

L 2  
COURS

*"Droit institutionnel et normatif de l'Union européenne"*

S. PEREZ

Année 2015-2016

**Introduction :**

**Historique de la construction européenne depuis 1945.**

Le contexte de après-guerre va favoriser l'émergence de mouvements favorables à une Europe solidaire et unie, afin de prévenir un nouveau conflit mondial.

Du nom du secrétaire d'Etat des Etats-Unis G.C. Marshall, le plan Marshall (appelé aussi European Recovery Program (ERP)), regroupe des aides proposées par les Etats-Unis aux pays d'Europe après la seconde guerre mondiale pour rétablir leurs économies. Ce plan s'est concrétisé par une aide de 12 milliards de dollars entre 1948 et 1951.

Des organisations fondées sur les impératifs de défense, sur la volonté d'une Union politique et sur la nécessité de reconstruction économique vont être créées par les États. Ces organisations tentent de réaliser des objectifs diversifiés et de façon fractionnée puisque géographiquement l'Europe est divisée depuis les Accords de Yalta entre l'Est (sous domination soviétique) et l'Ouest (partition de l'Allemagne, blocus de Berlin). Le contexte de leur création sera la bipolarisation de la scène internationale et la guerre froide qui s'installe à partir de 1947. Parmi elles, on distinguera des organisations telles que le Conseil de l'Europe, à vocation large et politique, des organisations de défense et une organisation d'intégration juridique basée sur des objectifs économiques : les Communautés européennes. Pendant longtemps positionné par rapport à la bipolarité mondiale, ces organisations vont toutes connaître des bouleversements après l'effondrement de l'URSS et la réunification de l'Allemagne en 1991.

**Première Partie : Les spécificités des Organisations européennes et de l'Union européenne**

Traditionnellement, et particulièrement depuis la création des Communautés européennes, on distingue, les organisations d'intégration et les organisations de coopération. Les organisations de coopération sont en réalité des organisations internationales classiques, tandis que les organisations d'intégration correspondent au modèle communautaire. Les Communautés, ainsi que les autres structures régionales correspondent toutes à la volonté

de réaliser en commun un ou plusieurs objectifs, politiques ou économiques. La vocation de ces organisations peut être très générale (comme le Conseil de l'Europe ou encore l'OCDE) ou plus restreint (comme ce fut le cas des Communautés surtout au début de la construction européenne). De même la notion d'organisations régionales peut être dépassé, comme c'est le cas par exemple de l'OTAN.

## **CHAP I : Les Organisations européennes de coopération et leurs relations avec l'Union européenne.**

La première organisation créée en Europe après-guerre sera une organisation de défense. Dès 1947 un projet franco-britannique donnera lieu à la création de l'Union Occidentale (UO puis l'Union de l'Europe Occidentale, UEO). Le traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1948 et modifié en 1954, créant l'UO, puis l'UEO, marquera véritablement la naissance d'une alliance collective des Européens contre toute agression extérieure, qu'elle soit allemande ou soviétique (article 5 du Traité). Les puissances signataires du Traité de Bruxelles ont contribué à vaincre la réticence des États-Unis à participer aux arrangements de sécurité européens qui prenaient forme. Peu après, ces mêmes puissances engagèrent avec les États-Unis et le Canada des pourparlers qui aboutirent, le 4 avril 1949, à la signature à Washington du Traité de l'Atlantique Nord. Il s'agit là aussi d'un traité d'assistance mutuelle en cas d'attaque, comme l'atteste son article 5 et qui liera les États européens aux États-Unis, au Canada et à l'Australie. Lorsqu'en décembre 1950 le général Eisenhower fut désigné comme premier Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), les puissances signataires du Traité de Bruxelles décidèrent d'intégrer leur organisation militaire à l'OTAN, qui était devenue le pivot du système de sécurité de l'Europe occidentale et de l'Atlantique Nord. Ainsi l'UEO fut-elle mise en sommeil sur ce plan. Pourtant, les européens (et notamment la France) ne renoncèrent pas pour autant à un projet plus intégré et plus européens de défense, comme en témoigne le projet de Communauté européenne de défense (CED).

Le 5 mai 1949, dix États européens (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) signent également à Londres le Statut du Conseil de l'Europe, organisme intergouvernemental fondé sur les droits de l'Homme. Le siège de cette nouvelle organisation est établi à Strasbourg afin de symboliser le rapprochement franco-allemand. Selon l'article premier du Statut du Conseil de l'Europe, le but de l'organisation est de *réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social*. La compétence du Conseil de l'Europe est donc très générale et touche aussi bien les domaines des droits de l'Homme et de la culture que ceux de l'économie, l'environnement et la coopération juridique mais pas les questions relatives à la défense qui n'y figurent pas. À partir de 1950, l'action du Conseil de l'Europe va se concrétiser avec l'adoption d'un traité international d'une importance capitale : la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, dite « Convention européenne des Droits de l'Homme ». Cette Convention définit les droits et les libertés que les États signataires s'engagent à garantir à tout individu relevant de leur juridiction allant du droit à la vie à la liberté d'expression en passant par l'interdiction de la torture ou encore l'interdiction de discrimination.

Plus tard, des structures comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) seront mises en place pour tenter de répondre à la situation créée par le bilatéralisme (En 1973, la première réunion de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à Helsinki a lancé un dialogue multilatéral est-ouest en matière de coopération et de sécurité européennes. Ce processus a marqué le début d'un dialogue entre l'Europe occidentale et le bloc communiste. L'Acte final d'Helsinki fut signé entre 33 États européens, l'URSS et les USA le 1<sup>er</sup> août 1975).

### **Section 1 : les Organisations de défense et structures de sécurité**

Les différentes étapes de la construction communautaire ont été marquées par des réflexions menées à divers titres sur les concepts d'union politique, de politique étrangère commune ou encore de défense commune. Il était logique en effet de ne pas oublier que la construction européenne avait comme objectif originel de mettre un terme à la politique d'équilibre de puissance des États, de dépasser les rivalités fratricides des États Nations et promouvoir, presque à la manière du projet Kantien, la paix par la démocratie par une intégration juridique librement consentie. Pourtant, cet objectif n'apparaissant pas dans le projet originaire des Communautés économiques européennes, il fut repris au travers d'autres projets.

#### **§ 1- L'Union de l'Europe occidentale (UEO) et son intégration dans l'Union européenne**

Pendant longtemps l'UEO a été cantonnée à un rôle de forum consultatif sur les questions de défense européenne, sans prise sur la réalité, dépourvue qu'elle était par ailleurs de moyens opérationnels.

Cependant, plusieurs gouvernements européens se sont montrés soucieux de conférer à la Communauté européenne puis à l'Europe une meilleure visibilité en matière de défense et de sécurité. La " déclaration de Rome " adoptée en 1984, considérée comme fondatrice d'une relance de l'UEO préconisait une " meilleure utilisation de l'UEO " pour " renforcer " la " sécurité occidentale ". Concrètement, un calendrier régulier de réunions des ministres des affaires étrangères et de la défense fut décidé, conférant à l'organisation un statut de forum permanent de concertation. Mais c'est surtout la plate-forme de La Haye, adoptée en octobre 1987, qui constitua l'étape la plus décisive, notamment en liant la réactualisation de l'UEO à la construction communautaire qui " restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense ".

Lors de la déclaration de Petersberg adoptée à l'issue du conseil ministériel de l'UEO de juin 1992, les États membres de l'UEO décidèrent de mettre à la disposition de l'UEO mais également de l'Union européenne et de l'OTAN, des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles. Mais l'organisation se donne aussi des objectifs spécifiques pour cette mise à disposition, que l'on va appeler les « missions de Petersberg », il s'agit : *des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants; des missions de prévention des conflits et des missions de maintien de la paix; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix; des actions conjointes en matière de désarmement; des missions de conseil et d'assistance en matière militaires; des opérations de stabilisation à la fin des conflits.*

Le rôle de l'Organisation a été redéfini dans une déclaration annexée au traité de Maastricht, qui fonde l'Union européenne, (signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993). Il précise que l'UEO est chargée « d'élaborer et de mettre en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense ». L'armement n'y est pas cité mais figure dans la déclaration n°30, relative à l'UEO, annexée au traité. Il y est proposé une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne d'armement. Dès lors, l'UEO, et en son sein le GAEO, a été considéré comme l'organisation européenne compétente en matière d'armement : l'UEO devient alors le « bras armé de l'Union ». Lorsque le Traité de Maastricht est signé en 1992, le rôle de l'Organisation est redéfini dans une déclaration annexée au traité de Maastricht entré en vigueur le 1er novembre 1993. Il précise que l'UEO est chargée « d'élaborer et de mettre en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense ».

Le traité d'Amsterdam (signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999) définit les relations Union européenne (UE) – UEO : l'UEO devait assister l'UE dans la définition des aspects de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ayant trait à la défense et mettait en œuvre les décisions de l'Union ayant des implications dans le domaine de la défense.

Les 3 et 4 juin 1999, le Conseil européen de Cologne a placé la gestion des crises au cœur du processus de renforcement de la PESC. Il était en effet nécessaire de tirer les conséquences du conflit yougoslave et de se positionner par rapport à l'OTAN. Ces considérations ont entraîné une priorité sur la prévention des conflits deux ans plus tard, au sommet de Göteborg. Depuis 1999, pratiquement chaque Conseil européen a tenté de développer les moyens de l'Union pour poursuivre des actions autonomes dans le cadre de ce qui n'est plus seulement une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) mais aussi une politique de défense commune : PESD, qui fera désormais partie intégrante de la PESC.

La PESD sera divisée en trois composantes : Les deux premières, la gestion des crises militaires et la gestion des crises civiles, reprennent les missions de Petersberg qui ont été intégrées dans le titre V du TUE. La prévention des conflits constituera la troisième composante. Le but était que la PESD soit opérationnelle dès 2003, ce qui devait placer l'Union européenne dans une position unique dans le monde, grâce à sa gamme complète d'instruments (comprenant les outils économiques, diplomatiques, militaires, et des missions de police).

Le traité de Nice négocié en décembre 2000 lors du Conseil européen du même nom, sous présidence française (signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1er février 2003) intégrera les fonctions de gestion de crise de l'UEO dans l'UE. Si le traité de Nice entré en vigueur le 1er février 2003 entraîne un effacement partiel de l'UEO, notamment en tant qu'acteur hypothétique de gestion de crise, l'institution perdurait.

Dans le projet de traité instituant une constitution pour l'Europe, comme dans le Traité de Lisbonne du 19 octobre 2007 (entré en vigueur en 2009), la politique de défense ne changera pas réellement de visage, mais sera actualisée et modernisée afin de tenter d'en améliorer (encore) l'efficacité. L'article 42 du TUE qui remplace

l'ancien article 17 TUE, définit ses missions dans les mêmes termes. C'était la fin programmée de cette organisation. Les États parties chargèrent le Conseil permanent de l'UEO d'organiser la cessation des activités de l'Organisation pour la fin du mois de juin 2011.

## **§ 2- L'échec de la CED**

Dès 1950 un projet presque (trop) révolutionnaire pour le contexte de l'époque, mais parallèle au projet communautaire de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), voyait le jour : le plan Pleven avait pour objectif de créer une armée européenne intégrée sous commandement commun tout en réglant aussi la question du réarmement de la RFA, ardemment souhaité par les américains. Il s'agissait de créer une armée de cent mille hommes, sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense et sous commandement suprême de l'OTAN. La proposition française faisait écho en réalité à une proposition des américains qui prévoyait des divisions allemandes mises à la disposition de l'alliance. La CED était un projet politique, visant à créer une structure fédérale ou confédérale, qui fut présenté en 1953. La "Communauté politique européenne" prévoyait la création d'une Assemblée parlementaire bicamérale, un Conseil exécutif européen, un Conseil des ministres et une Cour de justice. Les compétences de la Communauté politique étaient très larges et devaient, à terme, absorber la CECA et la CED.

Le texte prévoyait l'institution d'une Communauté européenne de défense, dans le cadre intégré et sous le contrôle opérationnel du commandant suprême de l'OTAN, tout en ayant un budget, un armement, et un commandement communs. En ce qui concerne le schéma institutionnel, celui-ci était résolument communautaire puisque quatre institutions étaient prévues : un commissariat intégré, symbolisant le pouvoir de l'organisation, composé de neuf membres indépendants (deux Français, deux Allemands, deux Italiens et un de chaque pays du Benelux) ; un Conseil des ministres, incarnation du pouvoir des États membres, composé des ministres de la défense de chaque État membre, et ayant pour but l'harmonisation de l'action du commissariat avec la politique des États membres ; une Assemblée, identique à celle créée dans le cadre de la CECA et composée de quatre-vingt-sept parlementaires nationaux, qui exerce un contrôle parlementaire sur les institutions. Enfin, et c'est sans doute sur le plan juridique l'innovation la plus spectaculaire lorsqu'on sait qu'aujourd'hui encore la politique de défense est exclue de sa compétence, il était prévu que la Cour de justice exerce un contrôle juridictionnel sur ces différents organes.

Après avoir hésité et tenté de proposer des protocoles additionnels limitant le projet d'intégration aux seules forces déployées en Allemagne, le Président du Conseil Pierre Mendès France décida pourtant de présenter le projet de loi autorisant la ratification du Traité le 30 août 1954. Ce jour-là, presque comme prévu, l'Assemblée nationale, avec l'opposition des communistes et des gaullistes du RPF, mais aussi d'une partie des socialistes et des radicaux, refusa de donner cette autorisation. Ce rejet français mettra fin de façon définitive au projet et aura pour conséquence une mise à l'écart durable de la défense européenne dans un cadre communautaire, dont l'utilité sembla alors disparaître. A partir de cette date, pour la plupart des États membres, la défense nationale relèvera désormais quant à ses moyens et à sa doctrine, de choix strictement nationaux, mais ils s'en remettront à l'Alliance atlantique pour la défense de l'Europe. Ainsi l'idée européenne s'opposant aux intérêts souverainistes ne pu résister au principe de réalité, à la guerre froide et à la menace que l'URSS allait faire peser de longues années durant sur la sécurité européenne, menace à laquelle seuls les États-Unis (par l'intermédiaire de l'Alliance Atlantique) paraissaient en mesure de faire face. Pourtant, une réflexion continuera à être menée dans la perspective de la mise en œuvre d'une Europe politique basée sur la sécurité.

Pourtant, une réflexion continuera à être menée dans la perspective de la mise en œuvre d'une Europe politique. Au début des années soixante, des négociations difficiles furent menées sur base des deux plans Fouchet, proposés au Six par le Général De Gaulle, qui prévoyaient une coopération politique plus étroite, une Union d'États et des politiques étrangères et de défense communes. Un comité, chargé d'établir des propositions concrètes, parvint finalement à des compromis difficiles mais ambitieux comme l'établissement d'un secrétariat indépendant ou la perspective future du vote à majorité qualifiée dans certains domaines. Malheureusement, faute d'accord sur les propositions du comité Fouchet, et notamment un rejet par la Belgique et la Hollande le 18 avril 1962, les négociations entre les États membres échouèrent.

## **§ 3- Les relations entre l'Union et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)**

Organisation basée sur la défense occidentale de l'Europe. Elle se traduit par un accord entre les États-Unis pour la défense de la zone euro atlantique. Elle est en cours de restructuration depuis 1991 et la disparition de l'URSS. Ses institutions sont : le Conseil de l'Atlantique nord, le Secrétaire général de l'OTAN et les organismes militaires (le comité des plans de défense ou de la planification nucléaire; les commandements militaires couvrant des zones géographiques précises : le SACEUR, Commandement suprême des forces alliées en Europe le SACLANC pour l'Atlantique Nord). Pour l'Europe, trois commandements régionaux existent.

Depuis la chute du mur de Berlin et la disparition du bloc de l'est, l'OTAN est donc à la recherche d'une nouvelle stratégie. Ainsi, elle a conclu un Acte fondateur avec la Russie, afin de préparer le futur élargissement avec les Pays d'Europe centrale et orientale. Il a également été nécessaire de préciser sa position par rapport à l'Union. Le traité sur l'Union européenne, tel qu'il a été modifié par le traité d'Amsterdam, précisait en outre que la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas la politique de défense menée par un certain nombre d'État membre dans le cadre de l'OTAN.

Le sommet de Washington en 1999, avait déjà consacré une large part du nouveau concept stratégique développé par l'Alliance à la reconnaissance de la pertinence d'une identité européenne de défense au sein de l'OTAN (IESD). Dans leur communiqué, les chefs d'Etat et de gouvernement s'étaient même réjouis " du nouvel élan donné au renforcement d'une politique européenne commune de sécurité et de défense par le traité d'Amsterdam ainsi que des réflexions engagées depuis lors au sein de l'UEO et - suite à la déclaration de Saint-Malo- de l'Union européenne (...) ". Prenant acte " de la résolution de l'Union européenne à se doter d'une capacité d'action autonome ", les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance ont souscrit au projet pour peu toutefois qu'il soit fondé sur quelques principes de base :

L'OTAN et l'Union européenne doivent établir entre elles une consultation, une coopération et une transparence effectives ; les Européens prennent les mesures nécessaires pour renforcer leurs capacités de défense pour de nouvelles missions " en évitant les doubles emplois inutiles " ; les alliés européens non membres de l'Union européenne doivent être associés à des opérations de réponse aux crises dirigées par l'Union européenne ; cette extension d'un rôle accru de l'Union en matière de défense, s'appuiera sur un approfondissement des décisions du sommet de Berlin de 1996 relatif au concept de capacités de l'OTAN séparables mais non séparées pour des opérations dirigées par l'UEO.

Ces conditions correspondaient en fait assez exactement au refus américain dit des " trois D ". Refus du " découplage " c'est à dire l'instauration de bonnes pratiques de " transparence, de coopération et de consultation " énoncées dans le nouveau concept stratégique; refus de la " duplication " de certains moyens collectifs de l'Alliance, comme les structures de commandement militaire ou les principaux états-majors de planification ; enfin le refus de la " discrimination " de l'Union européenne dans ses actions de sécurité, à l'égard des alliés non membres de l'Union. Dans la perspective de l'absorption par celle-ci de l'UEO cette disposition concernait en particulier la Turquie qui, membre de l'OTAN, participait à l'UEO en tant qu'observateur, mais restait en revanche à l'écart du processus d'adhésion à l'Union européenne.

Au Sommet de Prague en novembre 2002, les pays membres de l'OTAN se déclarent disposés à donner à l'UE un accès aux moyens et aux capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement.

L'Union européenne et l'OTAN publieront ensuite, en décembre 2002, une déclaration commune sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui ouvre la voie à une coopération politique et militaire plus étroite entre les deux organisations (accord Berlin Plus). Elle énonce les principes politiques de cette coopération et garantit à l'UE, pour ses propres opérations militaires, un accès aux moyens logistiques et de planification de l'OTAN.

Les arrangements dits "Berlin Plus", adoptés le 17 mars 2003, posent les fondements de la coopération OTAN/Union européenne dans le domaine de la gestion des crises en donnant à l'Union un accès aux moyens et capacités collectifs de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'Union.

Ils permettent à l'Alliance de soutenir des opérations dirigées par l'Union dans lesquelles l'OTAN dans son ensemble n'est pas engagée.

Ces arrangements comportent notamment :

- un accord de sécurité OTAN-UE (couvrant l'échange d'informations classifiées en vertu de règles de protection réciproque) ;
- l'accès garanti de l'Union européenne aux capacités de planification de l'OTAN en vue d'une utilisation effective dans le cadre de la planification militaire d'opérations de gestion de crise dirigées par l'UE ;

- la disponibilité de capacités et de moyens communs de l'OTAN (unités de communication, quartiers généraux, etc.) pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE ;
- un mandat de l'Adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) de l'OTAN qui commandera l'opération dirigée par l'UE (et qui est toujours un Européen) ;
- l'intégration dans le système OTAN d'établissement des plans de défense, qui existe de longue date, des besoins et capacités militaires pouvant être requis pour des opérations militaires dirigées par l'UE, de façon à garantir la disponibilité de forces bien équipées, entraînées en vue d'opérations dirigées soit par l'OTAN, soit par l'UE.

La question de la nature de la "capacité commune de planification" de l'Union européenne et de son éventuelle duplication avec les structures de l'OTAN est réglée par la décision de création de deux nouvelles structures, lors du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003.

- une "cellule permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires de l'UE menées sans recours aux moyens de l'OTAN" sera placée auprès de l'état-major de l'Union européenne, "cellule" autonome et distincte des structures de l'OTAN ;
- une cellule de l'Union européenne est créée au sein de l'état-major de l'OTAN, le SHAPE, afin d'améliorer la préparation des opérations de l'Union menées avec les moyens de l'OTAN, dans le cadre des arrangements de "Berlin Plus".

Si l'Union n'est pas encore une alliance militaire comme l'Alliance atlantique, elle est déjà une organisation politique et militaire, dotée de structures appropriées qui sont étendues au domaine de la sécurité, avec une force armée déployable (les battle groups entre 50 000 et 60 000 soldats) pour les "tâches de Petersberg". Elle possède en outre aujourd'hui des structures politiques et militaires qui comprennent notamment un Comité politique et de sécurité (COPS), un Comité militaire (CMUE) ainsi que des forces de police et de gendarmerie « européennes », sans oublier la gestion des équipements et technologies de défense.

L'OTAN quant à lui, poursuit sa transformation d'alliance de défense collective classique en fournisseur mondial de sécurité.

Aujourd'hui l'OTAN et l'UE, définissent les termes du débat sur l'évolution future de la défense européenne. D'après les textes, y compris les dispositions en matières de défense communes dans le traité actuel, elles ne sont pas opposées mais partenaires ; elles sont complémentaires plus que rivales, tout en préservant leurs spécificités et leurs atouts. Il existe à l'évidence un cheminement convergeant entre elles, dans les domaines de l'organisation (structures politiques et militaires, chaînes de commandement), des procédures et des capacités opérationnelles, mais il est tout aussi évident que la prépondérance reste pour l'instant encore, « Otanienne ».

#### **§ 4 / L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)**

L'existence même de l'OSCE, et en particulier sa compétence sur le terrain est d'une grande importance pour l'ONU. L'OSCE est l'une des premières organisations à s'être engagée dans la prévention des conflits, ayant pour but d'empêcher la détérioration des situations de conflit. Elle constitue également un cadre important pour la maîtrise des armements. Historiquement Il s'agit d'un organisme issu de la détente entre les deux blocs et permettant entre eux l'instauration d'un dialogue politique. Le système reposait sur une Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) permettant un échange de vues entre les USA et l'URSS, dont les objectifs seront inscrits dans l'Acte final d'Helsinki signé entre 33 États européens, l'URSS et les USA le 1<sup>er</sup> août 1975. Institution chargée de la sécurité en Europe, elle a représenté durant une vingtaine d'années le seul forum de dialogue et de négociations entre l'Ouest et l'Est afin de répondre aux besoins de l'environnement international.

Ce processus a permis à l'OSCE d'acquérir une compétence reconnue en tant qu'organisation de poids, indispensable pour la sécurité et la coopération en Europe. La philosophie fondamentale de l'OSCE est la résolution pacifique des différends et la prévention des conflits, dans le prolongement de ce qui est fait au niveau de l'ONU. L'OSCE est depuis le sommet de Budapest des 5 et 6 décembre 1994 une organisation régionale dont l'autorité est fondée sur le chapitre VIII.

Ces objectifs sont conformes à ceux figurants dans l'acte final d'Helsinki :

- L'égalité souveraine et le respect des droits inhérents à la souveraineté;
- Le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force - L'inviolabilité des frontières;

- L'intégrité territoriale des États;
- Le règlement pacifique des différends;
- La non-intervention dans les affaires intérieures;
- Le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction;
- L'égalité des droits des peuples et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes;
- La coopération entre les Etats;
- L'exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international.

