Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 6 mars 2012 [1]

Affaire C-364/10

Hongrie
contre

République slovaque

«Manquement d'État — Article 259 TFUE — Article 21, paragraphe 1, TFUE — Directive 2004/38/CE — Droit des citoyens de l'Union de circuler sur le territoire des États membres — Interdiction d'entrer sur le territoire de la République slovaque opposée au président de la Hongrie — Application du droit de l'Union aux chefs d'État — Application abusive du droit de l'Union»

I – Le contexte factuel et juridique du recours

1. Le présent recours en manquement a été introduit par la Hongrie le 8 juillet 2010 au titre de l'article 259 TFUE. Cet État membre 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) nº 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 [2], 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 la directive 2004/38, 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 membre, 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.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 158, p. 77, et rectificatifs JO L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34.

2. Les faits qui sont à l'origine du différend qui oppose la Hongrie et la République slovaque peuvent être ainsi résumés.

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

4. Afin de comprendre les circonstances de cette visite, il convient de rappeler, notamment, 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 sensible en Slovaquie, étant donné que le 21 août 1968 a eu lieu l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du pacte de Varsovie, dont les troupes hongroises faisaient partie.

5. Après plusieurs échanges diplomatiques entre les ambassades des deux États membres au regard de la visite projetée du président Sólyom, les trois plus hauts représentants de la République slovaque, à savoir le président de la République, M. Gašparovič, le Premier ministre, M. Fico et le président du Parlement, M. Paška, adoptèrent une déclaration commune par laquelle ils indiquèrent que la visite du président Sólyom n'était pas jugée appropriée, eu égard, notamment, au fait qu'il n'aurait exprimé aucun souhait de rencontrer des personnalités slovaques et que la date du 21 août était particulièrement sensible.

6. À la suite d'autres contacts diplomatiques, le président Sólyom indiqua son souhait de maintenir sa visite.

7. Par note verbale du 21 août 2009, le ministère des Affaires étrangères slovaque informa l'ambassadeur de Hongrie à Bratislava (Slovaquie) que les autorités slovaques avaient décidé de refuser l'accès du président Sólyom au territoire slovaque ce même jour pour des raisons tenant à des risques pour la sécurité, sur la base des dispositions de la directive 2004/38 ainsi que sur celle de dispositions de droit interne relatives au séjour des étrangers et à la police nationale.

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

9. Par note du 24 août 2009, les autorités hongroises ont, notamment, contesté que la directive 2004/38 puisse constituer une base juridique valable permettant de justifier le refus de la République slovaque d'accorder au président Sólyom l'accès à son territoire. Elles ont également constaté que la décision de refus d'accès 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 adoptèrent 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.

11. Par note du 17 septembre 2009, les autorités slovaques ont répondu à la note du 24 août 2009 en indiquant que, au regard des circonstances de l'incident, l'application de la directive 2004/38 était l' «ultime possibilité» d'empêcher le président Sólyom 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 des Affaires étrangères hongrois a adressé une lettre à M. Barrot, vice-président de la Commission européenne, dans laquelle il a demandé l'avis de la Commission sur la violation éventuelle du droit de l'Union de la part de la République slovaque.

13. Dans sa lettre de réponse du 10 septembre 2009, M. Barrot 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 de ladite directive, en en expliquant les motifs de façon précise et complète. Il a également considéré que le respect de l'application des règles de la directive 2004/38 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 des Affaires étrangères hongrois a, au nom de la Hongrie, adressé une plainte au président de la Commission et a demandé que celle-ci examine l'opportunité d'engager une procédure de 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 confirmé 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». À son avis, les États membres de l'Union européenne continuent à organiser les visites officielles par les canaux politiques bilatéraux, de sorte que cette matière échappe 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 des Affaires étrangères hongrois que la Hongrie et la République slovaque sont en désaccord sur la nature privée ou officielle de la visite envisagée. 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 de droit de l'Union relatives à la libre circulation des citoyens de l'Union, même si c'était à tort que la République slovaque avait, 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.

