s’inscrivent l’élaboration et l’adoption du règlement 2020/2092. Enfin, je me pencherai sur les onze moyens d’annulation soulevés par la République de Pologne pour demander l’annulation du règlement 2020/2092.

11. Afin d’éviter les répétitions, je renverrai aux conclusions de l’affaire C-156/21 (dont l’enregistrement est antérieur à celui-ci) dans la mesure du possible. Je n’aborderai donc, dans les présentes conclusions, que les questions qui n’ont pas déjà été traitées dans l’autre jeu de conclusions.

III. Incident de procédure : demande de retrait d’un avis du service juridique du Conseil

12. Le Conseil demande à la Cour « de ne pas prendre en compte les passages de la requête et de ses annexes qui font référence à, reproduisent le contenu de ou reflètent l’analyse effectuée dans l’avis du service juridique du Conseil (document 13593/18 du Conseil) du 25 octobre 2018, et en particulier les passages [des points 53, 75, 126, 133 et 139] ».

13. Le gouvernement polonais demande à la Cour de rejeter la demande du Conseil au motif que ses arguments ne sont pas fondés et ne peuvent pas être accueillis.

14. Dans mes conclusions présentées dans l'affaire C-156/21, j'expose les raisons qui m'amènent à suggérer le rejet de la demande incidente du Conseil, qui est identique à celle de la présente affaire, après avoir analysé : a) la réglementation relative à l'accès aux documents des institutions et à leur invocation en justice ; b) la jurisprudence relative à l'accès aux avis des services juridiques des institutions et à leur invocation en justice, et c) leur application au présent litige.

15. Pour ces mêmes raisons, je propose à la Cour de rejeter, dans cette affaire également, la demande incidente du Conseil.

IV. Le règlement 2020/2092 : une norme à cheval entre la conditionnalité financière et la garantie de l'État de droit

16. Je renvoie aux arguments développés dans les conclusions de l'affaire C-156/21 sur la procédure législative suivie pour adopter le règlement 2020/2092 et sur les mécanismes de conditionnalité financière existants en droit de l'Union.

V. Premier moyen du recours : absence de base juridique valable du règlement 2020/2092

17. Le gouvernement polonais fait valoir qu'un règlement adopté sur le fondement de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE ne peut définir ni la notion d'« État de droit » ni les éléments constitutifs des violations de celui-ci. Il ne pourrait pas non plus autoriser la Commission et le Conseil à expliciter, dans le cadre de l'application de ce règlement, les exigences liées aux principes de l'État de droit. Enfin, le législateur ne pouvait pas autoriser le Conseil à se fonder sur les constatations de la Commission concernant la violation de ces principes pour adopter des mesures de protection du budget de l'Union dirigées contre un État membre.

18. Le gouvernement polonais soutient que le règlement 2020/2092 permet d'infliger des *sanctions* aux États membres pour manquement aux obligations qui leur incombent en vertu des traités. Le règlement 2020/2092 ne répondrait donc pas aux exigences auxquelles doit satisfaire un mécanisme de conditionnalité financière. Par conséquent, il ne saurait avoir pour base juridique l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE, qui attribue des missions strictement budgétaires aux institutions de l'Union.

19. L'analyse de ces arguments dans les points correspondants des conclusions de l'affaire C-156/21 m'amène à proposer le rejet du premier moyen du recours.

VI. Deuxième moyen du recours : caractère inapproprié de la base juridique du règlement 2020/2092

A. Argumentation des parties

20. Le gouvernement polonais soutient que, dans l'hypothèse où la Cour admettrait que l'Union est compétente pour adopter le règlement 2020/2092, sa base juridique devrait être l'article 311, troisième alinéa, TFUE ou, à défaut, l'article 312, paragraphe 2, TFUE plutôt que l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE.

21. Selon le gouvernement polonais, le règlement 2020/2092 fait référence, et est lié, au nouveau cycle budgétaire, à l'ensemble des engagements financiers pris pour le cadre financier pluriannuel (ci-après le « CFP »)⁴ et à l'instrument de l'Union pour la relance Next Generation EU⁵, comme le démontrerait son processus d'élaboration.

22. L'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE n'offrirait pas une base juridique adéquate pour le règlement 2020/2092, car il permettrait uniquement l'adoption d'actes d'exécution du budget annuel de l'Union.

23. L'utilisation de cette base juridique incorrecte aurait entraîné le recours à une procédure législative inappropriée (ordinaire) et à un système de vote incorrect (à la majorité qualifiée). Cela constituerait une violation des formes substantielles parce que l'article 311, troisième alinéa, TFUE et l'article 312, paragraphe 2, TFUE prescrivent le recours à une procédure législative spéciale et la décision à l'unanimité.

24. Le Parlement et le Conseil contestent ces arguments⁶.

B. Appréciation

25. Le règlement 2020/2092 instaure un mécanisme de conditionnalité financière à caractère *permanent* qui n'est lié à aucun budget annuel ni à un CFP déterminé.

26. Les règles d'exécution budgétaire, dont l'adoption est admise par l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE, s'appliquent tant aux CFP (et à l'instrument Next Generation EU) qu'aux budgets annuels. L'article 310 TFUE consacre le principe de l'annualité, ce qui signifie que les recettes et dépenses prévues dans les CFP sont réparties et exécutées annuellement par chaque budget.