La Charte de Paris adoptée le 20 novembre 1990 institutionnalisera le processus, la CSCE devient l'OSCE qui devait mettre en place des mécanismes basés sur la sécurité collective pour préserver la stabilité en Europe.

La responsabilité politique pour réaliser ces objectifs incombe au Président en exercice, le ministre des affaires étrangères du pays assumant la Présidence de l'OSCE, qui change tous les ans. La Présidence bénéficie du soutien de la présidence précédente et de la présidence suivante. Ensemble, elles forment la Troïka de l'OSCE. La Présidence et la Troïka ont, quant à elles, le soutien du Secrétaire général, qui assure la continuité des opérations. Les activités du Secrétariat sont diverses : mise en œuvre des projets sur le terrain, suivi des faits nouveaux qui ont une incidence sur le travail de l'Organisation, soutien apporté à l'ensemble de l'Organisation, fourniture d'analyses et d'avis d'experts...

### **L'OSCE dispose d'un certain nombre d'organes sous la responsabilité d'un président :**

Le Président : C'est le ministre des Affaires Etrangères du pays qui a la présidence annuelle de l'organisation. La Présidence de l'OSCE change tous les ans, mais le Président en exercice est assisté dans sa tâche par son prédécesseur et par son successeur dans la troïka. Ainsi, la Suisse qui a présidé en 2014 demeure engagée au sein de la troïka qu'elle forme avec la Serbie (présidente en 2015) et l'Allemagne (présidente en 2016). En 2017 la présidence reviendra à l'Autriche. La présidence est investie de responsabilités d'action et de coordination des activités de l'OSCE. Il peut procéder à la désignation de représentants personnels ou spéciaux traitant de questions ou situations spécifiques.

Le Secrétariat : Le Secrétariat est placé sous la direction du Secrétaire général. Le Secrétaire général de l'OSCE est nommé par le Conseil ministériel pour un mandat de trois ans, qui peut être renouvelé une fois.

Le mandat de Secrétaire général consiste dans le soutien apporté aux activités sur le terrain de l'OSCE, dans la direction des services administratifs et dans les contacts avec les organisations internationales et non gouvernementales. Le Secrétaire général peut également être chargé de mandats spécifiques. Il assiste également la Présidence en exercice et le Secrétaire général dans toutes les tâches ayant trait à la dimension politico-militaire. Il a la responsabilité du Bureau du coordonnateur des activités économiques et environnementales de l'OSCE, le Département des ressources humaines et le Département de l'administration et des finances.

Le Centre de prévention des conflits : il est rattaché au Secrétariat, a pour fonction de coordonner les activités des missions de terrain et les aider dans la mise en œuvre de leur mandat.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) : Le BIDDH, a son siège à Varsovie est chargée de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans l'espace OSCE. Il est notamment chargé du suivi des élections.

Le Haut Commissaire aux minorités nationales (HCNM) : Il se trouve à La Haye, cherche à résoudre les tensions liées aux minorités nationales dans les Etats participants de l'OSCE. Son rôle est particulièrement important dans les domaines de l'alerte précoce et de la prévention des conflits.

Le Représentant pour la liberté des médias : Il se trouve à Vienne et veille au respect de la liberté d'expression et d'information des médias au sein des Etats participants.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE : Il s'agit d'un organe distinct mais rattaché à l'Organisation. Elle est composée de 320 membres. Elle se réunit chaque année en juillet pour la session plénière et en février pour la réunion d'hiver. Elle adopte des résolutions dans les domaines de compétence de l'OSCE.

La Cour de conciliation et d'arbitrage : La Cour de conciliation et d'arbitrage, à Genève, est un mécanisme de règlement pacifique des différends. Elle offre ses services aux Etats parties à la Convention relative à la

conciliation et à l'arbitrage de l'OSCE. Trente trois Etats ont reconnu la compétence de la Cour de conciliation et d'arbitrage.

Dans le domaine de la paix et la sécurité, un des organes essentiels au sein de l'OSCE est le Centre de prévention des conflits (CPC) qui est placé sous la responsabilité du Secrétariat général. Le CPC a pour tâche de soutenir les différentes missions déployées par l'OSCE dans tout ce qui a trait à la dimension politique et militaire et comprenant en cela l'alerte rapide, la prévention de conflits, la gestion des crises et des situations post-conflits. Bien que ne disposant pas de mécanisme dédié spécifiquement à l'alerte précoce, l'OSCE dispose au travers du CPC d'une Salle de situation/communication qui surveille de manière constante les zones à risques au sein de la région et permet ainsi au Secrétariat, au Forum et au Conseil permanent de disposer d'informations précises et actualisées.

L'accord de 1990 sur les forces conventionnelles en Europe a placé les questions concernant le désarmement dans la région Europe Atlantique directement sous l'égide de l'OSCE. De plus, le Document de Vienne (1990, 1999) a introduit une série de mesures de sécurité et de confiance, qui ont permis de réduire considérablement les risques de conflits armés.

Ses principales activités sur le terrain sont de nature préventive, les instruments utilisés étant la diplomatie préventive. Elle peut être compétente à orchestrer un événement (par exemple, les premières élections au Kosovo), en revanche elle est moins visible dans un large contexte.

Le Sommet de Budapest en 1994 marquera l'apogée de ce processus en établissant l'OSCE comme une organisation régionale à part entière et disposant d'un secrétariat permanent. L'OSCE regroupe à l'heure actuelle 57 États membres d'Europe, d'Asie Centrale et d'Amérique du Nord (États-Unis et Canada) ce qui en fait la plus grande organisation de sécurité régionale au monde. Les 57 États membres disposent au sein de l'organisation d'un statut d'égalité, les décisions sont prises par consensus.

Au sommet d'Astana en 2010, les chefs d'État et de gouvernement de l'OSCE renouvelleront « leur engagement en faveur d'une communauté de sécurité euro atlantique et eurasiennne, libre, démocratique, unie et indivisible, de Vancouver à Vladivostok, fondée sur des principes fixes d'un commun accord, des engagements partagés et des objectifs communs ».

Le dialogue et les négociations se poursuivent en permanence à Vienne, siège de l'Organisation, où les ambassadeurs des États participants et des États partenaires pour la coopération se réunissent chaque semaine au sein du Conseil permanent et du Forum pour la coopération en matière de sécurité. Dans le cadre de ce dernier, les États participants prennent des décisions concernant les aspects militaires de la sécurité dans l'espace de l'OSCE, notamment les mesures de confiance et de sécurité.

#### **Budget (2015) :**

Le budget de l'organisation pour l'exercice budgétaire 2015 a bénéficié d'un fonds additionnel spécial à hauteur de 10 millions d'euros pour couvrir, jusqu'au 20 mars prochain, date théorique de l'expiration de la mission d'observation spéciale en Ukraine, le financement de cette opération qui est, avec celle en cours au Kosovo, la plus large déployée par l'OSCE depuis sa création. En donnant leur accord sur un budget qui s'élève à 141,1 millions d'euros, hors opération en Ukraine, les 57 Etats participants ont accordé des moyens humains et financiers en légère progression pour le Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme, pour sa missions de terrain au Tadjikistan, ainsi que pour les activités relatives à l'Ukraine menées au centre de prévention des conflits au Secrétariat à Vienne.

#### **Personnel :**

2 690 personnes travaillent pour l'OSCE, dont la majorité – 2 119 – dans ses 16 opérations de terrain en Europe du Sud-Est, en Europe de l'Est, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale. Le Secrétariat et les institutions spécialisées emploient 571 personnes.

Les pays de l'Union européenne représentent plus de deux tiers du budget de l'OSCE et l'Union européenne apporte également un soutien considérable - à la fois financier et en nature. Certains programmes de l'OSCE sont financés et gérés conjointement par les deux organisations. Par exemple, l'Union aide le Bureau des institutions



démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) à observer les élections et à établir des institutions nationales pour les élections et les droits de l'homme dans les nouvelles démocraties.

Au sein de l'OSCE, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) représente l'Union européenne pour toutes les questions liées à la dimension économique/environnementale. Il joue donc un rôle majeur en préparant les positions de l'UE pour le Forum économique et environnemental de l'OSCE.

## **Section 2 : Le Conseil de l'Europe**

Le Conseil de l'Europe est la plus ancienne (1949) organisation politique du continent européen.

Il regroupe aujourd'hui 47 pays dont les 28 Etats membres de l'Union européenne et il a reçu la candidature de deux autres pays (Biélorus et Monténégro). Il a accordé le statut d'observateur à 5 autres Etats (Saint-Siège, Etats-Unis, Canada, Japon et Mexique).

Il est distinct de l'Union européenne des "28", mais jamais aucun pays n'a adhéré à l'Union sans appartenir d'abord au Conseil de l'Europe.

### **Historique :**

Au lendemain de la Libération, l'Europe sort de la guerre déchirée, meurtrie, ruinée par cinq ans de conflit. Encouragés par les Etats-Unis, les Etats sont résolus à restaurer leur économie détruite, à retrouver leur influence, et surtout à écarter définitivement une nouvelle tragédie.

Dans son discours du 19 septembre 1946 à Zurich (Suisse), Winston Churchill évoque, le premier, la solution. Il faut, dit-il, "un remède qui, comme par miracle, transformerait entièrement la situation et en l'espace de quelques années, rendrait toute l'Europe aussi libre et heureuse que l'est aujourd'hui la Suisse... Nous devons édifier une sorte d'Etats-Unis d'Europe." A l'époque se forment un peu partout des mouvements d'obédiences diverses qui tendent tous vers l'unité européenne. Ces diverses organisations et quelques autres vont s'unir pour constituer le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité. Sa première action est d'organiser le Congrès de la Haye, le 7 mai 1948, qui restera dans les mémoires comme le "Congrès de l'Europe". La création du Conseil de l'Europe a donc été décidée lors de la réunion du Congrès de la Haye (7-10 mai 1948). Après des négociations intergouvernementales, la signature du traité fondateur eut lieu à Londres le 5 mai 1949 par dix Etats. Le Conseil de l'Europe repose sur la défense de valeurs communes, telles que les libertés individuelles et la démocratie (Art. 3 du statut du Conseil de l'Europe : tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe, en vertu duquel toute personne placée sous la juridiction doit jouir des Droits de l'homme et des libertés fondamentales). Sa réalisation principale demeure, encore aujourd'hui, le système de protection des droits de l'homme mis en place par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales qui a été élaborée en son sein. C'est le **4 novembre 1950** qu'aura lieu la signature à Rome de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, premier instrument juridique international garantissant la protection des droits de l'homme. Elle est entrée en vigueur en septembre 1953.

### **Relations avec l'Union européenne :**

Nous verrons que l'Union européenne se réfère aux mêmes valeurs européennes, considérées comme une composante essentielle de ses processus d'approfondissement de l'intégration politique et économique. Elle s'appuie souvent sur les normes du Conseil de l'Europe lorsqu'elle élabore des instruments juridiques et des accords applicables à ses 28 Etats membres. Par ailleurs, l'Union européenne invoque régulièrement les normes et les activités de suivi du Conseil de l'Europe dans ses rapports avec les pays voisins, dont beaucoup sont membres du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe n'a pas échappé, au long de ses quarante premières années d'existence, aux interrogations quant à la validité de sa méthode (la coopération intergouvernementale, respectueuse de la souveraineté des Etats membres), face aux résultats spectaculaires obtenus grâce à la méthode communautaire, plus contraignante pour les Etats (méthode d'intégration juridique). Il s'est également trouvé, dès l'origine, limité dans son expression continentale par la fracture d'une Europe divisée en deux blocs : le mur de Berlin semblait condamner l'Organisation à devenir, à terme, "l'Europe du deuxième choix" pour les pays ne voulant pas (Islande, Norvège, Suisse) ou ne pouvant pas (les "micro-Etats" comme le Liechtenstein, Saint-Marin, Andorre ou Monaco) adhérer au processus communautaire.

Le Conseil de l'Europe a tout d'abord vécu avec des sentiments mitigés la tentation de l'« Europe des

Communautés » de représenter à elle seule le projet européen, même si ce n'est pas sans fierté qu'il a vu celle-ci reprendre à son compte les emblèmes qu'il avait inventés pour incarner l'Europe auprès des citoyens. Quinze ans avant la chute du mur de Berlin, le Conseil de l'Europe avait également pris la tête d'un premier processus de réconciliation européenne, en réintégrant d'abord en son sein la Grèce (28 novembre 1974), cinq ans après la "démission-exclusion" infligée à la dictature des colonels, et en accueillant ensuite le Portugal, débarrassé du régime salazariste (22 septembre 1976), puis l'Espagne, libérée du franquisme (24 novembre 1977).

Tout en préparant l'adhésion ultérieure de ces trois pays aux Communautés européennes, le Conseil de l'Europe confirmait ainsi son rôle pionnier dans l'intégration européenne. Un rôle pionnier qu'il avait déjà expérimenté avec succès au tournant des années 1950, avec l'adhésion en deux temps de la République Fédérale allemande, d'abord comme membre associé (13 juillet 1950), puis comme membre à part entière (2 mai 1951).

Depuis 1987, les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont définies dans des accords et des échanges de lettres entre les institutions des deux organisations (notamment le Comité des Ministres et la Commission).

Le Traité de Lisbonne a finalement étendu le champ d'action de l'Union européenne à de nombreux domaines où le Conseil de l'Europe possède déjà une expérience et une expertise. Cette situation a amené un renforcement de la coopération sur des questions telles que la lutte contre la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants et les violences faites aux femmes. Ces relations ont, entre autre, ouvert la voie à l'adhésion de l'Union européenne (dont le Traité le prévoit désormais) à la Convention européenne des droits de l'homme et au Conseil de l'Europe. En outre, l'Union européenne participe aux diverses réunions du Comité des Ministres.

## **§1 : Le statut du Conseil de l'Europe**

Le Conseil de l'Europe repose sur la défense de valeurs communes, telles que les libertés individuelles et la démocratie (Art. 3 du statut du Conseil de l'Europe : *tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe, en vertu duquel toute personne placée sous la juridiction doit jouir des Droits de l'homme et des libertés fondamentales*).

Il a son siège à Strasbourg (France).

### **-1- Composition et rôle du Conseil de l'Europe**

#### **Le Conseil de l'Europe a pour principaux organes:**

- Un Comité des Ministres composé des 47 Ministres des Affaires étrangères ou de leurs Délégués siégeant à Strasbourg (Ambassadeurs/Représentants Permanents), organe de décision de l'Organisation.

- Une Assemblée parlementaire regroupant 318 membres issus des 47 parlements nationaux. La luxembourgeoise Anne Brasseur est la présidente résidente de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe depuis janvier 2014 (Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ALDE). L'Assemblée adopte trois types de textes : des recommandations, des résolutions et des avis. Il s'agit de textes sans valeur obligatoire.

*Les recommandations* comportent des propositions adressées au Comité des Ministres, dont l'application est du ressort des gouvernements.

*Les résolutions* reflètent les décisions de l'Assemblée sur des questions qu'elle est habilitée à régler ou l'expression d'opinions qui engagent sa seule responsabilité.

*Les avis* sont formulés par l'Assemblée sur des questions qui lui sont soumises par le Comité des Ministres, telles que l'adhésion de nouveaux Etats membres au Conseil de l'Europe, les projets de conventions, ou le budget de l'Organisation.

- Un Congrès des pouvoirs locaux et régionaux composé d'une Chambre des pouvoirs locaux et d'une Chambre des régions.

- Un Secrétariat Général composé de quelques 1800 fonctionnaires. Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe est Thorbjørn Jagland. Il a été élu une première fois en septembre 2009 par les parlementaires, puis

réélu pour un second mandat de cinq ans en juin 2014 (nouvelle entrée en fonctions le 1er octobre 2014).

### **Le Conseil de l'Europe a été créé afin:**

De défendre les droits de l'homme et la démocratie parlementaire et l'état de droit, de conclure des accords à l'échelle du continent pour harmoniser les pratiques sociales et juridiques des Etats membres, de favoriser la prise de conscience de l'identité européenne fondée sur des valeurs partagées en transcendant les différences de culture. À partir de 1989, il aura pour mission particulière: « de réaliser une union plus étroite entre ses membres...», ce qui constitue une sorte de mandat politique.

Un nouveau mandat de l'Organisation fut défini lors du Sommet du Conseil de l'Europe à Vienne en octobre 1993. Les Chefs d'Etat et de Gouvernements ont alors décidé *que le Conseil de l'Europe serait le gardien de la sécurité démocratique fondée sur les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. La sécurité démocratique est un complément essentiel de la sécurité militaire, car elle est la condition de la stabilité et de la paix sur le continent.*

Lors du Sommet de Strasbourg, en octobre 1997, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté un plan d'action pour renforcer le travail du Conseil de l'Europe dans quatre domaines: démocratie et droits de l'homme, cohésion sociale, sécurité des citoyens, et valeurs démocratiques et diversité culturelle.

Le Troisième Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, s'est conclu par l'adoption d'une Déclaration politique et d'un Plan d'action fixant les tâches principales de l'Organisation pour les années à venir :

- promouvoir les valeurs fondamentales communes telles que les Droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie
- renforcer la sécurité des européens en combattant notamment le terrorisme, le crime organisé et la traite des êtres humains
- développer la coopération avec les autres organisations internationales et européennes

Aujourd'hui, l'Organisation poursuit son élargissement tout en renforçant le contrôle du respect, par tous les Etats membres, des obligations et des engagements acceptés lors de leur adhésion. Ses réalisations demeurent cependant du domaine des relations internationales classique. Le Conseil de l'Europe agit en effet dans de nombreux domaines, ce qui a abouti à l'élaboration d'un large éventail de **normes, chartes et conventions** destinées à faciliter la coopération entre les pays européens. Les conventions adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'ont pas de caractère obligatoire et leur ratification par les pays membres se fait sur une base volontaire. La Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires font partie des textes de référence issus des activités du Conseil de l'Europe.

### **Le Budget**

Il est principalement financé par les contributions des Etats membres (système dit « de clé de répartition ») : Les contributions nationales sont calculées en fonction de la population et du Produit intérieur brut de chaque Etat. Les grands contributeurs (la France, l'Allemagne, l'Italie, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni) contribuent tous au Budget ordinaire selon le même taux, à hauteur de près de 57% du total.

Les Etats peuvent aussi faire des contributions volontaires pour soutenir financièrement le programme de travail du Conseil de l'Europe.

Enfin, des programmes conjoints avec l'Union européenne permettent à l'Organisation de renforcer son impact et sa capacité opérationnelle.

## **§ 2. Les rapports entre le système de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et le système de protection des droits de l'homme au sein de l'Union européenne.**

Dans le cadre de cette organisation, les Etats sont tenus de respecter les droits cités dans le texte de la Convention, sous peine de faire l'objet d'une condamnation par **la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH)**. Instituée en 1959, la Cour européenne des droits de l'homme est une juridiction internationale compétente pour statuer sur des requêtes individuelles ou étatiques alléguant des violations des droits civils et politiques énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme. Depuis 1998, la Cour

siège en permanence et peut être saisie directement par les particuliers. En outre, une réforme de la Cour qui a été engagée sur la base des propositions du Comité directeur pour les Droits de l'homme (CDDH) et a fait l'objet d'un nouveau Protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ce Protocole n°14 a été adopté par le Comité des Ministres durant sa session de mai 2004 et il est entré en vigueur en 2010.

#### La particularité de la procédure devant la Cour :

- Elle est accessible directement pour tout individu (quelle que soit sa nationalité) qui estime que ces droits ont été violés sur le territoire d'un État partie à la Convention.

- Il est cependant nécessaire que cette personne ait épuisé dans cet État toutes les voies de recours qui s'offraient à lui (règle de l'épuisement des voies de recours interne).

#### **Article 32 – Compétence de la Cour**

« 1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34, 46 et 47.

2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. »

#### **Article 34 – Requêtes individuelles**

«La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. (...) »

« (...) Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit. »

#### **Article 35 § 1 – Conditions de recevabilité**

« 1. La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus (...) »

(elle) ... ne peut être saisie [que] dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive. »

#### **Article 35 § 2 a) – Conditions de recevabilité**

« 2. La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque : a) elle est anonyme ; (...) »

#### **Article 35 § 2 b) – Conditions de recevabilité**

« 2. La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque

(...)

(b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux. »

#### L'article 34

IL institue un droit de recours individuel et un véritable droit d'action de l'individu au plan international. Il est en outre l'un des piliers essentiels de l'efficacité du système de la Convention; il fait partie «des clefs de voûte du mécanisme» de sauvegarde des droits de l'homme.

Pour se prévaloir de l'article 34 de la Convention, un requérant doit donc remplir plusieurs conditions : il doit entrer dans l'une des catégories de demandeurs mentionnées dans cette disposition, il doit avoir épuisé toutes les voies de recours internes, et il doit pouvoir se prétendre victime d'une violation de la Convention.

Si ces conditions sont remplies, le droit de saisir la Cour est absolu et n'admet aucune entrave. Ce principe suppose la liberté de communiquer avec les organes de la Cour même si la personne est en prison.

De même, l'obligation de fournir les éléments de preuve sollicités par la Cour s'impose à l'État défendeur.

L'État défendeur doit aussi faciliter l'enquête (article 38 de la Convention), car c'est à ce dernier qu'il appartient de fournir toutes « facilités nécessaires » pour permettre un examen effectif des requêtes. Ériger des obstacles à la tenue d'une mission d'enquête par exemple emporte violation de l'article 38.

En effet, si la Cour est responsable de l'établissement des faits mais c'est aux parties qu'il appartient d'apporter activement leur aide en lui fournissant toutes les informations pertinentes. Le comportement des parties peut entrer en ligne de compte lors de la recherche des preuves.

#### Article 35

L'obligation d'épuiser les voies de recours internes fait partie du droit international coutumier, reconnu en tant que tel par la jurisprudence de la Cour internationale de justice (notamment dans l'affaire Interhandel, Suisse c.

États-Unis, arrêt du 21 mars 1959). Les requérants doivent observer les règles et procédures applicables en droit interne, autrement leur requête risque d'être rejetée faute d'avoir satisfait à la condition de l'article 35. La logique qui sous-tend la règle de l'épuisement des voies de recours internes est de ménager aux autorités nationales, et avant tout aux tribunaux, l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées de la Convention. Elle se fonde sur l'hypothèse, reflétée à l'article 13, que l'ordre juridique interne doit assurer une voie de recours effective contre les violations de droits consacrés par la Convention.

#### La Convention garantit notamment :

Le droit à la vie,

Le droit à un procès équitable,

Le droit au respect de la vie privée et familiale,

La liberté d'expression,

La liberté de pensée, de conscience et de religion,

Le droit au respect de ses biens.

Elle interdit aussi : la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'esclavage et le travail forcé, la peine de mort, la détention arbitraire et illégale, les discriminations dans la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention.

Depuis sa création la Cour a rendu plus de 10 000 arrêts. Ses arrêts peuvent conduire les gouvernements à modifier leur législation et leurs pratiques administratives afin de s'y conformer. Dès l'origine, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a affirmé qu'elle « ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention » (Cour EDH plén.a « affaire linguistique belge », 23 juillet 1968 ; « Handyside », 7 décembre 1976 ).