16. Le ministre des Affaires étrangères slovaque a, le 16 décembre 2009, commenté la prise de position de la Commission en indiquant que, «[d]u point de vue de la [République slovaque], cela signifie que nous avons raison, que, lorsque nous faisons quelque chose, nous agissons de façon réfléchie et nous ne nous plaignons pas au monde entier que quelqu'un viole des règles européennes, sans savoir de quoi nous parlons». Il a souligné qu'«il serait bon que la Hongrie, comme nous-mêmes et la Commission […], considère cette affaire comme close». Il a, ensuite, ajouté que Bratislava tenait la lettre de la Commission pour une confirmation que sa position était correcte.

17. Le 15 mars 2010, le Premier ministre slovaque, M. Fico, réagissant à une opinion exprimée par le président Sólyom sur l'enseignement des langues à l'école primaire, a fait une déclaration publique dans laquelle il mentionnait que, «[d]ans ces conditions, interdire à M. […] Sólyom l'entrée sur le territoire le 21 août 2009 constituait pour nous un acte des plus justifiés. À nos yeux, il l'est encore plus aujourd'hui qu'à l'époque».

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.

22. La Hongrie, la République slovaque ainsi que la Commission ont été entendues par la Cour lors de l'audience de plaidoiries qui s'est tenue le 1er février 2012.

II – Les arguments principaux des parties

23. La République slovaque indique, d'emblée, qu'elle doute de la compétence 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.

24. La Hongrie, appuyée sur ce 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 serait seule compétente pour connaître d'un litige entre deux États membres portant 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 pourrait 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.

25. S'agissant du fond, la Hongrie formule quatre griefs à l'encontre de la République slovaque.

26. 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 Sólyom d'entrer sur son territoire.

27. Afin d'établir l'applicabilité, en l'espèce, du droit de l'Union, la Hongrie 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.

28. Elle 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 [3]. Par ailleurs, de telles normes de droit international régissant l'entrée d'un chef d'État sur le territoire d'un autre État 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 [4], si de telles normes existaient, 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 saurait 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 [5].

3 — JO 2004, L 16, p. 44.

4 — La Hongrie cite, à cet égard, les arrêts du 24 novembre 1992, Poulsen et Diva Navigation (C-286/90, Rec. p. I-6019, point 9), ainsi que du 16 juin 1998, Racke (C-162/96, Rec. p. I-3655, point 45).

5 — La Hongrie s'appuie sur les arrêts du 6 avril 1995, RTE et ITP/Commission (C-241/91 P et C-242/91 P, Rec. p. I-743, point 84), ainsi que du 22 octobre 2009, Bogiatzi (C-301/08, Rec. p. I-10185, point 19), dans lesquels la Cour a dit pour droit que «les dispositions d'une convention conclue antérieurement à l'entrée en vigueur du traité ne peuvent être invoquées dans les rapports intracommunautaires». Cet État membre soutient que cette conclusion est également valable en ce qui concerne les règles contenues dans le droit international coutumier.

29. La Hongrie observe que les chefs des États membres sont également des citoyens de l'Union pendant la durée de leur mandat, de sorte qu'elle considère que le seul fait que le droit international octroie des privilèges et des immunités aux personnes qui remplissent la fonction de chef d'État afin de faciliter l'exercice de cette fonction n'implique ni la cessation ni la suspension des droits et des devoirs qui sont attachés, en vertu du traité FUE, à la citoyenneté de l'Union. Au contraire, la Hongrie estime que ces privilèges et ces immunités constituent des droits supplémentaires à l'intention des chefs d'État, qui, au lieu de les limiter, s'ajoutent aux droits et aux devoirs liés à la citoyenneté de l'Union.