27. Parmi les deux articles invoqués par le gouvernement polonais, le premier (article 311, troisième alinéa, TFUE) indique que « [l]e Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

28. Or, le règlement 2020/2092 ne crée aucune catégorie nouvelle de ressources propres, ne supprime aucune des ressources existantes, et ne régit ni les modalités de perception des ressources propres ni la relation entre celles-ci. Il est conçu pour s'appliquer essentiellement aux dépenses de l'Union plutôt qu'à ses recettes. C'est pourquoi l'article 311, troisième alinéa, TFUE ne saurait constituer la base juridique appropriée pour son adoption.

⁴ Actuellement, c'est le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil, du 17 décembre 2020, fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO 2020, L 433 I, p. 11) qui est en vigueur.

⁵ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil, du 14 décembre 2020, établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO 2020, L 433 I, p. 23) (ci-après l'« instrument Next Generation EU »).

⁶ Dans les développements suivants, afin d'éviter les répétitions, je partirai du principe que les États qui sont intervenus à l'audience (à l'exception, bien entendu, de la Hongrie et de la République de Pologne), ainsi que la Commission, partagent les vues du Parlement et du Conseil.

29. Il en va de même du deuxième article prétendument violé (article 312, paragraphe 2, TFUE), selon lequel « [l]e Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, adopte un règlement fixant le [CFP]. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent [...] ».

30. Le CFP est fixé pour un minimum de cinq ans, il vise à assurer, pendant cette période, l'évolution ordonnée des dépenses et détermine, à cet effet, les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits de paiements.

31. En revanche, le règlement 2020/2092 ne contient aucune planification des engagements et des paiements de l'Union pendant une période donnée (il restera en vigueur tant qu'il n'est pas abrogé) et ne peut pas être qualifié de « mécanisme approprié » pour le bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle, au sens de l'article 312, paragraphe 3, TFUE.

32. Quant au fait que le règlement 2020/2092 ait été adopté parallèlement aux négociations du CFP 2021-2027 et de l'instrument Next Generation EU (ou qu'il ait un lien politique avec eux), ce facteur temporel n'a d'incidence ni sur le choix de sa base juridique ni sur le contrôle de sa légalité.

33. Dans ces conditions, le deuxième moyen du recours doit être rejeté.

VII. Troisième moyen du recours : violation du protocole (n° 2) annexé aux traités UE et FUE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

A. Argumentation des parties

34. Le gouvernement polonais fait valoir, à titre subsidiaire (dans l'hypothèse où la Cour reconnaîtrait la compétence du législateur de l'Union pour l'adopter), que le règlement 2020/2092 a été élaboré en violation du protocole (n° 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (JO 2008, C 115, p. 206).

35. Selon le gouvernement polonais, l'exécution du budget de l'Union ne relèverait pas de l'une des compétences exclusives visées à l'article 3, paragraphe 1, TFUE, mais de l'une des compétences partagées visées à l'article 4, paragraphe 1, TFUE, même si elle ne figure pas sur la liste de celles-ci.

36. Cette affirmation serait confortée par l'article 325, paragraphe 1, TFUE, aux termes duquel « [l]'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article [...] ».

37. Faisant référence au projet de la Commission sur le (futur) règlement 2020/2092⁷, le gouvernement polonais soutient que, cette proposition n'ayant pas été transmise aux parlements nationaux en vue de vérifier sa conformité avec le principe de subsidiarité, l'article 4, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 1, et l'article 7, paragraphe 1, du protocole (n° 2) ont été violés.

⁷ Document COM(2018) 324 final, du 2 mai 2018, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre.

38. Cette omission constituerait une violation des formes substantielles qui entraînerait l'annulation du règlement 2020/2092. C'est ce que la Cour a déclaré au sujet du manquement à l'obligation de consultation du Parlement dans le cadre de la procédure législative.

39. Le Conseil et le Parlement contestent ces arguments.

B. Appréciation

40. Le budget permet à l'Union de développer ses politiques et d'assurer le fonctionnement de ses institutions, organes et organismes. La répartition verticale des compétences entre l'Union et ses États membres (articles 3 à 6 TFUE) ne lui est pas applicable, dès lors qu'il relève d'une compétence interne relative au fonctionnement de l'Union et de ses institutions, qui se rapproche de celle que ces dernières détiennent pour l'adoption des règlements intérieurs, du régime linguistique ou du statut de leurs fonctionnaires et agents. L'exécution du budget de l'Union n'est donc pas une matière qui est soumise au principe de l'attribution des compétences, mais un pouvoir qui appartient exclusivement à l'Union.

41. Ces affirmations ne sont pas contredites par l'article 317 TFUE, qui assigne à la Commission la mission d'exécuter le budget, sous sa propre responsabilité, « en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322 [TFUE] ».