#### **Article 46 de la Convention EDH ("Force obligatoire et exécution des arrêts") dans sa version issue du protocole n°14 (entré en vigueur en 2010) :**

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

En vertu de l'article 41, les arrêts de violation des articles de la Convention n'ont qu'un caractère déclaratoire et ne valent pas titre exécutoire sur le territoire des Etats ayant commis la violation. L'exécution de l'arrêt dépend donc exclusivement des Etats, ces derniers ayant le choix quant aux moyens à utiliser dans leur ordre juridique interne. La Cour a maintes fois indiqué qu'un arrêt de condamnation d'un Etat lui laisse le choix des moyens à utiliser dans son ordre juridique interne pour s'acquitter de l'obligation qui découle pour lui de l'article 46: Cour EDH, 29 avril 1988, « Belilos c/ Suisse ». Elle ne se considère pas compétente pour demander à l'État de prendre un engagement quelconque ou de procéder à des modifications législatives (Cour EDH, 18 décembre 1987, « F. c/ Suisse », A128, §§ 42-43).

### **1/ Les rapports entre la jurisprudence de la CJCE et celle de la CEDH**

La particularité de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'homme est que celle-ci est donc désormais accessible directement pour tout individu (quelle que soit sa nationalité) qui estime que ces droits ont été violés sur le territoire d'un État partie à la Convention, à la condition que cette personne ait épuisé dans cet État toutes les voies de recours qui s'offraient à lui (règle de l'épuisement des voies de recours interne).

En ce qui concerne l'Europe « communautaire » l'obligation de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'apparaît dans les Traités de façon explicite que depuis le traité sur l'Union européenne. Elle est inscrite désormais comme l'un des fondements de l'Union européenne, dans l'article 6, §1, du traité sur l'Union européenne. Mais bien avant cette concrétisation par les Traités, l'importance de ce respect avait cependant été pris en compte par le juge communautaire qui avait établi un catalogue jurisprudentiel largement inspiré par la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la CEDH ainsi que par les traditions constitutionnelles nationales.

Les juridictions européennes ont en effet établi progressivement un catalogue de principes généraux et de droits fondamentaux qui ont été reconnus en tant que principes généraux du droit par le juge communautaire. En effet en l'absence de références aux droits fondamentaux dans les Traités originaires, la Cour, au prix d'une interprétation finaliste, déduira certains principes relatifs aux droits de l'homme des objectifs du marché

Commun. De plus elle considérera, à juste titre, que les ordres juridiques nationaux et dans une certaine mesure l'ordre juridique international offraient des garanties qui devaient être nécessairement pris en considération par l'ordre juridique communautaire. Enfin, elle recherchera dans l'ordre juridique international, des principes qu'elle pourrait être susceptible d'appliquer. Ainsi le respect des droits fondamentaux fera « **partie intégrante** » des principes généraux dont la Cour assurera le respect et selon la formule consacrée elle s'inspirera pour cela des traditions constitutionnelles des États membres, des traités et de son environnement international, en particulier de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des Traités eux-mêmes (CJCE, 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr und Vorrattstelle für Getreide und Futtermittel, aff. 11/70, Rec. p. 1125).

La Cour de justice des Communautés a d'abord évoqué indirectement la Convention européenne des droits de l'homme dans une formule selon laquelle, en matière de droits fondamentaux, outre les principes généraux du droit et les traditions constitutionnelles communes des États, « les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire » (CJCE, 14 mai 1974, Nold/Commission, aff. 4/73, Rec., p. 491). A partir de l'affaire Rutili, elle va viser explicitement la CEDH (CJCE, 28 octobre 1975, Rutili, aff. 36/75, Rec., p. 1219), puis se référer à sa jurisprudence même au regard du droit international coutumier (rebus sic stantibus), invoqué par un particulier dans l'affaire RACKE (CJCE 16 juin 1998, aff. C-162/96, Rec.pI-3655).

Cette jurisprudence fut aussi une façon pour la Cour de s'estimer liée par le système de la Convention sans aucune obligation juridique puisque seuls les États membres étaient liés. Elle va aussi tracer ses propres limites à cette application. Ainsi, dans son arrêt Cinéthèque la Cour a jugé que s'il lui incombait d'assurer le respect des droits fondamentaux dans l'application du droit communautaire, il ne lui appartenait pas d'examiner la compatibilité avec la Convention européenne, « d'une loi nationale qui se situe, comme en l'occurrence dans un domaine qui relève de l'appréciation du législateur national » (CJCE, 11 juillet 1985, Soc. Cinéthèque et a./Fédération nationale des cinémas français, aff. jtes 60/84 et 61/84, Rec. p. 2605).

Alors qu'elle élaborait ce catalogue jurisprudentiel des droits, s'est posée, dès 1984 dans le projet de traité sur une Union européenne du Parlement européen, la question de la constitutionnalisation de droits garantis par l'ordre juridique communautaire au travers d'un texte écrit, ainsi que la question de l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Les résultats de ce processus, et de cette jurisprudence de plus en plus précise concernant les droits de l'homme vont être en effet entérinés, progressivement, par les Traités qui contiendront des références à cette protection.

Ce sera tout d'abord le préambule de l'Acte unique européen qui mentionnera les droits fondamentaux reconnus dans les Constitutions et lois des États membres, dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale européenne. Puis le traité sur l'Union européenne qui contenait en outre une référence aux droits fondamentaux dans le titre relatif aux Dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Pour ces dernières, et bien qu'elles ne pouvaient pas a priori avoir d'impact sur le plan juridictionnel, puisque qu'elles échappaient ainsi que l'ensemble des dispositions du troisième pilier à la compétence de la Cour, cela n'empêcha pas le Tribunal de première instance de faire référence à cet article en rappelant qu'il était de son devoir d'assurer la sauvegarde des droits fondamentaux, TPI, 23 février 1995, F/Conseil, aff. T-535/93)...

On retrouve sans mal dans ce passage la formulation même utilisée par la Cour de Justice dans les célèbres arrêts qui ont donné corps à la protection communautaire des droits fondamentaux (17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, aff.11/70, R.p.1125; 28 octobre 1975, Rutili, aff.36/75, R.p.1219; 15 mai 1986, Johnston, aff.222/84, R.p.1651; 15 octobre 1987, Heylens, aff.222/86, R.p.4097) et qui a été reprise d'abord dans l'article F.2 du traité sur l'Union européenne (Maastricht), puis dans l'article 6.2 TUE (Amsterdam).

Pour autant, l'idée du catalogue écrit ne fut pas abandonnée. Le Conseil Cologne des 3 et 4 juin 1999, donne mandat à une convention pour élaborer une Charte qui "doit en outre contenir les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union" et que dans l'élaboration il fallait "par ailleurs prendre en considération des droits économiques et sociaux...dans la mesure où ils ne justifient pas uniquement des objectifs pour l'action de l'Union", bref la Charte devait rendre "visibles" les droits fondamentaux. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Charte n° 2000/C 634/01 du 18 décembre 2000, JOCE n° C 364 du 18 décembre 2000, p. 1), sera signée le 7 décembre 2000 par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, à l'occasion du Conseil européen de Nice. Pourtant, il ne sera pas possible de lui donner une valeur contraignante ni de l'intégrer ou de la rattacher aux traités de base.

Dans le projet de constitution, la Charte des droits fondamentaux fut finalement intégrée dans le traité de base et l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme était prévue. Dans le Traité de Lisbonne, Ces

dispositions ne sont plus insérées dans le corps du texte des traités mais l'article 6 TUE indique que la Charte ait une valeur obligatoire. Sa portée a cependant été limitée du fait des situations dérogatoire du R.U ; de la Pologne et de la République Tchèque.

Étroitement reliée à la Convention européenne des droits de l'homme - dont elle s'est en partie nourrie - et à laquelle elle renvoie ainsi qu'aux traités communautaires et à d'autres instruments de protection, elle devrait apparaître comme un instrument complémentaire de ce texte. Le renforcement qu'elle apporte au système de protection mis en place par l'Union européenne ne pouvait cependant manquer d'évoquer la menace d'un développement de rivalités et d'interférences entre les deux systèmes de protection.

Une Convention européenne a été réunie, à partir de décembre 1999 et jusqu'à l'automne de l'année 2000, afin d'élaborer une Charte des droits fondamentaux, reprenant le catalogue jurisprudentiel et destiné à être inséré dans les Traités. Cela ne fut pas le cas pour le Traité de Nice mais le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoyait cette insertion (qui rendait le texte de la Charte obligatoire) ainsi qu'une adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la charte des droits fondamentaux est invocable directement dans l'ordre juridique de l'Union ou dans les ordres juridique nationaux lorsqu'est en cause l'application d'une disposition de droit de l'Union. le rapport pour 2013 de la Commission européenne sur l'application de la Charte des droits fondamentaux fait état pour la seule Cour de justice de 71 cas dans lesquels apparaît une référence à la Charte (114 pour l'ensemble Cour, Tribunal, Tribunal de la fonction publique) sur 434 arrêts. Plus significative est la progression du nombre d'affaires dans lesquelles la Charte est invoquée puisque, par rapport à 2011, la croissance est de 65%.

L'adhésion de l'Union européenne ou de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme pourrait ainsi apparaître comme une solution à ce type de problèmes. Souvent préconisée, mais aussi contestée, elle soulèverait des problèmes mettant en particulier en cause l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union. Ce sont sur ces fondements que dans un avis rendu fin 2014, la Cour de justice a repoussé l'accord d'adhésion qui avait été conclu en 2013.

## **2/ La problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'article 6 TUE impose à l'Union européenne une obligation d'agir (« l'Union adhère à la Convention européenne des droit de l'homme»). Cet article est le fruit d'une histoire longue et compliquée. Sans entrer dans les détails, rappelons que le fait que la Communauté économique européenne (CEE) poursuivait des objectifs de nature économique avait conduit les rédacteurs du traité de Rome toutes références aux droits de l'homme dans les premiers traités. Cependant l'absence de dispositions générales relatives à la sauvegarde des droits de l'Homme ne s'est pas traduite par l'absence de toute protection dans l'ordre juridique de la CEE. En effet, dès 1969, la Cour de justice des Communautés européennes (CJUE) va indiquer que les droits fondamentaux forment une partie intégrante des principes généraux du droit de l'UE - à proprement parler du droit de la CEE à l'époque - dont elle assure le respect.

### Les raisons de l'adhésion

Dans sa jurisprudence ultérieure, la CJUE a encore reconnu l'importance de la CEDH parmi les Traités internationaux relatifs à la sauvegarde des droits de l'Homme si bien que depuis les années 1990, la Cour fait régulièrement référence aux dispositions de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme pour fonder sans équivoque son interprétation du droit de l'UE chaque fois qu'elle doit statuer sur des questions relatives au respect des droits fondamentaux. En l'absence toutefois d'une adhésion formelle de l'UE à la CEDH, la Cour n'avait toutefois pas compétence pour appliquer la CEDH lorsqu'elle devait interpréter ou contrôler la validité du droit de l'UE parce que la CEDH ne faisait pas partie des sources formelles du droit de l'Union européenne, d'où l'insertion de ce nouvel article.

<b>Article 6 TUE</b>
----------------------

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

### Le processus d'adhésion

Les négociateurs, représentants des pays membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ont finalisé le 5 avril 2013, le projet d'accord d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Le projet consiste en un ensemble de textes, tous nécessaires pour accomplir l'adhésion: un projet d'accord sur l'adhésion et un projet de rapport explicatif, un projet de déclaration de l'UE, un projet de règle à ajouter aux Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans les affaires auxquelles l'UE serait partie et un projet de modèle de memorandum d'accord.

Ce projet contient donc à la fois les dispositions relatives à la portée de l'adhésion, y compris en ce qui concerne l'adhésion aux protocoles à la CEDH et les réserves admissibles, les ajustements du texte et du système juridique de la CEDH, y compris la création d'un mécanisme de codéfendeur pour les affaires impliquant à la fois l'UE et un ou plusieurs de ses États membres, à la participation de l'UE dans les travaux des organes du Conseil de l'Europe, à sa participation financière au système juridique de la CEDH, à son droit de vote au sein du Comité des Ministres.

La Cour de Justice de l'UE doit se prononcer sur la compatibilité du projet d'accord avec les traités de l'UE. Le Conseil de l'Union européenne doit autoriser à l'unanimité la signature de l'accord. Chaque État membre de l'UE doit ratifier l'accord selon sa procédure interne. L'Union européenne doit aussi ratifier l'accord et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe doit l'adopter.

### Le contexte

L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH a fait l'objet de discussions formelles et informelles au sein de chacune des organisations vers la fin des années 1970, avant d'être de nouveau portée au premier plan au moment de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (7 décembre 2000).

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (1 décembre 2009) et du Protocole 14 à la CEDH (1 juin 2010), l'adhésion n'est plus simplement un souhait, c'est une obligation juridique. Cependant, des ajustements au système de la CEDH sont nécessaires afin d'accueillir comme quarante-huitième Haute Partie Contractante une entité non-étatique reposant sur un système juridique complexe.

L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH est l'une des priorités majeures du Conseil de l'Europe et constitue une étape historique pour les raisons suivantes:

Après son adhésion à la CEDH, l'Union sera intégrée au système de protection de droits fondamentaux de la CEDH. Cela signifie qu'en plus de la protection de ces droits par le droit de l'UE et par la Cour de Justice, l'UE aura l'obligation de respecter la CEDH et sera placée sous le contrôle externe de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ceci augmentera la cohérence entre la Cour de Strasbourg et la Cour de Luxembourg et apportera aux citoyens une protection face à l'action de l'Union, semblable à celle dont ils jouissent déjà face à l'action des États membres du Conseil de l'Europe.



L'adhésion augmentera également la crédibilité de l'Union européenne vis-à-vis des pays tiers qu'elle invite régulièrement, dans ses relations bilatérales, à respecter la CEDH.

### **Le processus de négociation**

En 2001, le Groupe de travail GT-DH-EU a été chargé d'étudier les questions juridiques et techniques que le Conseil de l'Europe devrait traiter dans le cas d'une éventuelle adhésion de l'UE à la CEDH, ainsi que les moyens d'éviter les contradictions entre le système juridique de l'UE et celui de la CEDH.

Le 4 juin 2010, les Ministres de la Justice des Etats membres de l'UE ont donné à la Commission européenne le mandat de mener les négociations en leur nom. Le 26 mai 2010, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a donné le mandat occasionnel à son Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) d'élaborer, avec la Commission européenne, l'instrument juridique nécessaire à l'adhésion. Le CDDH a confié cette tâche à un Groupe de travail informel CDDH-UE, composé de 14 experts d'Etats membres du Conseil de l'Europe (7 d'Etats membres de l'UE et 7 d'Etats non membres de l'UE). Le groupe informel a tenu 8 réunions, entre juillet 2010 et juin 2011.

Le 14 octobre 2011, le CDDH a soumis un rapport au Comité des Ministres sur le travail effectué par le CDDH-UE, avec le projet d'instrument juridique en annexe. Le 13 juin 2012, compte tenu des implications politiques et des questions soulevées, le Comité des Ministres a donné un nouveau mandat au CDDH en vue de poursuivre les négociations avec l'Union européenne au sein d'un Groupe ad hoc «47+1» et de finaliser l'instrument juridique fixant les modalités d'adhésion de l'Union à la CEDH. Le groupe ad hoc a tenu 5 réunions à Strasbourg. La dernière réunion a eu lieu du 2 au 5 avril 2013.

### **Les conséquences**

Conformément au Protocole n°8, tout accord d'adhésion doit veiller à ce que l'adhésion de l'UE n'affecte pas ses compétences. Cette question de compétence fut particulièrement débattue en ce qui concerne l'effet potentiel de l'adhésion de l'UE relativement aux protocoles de la CEDH qui n'ont pas été ratifiés par tous les États membres de l'UE.

Les personnes physiques et morales souhaitant déposer une requête auprès de la Cour de Strasbourg doivent tout d'abord épuiser l'ensemble des voies de recours internes disponibles dans l'État membre pertinent. (règle de l'épuisement des voies de recours internes).

Le mécanisme de codéfendeur a été conçu afin d'éviter toute détermination par nature délicate de la répartition des compétences entre l'UE et ses États membres quant à la mise en œuvre du droit de l'UE. Il vise ainsi à respecter le Protocole n°8 annexé aux traités de l'UE et qui requiert que l'accord d'adhésion inclut les mécanismes nécessaires pour garantir que " les recours formés par les États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union selon le cas".

***Le projet distingue donc entre deux situations où le mécanisme est applicable : soit l'UE est codéfendeur et un ou plusieurs États membres de l'Union sont les défendeurs (principaux) ; soit un ou plusieurs États membres sont codéfendeurs et l'Union européenne est le (principal) défendeur.***

### **L'avis 2/13 de la Cour sera négatif**

Cependant dans un avis 2/13 de la Cour de justice du 23 décembre 2014, la Cour qui a été saisie par la Commission de cet accord d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour a constaté que cet accord est incompatible avec les traités. Pour la seconde fois, la Cour de justice a bloqué la voie de l'adhésion. Dans son avis 2/94, la Cour avait déjà estimé que la Communauté ne disposait pas au titre de l'article 235 CE (aujourd'hui 352 TFUE) de la compétence nécessaire pour adhérer à la Convention. Les implications institutionnelles d'une telle opération exigeaient une révision des traités. Celle-ci fut opérée par le traité de Lisbonne dont l'article 6, paragraphe 2, TUE, impose à l'Union d'adhérer à la Convention. L'adhésion a fait l'objet de longues négociations dans le cadre du Conseil de l'Europe avec les Hautes Parties contractantes à la Convention et l'accord qui résultait de celles-ci a été soumis par la Commission à la Cour de justice en

application de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, afin que celle-ci se prononce sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les traités, un avis négatif imposant, soit la révision des traités, soit la renégociation de l'accord. Or tel est le cas puisque dans son avis 2/13 du 18 décembre 2014 rendu en Assemblée plénière, la Cour a constaté l'incompatibilité de l'accord avec l'article 6, paragraphe 2, TUE et le protocole n°8 relatif à l'article 6, paragraphe 2 pour plusieurs motifs :

- *il est susceptible de porter atteinte aux caractéristiques spécifiques et à l'autonomie du droit de l'Union, dans la mesure où il n'assure pas la coordination entre l'article 53 de la CEDH et l'article 53 de la Charte, ne prévient pas le risque d'atteinte au principe de la confiance mutuelle entre les États membres dans le droit de l'Union et ne prévoit aucune articulation entre le mécanisme institué par le protocole n° 16 et la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE ;*
  
- *il est susceptible d'affecter l'article 344 TFUE, dans la mesure où il n'exclut pas la possibilité que des litiges entre les États membres ou entre ces derniers et l'Union, relatifs à l'application de la CEDH dans le champ d'application matériel du droit de l'Union, soient portés devant la Cour EDH ;*
  
- *il ne prévoit pas des modalités de fonctionnement du mécanisme du codéfendeur et de la procédure de l'implication préalable de la Cour qui permettent de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et de son droit, et*
  
- *il méconnaît les caractéristiques spécifiques du droit de l'Union concernant le contrôle juridictionnel des actes, actions ou omissions de l'Union en matière de PESC, dans la mesure où il confie le contrôle juridictionnel de certains de ces actes, actions ou omissions exclusivement à un organe externe à l'Union.*

## **CHAP II : La création des Communautés puis de l'Union européenne**

L'Europe communautaire a été créée dans le but de mettre fin aux guerres qui ont régulièrement ensanglanté le continent pour aboutir à la Seconde guerre mondiale.

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, le ministre français des Affaires étrangères, commença ainsi sa présentation de son plan pour une coopération approfondie : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. L'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne. »

L'idée de Jean Monnet, concepteur du projet avec le juriste Paul Reuter était à la fois politique et stratégique, économique et juridique. Aujourd'hui on dirait qu'elle relève d'un processus poste conflit.

La première dimension politique et stratégique concernait le charbon, particulièrement celui qui était concentré dans la région de la Rhur. Puisqu'il fallait rendre la Ruhr à l'Allemagne, pourquoi ne pas proposer à celle-ci la mise en commun de la production charbonnière et sidérurgique, qui serait gérée par une organisation de nature supra-nationale. Cela permettait à la France de maintenir aussi un contrôle sur cette région. La seconde concernait l'acier et le fait qu'en donnant là aussi compétence à l'organisation pour une gestion commune, la France et les alliés pourraient de façon certaine contrôler un éventuel réarmement allemand. Enfin, l'impact diplomatique était sans précédent : Il s'agissait d'un geste tout à fait spectaculaire de réconciliation. Cette main tendue à l'Allemagne marquait aussi le début du couple communautaire Franco-Allemand.

Sur le plan économique, Jean Monnet, qui avait beaucoup travaillé avec les américains (durant la guerre puis en aidant à la mise en œuvre du Plan Marshall) pensait que les techniques américaines et le niveau de productivité atteint aux Etats-Unis étaient largement liés à la taille de leur marché intérieur. Ils pensaient qu'un grand marché commun européen permettrait la transformation rapide et profonde de l'appareil de production, condition nécessaire pour acquérir une capacité concurrentielle à l'égard de l'industrie américaine et s'engager vers la libéralisation mondiale qui se dessinait déjà.

Sur le plan juridique enfin, le juriste Paul Reuter a fait reposer le système juridique communautaire sur deux principes : La supranationalité, dans le sens d'une indépendance de l'organisation par rapport aux

gouvernements des États qui l'ont créé et le transfert de compétence. Il définira lui même ce système comme « une association étroite dans son objet, mais profonde dans ses effets ».

Le 18 avril 1951, Les Six États membres originaires (France, Allemagne, Italie, Pays Bas, Belgique et Luxembourg) signent à Paris le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Le Traité entrera en vigueur le 23 juillet 1952, pour une période de cinquante ans.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier avait pour objectif d'unir progressivement, sur une base d'intégration économique et juridique les pays européens afin de garantir une paix durable. Son ambition était de créer une organisation européenne qui rassemblerait et gérerait la production de charbon et d'acier.

Le Traité établissant la CECA est signé moins d'un an plus tard, alors que les années 50 sont dominées par la guerre froide entre l'Est et l'Ouest. Les six pays fondateurs de cette Communauté sont la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

L'article 7 du Traité CECA prévoyait la création de quatre institutions :

- une Haute Autorité, assistée d'un Comité consultatif,
- une Assemblée commune, ci-après dénommée « l'Assemblée »,
- un Conseil spécial des ministres dénommé « le Conseil »,
- une Cour de justice, ci-après dénommée, « la Cour ».

**La Haute Autorité** était composée de neuf membres nommés pour six ans et choisis en raison de leur compétence générale par les États membres. Dans son discours, Schuman l'avait définie ainsi : « l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix ». A ses débuts, la Haute Autorité cette composition de 9 membres a été voulue par les fondateurs afin de bien marquer le fait que ses membres, désignés par les États n'étaient plus après cette désignation des représentants de ces États mais des membres indépendants représentant les intérêts de la Communauté.

La particularité du droit communautaire était ainsi énoncée : Les décisions qui seront prises par la Haute Autorité et/ ou le Conseil des ministres lieront l'ensemble des États membre en devenant pour eux, et à l'intérieur de leurs ordres juridiques, des actes obligatoires. Il s'agit donc d'une véritable intégration juridique.

**L'Assemblée** était composée de Allemagne /18, Belgique /10, France /18, Italie /18, Luxembourg /4 Pays-Bas /10. Ses membres seront ultérieurement élus au suffrage direct. Cette assemblée sera par la suite déclarée commune aux trois Communautés. Elle n'a qu'un pouvoir consultatif, et n'exerce pas d'activité législative. Elle ne possède pas non plus de pouvoir d'initiative ni pouvoir de décision.