30. La Hongrie fait également valoir que la portée du droit de tout citoyen de l'Union de circuler librement à l'intérieur de l'Union ne saurait faire l'objet d'une interprétation restrictive, de sorte que ce droit ne pourrait 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 cette 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 jouit tout citoyen de l'Union dont le droit à la libre circulation est limité, tenant, notamment, à la communication des motifs de toute mesure restrictive et des voies de recours qui lui sont ouvertes.

32. Selon la Hongrie, la République slovaque n'aurait respecté ni les conditions de fond ni les conditions de procédure prévues par la directive 2004/38 afin d'interdire à M. Sólyom 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, tout comme la Commission, précise, d'emblée, que la visite projetée par M. Sólyom était une visite publique et non pas une visite à titre privé et que, par conséquent, la question essentielle du litige est celle de savoir si le droit de l'Union et, en particulier, l'article 21 TFUE et 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, leurs déplacements à l'intérieur de l'Union relèvent du domaine des relations diplomatiques entre les États membres, telles que régies par le droit international coutumier et par des conventions [6]. En effet, le principe d'attribution des compétences résultant des articles 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 [7], selon lequel les États membres conserveraient la faculté de réglementer 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 réglementer les relations diplomatiques entre les États membres. Ensuite,

6 — La République slovaque se réfère, notamment, à la convention de Vienne, du 18 avril 1961, sur les relations diplomatiques (ci-après la «convention de Vienne de 1961»); à la convention de Vienne, du 24 avril 1963, sur les relations consulaires; à la convention de Vienne, du 14 mars 1975, sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel; à la convention sur les missions spéciales, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 décembre 1969 (ci-après la «convention sur les missions spéciales»), ainsi qu'à la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, annexée à la résolution 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 14 décembre 1973.

7 — C-437/04, Rec. p. I-2513.

le chef d'État étant le titulaire de la souveraineté de l'État qu'il dirige, 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 FUE ou des dispositions de droit dérivé.

35. 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, tout comme la Commission, conteste la comparaison entre la directive 2004/38 et la directive 2003/109, étant donné que ces deux textes ont des objets différents. Troisièmement, les arrêts précités Poulsen et Diva Navigation ainsi que Racke ne créeraient 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 précités RTE et ITP/Commission ainsi que Bogiatzi 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.

36. Au demeurant, si l'on admettait 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.

37. 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 de M. Sólyom et ne constituait dès lors pas une «décision», au sens de cette directive. Cela d'autant plus que 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 telle décision 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.

38. La République slovaque fait également valoir que la formulation malheureuse et la mention juridiquement dépourvue de pertinence de la directive 2004/38 dans la note verbale du 21 août 2009 ne déterminent pas l'application matérielle à la présente affaire de cette directive. Selon cet État membre, le renvoi à ladite directive figurant dans cette note, visant à signaler aux autorités hongroises l'existence d'une menace potentielle pour la sécurité publique, n'était pas approprié.

39. 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 prononcées par les autorités slovaques – dont, notamment, celles du 16 décembre 2009 du ministre des Affaires étrangères slovaque et du 15 mars 2010 du Premier ministre slovaque – selon lesquelles leur comportement au regard du président de la Hongrie n'aurait pas enfreint le droit de l'Union.

40. 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 logique, aucun risque de répétition n'existe. En tout état de cause, le deuxième grief ne se fonderait 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 rendues postérieurement à la note du 21 août 2009 dont la prise en compte dans la présente procédure violerait le droit à la défense de la République slovaque. Enfin, cette dernière, se référant à une nette amélioration des relations entre les deux États membres dans la période postérieure aux faits contestés, écarte la possibilité de répétition dans le futur de tout malentendu similaire.

41. Par son troisième grief, la Hongrie fait valoir que non seulement la pratique suivie par les autorités slovaques a enfreint la directive 2004/38, mais le fait même d'appuyer la note verbale du 21 août 2009 sur cette directive rentre dans la notion d'abus de droit, telle que définie par la jurisprudence de la Cour (notamment, arrêt du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke [8]). En réalité, ces autorités se seraient prévalues de ladite directive pour poursuivre des buts politiques.