42. Une intervention par délégation des États membres dans la gestion du budget de l'Union, sous le contrôle de la Commission, est donc possible. C'est ce qui ressort du régime de « gestion partagée » que le règlement financier⁸ prévoit à son article 63⁹. Cette gestion partagée entre l'Union et ses États membres ne signifie toutefois pas que ces derniers peuvent adopter les règles régissant le budget de l'Union¹⁰. L'exécution de son budget relève de la compétence exclusive de l'Union et celle-ci peut la déléguer aux États membres lorsqu'elle estime que la gestion partagée est la meilleure manière de la mettre en œuvre. Logiquement, dans la gestion partagée, la Commission garde le contrôle sur les actions des autorités étatiques.

43. On ne peut pas non plus invoquer l'article 325 TFUE, ouvrant le chapitre consacré à la « lutte contre la fraude », pour doter les États membres de compétences en ce qui concerne le mécanisme de la conditionnalité financière lié à l'exécution du budget de l'Union.

44. En instaurant ce mécanisme, le règlement 2020/2092 n'a pas pour finalité immédiate la lutte contre la fraude. En outre, ce mécanisme de conditionnalité financière n'agit qu'à l'égard des États membres, mais pas à l'égard des opérateurs privés, qui sont visés par l'article 325 TFUE et les normes de droit dérivé qui le mettent en œuvre.

⁸ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil, du 18 juillet 2018, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

⁹ Conformément à son paragraphe 1, « [l]orsque la Commission exécute le budget en gestion partagée, les tâches liées à l'exécution budgétaire sont déléguées aux États membres [...] ».

¹⁰ Dans sa proposition de règlement, la Commission assurait, concernant le principe de subsidiarité, que « [l]es règles financières régissant le budget de l'Union visées à l'article 322 [TFUE] ne pourraient pas être adoptées au niveau des États membres » [document COM(2018) 324 final, exposé des motifs, point 2, alinéa 2].

45. Cette prémisse étant posée, et puisque le principe de subsidiarité régit les domaines relevant de la compétence partagée entre les États membres et l'Union (article 5, paragraphe 3, TUE), il ne s'applique pas à l'exécution du budget de l'Union. Toutefois, même si c'était le cas et que ce principe était considéré comme étant applicable, je suis d'avis qu'il n'y aurait pas eu la violation des formes substantielles dénoncée par le gouvernement polonais.

46. S'agissant de la violation alléguée de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 1, du protocole (n° 2), je rappelle que les règlements, comme les autres actes normatifs, sont adoptés par les institutions de l'Union conformément aux dispositions de l'article 288, premier alinéa, TFUE. Si une institution de l'Union n'intervient pas dans son adoption, alors qu'une règle des traités le prévoit de manière contraignante, il est logique que ce vice de forme soit qualifié de « substantiel » et entraîne des effets invalidants¹¹.

47. Or, les fonctions des parlements nationaux se limitent à celles figurant à l'article 12 TUE qui, pour ce qui importe ici, consistent à ce que ceux-ci soient informés en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union [sous a)] et à ce qu'ils veillent au respect du principe de subsidiarité, conformément aux dispositions du protocole (n° 2) [sous b)]. Selon l'article 7 du protocole (n° 2), leur intervention ne bloque pas l'adoption de l'acte normatif, mais oblige la Commission à réexaminer la proposition afin de la retirer, de la modifier ou de la maintenir.

48. La Commission aurait commis le vice de forme dénoncé par le gouvernement polonais en manquant à son obligation de transmettre aux parlements nationaux le projet d'acte législatif, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 1, du protocole (n° 2).

49. De cette violation initiale découleraient celle de l'article 6, paragraphe 1, du protocole (n° 2) (possibilité pour un parlement national d'émettre un avis motivé « exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité ») et celle de l'article 7, paragraphe 1, du même protocole (les institutions de l'Union, « si le projet d'acte législatif émane d'[elles], tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux »).

50. On ne saurait cependant oublier que :

- Le préambule du règlement 2020/2092 énonce que le Parlement et le Conseil l'ont adopté « après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux »¹².
- Il ressort de la proposition de la Commission que le projet a été envoyé aux parlements nationaux.

¹¹ Il est de jurisprudence constante que la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité FUE constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné. La participation effective du Parlement au processus décisionnel, selon les procédures prévues par le traité FUE, représente, en effet, un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité FUE. Cette compétence constitue l'expression d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative [voir, à cet égard, arrêts du 11 novembre 1997, Eurotunnel e.a. (C-408/95, EU:C:1997:532, point 45) ; du 7 mars 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, points 24 et 25), ainsi que du 6 septembre 2017, Slovaquie/Conseil (C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 160)].

¹² L'article 3 du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (JO 2016, C 202, p. 203) indique : « Les parlements nationaux peuvent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité [...] »

– Le gouvernement polonais reconnaît que certains parlements nationaux, dont celui de la République de Pologne, ont transmis leurs avis à la Commission au sujet de la conformité du projet avec le principe de subsidiarité¹³.

51. La reconnaissance expresse par le gouvernement polonais que le projet de la Commission a été transmis aux parlements nationaux¹⁴ n'empêche pas ce même gouvernement d'affirmer que la Commission aurait dû procéder à une seconde notification, étant donné que ce projet a subi des modifications importantes au cours de la procédure législative.

52. Le gouvernement polonais invoque, à l'appui de sa thèse, la jurisprudence de la Cour¹⁵ en vertu de laquelle « l'obligation de consulter le Parlement au cours de la procédure décisionnelle, dans les cas prévus par le traité, implique l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté ».