**Le Conseil** est l'institution où siègent les représentants des gouvernements des États membres, c'est-à-dire les ministres de chaque État membre compétents pour le commerce et l'industrie (ou parfois, les ministres des affaires étrangères). Sauf dispositions contraires, les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée, les voix étant affectées d'un indice de pondération (10 voix pour les trois *grands* États, et 3 pour le plus petit c'est à dire le Luxembourg). Cette pondération, signe de l'inégalité de traitement des différents États, a cependant été calculée de façon à ce que deux grands États ne puissent pas bloquer le processus majoritaire, pas plus qu'une coalition entre les trois *petits* États.

Enfin, le Cour de justice, qui est la garante de l'ordre juridique ainsi créé, en ce qu'elle va appliquer le droit communautaire, le faire respecter et parfois (on l'a vu avec les droits fondamentaux) le créer. Elle sera accessible aux entreprises (personne morales), aux institutions communautaires mais aussi aux États. Les juridictions nationales chargées de faire appliquer le droit communautaire pourront aussi lui poser des questions (mécanismes de la question préjudicielle)

**C'est également en 1957 que le traité de Rome institue la Communauté économique européenne (CEE), aussi appelée le « marché commun ».** Le traité de la CEE comporte un préambule dont la première phrase déclare que les signataires sont « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Il y a 248 articles.

Le marché commun implique une union douanière entre les États membres, c'est-à-dire l'élimination des droits de douane et des contingents pour les marchandises qu'ils échangent, ainsi que l'établissement d'une politique commerciale et d'un tarif douanier communs à l'égard des États tiers. Une période de transition de 12 ans est

prévue. Le marché étant fondé sur le principe de la libre concurrence, le traité interdit les ententes entre entreprises, ainsi que les aides d'Etat (à l'exception de celles à caractère social). Outre la libre circulation des marchandises, le Marché unique prévoit également "l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux".

Son fonctionnement rend nécessaire le rapprochement des législations nationales et l'élaboration de politiques communes. Le traité prévoit l'instauration de politiques communes non seulement dans le domaine du commerce et de la concurrence, mais dans ceux du transport et de l'agriculture également.

Le 25 mars 1957 Signature à Rome des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et CEEA (l'Euratom). Elles entreront en vigueur le 1er janvier 1958.

La CEE a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, *une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.*

La connotation libérale du Marché commun apparaît dans la place majeure attribuée au marché et dans la confiance accordée à ses vertus régulatrices. L'effet attendu est l'intensification de la concurrence et l'élargissement du marché stimulant les conditions nécessaires pour une forte expansion économique susceptible d'entraîner rapidement une hausse du niveau de vie.

La libre circulation apparaît comme le principal moteur du Marché commun et touche quatre domaines fondamentaux, appelés les « quatre libertés » qui sont énoncées dans l'article 3 a et c du TCE :

La libre circulation des marchandises qui doit être assurée par l'élimination des droits de douane et des restrictions quantitatives (contingentements) ainsi que de « toutes autres mesures d'effet équivalent » ;

La libre circulation des services ;

La libre circulation des capitaux (aucune discrimination fiscale n'est autorisée) ;

La libre circulation des personnes (toute discrimination de nationalité est interdite).

Mais, la Communauté ne se réduisait pas à une zone de libre-échange : L'Union douanière se présente aussi comme une zone dans laquelle on a unifié les contrôles et les taxes douanières pour toutes les marchandises en provenance des autres États membres.

La solidarité communautaire était inscrite dans le Traité dans le cadre des « politiques communes ». C'est, outre l'union douanière, le deuxième facteur d'unification, plus volontaire que le libre-échange dont les effets sont automatiques.

La Communauté Euratom est d'une nature différente. Il ne s'agit pas de mettre en commun des activités économiques déjà existantes, mais simplement de contribuer à la formation et à la croissance d'une industrie nucléaire européenne. Cette Communauté existe toujours, même après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

### **Les Communautés, source de droit à cinq niveaux :**

**Le droit communautaire dit originaire a été créé directement par les Etats membres.** Il est constitué par les Traités avec leurs annexes et protocoles ainsi que leurs compléments, modifications ultérieures et traités d'adhésion.

**Le droit communautaire dérivé est constitué par les actes juridiques adoptés par les institutions communautaires** sur la base des Traités, en remplacement des réglementations nationales lorsqu'une réglementation commune à tous les pays est nécessaire. Les directives et décisions communautaires sont contraignantes.

**Les règles obligatoires de portée générale (sorte de « lois » européenne)** étaient le Règlement/CEE et CEEA et la Décision générale/CECA, les règlements sont des actes d'unification juridique, de portée générale, encore aujourd'hui les plus importants de l'Union européenne.

En effet, aujourd'hui encore ils créent le même droit dans l'ensemble des 28 États membres, ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dès leur entrée en vigueur, de la même façon dans tous les États;

**La directive/CEE et la Recommandation/CEE et CEEA sont également contraignantes mais elles cherchent à concilier les impératifs communs et les impératifs nationaux. Chaque Etat doit donc s'y conformer quant au but à atteindre mais la forme et les moyens de les réaliser demeurent une compétence nationale.**

Les directives sont devenues l'instrument juridique le plus utilisé pour le rapprochement des législations nationales :

**Les décisions/CEE-CEEA sont des actes obligatoires réglementant des cas particuliers** et ayant pour destinataire un gouvernement, une entreprise ou un particulier.

**Non contraignants sont les Recommandations/CEE-CEEA et Avis** qui n'ont pas de caractère obligatoire sur le plan juridique. Les recommandations suggèrent un certain comportement et les avis apprécient une situation ou certains faits.

Mais, l'activité juridique de la Communauté ne se limitait pas à ses aspects : les accords de coopération, les accords d'association, les accords de commerce et les accords entre Etats membres portant sur des points non régis par les Traités vont devenir autant de source de droit.

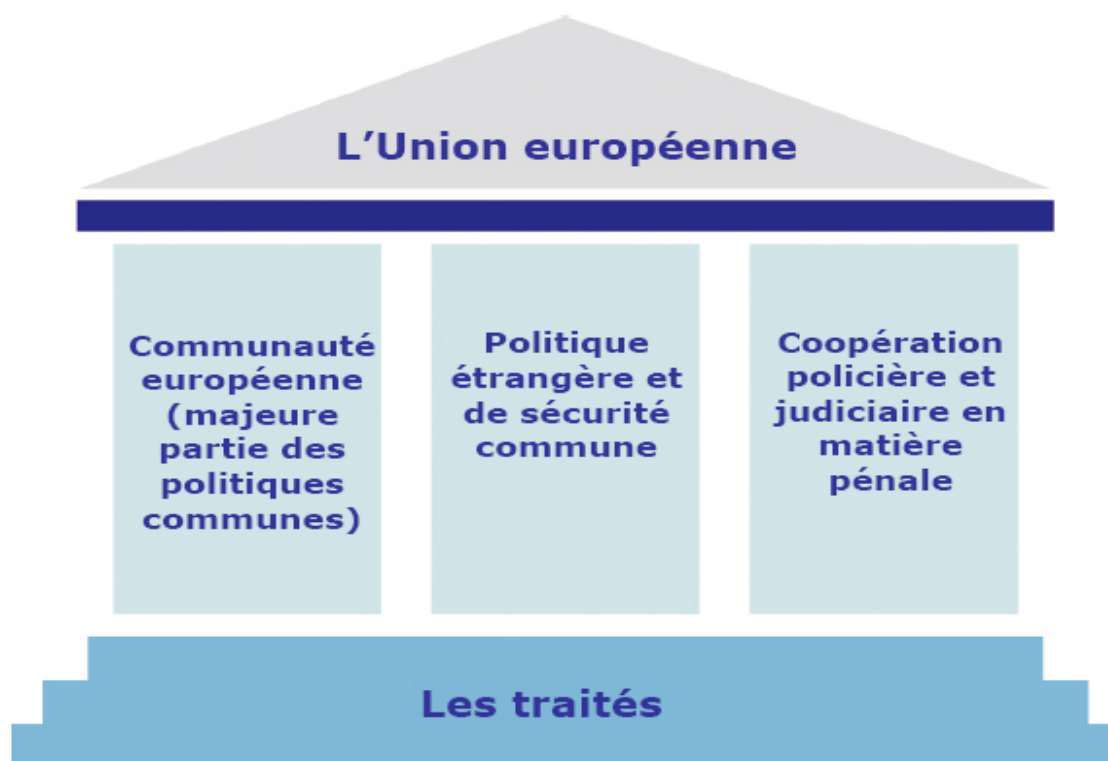
**On distingue toujours au sein du droit de l'Union européenne, le droit primaire et le droit dérivé. Le droit primaire désigne les traités constitutifs de l'Union, actuellement le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ainsi que l'ensemble des protocoles et annexes. Le droit dérivé regroupe les normes adoptées par les institutions de l'Union européenne selon les modalités déterminées par les traités (règlements, directives, décisions).**

### Les principaux traités de modifications et de création :

Le Traité de Bruxelles, (dit traité de fusion des exécutifs) du 8 avril 1965 (entré en vigueur en 1967). Le 22 avril 1970 : Signature, à Luxembourg, du traité permettant le financement progressif des Communautés par des ressources propres et sur l'extension des pouvoirs de contrôle du Parlement européen.

Le 22 juillet 1975, Signature du traité renforçant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et créant la Cour des comptes européenne. Il entre en vigueur le 1er juin 1977.

**L'Acte unique européen** prévoit la création du marché unique avant 1993. Le **17 et 28 février 1986** : Signature à Luxembourg et à La Haye de l'Acte unique européen (entré en vigueur le 1 juillet 1987) 9 et 10 décembre 1991 : Le Conseil européen à Maastricht adopte **un Traité sur l'Union européenne** créant l'Union européenne. Ce Traité modifie aussi les Traités existant notamment par la création d'une Union économique et monétaire (dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne. Le Traité sur l'Union européenne prévoit quant à lui une politique étrangère et de sécurité commune et une coopération plus étroite dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. La coopération intergouvernementale dans ces domaines s'ajoute donc au système communautaire existant crée l'Union européenne (UE). La CEE est rebaptisée "Communauté européenne" (CE) du 7 février 1992 (entré en vigueur le 1 novembre 1993).



**Le Traité d'Amsterdam**, signé le 2 octobre 1997, est entré en vigueur le 1er mai 1999. Il porte modification et renumérotation des articles des traités UE et CE. Des versions consolidées des traités UE et CE lui sont annexées. Le traité d'Amsterdam a modifié les articles du traité sur l'Union européenne identifiés par les lettres A à S en leur appliquant une numérotation.

**Le Traité de Nice**, signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1er février 2003. Il avait principalement pour objet de réformer les institutions pour que l'Union puisse fonctionner efficacement après son élargissement à 25 États membres.

**Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe**, était destiné à remplacer tous les traités existants par un texte unique; il est le résultat des travaux effectués par la Convention sur l'avenir de l'Europe et par la Conférence intergouvernementale (CIG). La Constitution a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004 et signée à Rome le 29 octobre 2004. Elle doit être ratifiée par chaque État membre, conformément à ses dispositions constitutionnelles propres (c'est-à-dire par la voie parlementaire et/ou par référendum). La Constitution ne prendra effet qu'après sa ratification par les 25 États membres. La ratification engagée dans les différents États membres a connu, on l'a déjà dit des revers sérieux avec les votes négatifs intervenus dans deux des États membres en 2005 : le 29 mai en France et le 2 juin aux Pays - Bas.

Le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006 a adopté un calendrier prévoyant, notamment, le dépôt d'un rapport basé sur des consultations approfondies avec les États membres et sur les évolutions futures envisageables, dont la présentation devait intervenir à la fin du mois de juin 2007.

**Le Traité de Lisbonne sera finalement signé par les chefs d'États et de gouvernements des 27 États membres le 13 décembre 2007.**

Contrairement au projet établissant une Constitution pour l'Europe, il ne substitue pas un traité unique aux autres, même si c'est en terme de succession que l'on envisage désormais les relations entre le défunt traité instituant la Communauté européenne qui change de nom et devient "Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne" (TFUE), alors que l'actuel Traité sur l'Union européenne (TUE) garde la même appellation. Il n'y a plus de Communauté, donc plus de droit communautaire depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, puisque l'Union a succédé aux Communautés.

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

## Section 1 : La nature juridique de l'Union européenne

Dès les origines, les Communautés européennes ne pouvaient être réduites à la notion classique d'organisation internationale. Elles étaient en effet dotées de compétences autonomes qui échappaient aux Etats. Le processus de création et d'exécution du droit communautaire était aussi institutionnalisé à un degré sans commune mesure avec ce que l'on peut observer dans les organisations internationales. En outre, l'appareil institutionnel faisait apparaître des institutions indépendantes (Commission, Parlement, Cour de justice) des Etats qui partageaient le pouvoir de décision avec une institution interétatique (Conseil) au sein d'un ordre juridique largement juridictionnalisé.

L'ordre juridique communautaire est aussi caractérisé par l'existence d'une institution - la Cour de justice - chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application de chaque traité constitutif. La Cour s'est ainsi vu reconnaître le monopole de l'interprétation authentique du droit communautaire, et désormais du droit de l'Union, qu'elle exerce dans le cadre des différentes voies de droit ouvertes devant elles (recours directs et questions préjudicielles) pour l'ensemble de ce droit.

L'ordre juridique de l'Union européenne peut être défini par la nécessaire coexistence qu'il implique avec les ordres juridiques nationaux. À partir du moment où un Etat adhère à l'Union européenne, le droit appliqué sur son territoire ne relèvera plus seulement de son ordre juridique mais également de celui de l'Union qui s'imbriquera à ce dernier. On peut donc parler à la fois de coexistence mais également d'imbrication et de ce fait d'interaction entre des systèmes juridiques différents (celui de l'Union et celui de l'état) mais désormais complémentaires. Dans ce cadre, la mission qui incombe aux juges nationaux est, nous le verront essentielle, dans ces rapports inter système. L'importance de cette mission explique la collaboration organisée par l'article 267 TFUE qui, selon qu'il s'agit de juges dont les décisions sont susceptibles de recours ou de juges dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, leur donne la faculté ou les oblige à saisir la Cour de questions préjudicielles : Les juges sont également obligés de renvoyer lorsqu'ils éprouvent des doutes sur la validité d'un acte communautaire (CJCE, Foto-Frost, 22 oct. 1987, aff. 314/85).

Ces questions portent sur l'interprétation ou sur l'appréciation de validité du droit européen et contribuent donc aussi selon les affaires au contrôle des Etats membres et au contrôle des institutions, dans un souci de cohérence de l'ordre juridique de l'Union.

Le droit communautaire sera caractérisé dès l'origine par une immédiateté normative et juridictionnelle spécifique.

Pour autant, la Cour de justice a rarement qualifié la construction communautaire en tant que telle, préférant établir des principes constitutionnels audacieux afin de marquer la rupture avec le droit international : en qualifiant le traité constitutif comme *la charte constitutionnelle de base*, en reconnaissant le principe de primauté du droit communautaire sur les normes nationales et le principe de l'effet direct du droit communautaire dans les ordres juridiques internes des États, ou encore en étendant les compétences communautaires du fait de l'application du principe dit de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes.

La Cour de justice va s'employer dans sa jurisprudence à définir la nature juridique des Communautés.

Dans l'arrêt Van Gend & Loos du 5 février 1963, la Cour indique que le droit communautaire engendre non seulement des obligations pour les Etats membres des Communautés mais également des droits pour les particuliers. Ces derniers peuvent se prévaloir de ces droits et les invoquer directement devant les juridictions nationales et européennes. Il s'agit là d'une spécificité de l'ordre juridique ainsi créé :

### CJUE Van Gend & Loos 5 février 1963

**LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE CONSTITUE UN NOUVEL ORDRE JURIDIQUE DE DROIT INTERNATIONAL, AU PROFIT DUQUEL LES ETATS ONT LIMITE, BIEN QUE DANS DES DOMAINES RESTREINTS, LEURS DROITS SOUVERAINS ET DONT LES SUJETS SONT NON SEULEMENT LES ETATS MEMBRES MAIS EGALEMENT LEURS RESSORTISSANTS.**

**LE DROIT COMMUNAUTAIRE, INDEPENDANT DE LA LEGISLATION DES ETATS MEMBRES, DE MEME QU'IL CREE DES CHARGES DANS LE CHEF DES PARTICULIERS, EST DESTINE A ENGENDRER DES DROITS QUI ENTRENT DANS LEUR PATRIMOINE JURIDIQUE. CES DROITS NAISSENT NON SEULEMENT LORSQU'UNE ATTRIBUTION EXPLICITE EN EST FAITE PAR LE TRAITE, MAIS AUSSI EN RAISON D'OBLIGATIONS QUE LE TRAITE IMPOSE D'UNE MANIERE BIEN DEFINIE TANT AUX PARTICULIERS QU'AUX ETATS MEMBRES ET AUX INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES.**

Puis la Cour dans le très célèbre arrêt Costa contre Enel du 15 juillet 1964 va donner une autre définition de l'ordre juridique communautaire en énonçant que dans l'ordre juridique de l'Union européenne le principe de primauté de la norme européenne sur la norme nationale s'appliquait au non de l'application uniforme du droit communautaire:

**CJUE Costa contre Enel, 15 juillet 1964**

*« En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des Etats à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes...que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains **contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté**».*

Outre les formules déjà citées de nouvel ordre de droit international ou d'ordre juridique propre, la Cour de justice, pour qualifier l'ordre juridique communautaire emploiera plus tard l'expression de pouvoir public commun) dans une procédure consultative relative à la participation de l'Euratom à des conventions internationales (CJCE, délib. 1/78, 14 nov. 1978 p. 2178.

La nature juridique de l'Union européenne est donc indéterminée et ne peut être réduite à des catégories classiques, ce qui complique la recherche d'une qualification. L'Union européenne repose sur des valeurs regroupées sous ce nom par le traité sur l'Union européenne depuis le traité de Lisbonne qui a allongé la liste des principes – fondateurs antérieurs devenus « valeurs fondatrices » (liberté, démocratie, État de droit, respect des droits de l'homme), en y ajoutant la dignité humaine, l'égalité et le respect des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont susceptibles d'extension. La dignité humaine, inscrite au premier des valeurs consacrées, acquiert de ce fait une dimension nouvelle dans l'Union européenne.

Le principe de liberté englobe des éléments très divers allant des libertés économiques aux libertés générales. Le principe démocratique a pris une ampleur croissante dans l'Union européenne, mais son émergence en tant que paramètre direct de contrôle reste encore incertaine. L'accession de l'égalité au rang de valeur est la conséquence logique de sa reconnaissance antérieure par de multiples dispositions des traités et par la jurisprudence.

L'État de droit a sans aucun doute inspiré l'émergence de la Communauté de droit puis d'une Union de droit qui demeure encore en partie un objectif à atteindre.

Le respect des droits de l'homme, assorti désormais d'une référence aux droits des personnes appartenant à des minorités, s'est progressivement implanté dans l'Union européenne, désormais dotée d'un système de protection avancé; le traité de Lisbonne a renforcé cette protection en donnant à la Charte des droits fondamentaux la valeur de droit primaire (par conséquent obligatoire) et en prévoyant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

L'observation de l'Union européenne permet de dégager un certain nombre de caractères généraux qui contribuent à son identification : elle est évolutive, ouverte et d'une durée illimitée. Elle est une Union d'États mais aussi une Union de peuples et de citoyens, au territoire hétérogène et mouvant, et dotée d'une personnalité juridique internationale.

## **§1 L'autonomie de l'ordre juridique de l'Union**

L'ordre juridique de l'Union européenne est présenté comme autonome par la Cour de justice qui a largement contribué à définir cette autonomie dans sa jurisprudence.

Dans l'affaire Van Gend en Loos (26/62), elle avait qualifié la construction communautaire de nouvel ordre juridique international (CJCE, 5 févr. 1963, aff. 26/62, p. 23). Dès l'affaire 6/64 (CJCE, Costa c. ENEL du 15 juill. 1964, aff. 6/64), elle présentait la construction communautaire comme « un ordre juridique propre intégré au système juridique des Etats membres, lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ».

On retrouve les mêmes analyses dans l'avis C-1/91 dans lequel la Cour oppose à l'accord sur l'EEE le traité CE : *l'Espace EE doit être réalisé sur la base d'un traité international qui ne crée, en substance, que des droits et*



*obligations entre les parties contractantes et qui ne prévoit aucun transfert de droits souverains au bénéfice des organes intergouvernementaux qu'il institue.*

Même raisonnement dans l'arrêt « Kadi/Al Barakaat » (CJCE, gde ch., 3 sept. 2008, aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, Kadi/Al Barakaat International Foundation). Dans cette affaire la Cour a jugé que « *L'article 307 CE ne pourrait (...) en aucun cas permettre la remise en cause des principes qui relèvent des fondements mêmes de l'ordre juridique communautaire, parmi lesquels celui de la protection des droits fondamentaux, qui inclut le contrôle par le juge communautaire de la légalité des actes communautaires quant à leur conformité avec ces droits fondamentaux.* ».

Un raisonnement identique a été reproduit dans l'avis 2/13 du 18 décembre 2014 sur l'adhésion à la CEDH dans lequel la Cour dénonce l'accord car *il est susceptible de porter atteinte aux caractéristiques spécifiques et à l'autonomie du droit de l'Union, dans la mesure où il n'assure pas la coordination entre l'article 53 de la CEDH et l'article 53 de la Charte, ne prévient pas le risque d'atteinte au principe de la confiance mutuelle entre les États membres dans le droit de l'Union et ne prévoit aucune articulation entre le mécanisme institué par le protocole n° 16 et la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE.*

Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, les traités ont donc instauré un nouvel ordre juridique au profit duquel les États ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants (5 févr. 1963, Van Gend en Loos, 26/62).

Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique communautaire ainsi constitué sont, en particulier, sa primauté par rapport aux droits des États membres ainsi que l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

L'autonomie s'est progressivement construite et développée. Elle a été renforcée par le phénomène de la constitutionnalisation de l'ordre juridique communautaire : références aux bases constitutionnelles, objectifs et valeurs communs, consécration du concept de Communauté de droit, de valeurs, répartition des compétences entre la Communauté et ses États membres, citoyenneté de l'Union, invocabilité, primauté. L'une des manifestations les plus importantes de cette constitutionnalisation est incontestablement l'élaboration d'un système de protection des droits fondamentaux.

Le système normatif de cet ordre juridique est aussi dominé par le principe de la supériorité des traités constitutifs et l'obligation de respect du droit primaire qui s'impose aux États mais aussi aux Institutions de l'Union européenne :

La supériorité des Traités sur le droit dérivé est évidente et la conformité de ces actes au droit primaire conditionne leur légalité. La primauté joue aussi pour les accords interinstitutionnels. La Cour a également de manière très claire établi la primauté des traités constitutifs sur les accords internationaux qui sont, en revanche, supérieurs au droit dérivé. Les accords internationaux conclus par l'Union européenne doivent aussi respecter les principes généraux du droit et, en particulier, les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union européenne (CJCE, 10 mars 1998, aff. C-122/95, Allemagne c/ Cons. CJCE, 12 mai 2005, aff. C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia et ERSA, pts 121 s). Cette obligation s'étend aussi, comme l'a rappelé l'arrêt dans les affaires "Kadi/Al Barakaat" du 3 septembre 2008, aux actes internationaux mis en œuvre par des actes de l'Union européenne qui ne sauraient justifier des violations des principes qui relèvent des fondements mêmes de l'ordre juridique de l'Union européenne, parmi lesquels celui de la protection des droits fondamentaux.

Le rapport entre les principes généraux et les traités constitutifs est, par contre, plus confus.