42. 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 les plus fondamentales de l'Union. De même, il ne saurait être possible d'invoquer l'ordre public ou la sécurité publique mentionnés dans la directive 2004/38 afin de poursuivre 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 évidemment contraire aux objectifs de ce droit.

43. 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.

44. En tout état de cause, selon la jurisprudence de la Cour (en particulier, arrêt Emsland-Stärke, précité), la constatation d'un abus de droit requerrait l'existence de deux éléments, à savoir un élément objectif, consistant en l'utilisation de la réglementation de l'Union pour des fins autres que celles qui lui sont propres, et un élément subjectif, ayant trait à la volonté d'obtenir un avantage résultant du droit de l'Union en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention. La République slovaque conteste que ces deux éléments soient présents en l'espèce, le droit de l'Union ne s'appliquant pas et l'obtention d'aucun avantage n'ayant été visée par elle.

45. Par son quatrième et dernier 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.

46. 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.

8 — C-110/99, Rec. p. I-11569.

III – Notre appréciation

47. Nous précisons, d'abord, que la Cour est, à notre avis, parfaitement compétente pour connaître du présent recours en manquement, dans la mesure où le différend qui oppose la Hongrie et la République slovaque repose bien sur une prétendue violation du droit de l'Union. La Cour est invitée, dans le cadre de ce recours, à déterminer la portée des règles relatives à la citoyenneté de l'Union et, en particulier, à décider si le chef d'État d'un État membre peut être considéré, dans ses déplacements publics sur le territoire des autres États membres, comme un citoyen de l'Union. Il est conforme à l'article 344 TFUE que le différend relatif à l'interprétation et à l'application des dispositions du traité FUE qui ont trait à la citoyenneté de l'Union soit tranché par la Cour dans le cadre de l'une des procédures prévues par ce traité, en l'occurrence l'article 259 TFUE.

48. Sur le fond, nous indiquons d'emblée que, au vu des circonstances objectives entourant la visite projetée par M. Sólyom, telles qu'elles ressortent des observations qui ont été soumises à la Cour, cette visite doit être qualifiée de visite à caractère public. En effet, il est constant que M. Sólyom envisageait de se rendre dans la ville de Komárno afin de participer à l'inauguration d'un monument qui constitue un symbole lié à l'histoire de l'État hongrois et qu'il devait, à cette occasion, y prononcer un discours. Il n'est donc pas question ici d'une visite qui se limiterait à des intérêts purement privés, ni même d'une visite effectuée incognito, puisque les autorités slovaques avaient été à plusieurs reprises averties, par voie diplomatique, de cette visite.

49. Il en découle que c'est bien dans l'exercice de ses fonctions de président de la Hongrie, et non en sa seule qualité de citoyen de l'Union, que M. Sólyom souhaitait se rendre dans la ville de Komárno.

50. Or, si la circulation des citoyens de l'Union entre les États membres est régie par le droit de l'Union, en particulier par l'article 21 TFUE et par la directive 2004/38, il n'en va pas de même en ce qui concerne les visites effectuées par les chefs d'État dans les États membres.

51. Comme le prévoit l'article 5, paragraphe 2, TUE, «[e]n vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres» [9]. Les traités étant muets quant à la question de l'accès des chefs d'État au territoire des États membres, nous en concluons qu'il s'agit là d'une compétence réservée des États membres.

52. Nous observons, d'ailleurs, que, dans son arrêt Commission/Belgique, précité, la Cour a relevé, à propos de la convention de Vienne de 1961, que celle-ci «est un accord de droit international conclu par les États membres et des États tiers *dans l'exercice de leurs compétences en matière de relations diplomatiques* [10]» [11] et qu'elle «concerne, en principe, les relations bilatérales entre les États» [12]. Il en découle que le domaine des relations diplomatiques reste du ressort des États membres, dans le respect du droit international. Il en va, selon nous, de même s'agissant des déplacements des chefs d'État des États membres, y compris leur entrée sur le territoire d'autres États membres, dans des circonstances telles que celles en cause dans la présente affaire.