53. Toutefois, cette jurisprudence n'est pas applicable en l'espèce, étant donné que le protocole (n° 2) ne prévoit pas de secondes transmissions (ou de transmissions successives) des projets d'actes législatifs aux parlements nationaux, lorsque leur élaboration dans le cadre de la procédure devant le Conseil et le Parlement modifie leur contenu. Dans le cas du règlement 2020/2092, la Commission n'a pas modifié sa proposition initiale, mais c'est le Conseil et le Parlement qui l'ont modifiée jusqu'à ce qu'ils parviennent au texte final adopté.

54. Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le troisième moyen du recours.

VIII. Quatrième moyen du recours : violation de l'obligation de motivation (article 296, deuxième alinéa, TFUE)

A. Argumentation des parties

55. Le gouvernement polonais fait valoir, en substance, que la motivation du règlement qui figurait dans la proposition de la Commission ne respectait pas l'obligation imposée par l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, telle qu'interprétée par la Cour.

56. En particulier, il ajoute que cette proposition ne justifiait ni la nécessité d'adopter le règlement 2020/2092 ni le choix de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE comme base juridique.

57. Le Parlement et le Conseil contestent cette argumentation.

B. Appréciation

58. En premier lieu, ce moyen est inopérant, car il concerne uniquement la proposition initiale de la Commission et non le contenu final du règlement 2020/2092. C'est cet acte législatif qui est attaqué, et non cette proposition.

¹³ Requête du gouvernement polonais, points 44 et 45.

¹⁴ Requête du gouvernement polonais, dernière phrase du point 49.

¹⁵ Arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, point 39), et du 6 septembre 2017, Slovaquie/Conseil (C-643/15 et C-647/15, EU:C:2017:631, point 161).

59. Si les textes utilisés dans le cadre de l'élaboration législative d'un acte de l'Union peuvent être pris en compte pour analyser leur motivation, la seule qui importe est celle que contient l'acte normatif tel qu'il a été adopté et publié. La motivation de cet acte sera logiquement celle qu'énoncent les considérants figurant dans son préambule.

60. En second lieu, selon la Cour, la motivation exigée à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE¹⁶ doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle¹⁷.

61. Or, en l'espèce, le législateur de l'Union a suffisamment justifié l'adoption du règlement 2020/2092 tout au long des 29 considérants de son préambule. Le premier des « visas » que comporte ce préambule invoque en particulier l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE.

62. Ces considérants contiennent les raisons qui ont conduit à l'instauration du mécanisme de conditionnalité financière pour la protection du budget de l'Union en cas de violation éventuelle des principes de l'État de droit par les États membres.

63. Le lien « entre le respect de l'État de droit et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière », en tant qu'élément clé du règlement 2020/2092, est spécifiquement identifié au considérant 13 de celui-ci.

64. Par conséquent, il y a lieu de rejeter le quatrième moyen du recours.

IX. Cinquième moyen du recours : violation de l'article 7 TUE

65. Selon le gouvernement polonais, le règlement 2020/2092 introduit un nouveau mécanisme, non prévu par les traités, pour contrôler le respect des principes de l'État de droit par les États membres. Il a donc un effet équivalent à celui de la modification des traités, qui ne peut être réalisée par une simple norme de droit dérivé.

66. En outre, étant donné que son objectif coïncide avec celui de la procédure de l'article 7 TUE, le règlement 2020/2092 éluderait l'application de cet article, dont les conditions sont plus exigeantes et offrent davantage de garanties aux États membres.

67. L'examen de ces arguments dans les points correspondants des conclusions de l'affaire C-156/21 m'amène à proposer le rejet du cinquième moyen du recours.

¹⁶ « Les actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités. »

¹⁷ Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents. La motivation doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. Il en est ainsi d'autant plus lorsque les États membres ont été étroitement associés au processus d'élaboration de l'acte litigieux et connaissent donc les raisons qui fondent cet acte. S'agissant d'un acte à portée générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre. Il serait excessif d'exiger une motivation spécifique pour les différents choix techniques opérés si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution. Voir arrêts du 17 mars 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, point 58) ; du 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, point 79), et du 30 avril 2019, Italie/Conseil (Quota de pêche de l'espadon méditerranéen) (C-611/17, EU:C:2019:332, points 4 à 42).

X. Sixième moyen du recours : violation de l'article 269, premier alinéa, TFUE

68. Selon le gouvernement polonais, l'adoption du règlement 2020/2092 entraîne de facto une violation de l'article 269, premier alinéa, TFUE, en ce qu'il étend la compétence de la Cour (que cet article limite au contrôle des règles de procédure) à toute violation des principes de l'État de droit, dont la portée est définie, également sans aucun fondement, par le règlement 2020/2092.

69. L'examen de ces arguments dans les points correspondants des conclusions de l'affaire C-156/21 m'amène à proposer le rejet du sixième moyen du recours.