Faut-il y voir des normes inférieures ou égales aux traités, voire pour certains d'entre eux (ceux consacrant des droits fondamentaux) supérieures ? La réponse à cette question reste incertaine et prête à discussion. La Cour est en effet parfois obligée de concilier certains principes inscrits dans le traité : par exemple dans l'affaire "Schmidberger" dans laquelle la Cour doit choisir entre la liberté de circulation des marchandises, la libre circulation des personnes et la liberté d'expression (CJCE, Schmidberger, 12 juin 2003, aff. C-112/00) ou l'affaire Ilonka Von Sayn-Wittgenstein du 22 déc. 2010, aff. C-208/09) qui concernait la conciliation du principe de libre établissement des entreprises et les droits du citoyen européen avec l'article 4, paragraphe 2, TUE selon lequel l'Union respecte l'identité nationale de ses États membres (la Cour a validé en l'espèce l'interdiction pour une ressortissante d'un État d'utiliser son nom patronymique car il comprenait un titre de noblesse, dans un État qui refusait l'insertion de ce titre en application d'une disposition constitutionnelle).

De même, le rapport entre les normes de droit dérivé demeure peu clair. Pendant longtemps, il n'y eut aucune véritable hiérarchie entre les actes de droit dérivé en raison de l'absence d'une distinction claire entre la fonction législative et la fonction exécutive comparable à celle qui existe dans les systèmes nationaux. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne une distinction est établie entre les actes législatifs et les actes non – législatifs et par conséquent une certaine hiérarchie a été introduite selon les procédures d'adoption des actes, sans pourtant qu'en découle une hiérarchie entre les catégories d'actes obligatoires (Règlements, directives).

## § 2. Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique de l'Union

C'est la Cour de justice qui, au début des années soixante, a dégagé du système du traité TFUE, en l'interprétant, la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, ainsi d'ailleurs que l'effet direct de nombreuses dispositions du droit primaire et du droit dérivé (CJCE, 5 févr. 1963 Van Gend en Loos, aff. 26/62 et CJCE Costa c. ENEL, 15 juill. 1964, aff. 6/64).

Elle le fera le plus souvent grâce à sa collaboration avec le juge national qui est devenu depuis cette jurisprudence, le juge de droit commun du droit de l'Union. Tout juge national, appelé à trancher un litige concernant le droit de l'Union, peut en effet et parfois doit, soumettre à la Cour de justice des questions préjudicielles. La Cour est alors amenée à donner son interprétation d'une règle de droit de l'Union ou à en contrôler la légalité.

L'efficacité de la mise en œuvre des règles communes ne peut être assurée suffisamment par la seule procédure en manquement à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre (il s'agit d'une procédure mettant en cause un Etat membre devant la Cour de justice de l'Union européenne pour ne pas avoir respecté le Traité). La bonne mise en œuvre des Traités ne peut pas non plus dépendre des modalités d'intégration des traités internationaux ordinaires qui se trouvent dans les dispositions constitutionnelles dans les différents ordres juridiques des Etats membres, car les Traités de l'Union européenne ne peuvent pas être réduits aux traités ordinaires .

En ce qui concerne l'ordre juridique de l'Union européenne, le raisonnement du juge communautaire peut être synthétisé de la façon suivante : la dimension économique de la construction européenne, par une sorte d'impératif catégorique, implique nécessairement l'application immédiate, simultanée, intégrale et effective du droit communautaire dans l'ensemble de l'Union, à défaut de laquelle serait remise en cause la nature même de l'édifice voulu par les auteurs des traités.

Dans un arrêt Leonasio du 17 mai 1972, la Cour de justice souligne que « les règlements communautaires, pour s'imposer avec la même force à l'égard des ressortissants de tous les EM, s'intègrent au système juridique applicable sur le territoire national, qui doit laisser s'exercer l'effet direct (...) de telle sorte que les particuliers peuvent les invoquer sans que leur soient opposables des dispositions en pratique dans l'ordre interne ». La Cour affirmera également dans l'arrêt Lorentz du 11 décembre 1973 « que (...) l'effet direct de l'interdiction en cause oblige les juridictions nationales à l'appliquer, sans que puissent lui être opposées des règles de droit national quelles qu'elles soient (...) ».

Dans d'autres cas, comme dans l'arrêt Simmenthal du 9 mars 1978( affaire 106/77 points 17), la Cour de justice confirme la primauté dans une fonction accessoire par rapport à l'effet direct :

« L'applicabilité directe signifie que les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les EM, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité; qu'ainsi, ces dispositions sont une source immédiate de droits et d'obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des EM ou des particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire; **que cet effet concerne également tout juge qui, saisi dans le cadre de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un EM, pour mission de protéger les droits conférés aux particuliers par le droit communautaire.**[...] qu'au surplus, en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont, pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des EM, non seulement de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore – autant que ces dispositions et actes font partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des EM – d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires (...)

Il en résulte que la sanction du respect du droit communautaire doit être assurée par les tribunaux nationaux, ce qui suppose par hypothèse **l'invocabilité des règles de droit originaire ou dérivé créatrices de droits et/ou d'obligations pour les justiciables.**

Pour cela, le rôle des juges nationaux, on l'a dit, est capital dans l'application du droit de l'Union européenne. Ils sont en effet les juges de l'application du droit de l'Union européenne et ce sont eux qui sont chargés de faire respecter le principe de primauté par exemple. Cela justifie qu'ils soient appelés à solliciter l'assistance de la Cour de justice par des renvois préjudiciels relatifs à l'interprétation du droit de l'Union et à l'appréciation de validité du droit dérivé (art. 267 TFUE).

#### **Article 267 TFUE**

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais.

Cette procédure assure l'unité d'interprétation et d'application du droit de l'Union européenne, essentielle dans une Union de droit.

### **1/ L'effet direct du droit de l'Union**

C'est l'effet direct qui opère le transfert de la mission de juge de l'application du droit de l'Union aux juridictions nationales, instituées de ce fait juges communautaires de droit commun. La garantie de la stricte observance du droit communautaire associe ainsi aux mécanismes communautaires de sanction des infractions ce que la Cour appelle poétiquement « la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits ».

L'effet direct a donc une double fonction : assurer aux justiciables un accès au juge interne, condition d'une protection juridictionnelle effective, et garantir l'efficacité du droit européen en faisant produire un effet maximum à la volonté des États membres de créer, par l'institution d'un marché commun et d'une union économique, un « corps de droit » applicable non seulement à eux-mêmes, mais également à leurs ressortissants.

La prise de conscience de cette double fonction est indispensable pour saisir la rupture majeure introduite par rapport au droit international classique : en effet, les droits ainsi créés directement au profit des justiciables ***naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le Traité, mais aussi en raison d'obligations que le Traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires.***

L'effet direct du droit de l'Union est, avec le principe de primauté, un principe fondamental de l'ordre juridique de l'Union européenne.

Les personnes physiques ou morales peuvent invoquer l'application directe du droit de l'Union devant leurs juridictions nationales alors même qu'elles n'en sont pas explicitement désignées comme destinataires de ces normes et indépendamment de l'existence de textes issus du droit national.

Le principe d'effet direct garantit ainsi l'applicabilité et l'efficacité du droit de l'UE. L'effet direct du droit européen a été consacré par la Cour de justice dans l'arrêt Van Gend en Loos du 5 février 1963. On l'a vu, dans cet arrêt, la Cour précise que le droit européen engendre non seulement des obligations pour les États membres (EM) mais également des droits pour les particuliers. Ces derniers peuvent ainsi se prévaloir de ces droits et les invoquer directement devant les juridictions nationales et européennes.

Ce principe ne concerne que certains actes de droit dérivés et son application relève de plusieurs conditions.

L'effet direct revêt deux aspects: un effet vertical et un effet horizontal.

**L'effet direct vertical** joue dans les relations entre les particuliers et l'EM. Il s'agira des cas où un particulier invoque une disposition de droit de l'Union européenne dans un litige l'opposant à l'État.

**Mais l'effet direct horizontal** joue aussi dans les relations entre les particuliers. Cela signifie qu'un particulier peut se prévaloir d'une disposition de droit de l'Union européenne dans un litige contre un autre particulier.

Selon le type de norme invoquées, on parlera d'**effet direct complet** (c'est-à-dire un effet direct horizontal et un effet direct vertical), soit d'**un effet direct partiel** (le plus souvent limité à l'effet direct vertical).

### **L'effet direct des Traités (droit primaire)**

Concernant le droit primaire, c'est-à-dire les Traités, ces derniers se trouvent au sommet de l'ordre juridique de l'Union européenne. L'arrêt Van Gend en Loos dans lequel la Cour a consacré ce principe concernait justement l'invocation d'un article du Traité communautaire :

*Une entreprise néerlandaise Van Gend & Loos avait introduit devant un tribunal des Pays-Bas une action contre l'administration des douanes néerlandaises, au motif que celle-ci avait perçu un droit de douane majoré à l'importation d'un produit chimique en provenance de la République fédérale d'Allemagne. Cette majoration constituait pour le requérant une violation de l'article 12 du traité CEE, qui interdit aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existants dans le marché commun.*

**Il s'agissait donc d'une disposition nationale mise en cause par un article du Traité invoquée directement devant une juridiction nationale. (effet direct vertical)**

Dans cet arrêt la Cour a également énoncé les conditions pour qu'un article du traité (et par extension n'importe quelle norme de droit de l'Union susceptible d'avoir un effet direct, puisse être invoquée directement. Cet article ou cette norme doit contenir des **obligations soient précises, claires, inconditionnelles, et qu'elles n'appellent pas de mesures complémentaires, de nature nationale ou européenne.**

La Cour, dans son arrêt du 9 mars 1978, Simmenthal ( affaire 106/77 points 14), a déclaré que les règles d'applicabilité directe "**doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les États membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité**".

### **Effet direct de la charte des droits fondamentaux**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux est invocable directement, à la condition que cette invocation se fasse dans le cadre de l'application du droit de l'Union : La poursuite de cet objectif est motivée par la nécessité d'éviter qu'une protection des droits fondamentaux susceptible de varier selon le droit national concerné porte atteinte à l'unité, à la primauté et à l'effectivité du droit de l'Union (arrêt du 26 février 2013, Melloni, C-399/11).

Cependant dans l'arrêt Association de médiation sociale (C-176/12) du 15 janvier 2014, la Grande chambre de la Cour a été amenée à se prononcer sur l'insociabilité de l'article 27 de la Charte des droits fondamentaux dans le cadre de l'application de la directive 2002/14, relative à l'information et la consultation des travailleurs, dans le cadre d'un litige entre particuliers.

### **Effet direct et droit dérivé**

Le principe d'effet direct concerne également les actes issus du droit dérivé, c'est-à-dire adoptés par les institutions sur la base des traités fondateurs. Cependant, la portée de l'effet direct dépend du type d'acte:

#### **Le règlement :**

L'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise en effet que **les règlements sont directement applicables dans l'ensemble des EM de l'Union européenne** . les règlements disposent toujours

d'un effet direct. La Cour de justice précisera dans l'arrêt Politi du 14 décembre 1971 qu'il s'agit d'un effet direct complet;

L'effet direct complet signifie qu'un acte crée des droits dans les rapports entre les particuliers (effet direct horizontal), des droits dans les rapports entre un particulier et un État membre (effet direct vertical ascendant) et des droits de l'État dans les rapports entre un État et un particulier (effet direct vertical descendant).

#### **La directive :**

La directive est un acte obligatoire qui s'adresse aux EM et doit être transposée par ces derniers dans leurs droits nationaux. Pour cette transposition les EM disposent d'un délai. Au delà de la date prévue pour la transposition la directive pourra avoir un effet direct partiel c'est à dire qu'elle ne crée des droits pour le particulier que dans les rapports envers l'État membre (effet direct vertical ascendant).

Pourtant, la Cour de justice leur reconnaît dans certains cas un effet direct afin de protéger les droits des particuliers. Dans l'arrêt Becker du 19 janvier 1982, la Cour de justice précisera qu'en ce qui concerne les directives, qui n'ont pas vocation à avoir un effet direct mais qui sont des actes obligatoires, les particuliers peuvent invoquer directement devant le juge national des dispositions de cette dernière lorsqu'elles comportent des obligations claires précises et inconditionnelles que dans le cadre d'un litige vertical (Le particulier contre l'Etat).

#### **Arrêt Becker du 19 janvier 1982, 8/81, points 24 et 25.**

*L' État membre qui n' a pas pris, dans les délais, les mesures d' exécution imposées par une directive ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu' elle comporte . Ainsi, dans tous les cas où les dispositions d' une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, à défaut de mesures d' application prises dans les délais, à l' encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore si elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l' égard de l' État.*

La Cour a ainsi établi qu'une directive pourra être invoquée directement si elle est claire, précise, inconditionnelle et si l'EM n'a pas transposé la directive dans les délais ou a mal transposé la directive. Dans l'arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, la Cour indique bien qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que le traité reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées. L'effet utile de la directive se trouverait donc affaibli si LES JUSTICIABLES ETAIENT EMPECHES DE S'EN PREVALOIR EN JUSTICE ET LES JURIDICTIONS NATIONALES EMPECHES DE LA PRENDRE EN CONSIDERATION EN TANT QU' ELEMENT DU DROIT COMMUNAUTAIRE.

Cependant, dans ce cas, l'effet direct ne peut être que de nature verticale, c'est à dire invocation des particuliers contre l'EM: les directives s'imposent aux Etats mais ne peuvent pas être invoquées par eux contre un particulier dans le cadre d'un litige horizontal. Ainsi un particulier ne peut invoquer le texte à l'encontre d'un autre particulier en ce qui concerne les effets directs d'une directive si cette dernière n'a pas été transposée (arrêt Paola Faccini Dori contre Recreb Srl du 14 juillet 1994 et CJUE Kücükdeveci 19 janv. 2010, aff. C-555/07, dans cet arrêt plutôt que de ce prononcer sur les effets de la directive dans un litige horizontal la Cour préfère se référer aux principes contenus dans la directive).

Encore faut-il également que les conditions de l'invocation soient remplies :

#### **Arrêt du 5 avril 1979, Ratti**

*L'ETAT MEMBRE QUI N'A PAS PRIS, DANS LES DELAIS, LES MESURES D'EXECUTION IMPOSEES PAR LA DIRECTIVE NE PEUT OPPOSER AUX PARTICULIERS LE NON-ACCOMPLISSEMENT PAR LUI-MEME DES OBLIGATIONS QU'ELLE COMPORTE. IL EN RESULTE QU'UNE JURIDICTION NATIONALE, SAISIE PAR UN JUSTICIALE QUI S'EST CONFORME AUX DISPOSITIONS D'UNE DIRECTIVE, D'UNE DEMANDE TENDANT A ECARTER UNE DISPOSITION NATIONALE INCOMPATIBLE AVEC LADITE DIRECTIVE NON INTRODUITE DANS LES DELAIS DANS L' ORDRE JURIDIQUE INTERNE D'UN ETAT DEFAILLANT, DOIT FAIRE DROIT A CETTE DEMANDE SI L'OBLIGATION EN CAUSE EST INCONDITIONNELLE ET SUFFISAMMENT PRECISE. SOUS CES RESERVES, UN ETAT MEMBRE NE SAURAIT APPLIQUER A UN TEL JUSTICIALE SA LOI INTERNE - MEME SI ELLE EST ASSORTIE DE SANCTIONS PENALES - NON ENCORE ADAPTEE A UNE DIRECTIVE , APRES EXPIRATION DU DELAI FIXE POUR SA MISE EN OEUVRE .*

La Cour de justice indique également que les juridictions nationales peuvent accorder aux particuliers, sous certaines conditions, la possibilité d'obtenir certaines garanties lorsque les États n'ont pas ou mal transposé des directives (Arrêt de la Cour du 19 juin 1990 The Queen contre Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e.a.).

### **La décision :**

Les destinataires d'une décision au sens de l'article 288 TFUE peuvent être un ou des particuliers ainsi qu'un État membre, voire un certains nombres d'États membres ou l'ensemble des États.

Une décision qui est adressée à des particuliers déterminés est un acte juridique individuel qui n'a pas d'effet général et abstrait. Mais la décision qui est adressée à un particulier ou à des particuliers déterminés ne nécessite pas d'acte juridique interne par lequel les États membres transposeraient son contenu en droit national, celle-ci peut donc avoir dans les rapports entre les destinataires et un État membre un effet direct qui peut être invoqué dans des procédures devant les juridictions nationales .

Les décisions qui sont adressées à tous les États membres ont, sous certaines conditions, un effet direct, de sorte que les personnes tierces peuvent également les invoquer. La jurisprudence a développé l'idée qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que le Traité reconnaît à la décision d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées; particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par décision, obligé un État membre ou tous les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte s'en trouverait affaibli si les justiciables de cet État étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire; si les effets d'une décision peuvent ne pas être identiques à ceux d'une disposition réglementaire, cette différence n'exclut pas qu'éventuellement le résultat final, consistant dans le droit, pour les justiciables, de s'en prévaloir en justice, soit le même que celui d'une disposition réglementaire directement applicable» ( Arrêts du 6 octobre 1970, Franz Grad du 21 octobre 1970, mais aussi Lesage du 21 octobre 1970 et Haselhorst même date).

Pour qu'une décision adressée aux États membres soit d'applicabilité directe, l'obligation incombant à l'État membre et découlant de cette décision doit être «inconditionnelle et suffisamment nette et précise pour être susceptible de produire des effets directs dans les relations entre les États membres et leurs justiciables.

«Le fait qu'une décision permette aux États membres qui en sont les destinataires de déroger à des dispositions claires et précises de cette même décision ne saurait, en lui-même, priver ces dispositions d'effet direct. En particulier, de telles dispositions peuvent avoir un effet direct lorsque le recours aux possibilités de dérogation ainsi reconnues est susceptible d'un contrôle juridictionnel»

Arrêt du 10 novembre 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt. (Il s'agira alors d'un effet direct vertical)

### **Les accords internationaux :**

Dans l'arrêt Demirel du 30 septembre 1987, la Cour de justice a reconnu un effet direct à certains accords selon les mêmes critères dégagés dans l'arrêt Van Gend en Loos. De nombreuses affaires visent à cette reconnaissance surtout pour les accords d'association (passés par l'« Union avec des États tiers ou des groupes d'États) et les décisions des conseils d'association ou des accords de coopération. Il y a cependant, lorsqu'on examine la jurisprudence des exigences conditionnant la reconnaissance de l'effet direct. L'applicabilité directe dépend comme pour les autres actes du caractère précis et complet de la norme à appliquer, pareille intention ne pouvant être présumée pour l'application d'un accord international (CJCE, 30 sept. 1987, aff. 12/86, Demirel). Par exemple, selon une jurisprudence constante, l'accord du GATT ne contenait pas, du fait de sa souplesse, de dispositions de nature à conférer aux particuliers des droits dont ils pourraient se prévaloir pour s'opposer à l'application de dispositions nationales contraires. Elle a maintenu sa jurisprudence pour l'OMC qui lui a succédé, et également même pour les décisions de l'ORD (Organe de Règlement des différends de l'OMC), dans l'arrêt du 9 sept. 2008, aff. C-120/06 P et C-121/06 P, FIAMM et FIAMM Technologies c/ Cons.

**Les avis et recommandations: les avis et recommandations ne disposent pas d'une force juridique contraignante. Par conséquent ils ne sont pas pourvus d'effet direct.**

## **2/ La Primauté du droit de l'Union**

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés a dégagé du système du traité CE la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, ainsi d'ailleurs que l'effet direct de nombreuses dispositions du droit primaire et du droit dérivé (CJCE, 15 juillet 1964, aff. 6/64, Costa, CJCE, 5 févr. 1963, aff. 26/62, Van Gend en Loos). Cette primauté a donné à la hiérarchisation du droit communautaire une dimension nouvelle qui le distinguait du droit international. En effet, les relations du droit international avec les ordres juridiques nationaux varient selon les conceptions nationales marquées par le monisme ou par le dualisme.

**L'arrêt Costa : Dans cette affaire, une juridiction italienne avait demandé à la Cour de justice si la loi italienne de nationalisation du secteur de la production et de la distribution d'énergie électrique était compatible avec un certain nombre de règles du traité CEE. La Cour a répondu oui en se fondant sur le respect des articles du Traité, et a introduit la doctrine de la primauté du droit communautaire en la fondant sur la spécificité de l'ordre juridique communautaire appelé à recevoir une application uniforme dans tous les États membres.**

Malgré son importance, l'affirmation du principe de la primauté n'a jamais été écrite dans les Traités sauf dans le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe. Les auteurs du traité de Lisbonne ont dans le cadre des négociations abandonné la mention de la primauté, trop porteuse de polémiques. Cependant, comme il n'était pas non plus question de revenir sur ce principe qui est appliqué depuis 1964, ils ont annexé au Traités actuels la déclaration n° 17 de la Conférence intergouvernementale qui fait référence à la primauté, en mentionnant la jurisprudence et en joignant un avis du service juridique du Conseil.

Cette polémique sur l'insertion ou non d'un article sur la primauté dans les Traités n'a eu aucune incidence sur la jurisprudence de la Cour qui a continué à affirmer le principe. Elle s'applique, nous allons le voir, aussi bien aux traités qu'aux autres dispositions de droit dérivé: règlements (CJCE, 17 décembre 1970, aff. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft) ; directives (CJCE, 7 juill. 1981, aff. 158/80, Rewe-Markt Steffen) ; décisions (CJCE, 8 mars 1979, aff. 130/78, Salumificio di Cornuda, aff. 130/78).

#### **17. Déclaration relative à la primauté**

**La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence.**

**En outre, la Conférence a décidé d'annexer au présent Acte final l'avis du Service juridique du Conseil sur la primauté tel qu'il figure au document 11197/07 (JUR 260):**

#### **Avis du Service juridique du Conseil du 22 juin 2007**

**« Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la primauté du droit communautaire est un principe fondamental dudit droit. Selon la Cour, ce principe est inhérent à la nature particulière de la Communauté européenne. À l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante (arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, Costa contre ENEL, la primauté n'était pas mentionnée dans le traité. Tel est toujours le cas actuellement. Le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice. ».**

#### **A/ Étendue du principe**

Tout comme le principe d'effet direct, il n'est pas inscrit dans les Traités mais a été consacré par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'arrêt Costa contre Enel du 15 juillet 1964. Dans cet arrêt, la Cour déclare que le droit issu des Traités s'intègre aux systèmes juridiques des États membres qui sont obligés de le respecter en l'appliquant de façon uniforme (droit commun).

Le principe de primauté principe fondamental du droit européen, vaut donc pour toutes les normes de droit de l'Union européenne dotées d'une force obligatoire.

Ce principe joue donc de manière absolue et vaut à l'égard de l'ensemble du droit national quel que soit son niveau. Ainsi, la Cour a écarté les faits justificatifs tirés par les États de leur ordre interne pour justifier leur manquement, en insistant sur la nécessité de respecter la primauté et l'effet direct du droit communautaire (CJCE, 13 déc. 1991, aff. C-33/90, Comm. c/ Italie).

La Cour, dans son arrêt du 9 mars 1978, Simmenthal ( affaire 106/77 points 17), a déclaré qu'en vertu du principe de la primauté « les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres ... de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale ».

Ainsi, si une règle nationale est contraire à une disposition européenne, les autorités des États membres doivent l'écartier afin de laisser s'appliquer la disposition européenne. La Cour a par la suite précisé que la primauté du droit européen s'appliquait à tous les actes nationaux, qu'ils aient été adoptés avant ou après l'acte européen concerné, le principe de primauté garantit donc une protection uniforme des citoyens par le droit européen assurée sur tout le territoire de l'Union.