9 — Voir, dans le même sens, article 4, paragraphe 1, TUE.

10 — Souligné par nous.

11 — Point 33.

12 — Idem.

53. Nous ne partageons pas l'idée défendue par la Hongrie selon laquelle le statut de citoyen de l'Union ainsi que les droits et les obligations qui en découlent devraient l'emporter sur le statut dont bénéficient les chefs d'État des États membres, de sorte que ceux-ci devraient, en toute occasion, bénéficier d'une liberté de circulation au sein de l'Union. Une telle conception extensive de ce qu'implique la citoyenneté de l'Union aboutirait à étendre les compétences de l'Union d'une manière incompatible avec le principe d'attribution des compétences.

54. De plus, il s'agit là d'une vision qui ignore la spécificité de la position des chefs d'État. Celle-ci réside essentiellement dans leur qualité d'organe suprême de l'État, représentant, personnifiant et engageant celui-ci au niveau international [13]. Cette position particulière implique, de manière imagée, que, lorsqu'un chef d'État se déplace dans le cadre d'une visite publique, il ne peut jamais le faire à titre tout à fait personnel dans la mesure où c'est avant tout la collectivité qu'il représente qui est accueillie par l'État qui le reçoit.

55. S'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune convention internationale ayant pour objet de définir de façon générale le statut des chefs d'État en droit international et, en particulier, la question de l'entrée de ceux-ci sur le territoire des États, il n'en reste pas moins que les chefs d'État bénéficient incontestablement en vertu du droit international d'une position qui n'est comparable à nulle autre, et certainement pas à celle d'un citoyen qui souhaite se rendre dans un autre État à titre purement privé.

56. Le traitement spécifique que le droit international réserve aux chefs d'État résulte, pour une large part, de la coutume internationale ainsi que, dans une moindre mesure et concernant certains aspects particuliers, de conventions internationales [14]. Ce traitement spécifique concerne la protection, les facilités, les privilèges et les immunités qui leur sont accordés [15].

57. La qualité de plus haut représentant de l'État qui est celle d'un chef d'État ainsi que le principe de l'égalité souveraine des États militent, selon nous, en faveur de la thèse inverse de celle défendue par la Hongrie, à savoir que les visites de chefs d'État au sein des États membres de l'Union dépendent du consentement de l'État d'accueil [16] et des modalités définies par celui-ci, dans le cadre de sa compétence, et ne peuvent pas être appréhendées en termes de liberté de circulation.

58. Cela dit, comme toute compétence réservée aux États membres, ceux-ci ne devraient pas exercer leur compétence en matière diplomatique d'une manière qui pourrait aboutir à une rupture durable des relations diplomatiques entre deux États membres. Une telle rupture serait, en effet, incompatible avec le processus d'intégration visant à créer, selon les termes figurant dans le préambule du traité UE, «une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe» et constituerait un obstacle à la réalisation des objectifs essentiels de l'Union, dont celui de promouvoir la paix.

59. Seule une situation de paralysie persistante des relations diplomatiques entre deux États membres, contraire à l'engagement pris par ceux-ci d'entretenir des relations de bon voisinage qui est consubstantiel à leur décision d'adhérer à l'Union, relèverait du droit de l'Union, ne serait-ce que parce que, conformément à l'article 4, paragraphe 3, dernier alinéa, TUE, les États membres doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

13 — Voir Salmon, J., «Représentativité internationale et chef d'État», *Le chef d'État et le droit international,* colloque de Clermont-Ferrand, Société française pour le droit international, Éditions A. Pedone, Paris, 2002, p. 155.

14 — Voir, notamment, convention sur les missions spéciales ainsi que convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, citée à la note en bas de page 6 des présentes conclusions.