XI. Septième moyen du recours : violation de l'article 4, paragraphe 1, de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, TUE et de l'article 5, paragraphe 2, TUE

A. Argumentation des parties

70. Selon le gouvernement polonais, en introduisant, dans le règlement 2020/2092, le mécanisme de conditionnalité lié au respect des principes de l'État de droit, le législateur de l'Union :

- aurait violé le principe d'attribution énoncé à l'article 4, paragraphe 1, TUE et à l'article 5, paragraphe 2, TUE.
- aurait manqué à l'obligation de respecter les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale (article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, TUE).

71. Le Parlement et le Conseil contestent ces arguments.

B. Appréciation

72. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'attribution de compétence (article 4, paragraphe 1, TUE et article 5, paragraphe 2, TUE), je me dois de rappeler qu'elle n'est pas avérée parce que l'Union dispose de la base juridique tirée de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE pour adopter le règlement 2020/2092. Je renvoie à l'examen effectué dans les conclusions de l'affaire C-156/21.

73. Quant à l'article 4, paragraphe 2, TUE, le gouvernement polonais ne dénonce pas, dans ce moyen¹⁸, la violation de sa première phrase (à savoir celle qui concerne l'identité nationale)¹⁹, mais exclusivement celle de la deuxième, qui évoque le respect des fonctions essentielles de l'État²⁰.

¹⁸ Il le fait dans le cadre du huitième moyen du recours.

¹⁹ La clause de respect de l'identité nationale, inhérente aux structures fondamentales politiques et constitutionnelles des États membres (qui sont des notions autonomes du droit de l'Union), est prévue à l'article 4, paragraphe 2, première phrase, TUE pour limiter l'impact du droit de l'Union dans des domaines jugés essentiels pour les États membres. Elle opère en relation avec la délimitation verticale des compétences entre l'Union et ses États membres et est également liée au principe de coopération loyale qui l'accompagne à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

²⁰ « [L'Union] respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. »

74. Contrairement à ce que soutient le gouvernement polonais, le règlement 2020/2092 ne soumet pas au contrôle de la Commission des domaines cruciaux de la souveraineté des États membres, tels que leur intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale.

75. Il est vrai que le mécanisme du règlement 2020/2092 peut être déployé en lien avec l'activité de certaines autorités nationales (telles que celles chargées du contrôle financier et de la passation des marchés publics ; les services d'enquête ; le parquet et les juridictions), mais uniquement dans la mesure où elle a une incidence sur l'exécution du budget de l'Union ou porte atteinte aux intérêts financiers de celle-ci.

76. L'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, TUE n'autorise pas les États membres à s'exonérer des obligations que leur impose le droit de l'Union dans des domaines relevant de la compétence nationale qui sont liés à l'exercice des fonctions essentielles de l'État.

77. C'est ce que la Cour a confirmé au sujet de domaines aussi sensibles que la sécurité intérieure et extérieure²¹, l'organisation juridictionnelle nationale²² ou encore l'organisation des forces armées²³, lorsqu'il s'agit de matières relevant du droit de l'Union. Le « nécessaire respect » de celui-ci implique que les actions des autorités étatiques dans ces domaines n'échappent pas aux actes des institutions de l'Union lorsque ces dernières exercent leurs compétences de manière légitime.

78. Certes, comme l'affirme la République de Pologne, la réglementation de l'organisation et du fonctionnement des institutions étatiques identifiées par le règlement 2020/2092 (notamment les services d'enquête, le parquet ou les juridictions) relève de la compétence nationale au titre de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, TUE.

79. Toutefois, le règlement 2020/2092 n'impose aux États membres aucune obligation *nouvelle* quant à l'organisation et au fonctionnement de ces organes étatiques qui serait susceptible d'affecter l'exercice de leurs fonctions essentielles. Le devoir pour ces autorités, ainsi que toute autre, de se conformer dans leur action aux principes de l'État de droit, en tant que valeur commune à tous les États membres, est, à l'évidence, antérieur à l'adoption du règlement 2020/2092 et découle directement des traités.

²¹ Arrêts du 2 avril 2020, Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale) (C-715/17, C-718/17 et C-719/17, EU:C:2020:257, points 143 et 170), ainsi que du 6 octobre 2020, La Quadrature du Net e.a. (C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791, point 99).

²² Selon la Cour, si l'organisation de la justice dans les États membres relève de la compétence de ces derniers, dans l'exercice de cette compétence, les États membres sont toutefois tenus de respecter les obligations qui découlent, pour eux, du droit de l'Union et, en particulier, de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE. Voir arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, point 40) ; du 24 juin 2019, Commission/Pologne (Indépendance de la Cour suprême) (C-619/18, EU:C:2019:531, point 52) ; du 5 novembre 2019, Commission/Pologne (Indépendance des juridictions de droit commun) (C-192/18, EU:C:2019:924, point 102) ; du 19 novembre 2019, A.K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 75), et du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 68).

²³ Arrêt du 15 juillet 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, point 40) : « [...] bien qu'il appartienne aux seuls États membres de définir leurs intérêts essentiels de sécurité et d'arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, y compris les décisions relatives à l'organisation de leurs forces armées, le seul fait qu'une mesure nationale a été prise aux fins de la protection de la sécurité nationale ne saurait entraîner l'inapplicabilité du droit de l'Union et dispenser les États membres du respect nécessaire de ce droit [...] Il doit en aller de même des mesures nationales adoptées aux fins de la protection de l'intégrité territoriale d'un État membre ».