Tous les actes nationaux sont soumis à ce principe, quelle que soit leur nature: loi, règlement, arrêté, ordonnance, circulaire, etc. Peu importe que ces textes aient été émis par le pouvoir exécutif ou législatif de l'État membre. Le pouvoir judiciaire est également soumis au principe de primauté. En effet, le droit qu'il produit, la jurisprudence, doit respecter celui de l'Union.

La question de la conformité des actes de droit dérivé avec certaines normes constitutionnelles nationales peut revêtir d'autant plus d'acuité que ces actes, adoptés selon les règles et procédures prévues par les traités, ne sont pas soumis aux règles habituelles d'adoption et de ratification nationales des instruments internationaux dans les EM.

La primauté du droit de l'Union, est considéré par la Cour comme une caractéristique essentielle de l'ordre juridique de l'Union, de ce fait, « l'invocation d'atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un Etat membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté en son effet sur le territoire de cet Etat » (CJCE, 17 déc. 1970, Internationale Handelsgesellschaft, voir également avis 1/91, du 14 décembre 1991, et avis 1/09, du 8 mars 2011). Ainsi les États s'y sont plus ou moins adaptés selon des voies diverses, tout en manifestant des résistances importantes qui se sont en particulier exprimées dans leurs jurisprudences constitutionnelles (voir l'exemple de la France ci-dessous).

Ces situations constituent évidemment potentiellement un trouble pour la réalisation d'une parfaite Union de droit, le droit de l'Union pouvant se heurter de manière différenciée selon les pays à la mise en œuvre des réserves jurisprudentielles de constitutionnalité, parfois présentes ou reprises dans le texte même des constitutions nationales.

#### **Le statut constitutionnel du droit dérivé devant le juge constitutionnel en France**

En France, traditionnellement, en se basant sur l'article 55 de la Constitution, on considérait que le droit communautaire dérivé bénéficiait d'une sorte d'immunité constitutionnelle en tant que les actes adoptés par les Institutions étaient considérés comme la mise en œuvre des engagements antérieurement souscrits à travers le droit originaire. Comme l'affirmait le Conseil constitutionnel, « les répercussions de la répartition des compétences ainsi opérée entre les institutions communautaires et les autorités nationales au regard tant des conditions d'exercice de la souveraineté nationale que du jeu des règles de l'article 34 de la Constitution relatives au domaine de la loi ne sont que la conséquence d'engagements internationaux souscrits par la France qui sont entrés dans le champ de l'article 55 de la Constitution » (Cons. const., 30 déc. 1977, no 77-89 DC, Rec. Cons. const. 1977, p. 46, RJC, I, p. 54 ; Cons. const., 30 déc. 1977, no 77-90 DC, Rec. Cons. const. 1977, p. 44).

A partir des modifications constitutionnelles intervenues avec la ratification du Traité de Maastricht (insertion de l'article 88-1 sur l'appartenance de la France à l'Union européenne ), cette solution classique a été partiellement remise en question par une série de décisions qui ne brillent pas par leur limpidité (Cons. const., 10 juin 2004, no 2004-496 DC, JO 22 juin, p. 11182, L. no 2004-575, 21 juin 2004, pour la confiance dans l'économie numérique ; Cons. const., 1er juill. 2004, no 2004-497 DC, JO 10 juill., p. 12506, L. no 2004-669, 9 juill. 2004, relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ; Cons. const., 29 juill. 2004, no 2004-498 DC, L. no 2004-800, 6 août 2004, JO 7 août, p. 14077, relative à la bioéthique ; Cons. const., 29 juill. 2004, no 2004-499 DC, JO 7 août, p. 14087, protection des données à caractère personnel).

A certains égards, ces décisions semblent renforcer la portée de la primauté du droit de l'Union et en tout cas des obligations de transposition que les directives imposent au législateur : d'une part, le Conseil constitutionnel ne se fonde plus sur le droit commun du statut des traités internationaux en droit français, mais sur la disposition spécifique de l'article 88-1 de la Constitution, et en déduit que « la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle » ; d'autre part, le juge constitutionnel reconnaît qu'en principe, « il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que les droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne », sauf exception. Mais c'est précisément cette exception qui conduit à une appréciation nuancée de la portée de ces décisions, du moins si l'on se place du point de vue de la primauté du droit communautaire. Le Conseil constitutionnel estime en effet qu'il pourrait être fait obstacle à l'exigence constitutionnelle de transposition « en raison d'une disposition expresse contraire à la Constitution ». Cette incise semble devoir impliquer qu'une loi de transposition conforme à une directive, mais comportant une incompatibilité avec une disposition constitutionnelle expresse, pourrait faire l'objet d'une déclaration de non-conformité à la Constitution, et donc à faire prévaloir la Constitution sur les dispositions de droit de l'Union.



Le Conseil d'État s'alignera sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 10 juin 2004, avait décidé que « aux termes de l'article 88-1 de la Constitution, « la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ».

C'est la raison pour laquelle la décision du Conseil constitutionnel du 4 avril 2013 (Jeremy F) posant une question préjudicielle à la CJUE a été adoptée dans le cadre de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) transmise par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Pourtant, le Conseil avait écarté jusque-là l'éventualité d'un tel renvoi. Entre-temps, la Cour de cassation avait saisi, le 16 avril 2010 (C. Cass., 16 avril 2010, Melki, 10-40001 et Abdeli, 10-40002, préc. ; C. cass., Ass. plénière, 29 juin 2010, n°s 10-40001 et 10-40002, CJUE, 22 juin 2010, Melki et Abdeli ), la CJUE de renvois préjudiciels en lui demandant si l'article 267 TFUE s'opposait à une législation telle que celle résultant des articles 23-2, alinéa 2, et 23-5, alinéa 2, de l'ordonnance n° 58-1067 créés par la loi organique 2009-1523, en ce qu'ils imposent aux juridictions de se prononcer par priorité sur la transmission au Conseil constitutionnel de la question de constitutionnalité qui leur est posée, dans la mesure où cette question se prévaut de la non-conformité à la Constitution d'un texte de droit interne en raison de sa contrariété aux dispositions du droit de l'Union.

Les précisions données par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 mai 2010 ainsi que la position du Conseil d'État dans l'affaire Senad Rujovic (CE 14 mai 2010) ont paru de nature à écarter le conflit potentiel dans la mesure où elles répondaient par anticipation - par une sorte d'interprétation conforme préventive - aux conditions posées ultérieurement par la CJUE relatives à la sauvegarde du renvoi préjudiciel et au rôle du juge national dans l'application du droit de l'Union européenne pour que la procédure soit compatible avec le droit de l'Union .

**Le 30 mai 2013 dans l'affaire C-168/13 PPU Presse et Information Jeremy F. / Premier ministre, la Cour répondra que le droit de l'Union n'empêche pas les États membres de prévoir un recours suspensif contre une décision d'extension des effets d'un mandat d'arrêt européen.**

La primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national vaut aussi pour les principes généraux de droit que les États membres doivent respecter dans le champ de l'application du droit de l'Union.

Les principes, qui sont des normes de référence dans le contrôle des États, sont aussi utilisés pour interpréter le droit national dans un sens conforme au droit de l'Union européenne.

La Cour a ainsi reconnu à un particulier le droit d'invoquer à l'encontre d'un État le principe de la confiance légitime (CJCE, 5 avr. 1979, aff. 148/78, Ratti : Rec. CJCE 1979). Elle a proclamé l'existence d'un droit au recours (droit au juge) devant les instances nationales pour la protection des droits que les particuliers tirent du droit de l'Union européenne (CJCE, Foglia 16 déc. 1981, aff. 244/80, - CJCE Johnston, 15 mai 1986, aff. 222/84).

L'affirmation de la primauté de la Charte des droits fondamentaux :

Dans l'arrêt Melloni la Cour de justice de l'Union européenne affirme qu'un article de la Charte ne peut être interprété d'une façon qui « porterait atteinte au principe de la primauté du droit de l'Union, en ce qu'elle permettrait à un État membre de faire obstacle à l'application d'actes du droit de l'Union pleinement conformes à la Charte, dès lors qu'ils ne respecteraient pas les droits fondamentaux garantis par la Constitution de cet État. » (CJUE, Melloni 26 févr. 2013, aff. C-399/11, pts 58, 60-61, 63-64. Voir aussi CJUE, gde ch., 26 févr. 2013, aff. C-617/10, Åklagaren/Åkerberg Fransson, pts 46, 48 ou encore l'arrêt Liivimaa Lihaveis du 17 septembre 2014 (C-562/12 et également arrêt Pfleger e.a. du 30 avril 2014 (C-390/12).

## **B/ Conséquences du principe**

La Cour de justice a estimé que les constitutions nationales sont également soumises au principe de primauté. Il revient ainsi au juge national de ne pas appliquer les dispositions d'une constitution contraire au droit européen.

Ainsi le fait pour un État membre d'invoquer des dispositions de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, ne saurait affecter l'effet du droit de l'Union sur le territoire de cet État (CJCE 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, point 3, et arrêt du 8 septembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, point 61). Dans un arrêt du 11 avril 1978 Commission/Belgique (aff. 100/77), et dans celui du 6 mai 1980, Commission/Belgique (aff. 102/79), elle a relevé qu'un État membre défendeur "ne saurait exciper de difficultés internes ou des dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non respect des obligations et délais résultant de directives communautaires". Dans les arrêts du 2 juillet 1996,

Commission/Luxembourg (aff. C-473/93) et Commission/Grèce (aff. C-290/94), la Cour a déclaré le manquement de ces États membres à leurs obligations en dépit du fait que c'était leur Constitution qui était contraire à la réglementation européenne.

À l'instar du principe d'effet direct, la Cour de justice exerce le contrôle de la bonne application du principe de primauté, notamment au travers du mécanisme de la question préjudicielle en interprétation. Elle sanctionne aussi les États membres qui ne le respectent pas à travers ses décisions rendues sur les fondements des différents recours prévus par les traités fondateurs, notamment grâce au recours en constatation de manquement.

Il revient également au juge national de faire respecter le principe de primauté. Celui-ci peut, le cas échéant, faire usage du renvoi préjudiciel, en cas de doute concernant l'application de ce principe.

#### ◆ **La responsabilité des États membres pour la violation du droit de l'Union.**

Cette référence à la responsabilité des États a été reconnue très tôt dans la jurisprudence de la Cour : les États sont tenus de mettre un terme à leurs manquements et de réparer les effets illicites produits (voir CJCE, 16 décembre 1960, Humblet, aff. 6/60). Des voies de droit sont ouvertes par l'ordre juridique de l'Union européenne pour les faire cesser, il s'agit du recours en constatation de manquement qui permet à la Cour de Justice (sur saisine d'un autre État ou de la Commission européenne) de faire établir le manquement étatique. En principe, l'arrêt constatant le manquement est obligatoire et oblige l'État à mettre fin à la violation constatée. En pratique, non seulement cette procédure peut s'avérer inefficace (même si l'article 260 TFUE prévoit des sanctions financières en cas de manquement, il n'y a pas de réel pouvoir de contrainte des institutions européenne sur les États) mais de plus, elle ne permet aucunement de tirer les conséquences du manquement constaté sur le plan de la responsabilité de l'État.

Cependant, la responsabilité ne peut être uniquement liée aux manquements constatés par la Cour, mais elle découle aussi de l'effet direct et de la primauté du droit de l'Union européenne.

C'est la violation par les autorités nationales de leurs obligations qui sera à l'origine de la responsabilité de l'État. Dans l'affaire Russo, la Cour a jugé « qu'au cas où un individu a subi un préjudice du fait d'une intervention d'un État membre incompatible avec l'organisation commune du marché, il incomberait à l'État d'en assumer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions nationales relatives à la responsabilité de l'État » (CJCE, 12 janvier 1976, Russo, aff. 69/75). La Cour a par ailleurs souligné dans l'affaire Waterkeyn que si les juridictions de l'État avaient l'obligation d'assurer le respect de l'arrêt en tirant dans le cadre de leur mission les conséquences de la constatation de manquement, les droits reconnus aux particuliers découlaient non de l'arrêt, mais aussi des dispositions mêmes du droit communautaire ayant effet direct dans l'ordre juridique interne (CJCE, 14 décembre 1982, Waterkeyn, aff. 314/81, 316/81).

Cette reconnaissance de la responsabilité de l'État constitue un élément qui renforce de façon décisive la protection des droits conférés aux particuliers par les normes de l'Union et c'est aussi un facteur susceptible de contribuer à une mise en œuvre plus diligente de ces normes par les États membres.

Il s'agit aussi d'un moyen de pression efficace sur les États car les violations commises par ces derniers sont susceptibles de donner naissance à des obligations de réparation qui peuvent, dans certains cas, avoir de lourdes répercussions sur leurs finances publiques.

Dans des arrêts ultérieurs, la Cour s'est donc attachée la concrétisation du principe en développant une jurisprudence abondante qui le consacre et définit les conditions de sa mise en œuvre par les juridictions nationales apparaissant ainsi comme, les juges de droit commun du manquement.

**Dans un arrêt du 19 juin 1990 (Factortame)**, la Cour de justice a indiqué qu'une juridiction nationale, dans le cadre d'une question préjudicielle sur la validité d'une norme nationale, doit immédiatement suspendre l'application de cette norme, dans l'attente de la solution préconisée par la Cour de justice, et du jugement que la juridiction rendra à ce sujet quant au fond. En indiquant cela, la Cour fait bien peser sur l'EM (ses juridictions en l'occurrence), la responsabilité de la bonne application du droit de l'Union.

**En 1991, dans l'arrêt Francovich e.a.** la Cour a développé une autre notion fondamentale, à savoir que les particuliers pouvaient mettre en cause directement la responsabilité d'un État pour les dommages qui leur auraient

été causés du fait d'une violation du droit communautaire par cet État. Il s'agit de la première décision dans laquelle elle établit clairement ce principe.

#### **Affaire Francovich (19 novembre 1991, points 34 et 35)**

Deux citoyens italiens, auxquels leurs employeurs en faillite devaient des rémunérations, avaient engagé des actions en invoquant la carence de l'État italien qui n'avait pas transposé les dispositions communautaires protégeant les travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de leur employeur. Saisie par une juridiction italienne, la Cour a indiqué que la directive en question visait à conférer aux particuliers des droits dont ils avaient été privés du fait de la carence de l'État italien qui ne l'avait pas transposée et elle a ainsi tracé la voie d'une action en réparation directe contre l'État lui-même :

*La possibilité de réparation à charge de l'État membre est particulièrement indispensable lorsque, comme en l'espèce, le plein effet des normes communautaires est subordonné à la condition d'une action de la part de l'État et que, par conséquent, les particuliers ne peuvent pas, à défaut d'une telle action, faire valoir devant les juridictions nationales les droits qui leur sont reconnus par le droit communautaire. Il en résulte que le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité.*

#### **Une nouvelle étape dans l'application du principe a été franchie avec l'arrêt Brasserie du pêcheur (CJCE, Brasserie du pêcheur SA et Factortame, 5 mars 1996, aff. C-46/93 et C-48/93.)**

Selon cet arrêt, la responsabilité de l'État n'est pas limitée à la violation des dispositions n'ayant pas d'effet direct et joue donc aussi dans les hypothèses de violations des dispositions ayant un effet direct.

#### **Arrêt Brasserie du pêcheur SA et Factortame**

« la faculté offerte aux justiciables d'invoquer devant les juridictions nationales les dispositions directement applicables ne constitue qu'une garantie minimale et ne suffit pas à assurer à elle seule l'application pleine et complète du droit communautaire. Destinée à faire prévaloir l'application de dispositions de droit communautaire à l'encontre de dispositions nationales, cette faculté n'est pas de nature, dans tous les cas, à assurer au particulier le bénéfice des droits que lui confère le droit communautaire et notamment à éviter qu'il ne subisse un préjudice du fait d'une violation de ce droit imputable à un État membre. (...)Le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est applicable lorsque c'est du fait du législateur national que ces violations se sont produites. En effet, ce principe, inhérent au système du traité, est valable pour toute hypothèse de violation du droit communautaire par un État membre, et ce quel que soit l'organe étatique dont l'action ou l'omission en a été la cause, et l'obligation de réparation qu'il énonce ne saurait, eu égard à l'exigence fondamentale de l'ordre juridique communautaire que constitue l'uniformité d'application du droit communautaire, dépendre des règles internes de répartition des compétences entre les pouvoirs institués par la constitution. »

Dans cet arrêt elle indique aussi que les violations pouvant engager la responsabilité de l'État peuvent être le fait des différents pouvoirs de l'État y compris du pouvoir législatif. Mais elle a admis aussi par transposition des solutions applicables à la responsabilité de la Communauté que l'existence d'une marge d'appréciation laissée aux États dans l'application de la norme européenne pouvait aussi justifier des limitations de la responsabilité des États.

Lorsque ces marges existent la responsabilité de l'État est subordonnée à l'existence de trois conditions :

- la règle de droit violée doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers ;
- la violation doit être suffisamment caractérisée (méconnaissance manifeste et grave par un État des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation appréciée en fonction de divers éléments tels que le degré de clarté et de précision de la règle violée, l'étendue de la marge d'appréciation, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, les attitudes d'une institution communautaire ayant pu contribuer à la violation) la violation est considérée comme manifestement caractérisée lorsqu'elle a perduré malgré une jurisprudence communautaire soulignant le caractère infractionnel du comportement ;
- un lien de causalité doit exister entre la violation de l'obligation incombant à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

Dans un arrêt Köbler (CJCE, 30 septembre 2003, aff. C-224/01), la CJCE a reconnu que la responsabilité d'un État membre est également engagée lorsque des décisions juridictionnelles de juridictions suprêmes méconnaissent le droit de l'Union européenne.

La mise en jeu de la responsabilité de l'État existe là encore en dehors de toute possibilité d'invocation de l'acte, mais sur la base de la primauté.

Comme l'a rappelé la Cour dans l'arrêt médiation sociale : Tout particulier lésé par la non-conformité du droit national au droit de l'Union pourrait se prévaloir de la jurisprudence issue de l'arrêt Francovich pour obtenir, le cas échéant, réparation du dommage subi (CJUE 15 janvier 2014 C-176/12).

#### ◆ **L'obligation d'interprétation conforme**

Si l'effet direct demeure une condition suffisante pour se prévaloir du droit de l'Union européenne auprès des autorités et des juridictions nationales, il existe donc d'autres formes d'invocabilité, qui permettent aux justiciables de faire valoir leurs droits, au nom de la primauté de ce droit.

De même, en vertu du principe de coopération loyale, (Le principe de « coopération loyale » est énoncé à l'article 4 du Traité sur l'Union européenne (TUE) dans le cadre des relations entre l'Union européenne (UE) et les États membres. Ce principe oblige les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre leurs obligations résultant du traité et ne rien faire qui puisse nuire au bon fonctionnement de l'Union européenne), les États membres doivent prendre toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de leurs obligations au titre du droit de l'Union. Ainsi que la Cour l'a précisé, l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir en vertu des traités de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation, s'imposent à toutes les autorités des États membres (CJCE 10 avril 1984, Sabine von Colson et Elisabeth Kamann contre Land Nordrhein-Westfalen., aff. 14/83). Elle est tout d'abord applicable lorsqu'une directive est transposée dans l'ordre juridique national, dans ce cas le juge national a l'obligation d'interpréter la loi nationale à la lumière de l'objet et du but de la directive.

Mais elle peut être aussi utile pour le particulier qui peut invoquer un acte, même si l'on se trouve dans une hypothèse où celui-ci n'est pas invocable directement. Cette technique procédurale de l'« interprétation conforme », découle alors de la primauté du droit et de son caractère obligatoire. Elle consiste pour un particulier à invoquer un acte devant le juge national, de solliciter devant lui la « prise en considération » d'une norme européenne y compris dans des hypothèses où la norme est dépourvue d'effet direct (CJCE, Maria Pupino, 16 juin 2005, aff. C-105/03,).

Mis en œuvre dans le cadre du traité d'Amsterdam les décisions et les décisions cadre étaient des actes applicables au titre du pilier Coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le TUE précisait qu'ils ne pouvaient "entraîner d'effet direct" (ces actes ont désormais disparus des Traités actuels). La Cour, interrogée sur leur interprétation, avait tenu à renforcer leur impact en soulignant la nécessité d'une interprétation du droit national conforme aux décisions cadres dans la mesure où le Traité donnait à ses actes une valeur obligatoire (CJCE, 16 juin 2005, aff. C-105/03, Maria Pupino : Rec. CJCE 2005, I, p. 5285).

L'obligation d'interprétation conforme s'étend donc à l'ensemble du droit national et n'est pas seulement limitée aux dispositions législatives, réglementaires et administratives qui sont prises pour transposer une directive. L'obligation s'applique indépendamment de la question de savoir si et quand la directive concernée a réellement été transposée.

L'argumentation de la Cour se base pour retenir cette obligation sur l'effet obligatoires de ces actes, sur l'obligation de coopération loyale des États membres et sur le principe de primauté.

Ainsi, selon une jurisprudence désormais bien établie, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État, soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte (voir, CJCE du 19 janvier 1982, Becker (8/81, point 25), et CJUE du 24 janvier 2012, Dominguez (C-282/10).

En ce qui concerne les directives, cette technique est applicable dès lors que le délai de transposition n'a pas expiré ou qu'il a expiré mais que l'on se trouve dans un hypothèse de litige horizontal (rendant l'invocation de la directive contre d'un particulier contre un autre particulier impossible :

En effet dans ces cas précis, elles ne peuvent pas être invoquées contre une disposition de droit national.

La jurisprudence de la Cour sur ce point est constante : une directive ne peut pas par elle-même créer d'obligations pour un particulier. Par conséquent, ces dispositions ne peuvent être invoquées en tant que telle à l'encontre d'une personne (arrêts Marshall du 26 février 1986, 152/84, point 48, et Kolpinghuis Nijmegen du 8 octobre 1987, 80/86, point 9).

Ainsi, le fait que les juridictions nationales soient liées par l'objectif d'une directive ne signifie pas qu'elles soient tenues d'écarter les règles nationales préexistantes contraires à cette directive avant l'expiration du délai de transposition de celle-ci (arrêt du 5 février 2004, Rieser Internationale Transporte C-157/02, pts 67 et 69).

En revanche, cette disposition de droit national peut être (et doit être) interprétée conformément à la directive. En effet, si un juge interprète son droit national de manière conforme à une directive, les dispositions nationales ne sont justement pas écartées, mais au contraire appliquées. Ce faisant, pour la Cour, le juge national remplit sa fonction première tout en apportant sa contribution à l'exécution des obligations de droit européen incombant à l'État membre concerné.

C'est ce qu'explique la Cour notamment dans les arrêts Marleasing et Paola Faccini Dori contre Recreb Srl. (arrêts du 13 novembre 1990, Marleasing (C-106/89, point 8), et du 14 juillet 1994, Faccini Dori, C-91/92, point 26) : *l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles. Il s'ensuit qu' en appliquant le droit national, qu'il s'agisse de dispositions antérieures ou postérieures à la directive, la juridiction nationale appelée à l' interpréter est tenue de le faire dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive, pour atteindre le résultat visé par celle-ci.*

Il s'agissait d'affaires dans lesquelles la directive concernée n'avait pas été transposée dans le délai imparti (point 4 de l'arrêt Marleasing et point 8 de l'arrêt Faccini Dori) mais elle n'était pas invocable directement car on se trouvait dans le cadre d'un litige horizontal. La Cour confirmera cette jurisprudence dans l'arrêt du 13 juillet 2000, Centrosteeel (C-456/98, Rec. p. I-6007, points 16 et 17) ainsi que le principe de la responsabilité de l'État pour le cas où l'interprétation conforme du juge national ne parviendrait pas à garantir les droits du particulier.