15 — Voir, à ce sujet, M. Watts, A., «Heads of State», *Max Planck Encyclopedia of Public International Law,* points 12 à 20; *Oppenheim's International Law,* 9e éd., vol. 1, Peace, § 451 et suiv., et Cosnard, M., «Les immunités du chef d'État», *Le chef d'État et le droit international,* colloque de Clermont-Ferrand, Société française de droit international, op. cit., p. 189.

16 — On retrouve cette référence au «consentement» dans plusieurs conventions internationales, notamment à l'article 2 de la convention de Vienne de 1961; à l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la convention de Vienne, du 24 avril 1963, sur les relations consulaires, ainsi qu'aux articles 1er, sous a), 2 à 6 et 18 de la convention sur les missions spéciales.

60. Nous ne sommes manifestement pas ici en présence d'une telle situation, ce qu'atteste, notamment, la rencontre qui s'est tenue le 10 septembre 2009, soit quelques jours après l'incident à l'origine de la présente procédure, entre les Premiers ministres hongrois et slovaque [17]. À cette occasion, ces derniers ont, d'ailleurs, réitéré leur engagement à respecter et à appliquer tous les articles du traité sur les rapports de bon voisinage et la coopération amicale entre la République de Hongrie et la République slovaque, signé à Paris le 19 mars 1995 [18].

61. Le droit de l'Union n'ayant, dès lors, pas vocation à régir l'incident qui s'est produit le 21 août 2009, nous considérons qu'un manquement au titre de l'article 259 TFUE ne saurait être constaté.

62. L'examen du grief en vertu duquel la République slovaque aurait commis un abus de droit en s'appuyant, notamment, sur la directive 2004/38, dans sa note verbale du 21 août 2009, pour refuser l'accès du président Sólyom à son territoire n'est, selon nous, pas de nature à modifier cette conclusion.

63. La position de la République slovaque est constante sur ce point. Elle reconnaît que la mention de la directive 2004/38 dans cette note verbale n'était pas appropriée, ce avec quoi, compte tenu des considérations qui précèdent, nous ne pouvons qu'être d'accord. Nous ne pouvons pas pour autant en déduire qu'il s'agit là d'un abus de droit, au sens de la jurisprudence de la Cour, lequel requiert la réunion d'un élément objectif et d'un élément subjectif [19].

64. Il ressort des observations soumises à la Cour que cette note verbale a constitué, de la part de la République slovaque, le dernier moyen, après plusieurs tentatives par voie diplomatique, pour exprimer son désaccord avec la visite projetée par M. Sólyom à une date que cet État membre considérait comme étant sensible. Il semble que des considérations relatives à la sécurité publique ont été à l'origine de la référence à la directive 2004/38 dans ladite note [20]. Dans la mesure où de telles considérations sont visées par cette directive, notamment à l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, de celle-ci, et que la visite projetée par M. Sólyom pouvait raisonnablement appeler, compte tenu du contexte politique entourant cette visite, une évaluation des risques en matière de sécurité publique, il ne nous paraît pas établi que, en se référant à la directive 2004/38 dans la note verbale du 21 août 2009, la République slovaque a commis un abus de droit.

65. Nous indiquerons enfin, en réponse au dernier grief formulé par la Hongrie, que, dans la mesure où le présent litige concerne uniquement la visite d'un chef d'État, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant, dans le cadre de la présente procédure, quelle serait la situation des citoyens de l'Union exerçant d'autres fonctions officielles.

IV – Conclusion

66. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

— rejeter le recours;

— condamner la Hongrie aux dépens.

17 — Voir point 10 des présentes conclusions.

18 — Le texte de cette convention peut notamment être consulté dans la *Revue générale de droit international public,* Éditions A. Pedone, Paris, 1995, p. 525.

19 — Voir arrêt Emsland-Stärke, précité (points 52 et 53).

20 — Voir point 57 du mémoire en défense de la République slovaque ainsi que le texte même de la note verbale du 21 août 2009 qui fait état de la prise en considération de risques pour la sécurité.