80. Dans la mesure où certains comportements desdites autorités qui enfreignent les principes de l'État de droit peuvent porter atteinte à la gestion du budget de l'Union et à la protection de ses intérêts financiers, les mesures correctives autorisées par le règlement 2020/2092 répondent à l'exercice d'une compétence de l'Union elle-même.

81. En réalité, le gouvernement polonais répète, dans le cadre de ce moyen, des arguments analogues à ceux qu'il a fait valoir dans d'autres litiges (qu'il s'agisse de recours directs ou de demandes de décision préjudicielle) concernant l'impossibilité de recourir à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne pour remettre en cause des règles de la République de Pologne relatives au statut des juges nationaux ou à ses propres tribunaux. La Cour a rejeté ces arguments dans le cadre desquels la Pologne invoquait en sa faveur, entre autres, l'article 4, l'article 5, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 13, paragraphe 2, TUE²⁴.

82. Au vu des considérations qui précèdent, le septième moyen doit être rejeté.

XII. Huitième moyen du recours : violation du principe d'égalité de traitement entre États membres (article 4, paragraphe 2, première phrase, TUE)

A. Argumentation des parties

83. Le gouvernement polonais soutient que le règlement 2020/2092 non seulement porte atteinte au principe d'égalité de traitement entre les États membres, mais contribue à perpétuer les manifestations de sa violation.

84. Il estime que le règlement 2020/2092 ne garantit pas que la constatation d'une violation des principes de l'État de droit soit précédée d'une « évaluation qualitative approfondie » de la Commission qui puisse être qualifiée d'« objective, impartiale et équitable ».

85. En outre, il soutient que la procédure d'adoption des mesures de protection du budget de l'Union conduit à une discrimination directe et claire des *petits* et *moyens* États membres par rapport aux *grands*, puisque le Conseil adopte ses décisions à la majorité qualifiée selon un système dans lequel les voix de ces derniers acquièrent un « poids disproportionné ».

86. Le Parlement et le Conseil contestent ces arguments.

B. Appréciation

87. Dans le développement de ce moyen se mêlent des questions hétérogènes qui n'ont pas toutes de rapport avec ce qui, en théorie, devait en être le seul objet (c'est-à-dire la violation du principe d'égalité de traitement).

88. Si j'ai bien compris son argumentation, le gouvernement polonais fait valoir, en premier lieu, que la Commission ne peut pas procéder à une évaluation objective, impartiale et équitable parce que certains des éléments dont elle doit tenir compte sont les rapports de la Commission de

²⁴ Voir les arrêts cités dans la note 22 des présentes conclusions.

Venise²⁵, organisme consultatif qui, dans le passé²⁶, a fait la distinction entre les *anciennes* et les *nouvelles* démocraties pour apprécier la compatibilité de la nomination de juges avec les exigences de l'État de droit.

89. Selon le considérant 16 du règlement 2020/2092, la Commission doit prendre en compte les « informations pertinentes provenant de sources disponibles et d'institutions reconnues ». Parmi ces sources et institutions figurent, entre autres, les organes du Conseil de l'Europe, tels que le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la Commission de Venise.

90. Ce même considérant indique toutefois que la Commission procède à une évaluation approfondie, « objective, impartiale et équitable [...] ». La Commission n'est pas liée dans son évaluation par des documents de la Commission de Venise et il n'y aurait pas lieu de les prendre en compte s'il en résultait un traitement inégal des États membres dans l'application du règlement 2020/2092²⁷.

91. En outre, le considérant 26 du règlement 2020/2092 indique que « [l]a procédure [...] devrait respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement des États membres, et devrait être menée selon une approche non partisane et fondée sur des éléments concrets ».

92. À cet effet, il me semble logique que la Commission puisse recueillir des informations auprès de toutes les sources disponibles, comme l'indique l'article 6, paragraphe 3, du règlement 2020/2092. Si l'État contrevenant pense que ces informations ne sont pas exactes, deux cycles de consultations peuvent être utilisés pour les contester devant la Commission avant que celle-ci propose les mesures au Conseil.

93. En second lieu, les arguments du gouvernement polonais relatifs à la violation du principe d'égalité de traitement des États membres ne permettent pas d'identifier exactement pourquoi le règlement 2020/2092 en discriminerait certains par rapport à d'autres. L'article 6, paragraphes 6 et 9, de ce règlement leur donne, sans distinction, la possibilité de présenter des observations à la Commission sur l'évaluation qu'elle effectue ainsi que sur les mesures qu'elle propose au Conseil.

94. Le gouvernement polonais semble voir un élément discriminatoire dans le fait que les *petits* et *moyens* États membres n'ont pas, au sein du Conseil, le « poids pour faire adopter ou rejeter des décisions » dont disposent les *grands* États, en vertu du système de calcul pour atteindre la majorité qualifiée²⁸.

95. Une telle critique ne saurait logiquement viser le système de vote en tant que tel, qui est prévu par les traités et qui ne saurait faire l'objet d'une annulation par la Cour. Si je comprends bien la position du gouvernement polonais, son grief concerne l'utilisation de ce système de vote pour adopter, à la majorité qualifiée du Conseil, les décisions d'application du règlement 2020/2092 (article 6, paragraphes 10 et 11).