La jurisprudence consacre donc le principe selon lequel la possibilité d'« invoquer la disposition inconditionnelle et suffisamment précise d'une directive non transposée devant une juridiction nationale n'existe qu'en faveur des particuliers et à l'égard de "tout État membre destinataire" » (Arrêt du 26 septembre 1996. - Procédure pénale contre Luciano Arcaro, C-168/95).

La Cour a précisé que cette jurisprudence vise à éviter qu'un État ne puisse tirer avantage de sa méconnaissance du droit de l'Union et qu'un particulier ne puisse voir ces droits affectés du fait de cette méconnaissance (arrêt du 7 mars 1996, El Corte Inglés, C-192/94). La Cour dans sa jurisprudence a indiqué aussi que les dispositions d'une directive pouvaient être invoquées à l'encontre d'un État, quelle que soit la qualité en laquelle agit ce dernier, employeur ou autorité publique. Dans l'un et l'autre cas, il convient, en effet, d'éviter que l'État puisse tirer avantage de sa méconnaissance du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 26 février 1986, Marshall, 152/84; du 12 juillet 1990, Foster e.a., C-188/89 CJCE du 5 février 2004, Rieser Internationale Transporte, C-157/02 et Farrell du 19 avril 2007, C-356/05).

Ainsi, selon une jurisprudence constante, figure au nombre des entités qui peuvent se voir opposer les dispositions d'une directive susceptibles d'avoir des effets directs un organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers (CJCE du 14 septembre 2000, Collino et Chiappero, C-343/98, arrêt du 12 décembre 2013 (Portgas c/ ministerio da Agricultura, do mar, do Ambiente et do Ordenamento do Território aff. C-425/12).

Bien évidemment, cela n'affecte pas l'obligation de l'autorité normative nationale de réaliser l'objectif de la directive en créant au besoin de nouvelles dispositions dans les délais (voir arrêt Adeneler ea.; du 4 juillet 2006, aff. C-212/04).

En toute hypothèse, y compris celle où le délai de la directive n'a pas expiré, et dans la mesure où le droit national autorise une interprétation conforme à la directive (par exemple parce que les dispositions concernées comprennent des clauses générales ou des notions juridiques indéterminées), le juge national est tenu d'exploiter

dans toute la mesure du possible la marge de manœuvre qui lui est laissée. Sa marge d'appréciation doit être favorable au droit de l'Union (Arrêts du 10 avril 1984, Von Colson et Kamann (14/83, point 26), et du 5 octobre 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01 à C-403/01, points 113 et 114) : en appliquant le droit national, la juridiction nationale appelée à l'interpréter est tenue de le faire dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive pour atteindre le résultat visé par celle-ci et se conformer ainsi aux obligations du traité concernant la nature obligatoire des directives (CJCE 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89, Rec. p. I-4135, point 8, et du 16 décembre 1993, Wagner Miret, C-334/92, Rec. p. I-6911, point 20).

Dans sa jurisprudence, la Cour a également précisé quelles étaient les obligations des juridictions nationales : Tout d'abord, faire en sorte de prendre en considération l'ensemble du droit interne et en faisant application des méthodes d'interprétation reconnues par les ordres juridiques nationaux, afin de garantir la pleine effectivité du droit de l'Union et d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par celui-ci.

D'autre part, la jurisprudence de la Cour a rappelée que dans ce cadre, le constat d'une violation du traité devait permettre par exemple aux juridictions nationales d'ordonner des mesures provisoires (Dominguez, CJUE (Grande chambre) du 24 janvier 2012, C-282/10, voir également 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen GmbH contre Land Nordrhein-Westfalen, aff. C-505/14).

## **Section 2 : Les sources du droit de l'Union**

Les sources du droit communautaire sont double : le droit originaire et le droit dérivé. Les dispositions du traité ont un effet variable sur les ordres juridiques nationaux, tout comme les dispositions de droit dérivé. Celles-ci sont décrites aux articles 288 et 289 TFUE. Le respect d'un certain nombre de conditions de formes est nécessaire à la régularité des actes de droit dérivés (respect des procédures, motivation, publicité). Le choix de la base juridique et le respect de la compétence d'attribution gouverne l'ensemble du processus décisionnel.

Depuis le Traité de Maastricht on distingue également le droit issu du traité sur l'Union européenne (article V et VI TUE). Dans la mesure où il existe deux types de normes juridiques au sein de la Communauté et de l'Union, il conviendra donc d'étudier à part ces deux sortes de droit dérivé. Il existe également des sources non écrites de droit communautaire (essentiellement les PGD communautaire et la jurisprudence)

### **§ 1 : Les Traités**

**Le 18 avril 1951, Les Six signent à Paris le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).** Elle entrera en vigueur le 23 juillet 1952, pour une période de cinquante ans. **Le 25 mars 1957 Signature à Rome des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et CEEA (l'Euratom).** Elles entrèrent en vigueur le 1er janvier 1958.

#### **Les principaux traités de modifications et de création :**

Le Traité de Bruxelles, (dit traité de fusion des exécutifs) du 8 AVRIL 1965 (entré en vigueur en 1967). Le 22 avril 1970 : Signature, à Luxembourg, du traité permettant le financement progressif des Communautés par des ressources propres et sur l'extension des pouvoirs de contrôle du Parlement européen.

Le 22 juillet 1975, Signature du traité renforçant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et créant la Cour des comptes européenne. Il entre en vigueur le 1er juin 1977.

**L'Acte unique européen** prévoit la création du marché unique avant 1993. **Le 17 et 28 février 1986 :** Signature à Luxembourg et à La Haye de l'Acte unique européen (entré en vigueur le 1 juillet 1987) 9 et 10 décembre 1991 : Le Conseil européen à Maastricht adopte **un Traité sur l'Union européenne** créant l'Union européenne. Ce Traité modifie aussi les Traités existant notamment par la création d'une Union économique et monétaire (dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne. Le Traité sur l'Union européenne prévoit quant à lui une politique étrangère et de sécurité commune et une coopération plus étroite dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. La coopération intergouvernementale dans ces domaines s'ajoute donc au système communautaire existant crée l'Union européenne (UE). La CEE est rebaptisée "Communauté européenne" (CE). **Le 7 février 1992 (entré en vigueur le 1 novembre 1993) Le Traité d'Amsterdam,** signé le 2 octobre 1997, est entré en vigueur le 1er mai 1999. Il porte modification et renumérotation des articles des traités UE et CE.

Des versions consolidées des traités UE et CE lui sont annexées. Le traité d'Amsterdam a modifié les articles du traité sur l'Union européenne identifiés par les lettres A à S en leur appliquant une numérotation.

**Le Traité de Nice** signé le 26 février 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Il avait principalement pour objet de réformer les institutions pour que l'Union puisse fonctionner efficacement après son élargissement à 25 États membres.

**Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe**, est destiné à remplacer tous les traités existants par un texte unique; il est le résultat des travaux effectués par la Convention sur l'avenir de l'Europe et par la Conférence intergouvernementale (CIG). La Constitution a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004 et signée à Rome le 29 octobre 2004. Elle doit être ratifiée par chaque État membre, conformément à ses dispositions constitutionnelles propres (c'est-à-dire par la voie d'une autorisation parlementaire et/ou par référendum). La Constitution ne prendra effet qu'après sa ratification par les 25 États membres. La ratification engagée dans les différents États membres a connu, on l'a déjà dit des revers sérieux avec les votes négatifs intervenus dans deux des États membres en 2005 : le 29 mai en France et le 2 juin aux Pays – Bas.

Le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 juin 2006 a adopté un calendrier prévoyant, notamment, le dépôt d'un rapport basé sur des consultations approfondies avec les États membres et sur les évolutions futures envisageables, dont la présentation doit intervenir à la fin du mois de juin 2007. Le Traité de Lisbonne sera finalement signé par les chefs d'États et de gouvernements des 27 États membres le 13 décembre 2007. Contrairement au projet établissant une Constitution pour l'Europe, il ne substitue pas un traité unique aux autres, même si c'est en terme de succession que l'on envisage désormais les relations entre l'ancien traité instituant la Communauté européenne qui change de nom et devient "Traité sur le fonctionnement de l'UE" (TFUE), alors que l'actuel Traité sur l'Union européenne (TUE) garde la même appellation.

**Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.**

Le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent depuis le traité de Lisbonne le fondement de l'Union européenne.

- L'article 1er, alinéa 2, TUE dispose, en effet, que :

Le présent traité et le traité sur l'Union européenne constituent les traités sur lesquels est fondée l'Union. Ces deux traités, qui ont la même valeur juridique, sont désignés par les mots "les traités".

À ces deux textes s'ajoutent d'autres textes qui font également partie du droit primaire de l'Union européenne : les protocoles qui leur sont annexés ; les traités et actes d'adhésion.

L'article 6, paragraphe 1, alinéa 1, TUE a reconnu à la Charte des droits fondamentaux la même valeur juridique que les traités (Voir CJCE, 9 nov. 2010, aff. C-92/09 et C-93/09, Volker und Markus Schecke et Eifert, point 45).

On peut s'interroger sur l'homogénéité de la valeur juridique du droit primaire. Bien que les deux traités de base aient, selon l'article 1er, alinéa 2, TUE, la même valeur juridique, il faut constater que le TFUE est globalement un traité d'application du premier malgré la présence des dispositions sur la PESC dans le TUE.

Il faut également souligner l'existence d'une certaine hiérarchie entre les dispositions des traités en fonction du contenu de celles-ci (rôle des articles liminaires, par exemple, ou caractère fondamental de certains articles).

Dans son avis relatif à l'EEE (CJCE, avis 1/91, 14 déc. 1991 : Rec. CJCE 1991, I, p. 6084), la Cour de justice, après avoir fait référence aux intentions manifestées par la Commission de susciter une modification de l'article 238 CE (actuel art. 352 TFUE), en cas d'un avis négatif sur l'accord avait indiqué qu'une telle modification "*ne saurait remédier à l'incompatibilité du système juridictionnel de l'accord avec le droit communautaire*".

On pouvait toutefois en déduire une hiérarchie établie par la Cour entre les dispositions des traités constitutifs, dont certaines n'auraient pas été révisables, tout au moins par une révision partielle (point 72).

L'avis 2/94 sur l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne des droits de l'homme était moins explicite dans la mesure où la Cour a seulement statué sur la compétence de la Communauté pour adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme sans examiner la compatibilité d'une adhésion (CJCE, avis 2/94, 28 mars 1996, Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : Rec. CJCE 1996, I, p. 1759). L'avis 2/13 du 18 décembre 2014 sur l'adhésion à la CEDH le sera d'avantage (voir supra).

De même, la référence hiérarchique anime aussi l'arrêt de la Cour de justice du 3 septembre 2008 (CJCE, 3 sept. 2008, aff. jtes C-402/05 P et C-415/05 P, Kadi et Al Barakaat International Foundation c/ Cons. et Comm. : Rec.

CJCE 2008, I, p. 6351). La Cour a considéré qu' « Il découle de l'ensemble de ces éléments que les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux, ce respect constituant une condition de leur légalité qu'il incombe à la Cour de contrôler dans le cadre du système complet de voies de recours qu'établit ce traité » (point 285) et ajouté que "L'article 307 CE (actuel art. 351 TFUE) ne pourrait en effet en aucun cas permettre la remise en cause des principes qui relèvent des fondements mêmes de l'ordre juridique communautaire, parmi lesquels celui de la protection des droits fondamentaux, qui inclut le contrôle par le juge communautaire de la légalité des actes communautaires quant à leur conformité avec ces droits fondamentaux"(point 304).

Cette solution devrait naturellement s'appliquer à la Charte des droits fondamentaux partie intégrante du droit primaire de l'Union européenne.

La coexistence de la Charte avec d'autres dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux : articles généraux (en particulier, art. 6, § 3, TUE) ou spécifiques (égalité et non discrimination, citoyenneté, notamment) peut soulever des questions d'interprétation liées aux problèmes de dédoublement des dispositions relatives aux droits fondamentaux qui n'ont pas été entièrement maîtrisés malgré les dispositions horizontales de la Charte (en particulier Charte, art. 52).

Les traités s'imposent à l'ensemble des sujets de droit et ne sauraient faire l'objet d'aucun contrôle contentieux ni d'aucune dérogation non autorisée par eux. La Cour a justement souligné que "les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité (CEE) et qu'elles ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes" (CJCE, 23 févr. 1988, aff. 68/86, Royaume-Uni c/ Cons.).

## § 2 : Le droit dérivé de l'Union européenne

Le processus décisionnel s'effectue principalement à travers les actes prévus dans la nomenclature de l'article 288 TFUE.

### On distingue classiquement :

La terminologie des traités de Rome (art. 249 TCE : règlements ; directives ; décisions ; avis et recommandations) a été reprise par le traité de Lisbonne avec l'objectif de réduire les catégories d'actes et de tirer les conséquences de la disparition des piliers **art. 288 TFUE**.

On peut malgré tout s'interroger sur la réalité de cette unification. L'examen du droit dérivé ne peut de toute façon se limiter aux actes prévus de manière expresse mais doit également s'étendre aux actes non prévus ou atypiques.

### Les actes de la nomenclature

On y distingue **les actes obligatoires (Le Règlement** : acte de portée générale, obligatoire dans tous ces éléments, et directement applicable dans l'ensemble des États membres. **La directive** : acte obligatoire pour les États auxquels elle s'adresse. Les États disposent d'un délai (fixé par la directive) de transposition dans leurs législations. Au-delà de ce délai, l'État qui n'a pas transposé la directive se trouve en situation **de manquement au regard du traité** (article 258 et s. du TFUE). **La décision** : La décision n'a pas le même caractère normatif que le règlement ou la directive, elle apparaît comme un acte obligatoire dans tous ces éléments, mais ayant un caractère individuel, au contraire du règlement. Les destinataires d'une décision peuvent être un État ou un groupe d'États, une entreprise ou un groupe d'entreprise ou même une personne privée. ).

Enfin l'article 288 décrit également **les actes non obligatoires: Les recommandations et les avis.**

### Les actes dits «hors nomenclatures»

Il existe également des actes dits " hors nomenclature " qui ont une nature juridique variable :

- Les actes internes (notamment les déclarations et les accords inter institutionnels)
- Les Communications de la Commission
- Les accords internationaux : Les accords conclus par l'Union (leurs subordinations au droit originaire).



Certains actes ont disparus avec le Traité de Lisbonne, il s'agit notamment des actes adoptés dans le Traité sur l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Dans le cadre du troisième Pilier, en dehors des actions communes et des positions communes, le Conseil de l'Union européenne pouvait élaborer des décisions et des décisions cadres. **Les décisions cadre** avaient l'apparence de directives (désormais ces actes sont devenus des directives) car elles fixaient aux États des buts à atteindre pour harmoniser la législation des États membres en matière pénale. Elles étaient cependant contrairement à ces dernières insusceptibles d'effet direct. **Les décisions** étaient également obligatoires pour les États, mais ne concernent pas les rapprochements de législation et sont aussi insusceptibles d'effet direct.

### **Les actes du titre V TUE**

Dans la première version du TUE, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les actes pouvant être adoptés dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité communes étaient les positions communes (les EM au sein du Conseil européen adoptent par consensus une position de principe sur une question relative à la PESC) et des actions communes (les EM décident par consensus d'agir). Ces actes existent toujours, mais on les nomme désormais les approches communes et les décisions du Conseil européen ou du Conseil.

Le Traité d'Amsterdam a ajouté à ces deux modalités les stratégies communes, qui sont élaborées par le Conseil européen, puis transmises au Conseil de l'Union européenne pour les modalités d'exécution. Le Conseil européen définit par consensus des stratégies communes dans les domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Une stratégie commune précise ses objectifs, sa durée et les moyens fournis par l'Union et les États membres (exemple Stratégie commune de l'Union européenne pour la Méditerranée, ou partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Russie).

### **Les actes pouvant être adoptés sur la base de l'article 352 du (TFUE)**

Cet article prévoit que l'Union peut adopter les textes nécessaires afin d'atteindre les objectifs assignés par les traités lorsque ceux-ci n'ont pas prévu les pouvoirs d'action nécessaires pour atteindre ces objectifs.

L'article 352 du TFUE ne peut servir de base juridique que si les conditions suivantes sont remplies:

Il faut que l'action envisagée est «nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques définies par les traités (à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune), l'un des objets de l'Union»; qu'aucune disposition du traité ne prévoit d'action pour la réalisation de cet «objet»; que l'action envisagée ne doit pas conduire à étendre les compétences de l'Union européenne au-delà de ce qui est prévu par les traités, enfin que soit respecté le principe de subsidiarité.

La volonté d'encadrer l'usage de cet article est toujours d'actualité même après le Traité de Lisbonne, elle est soulignée par la déclaration n° 41 de la CIG (Déclaration ad article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), selon laquelle, "la référence aux objectifs de l'Union figurant à l'article 352, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne vise les objectifs fixés à l'article 3, paragraphes 2 et 3, du traité sur l'Union européenne ainsi que les objectifs énoncés à l'article 3, paragraphe 5, dudit traité, relatif à l'action extérieure, en vertu de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par conséquent, il est exclu qu'une action fondée sur l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne poursuive uniquement les objectifs fixés à l'article 3, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Dans ce cadre, la Conférence note que, conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, des actes législatifs ne peuvent être adoptés dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune".

## **1) Les caractéristiques des actes**

Les actes adoptés présentent des caractéristiques communes comportant toutefois des variantes en fonction des actes considérés.

L'existence d'une Union de droit (et avant le Traité de Lisbonne d'une Communauté de droit) impliquait que la Cour puisse contrôler la conformité des actes au regard des Traités : « la Communauté est une Communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité » (CJCE, Les Verts c/ Parlement, 23 avr. 1986, aff. 294/83,) ou encore, « la communauté est une Communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de leurs actes à la charte constitutionnelle qu'est le traité CE et que ce dernier a établi un

système complet de voies de recours et de procédures destinées à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions » (CJCE Commission/BEI, 10 juill. 2003, aff. C-15/00), notamment l'article 263 TFUE .

Selon une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, notamment, arrêt du 23 octobre 2007, Commission/Conseil, C-440/05).

De même, la violation de ce qui constitue les formes substantielles, constitue un moyen, dit « d'ordre public », qui doit être relevé d'office par le juge de l'Union (voir, en ce sens, CJCE Commission/Sytraval et Brink's France du 2 avril 1998, aff. C-367/95 point 67, et du 30 mars 2000, VBA/Florimex e.a., C-265/97 point 114 ).

Il en va de même pour l'incompétence, (CJCE 10 mai 1960, Allemagne/Haute Autorité, 19/58, , Rec. p. 469, 488, et Salzgitter/Commission du 13 juillet 2000, , C-210/98 point 56).

### **Base juridique**

L'Union implique, à des degrés variables, selon les secteurs de la construction européenne, des transferts ou des créations de compétences et de pouvoirs par les États au profit des institutions. Les compétences attribuées à l'Union (et jadis aux Communautés européennes) sont en principe intangibles. La Cour a mis en lumière dans l'affaire Costa ce caractère intangible des compétences communautaires (CJCE, 15 juillet 1964, Costa/ENEL, aff. 6/64).

Les actes des institutions doivent donc impérativement avoir une base juridique.

La base juridique constitue le fondement des compétences et des pouvoirs des institutions qui ne peuvent agir que dans le cadre des dispositions prévues par les traités et ne peuvent, par conséquent, pas agir en l'absence de base juridique. Le type de texte à adopter dépend des indications données par les dispositions relatives aux différents secteurs de la construction européenne.

La Cour a rappelé que l'indication de la base juridique d'un acte s'imposait au regard du principe des compétences d'attribution consacré par l'article 5, § 1, TUE), selon lequel la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le traité tant pour l'action interne que pour l'action internationale de la Communauté.

La Cour a également reconnu l'alignement des compétences internes contenue dans les traités sur les compétences externes (Arrêt de la Cour Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. Accord européen sur les transports routiers (AETR) du 31 mars 1971, aff. 22-70) (Voir dans le Cours p. 52)

### **Le système d'attribution des compétences**

L'article premier du TUE précise aujourd'hui que les États ont institué une Union européenne « à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs », et que « l'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (désignés ci-après par les termes "les traités"). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à l'Union européenne. ».

La description des politiques communes classiques (agriculture, transport, marché intérieur, etc.) n'est pas modifiée et se contente de reproduire les articles existants mais regroupés et classés avec cohérence au regard de la nouvelle typologie des compétences décrite par le Traité de Lisbonne qui classe avec plus de précision les domaines de compétence exclusive et partagée entre États membres et Union (Titre 1, article 1 à 6 du TFUE).

Article 3 TFUE

1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants:

- a) l'union douanière;
- b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur;
- c) la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro;
- d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche;
- e) la politique commerciale commune.

2. L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

Pour la validité des actes, le choix de la base juridique appropriée revêt une importance de nature constitutionnelle. L'indication de la base juridique fixe la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres (CJCE, Comm. c/ Cons., 1er oct. 2009, aff. 370/07, également CJCE, avis 1/08, 30 nov. 2009, Accord général sur le commerce des services (GATS) ).

L'article 352 TFUE permet aussi, on l'a vu, d'octroyer à l'Union, si besoin, des compétences qui n'avaient pas été prévues par le Traité, en vue de réaliser l'un des objectifs contenus dans ce dernier.

#### **Article 352 TFUE**

*1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen.*

*2. La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.*

*Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation.*

*Le présent article ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et tout acte adopté conformément au présent article respecte les limites fixées par l'article 40, second alinéa, du traité sur l'Union européenne.*

#### **Motivation**

L'article 296, alinéa 2, TFUE prévoit que « Les actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités ».

Selon une formulation classique de la Cour, « Le respect de l'obligation de motivation fait partie des formes substantielles dont la violation entraîne l'illégalité de l'acte. La motivation, d'une part, permet aux intéressés de comprendre la portée de la décision prise à leur égard et d'assurer la défense de leurs intérêts et, d'autre part, met le juge en mesure d'exercer le contrôle de légalité dans le cadre de l'article 173 en faveur des justiciables auxquels ce recours est ouvert » CJCE, Mandelli c/ Comm., 8 févr. 1969, aff. 3/67).

La motivation doit faire ressortir la base juridique de l'acte adopté. L'absence de référence explicite à une disposition précise peut cependant ne pas constituer un vice substantiel de l'acte lorsque la base peut être déterminée à l'aide d'autres éléments (CJCE, Comm. c/ Cons., 26 mars 1987, aff. 45/86.).

Le niveau de motivation dépend des actes, de leur contexte et de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. La motivation doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution auteur de l'acte incriminé, sans qu'il soit exigé qu'elle spécifie la totalité des différents éléments de fait ou de droit pertinents (par exemple, CJCE, Amylum c/ Cons., 30 sept. 1982, aff. 108/81).

La Cour prend en considération pour apprécier la motivation d'un règlement : sa place dans l'ensemble de la réglementation dont il fait partie intégrante (CJCE, 4 févr. 1997, Belgique et Allemagne c/ Comm., aff. C-9/95, C-23/95 et C-156/95); le fait que l'objectif visé par son auteur soit suffisamment exprimé (CJCE, Mila, 13 juill. 1978, aff. 8/78).

La motivation de l'ensemble du texte, impliquant l'absence de nécessité d'une motivation spécifique de tous les détails (CJCE, Italie c/ Cons., 12 juill. 1979, aff. 166/78).