²⁵ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe.

²⁶ Document CDL-AD(2007)028-f, des 16 et 17 mars 2007, Nominations judiciaires – Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière.

²⁷ Concernant la valeur de ces documents, voir les conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Asociația « Forumul Judecătorilor Din România » e.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 et C-355/19, EU:C:2020:746, point 170), et de l'avocat général Hogan dans l'affaire Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, point 88).

²⁸ Les modalités régissant le vote à la majorité qualifiée sont fixées à l'article 16, paragraphe 4, TUE, et, par référence de ce dernier, à l'article 238, paragraphe 2, TFUE.

96. Or, comme le rappelle le Conseil, en vertu de l'article 16, paragraphe 3, TUE, « [l]e Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement ». Je ne vois aucune règle du droit primaire de l'Union qui aboutit, en l'espèce, à un résultat différent.

97. Par ailleurs, dans la mesure où le gouvernement polonais répète, dans le cadre de ce moyen, des arguments relatifs au caractère répressif des mesures du règlement 2020/2092, qui n'auraient pas pour objet la protection du budget de l'Union, mais directement celle de l'État de droit, je renvoie aux conclusions dans l'affaire C-156/21, dans lesquelles j'explique pourquoi je ne suis pas d'accord avec ces arguments.

98. Au vu des considérations qui précèdent, le huitième moyen doit être rejeté.

XIII. Neuvième moyen du recours : violation du principe de sécurité juridique

99. Le gouvernement polonais soutient que le règlement 2020/2092, en particulier son article 3 et son article 4, paragraphe 2, ne satisfait pas aux exigences de clarté et de précision inhérentes au principe de sécurité juridique.

100. Une fois encore, l'analyse de cette thèse dans les points correspondants des conclusions de l'affaire C-156/21 m'amène à proposer le rejet de celle-ci.

XIV. Dixième moyen du recours : violation du principe de proportionnalité (article 5, paragraphe 4, TUE)

A. Argumentation des parties

101. Selon le gouvernement polonais, le règlement 2020/2092 viole le principe de proportionnalité consacré par l'article 5, paragraphe 4, TUE en ne justifiant pas le lien entre la protection du budget de l'Union et les violations des principes de l'État de droit.

102. Il soutient que le législateur n'a pas démontré la valeur ajoutée du mécanisme instauré par le règlement 2020/2092 par rapport aux règles financières de l'Union déjà existantes.

103. Pour le gouvernement polonais, la proportionnalité des mesures prévues par le règlement 2020/2092 « sera, en pratique, impossible » à respecter au vu des éléments qu'il comporte pour les adopter.

104. Le Parlement et le Conseil contestent ces arguments.

B. Appréciation

105. Conformément à l'article 5, paragraphe 4, TUE, « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités ».

106. Dans la droite ligne de la position du Parlement et du Conseil, je suis d'avis que le règlement 2020/2092 ne viole pas cette disposition, c'est-à-dire qu'il ne porte pas atteinte au principe de proportionnalité²⁹. Plusieurs raisons m'ont conduit à faire cette analyse.

107. Premièrement, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans l'exercice de ses attributions³⁰ et je ne considère pas que le règlement 2020/2092 soit une norme manifestement inappropriée pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir mettre en place un mécanisme de conditionnalité financière pour remédier aux violations des principes de l'État de droit qui ont un lien direct avec l'exécution du budget de l'Union.

108. Deuxièmement, le législateur de l'Union a, à mon sens, suffisamment justifié la nécessité du règlement 2020/2092 ainsi que la valeur ajoutée qu'il apporte par rapport à la réglementation financière de l'Union déjà existante. Je pars du principe que le lien entre la protection du budget de l'Union et les violations des principes de l'État de droit a été démontré, ainsi que je l'expose dans d'autres passages de ces conclusions et dans celles de l'affaire C-156/21.

109. L'explication de cette valeur ajoutée figure au considérant 17 du règlement 2020/2092, qui indique que ces mesures « sont nécessaires en particulier dans les cas où d'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettraient pas de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace ».

110. La procédure du règlement 2020/2092, applicable en cas de violation des principes de l'État de droit ayant une incidence sur l'exécution budgétaire, s'ajoute donc aux règles financières antérieures de l'Union prévoyant des mécanismes de conditionnalité liés aux obligations mises en place dans les programmes de transferts de fonds vers les États membres.

111. La nouveauté du règlement 2020/2092 et de son caractère horizontal, par rapport aux règles antérieures, est qu'il admet la prise en compte de violations des principes de l'État de droit ayant une incidence suffisamment directe sur l'exécution du budget de l'Union, lorsque cette incidence résulte de comportements des autorités nationales.

112. Lorsque ces comportements, contraires aux principes de l'État de droit, étaient susceptibles d'influencer la bonne gestion du budget de l'Union, les règles financières antérieures ne prévoyaient pas spécifiquement de mécanismes de réaction d'une intensité similaire à celle du règlement 2020/2092.

113. Le règlement 2020/2092 respecte donc le principe de proportionnalité dans la mesure où, pour le législateur, le mécanisme de conditionnalité qu'il met en place est utilisable « à moins [...] que d'autres procédures [...] permett[ent] de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace » (article 6, paragraphe 1).

²⁹ En vertu d'une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité exige « que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient propres à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre ». Voir arrêts du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 67) ; du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 76), ainsi que du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil (C-620/18, EU:C:2020:1001, point 111).

³⁰ « [L]a Cour a reconnu au législateur de l'Union, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale, et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. Ainsi, il ne s'agit pas de savoir si une mesure arrêtée dans un tel domaine était la seule ou la meilleure possible, seul le caractère manifestement inapproprié de celle-ci par rapport à l'objectif que les institutions compétentes entendent poursuivre pouvant affecter la légalité de cette mesure » [arrêts du 3 décembre 2019, République tchèque/Parlement et Conseil (C-482/17, EU:C:2019:1035, point 77 et jurisprudence citée), ainsi que du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil (C-620/18, EU:C:2020:1001, point 112)].

114. Troisièmement, rien ne s'oppose à ce que les futures mesures correctives de protection du budget de l'Union, telles que prévues par le règlement 2020/2092, répondent aux exigences du principe de proportionnalité. Qui plus est, elles doivent le respecter en vertu de son article 5, paragraphe 3, et du considérant 18.

115. Au vu des considérations qui précèdent, le dixième moyen du recours doit être rejeté.

XV. Onzième moyen du recours : détournement de pouvoir

A. Argumentation des parties

116. Selon le gouvernement polonais, le législateur de l'Union a commis un détournement de pouvoir en adoptant le règlement 2020/2092. Il formule cette accusation en se plaçant dans une double perspective :

- L'objectif *déclaré* du règlement 2020/2092 est distinct de son objectif *réel*. Ce dernier consisterait non pas dans la protection du budget de l'Union, nonobstant le fait que l'intitulé du règlement lui-même le proclame, mais dans la protection de l'État de droit.
- Le mécanisme instauré par le règlement 2020/2092 vise à éluder la procédure de l'article 7 TUE, dont les conditions sont plus strictes, pour sanctionner les violations des principes de l'État de droit.

117. Le Parlement et le Conseil contestent ces allégations.

B. Appréciation

118. Le gouvernement polonais développe ce moyen dans le droit fil de ce qui a déjà été exposé dans ses observations antérieures. En particulier, ainsi qu'il le reconnaît lui-même, il aborde les questions relatives à la finalité du règlement 2020/2092 dans le cadre du premier moyen du recours³¹.

119. Il n'y a en réalité rien dans cette argumentation qui ne figure pas déjà dans les premier, deuxième, septième, huitième et neuvième moyens du recours, déjà examinés. C'est le cas en ce qui concerne non seulement la finalité du règlement 2020/2092, mais également la procédure qu'il instaure, lue en combinaison avec celle de l'article 7 TUE.

120. Selon la Cour, « un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris exclusivement ou à tout le moins de manière déterminante à des fins autres que celles pour lesquelles le pouvoir en cause a été conféré ou dans le but d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité FUE pour parer aux circonstances de l'espèce »³².

³¹ Point 123 de sa requête, qui renvoie aux points 28 à 33.

³² Arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, EU:C:1990:391, point 24) ; du 5 mai 2015, Espagne/Parlement et Conseil (C-146/13, EU:C:2015:298, point 56), et du 8 décembre 2020, Hongrie/Parlement et Conseil (C-620/18, EU:C:2020:1001, point 82).

121. Le règlement 2020/2092 vise, comme je l'ai déjà répété, à créer un mécanisme de conditionnalité financière facilitant l'adoption de mesures de protection du budget de l'Union en cas de violations de l'État de droit directement liées à l'exécution de ce budget.

122. L'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE confère au législateur de l'Union le pouvoir d'instaurer ce type de mécanismes de conditionnalité, dont le règlement 2020/2092 est un exemple, dans le but de protéger le budget de l'Union.

123. Le règlement 2020/2092 n'instaure pas une procédure analogue (mais avec moins de restrictions) à celle de l'article 7 TUE pour sanctionner les violations des principes de l'État de droit. Il s'agit, j'insiste, d'instruments juridiques différents.

124. Dans ces conditions, le onzième moyen du recours doit être rejeté.

XVI. Sur les dépens

125. En application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement et le Conseil ayant conclu à la condamnation de la République de Pologne aux dépens et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il convient de la condamner aux dépens.

126. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Commission européenne, le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.

XVII. Conclusion

127. À la lumière des considérations précédemment exposées, je propose à la Cour de :

- 1) rejeter la demande incidente du Conseil de l'Union européenne de ne pas prendre en compte les passages de la requête de la République de Pologne et de ses annexes qui font référence à, reproduisent le contenu de ou reflètent l'analyse effectuée dans l'avis du service juridique du Conseil (document 13593/18 du Conseil) du 25 octobre 2018 ;
- 2) rejeter le recours en annulation introduit par la République de Pologne contre le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union ;
- 3) condamner la République de Pologne à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par le Parlement européen et par le Conseil ;
- 4) condamner la Commission européenne, le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et le Royaume de Suède à supporter leurs propres dépens.