Des exigences comparables à celles prévalant pour les actes généraux s'appliquent aux actes individuels (par exemple : CJCE, Gemeente Amsterdam et VIA c/ Comm., 7 févr. 1990, aff. C-213/87). Elles peuvent cependant être atténuées. La jurisprudence admet ainsi que la Commission dans une décision concurrence expose les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision (TPICE, Tremblay et a. c/ Comm., 27 nov. 1997, aff. T-224/95). Il en va de même pour une décision adressée à un État non motivée de façon détaillée, mais à l'élaboration de laquelle le gouvernement intéressé a été étroitement associé (CJCE, Allemagne c/ Comm. 14 janv. 1981, aff. 819/79). La motivation d'une décision, bien que sommaire, sera considérée comme suffisante si elle constitue un cas d'application d'une décision précédente qui l'éclaire, l'État concerné étant en mesure de disposer de toutes les informations nécessaires pour en apprécier le bien fondé /IT/(CJCE, France c/ Comm. 13 juill. 1988, aff. 102/87).

La jurisprudence s'est montrée progressivement plus exigeante en ce qui concerne le rejet des plaintes relatives aux aides étatiques (CJCE, Comm. c/ Sytraval et Brink's France 2 avr. 1998, aff. C-367/95).

- Pour les actes adressés à des destinataires particuliers (actes individuels), la motivation doit être en principe communiquée à l'intéressé en même temps que la décision faisant grief.

L'absence de motivation ne peut donc pas être régularisée par le fait que l'intéressé apprend les motifs de la décision au cours de la procédure devant la Cour (CJCE, Michel c/ Parlement, 26 nov. 1981, aff. 195/80.).

La Cour a rattaché de plus en plus nettement l'exigence de motivation ab initio au principe du droit au juge consacré comme un droit fondamental dans l'ordre juridique communautaire. Certains textes autorisent toutefois les institutions à motiver leurs décisions a posteriori (TPICE, Koyo Seiko c/ Cons, 14 juill. 1995, aff. T-166/94).

- Enfin, l'article 5 TUE et le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité impose aussi de justifier les actes législatifs au regard du respect de ces principes (art. 5).

#### **Le système d'exécution des compétences :**

L'article 5 TUE dispose que : « 1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En 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.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Un acte peut donc, lorsqu'il relève d'une compétence partagée, être annulé par la Cour de justice, ou être déclarée invalide à la suite d'une question préjudicielle en appréciation de validité posée par un juge national s'il n'est pas justifié au nom de la subsidiarité. L'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité de Lisbonne octroie désormais la possibilité au Comité des Régions d'invoquer la violation du principe de subsidiarité par un acte législatif devant la Cour de Justice, et ce dans la limite des actes sur lesquels sa consultation est obligatoire. De même, dès l'entrée en vigueur du nouveau traité, les parlements des 28 États membres pourront eux aussi réagir à une proposition de la Commission dans un délai de huit semaines (et non les six semaines prévues par le projet de Constitution). Au-delà du contrôle renforcé appliqué au principe de subsidiarité, le traité de Lisbonne donne davantage de place aux collectivités locales. Le texte reconnaît en effet que ce principe, traditionnellement appliqué aux relations entre la Communauté et les États membres, s'effectuera aussi au profit des collectivités.

#### **Publication et notification**

La publication et la notification des actes sont prévues par l'article 297 TFUE.

La Cour a également jugé que "La législation communautaire doit être claire et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés, cet impératif de sécurité juridique requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire qui doit être expressément indiquée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu" (CJCE, France c/ Comm., 16 juin 1993, aff. C-325/91.).

Les actes législatifs sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne série L.

Sont également publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne les règlements, les directives adressées à tous les États membres, ainsi que les décisions, lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire.

Les autres textes sont notifiés à leurs destinataires. Des publications peuvent cependant intervenir alors même qu'elles ne sont pas obligatoires.

#### **Effets des actes dans le temps**

Les effets des actes dans le temps varient avec la nature des actes :

Les actes normatifs produisent leurs effets sur les situations existantes et modifient donc les réglementations en vigueur au moment où ils produisent leurs effets (CJCE, Boursin c/ H. A. CECA 17 déc. 1964, aff. 102/63 ; CJCE, Herpels c/ Comm., 9 mars 1978, aff. 54/77).

Le respect des droits définitivement acquis sous l'emprise d'une réglementation antérieure et de la protection de la confiance légitime dans la réglementation existante s'impose toutefois (CJCE, 14 mars 1973, Westzucker, aff.

57/72). En effet, les règles de fond sont habituellement interprétées comme ne visant des situations antérieures à leur entrée en vigueur que si des indications suffisamment claires amènent à conclure que tel était bien l'effet recherché.

L'absence d'application rétroactive des textes peut s'effacer à titre exceptionnel "lorsque le but à atteindre l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée" (CJCE, Racke, 25 janv. 1979, aff. 98/78). Les décisions ayant un effet rétroactif doivent comporter dans leurs motifs les indications justifiant l'effet rétroactif recherché (CJCE, Ilford c/ Comm, ord., 1er févr. 1984, aff. 1/84). L'interdiction de droits antidumping rétroactifs connaît des exceptions, en particulier lorsque la rétroactivité du règlement instituant un droit antidumping définitif couvre la période d'application du droit antidumping provisoire instauré par un règlement antérieur (CJCE, Continentale Produkten Gesellschaft, 12 mai 1989, aff. 246/87).

En cas d'annulation d'une directive pour vice de forme, le délai de mise en œuvre fixé par la nouvelle directive peut avoir un effet rétroactif pour éviter un vide juridique au regard de l'existence d'un fondement de droit communautaire pour les dispositions nationales prises par les États pour se conformer à la directive annulée ; la Cour a jugé dans ce cas que les opérateurs économiques n'avaient pu être atteints dans leur confiance légitime en raison de la succession rapide des deux directives et du motif d'annulation de la première, la Cour réservant cependant le jeu de l'interdiction de la rétroactivité en matière pénale (CJCE, 13 nov. 1990, aff. C-331/88, Fedesa).

### **Présomption de validité et retrait des actes**

Les actes bénéficient d'une présomption de validité jusqu'à leur annulation par la juridiction ou leur retrait régulier par leurs auteurs.

Les actes sont pleinement efficaces tant que leur illégalité n'a pas été établie (CJCE, Comm. c/ Grèce, 30 juin 1988, aff. 226/87). Ainsi, tous les sujets de droit ont l'obligation de reconnaître la pleine efficacité des actes des institutions tant que leur non-validité n'a pas été établie par la Cour et d'en respecter la force exécutoire tant que la Cour n'a pas décidé de surseoir à leur exécution (CJCE, Hoechst c/ Comm, 21 sept. 1989, aff. 46/87 et 227/88).

Le retrait d'un acte d'une institution ne peut résulter que d'un acte de la même institution rapportant expressément la décision antérieure ou en contenant une nouvelle se substituant à la précédente.

Le retrait rétroactif d'une décision illégale est soumis à des conditions très strictes, il doit intervenir dans un délai raisonnable et tenir compte de la confiance légitime du bénéficiaire de l'acte et l'illégalité de l'acte retiré doit être établie par l'auteur du retrait (CJCE, Herpels c/ Comm, 9 mars 1978, aff. 54/77). En revanche, l'abrogation d'une telle décision pour l'avenir est toujours possible.

### **2°) Les actes de la nomenclature**

L'article 288 TFUE reprend les quatre catégories traditionnelles des actes communautaires qui s'appliquent en principe désormais à l'ensemble des traités sous réserve, on l'a vu, des particularités de la PESC : règlements ; directives ; décisions ; avis et recommandations.

Nous avons vu également que les actes juridiques adoptés par les institutions sont, par définition même, soumis au respect du droit primaire de l'Union, qui apparaît comme une Constitution multiple et informelle sur laquelle ils reposent en y trouvant leur base juridique et par rapport à laquelle ils s'organisent sur les plans formels et matériels.

À la nécessité du respect des normes primaires s'ajoute la prise en compte nécessaire d'autres normes qui s'imposent aux institutions, soit écrites, comme les règlements intérieurs ou les accords interinstitutionnels, dont on peut penser qu'ils exercent dans une certaine mesure la fonction que jouent les lois organiques dans certains systèmes constitutionnels nationaux. Les actes de droit dérivé doivent aussi respecter des règles non écrites comme les principes généraux du droit, ainsi que ses prescriptions en terme de procédure.

Le respect des dispositions du droit primaire s'impose, on l'a vu, aux institutions qui élaborent le droit dérivé. La Cour de justice est appelée à veiller au respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités selon la mission générale qui lui est confiée (art. 19, § 1, al. TUE) et dans le cadre des voies de droit prévues par les traités (sa compétence s'étend à tout le Traité sauf pour les actes relevant de la Politique étrangère et la défense commune). Le respect du droit primaire s'impose aussi aux auteurs des décisions sui generis. La hiérarchie est

nécessairement plus floue pour les actes non prévus, mais elle est néanmoins assurée par le contrôle qu'exerce le juge sur les actes au-delà de toute considération formelle.

Diverses voies de droit permettent d'ailleurs de mettre en cause les actes qui méconnaîtraient cette supériorité. Le Tribunal a rappelé qu'« au regard des principes régissant la hiérarchie des normes, l'octroi d'une exemption au moyen d'un acte de droit dérivé ne pourrait, en dehors de toute disposition du traité l'y autorisant, déroger à une disposition du traité» (TPI, Tetra Pak/Commission, 10 juillet 1990, aff. T-51/89, Rec., p. II-309).

Aujourd'hui, c'est à dire depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure d'adoption de l'acte pourra le différencier, selon deux catégories bien distinctes: les actes législatifs adoptés selon la procédure législative ordinaire ou selon des procédures spéciales (art. 289 TFUE) et les actes non législatifs (les actes délégués ou les actes d'exécution). Cette nouvelle classification introduit une hiérarchie des normes entre les actes de droit dérivé puisque les actes d'exécution ou délégués seront pris en application ou conformément aux actes législatifs.

#### Les actes législatifs

- La procédure législative ordinaire correspond à l'adoption conjointe par le Conseil qui vote à la majorité qualifiée et par le Parlement européen, sur proposition de la Commission, d'un règlement, d'une directive ou d'une décision. Suivant les sujets, certains organes consultatifs de l'Union (Conseil économique et social et/ou le Comité des régions) sont associés à la prise de décision.
- Les procédures législatives spéciales concernent toutes les autres procédures d'adoption prévues dans les traités. Ils peuvent prévoir que le Conseil se prononce à l'unanimité et/ou que le rôle du Parlement soit limité à un droit de veto, à une simple consultation ou même que son intervention ne soit pas requise. Ou bien que le Parlement adopte un acte avec la participation du Conseil (art. 289 § 2 TFUE). Adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil des ministres, les actes législatifs reposeront donc sur une double légitimité, populaire et gouvernementale.

#### Les actes d'exécution ou actes délégués

– les actes délégués sont destinés à compléter ou modifier certaines éléments non essentiels d'un acte législatif. Ces actes sont pris par la Commission, sous le contrôle du législateur – Parlement européen et/ou Conseil de l'Union – qui peut révoquer sa délégation à tout moment ; Adoptés conjointement par le Parlement européen et le Conseil des ministres selon la procédure de codécision, rebaptisée « procédure législative ordinaire », les actes législatifs reposeront donc sur une double légitimité, populaire et gouvernementale. La possibilité pour le Parlement et le Conseil de « déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif » (art. 290 TFUE) permettra à ces deux institutions de se concentrer sur les dispositions fondamentales sans avoir à s'occuper des aspects les plus techniques.

– les actes d'exécution qui fixent les modalités de mise en œuvre des actes législatifs.

Cette nouvelle classification des actes permet donc d'établir une hiérarchie des normes plus précise. Le traité de Lisbonne semble établir une échelle de valeur entre les actes législatifs (supérieurs) et les actes inférieurs.

Cette hiérarchie a un impact sur la production des actes de droit dérivé puisque l'article 296 TFUE dispose que « lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné ».

Cette précision est importante car elle implique qu'un acte législatif ne pourra prendre la forme que d'un règlement, d'une directive ou d'une décision, et en aucun cas d'une recommandation ou d'un avis.

Dans sa jurisprudence, la Cour a défini les actes réglementaires, comme des actes normatifs non législatifs (CJUE, gde ch., 5 oct. 2013 Inuit Tapiriit). L'arrêt Téléfonica du 19 décembre 2013 en apportant une précision supplémentaire à la notion d'acte réglementaire ne comportant pas de mesure d'exécution témoigne de la volonté de la Cour d'opérer une interprétation stricte de cette notion puisque pour elle l'absence de mesures d'exécution ne doit être appréciée in abstracto mais uniquement à l'égard de la situation de la personne qui l'invoque. Dans l'arrêt du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission (C-274/12 P), le raisonnement de la Cour se borne à constater les conséquences de l'incompatibilité du régime d'aide (c'est-à-dire de la décision prise par la Commission). Elle précise que si cet acte a pour conséquence une mesure nationale de récupération des aides déjà versées, la société Telefónica SA, qui ne pouvaient pas être concernée par ces actes d'exécution visant d'autre société, et par conséquent elle ne saurait agir en annulation contre cet acte, semblant par là justifier qu'elle ne peut pas agir en annulation de l'acte réglementaire qui l'aurait motivé. Il s'agit d'une conception particulièrement contestable car elle ne s'attache pas à la réalité de la mesure (doit-elle ou non comporter

réellement des mesures d'exécution) mais à la situation du requérant. Cette position a été confirmée par un arrêt du Tribunal du 14 janvier 2016, Doux SA, (aff. T 434/13) qui a examiné si l'acte réglementaire en cause « comportait » des mesures pour sa mise en œuvre. Cela signifie que peuvent seulement constituer des mesures d'exécution « des mesures que les organes ou organismes de l'Union ou les autorités nationales adoptent dans le cours normal des affaires. Si, dans le cours normal des affaires, les organes ou organismes de l'Union et les autorités nationales n'adoptent aucune mesure pour mettre en œuvre l'acte réglementaire et pour concrétiser ses conséquences pour chacun des opérateurs concernés, cet acte réglementaire ne « comporte » pas de mesures d'exécution ».

### **a) Règlements**

Le traité de Lisbonne utilise la définition antérieure du règlement : "Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre" (art. 288, al. 2, TFUE).

Les règlements ne sont pas nécessairement des actes législatifs.

Ce sont des actes législatifs lorsqu'ils ont été adoptés selon la procédure législative ordinaire ou selon une procédure législative spéciale dans les cas prévus par les traités (voir supra).

Les règlements sont par excellence des actes normatifs. L'article 288 TFUE lui-même souligne leur caractère général, que la Cour a eu souvent l'occasion de reconnaître, notamment en statuant sur les conditions de recevabilité des recours introduits par les personnes privées au titre de l'article 263, alinéa 4, TFUE (recours en annulation).

La Cour reprend très souvent la formule selon laquelle "le règlement de caractère essentiellement normatif, est applicable (...) à des catégories de personnes envisagées abstraitement dans leur ensemble" (CJCE, Codorniu, 18 mai 1994, aff. C-309/89, point 18). Les dispositions des règlements s'appliquent à des situations définies de façon objective au regard de la finalité des mesures adoptées.

L'identification d'autres actes normatifs relève aussi de la même analyse. Le Tribunal de première instance a ainsi jugé que la notion d'acte normatif au sens de la jurisprudence peut s'appliquer à tous les actes visés par l'article 288 TFUE et non pas seulement aux règlements (TPICE, Aloyse Schröder et a. c/ Comm.15 avr. 1997, aff. T-390/94, point 54).

Le règlement est ensuite un acte obligatoire en tous ses éléments et se trouve ainsi distingué des directives dont seuls les résultats qu'elles indiquent sont obligatoires ainsi que des actes non obligatoires. Le règlement impose des obligations aux États comme aux particuliers (CJCE, Variola, 10 oct. 1973, aff. 34/73, att. 10 - CJCE, Muñoz et Superior Fruិតicola, 17 sept. 2002, aff. C-253/00, point 27).

Cette force obligatoire s'applique aussi aux institutions, y compris aux auteurs des règlements. Ceci n'implique pas pour autant l'absence de toute marge d'action laissée aux sujets de droit par les dispositions du règlement (CJCE Rheinmuehlen-Dusseldorf, 27 oct. 1971, aff. 6/71).

Le caractère obligatoire du règlement écarte l'effet de prétendues réserves formulées lors de son adoption (CJCE Comm. c/ Italie, 7 févr. 1973, aff. 39/73,).

Étant directement applicables, les règlements pénètrent directement dans les ordres juridiques nationaux et ne doivent donc pas faire l'objet de mesures de réception (CJCE, 7 févr. 1973, aff. 39/72, Comm. c/ Italie) ou de mesures nationales pouvant créer une équivoque sur leur nature (CJCE, Amsterdam Bulb, 2 févr. 1977, aff. 50/76,). Ceci n'exclut pas pour autant l'adoption de mesures d'application prévues par les règlements et dont l'adoption par les États est d'ailleurs obligatoire en vertu de l'obligation générale de coopération loyale pesant sur les États qu'édicte désormais l'article 4 TUE et de l'autorité même du règlement.

Seules les mesures prévues par le règlement pourront être prises par les autorités des États membres (CJCE, Norddeutsches Vieh und Fleischkontor, 11 févr. 1971, aff. 39/70,). L'État doit prendre les mesures qui s'avèrent nécessaires en raison des lacunes du règlement.

Ces mesures doivent d'une manière générale, en raison même des obligations établies par l'article 10 TUE, en faciliter l'application et ne pas entraver leur exécution (CJCE, Scheer, 17 déc. 1970, aff. 30/70,).

**Le règlement jouit d'un effet direct et crée des droits et des obligations dont les juridictions nationales auront à tenir compte.**

Pour la Cour, "en raison de sa nature même et par sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, il produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger"(CJCE, 14 déc. 1971, aff. 43/71, Politi, att. 9 : Rec. CJCE 1971, p. 1039. - CJCE, 13 oct. 2005, aff. C-379/04, Dahms, points 13 s.).

Les règlements sont obligatoirement publiés au Journal officiel dans l'édition Législation soit en tant qu'actes législatifs (art. 297, § 1, TFUE) soit lorsqu'ils ne sont pas des actes législatifs (art. 297, § 2, TFUE). L'absence de publication n'entraîne pas l'illégalité des règlements mais exclut leur caractère obligatoire pour les particuliers auxquels ils ne sont pas opposables (sous réserve des actes pris par les États pour appliquer ces règlements (CJCE, 29 oct. 2009, aff. C-140/08, Rakvere Lihakombinaat, points 31-35 : Rec. CJCE 2009, I, p. 10533). Une autre solution remettrait en cause la sécurité juridique.

Les règlements entrent en vigueur en vertu de l'article 297 TFUE à la date qu'ils fixent, ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication ; la date de publication est présumée être celle figurant sur chaque numéro du Journal officiel; cette présomption peut être écartée par la preuve que cette date n'était pas la date de publication effective (CJCE, 25 janv. 1979, aff. 98/78, Racke, citée supra n° 172). Les règlements peuvent prévoir une application différée de leurs dispositions, postérieure à l'entrée en vigueur proprement dite du règlement. L'application d'un règlement à la date officielle du Journal peut, dans certains cas, aboutir à le faire rétroagir (CJCE, SAFA, 9 janv. 1990, aff. C-337/88.).

L'urgence peut conduire à fixer l'entrée en vigueur à une date antérieure au vingtième jour, elle peut même intervenir dès le jour de la publication si des raisons impérieuses le justifient (par exemple, en matière de droits antidumping, CJCE, ord., R, Enital c/ Cons, 16 janv. 1987, aff. 304/86) ou le jour suivant la publication si les opérateurs ne pouvaient ignorer l'institution imminente d'un droit antidumping définitif (CJCE, Enital c/ Comm. et Cons 11 juill. 1990, aff. C-304/86 et C-185/87).

Les mesures transitoires que la Commission peut être autorisée à prendre s'appliquent en principe à une période postérieure à la prise d'effet des dispositions principales (CJCE Allemagne c/ Comm., 14 janv. 1987, aff. 278/84).

Les règlements intérieurs des institutions ont bien entendu une portée différente de celle des règlements, il convient de ne pas les confondre. Leurs dispositions concernent essentiellement les institutions qui les adoptent. Ils peuvent toutefois dépasser cette limite par le jeu de leur portée interinstitutionnelle et par leurs effets à l'égard des États. Soumis au respect des traités, ils peuvent conduire à l'annulation de textes adoptés en méconnaissance de leurs dispositions. Leur utilisation par les particuliers dans des recours dirigés contre les actes des institutions a fait l'objet de décisions contradictoires. La Cour semble cependant admettre que des dispositions créatrices de droit et facteurs de sécurité juridique puissent être invoquées par des particuliers à l'appui de leurs recours en annulation.

Les règlements financiers (art. 322 TFUE) ainsi que le statut des fonctionnaires (art. 336 TFUE) présentent, bien qu'ils n'en aient pas la dénomination, le caractère de véritables règlements.

## **b) Directives**

Le Traité de Lisbonne a conservé la définition originelle de la directive : "La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens" (art. 288, al. 3, TFUE).

Les directives ont pour destinataires les États.

Elles visent essentiellement l'harmonisation des droits nationaux mais peuvent avoir, dans certains cas, d'autres finalités.

Certaines directives sont des actes législatifs en fonction de leur procédure d'élaboration (procédure législative ordinaire ou procédure législative spéciale) et des références à l'adoption d'un acte législatif par des dispositions spécifiques des traités.

**Parce qu'elle s'adresse aux États, et n'ont donc pas d'applicabilité directe et immédiate dans les ordres juridiques de ces derniers, mais il faut souligner le caractère obligatoire des résultats qu'elles impliquent:**

- Leur caractère obligatoire est en effet limité aux objectifs à atteindre. Seuls les résultats énoncés sont obligatoires, alors qu'elles laissent en principe aux États le choix de la forme et des moyens pour les atteindre en



fixant un délai variable pour les mesures de transposition. La pratique révèle toutefois que les directives ont eu souvent tendance à lier aussi les États dans le choix des formes et des moyens en fonction des résultats imposés.

La Cour a ainsi rappelé l'obligation des États "de choisir les formes et les moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives"(CJCE, Royer, 8 avr. 1976, aff. 48/75, 73). Elle a précisé que "la compétence laissée aux États membres, en ce qui concerne la forme et les moyens des mesures à prendre par les instances nationales, est fonction du résultat que le Conseil ou la Commission entendent voir atteindre" (CJCE, Enka, 23 nov. 1977, aff. 38/77).

La Cour s'est montrée de plus en plus exigeante à l'égard du type de mesures que l'État doit adopter. Des circulaires ou des pratiques administratives seront donc considérées comme insatisfaisantes (V. par exemple, CJCE, Comm. c/ Italie, 15 mars 1983, aff. 145/82, , point 10) car les mesures de transposition doivent être contraignantes (par exemple, CJCE, 25 mai 1982, aff. 96/81, Comm. c/ Pays-Bas, point 12).

Les mesures de transposition doivent être non équivoques pour satisfaire aux principes de sécurité juridique et de protection des particuliers, en permettant aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations d'une manière claire et précise et aux juridictions nationales d'en assurer le respect (dans une jurisprudence constante, CJCE, Comm. c/ Pays-Bas, 17 sept. 1987, aff. 291/84).

Le parallélisme des formes entre les mesures de transposition et les mesures nationales prises dans le secteur considéré s'impose. La transposition doit être effectuée par des dispositions internes à caractère contraignant ayant la même portée juridique que celles qui doivent être modifiées (CJCE, Comm. c/ France, 13 juill. 2000, aff. C-160/99, , point 23).

### **Les obligations de transposition pesant sur l'État à partir de l'expiration du délai de transposition.**

L'État peut adopter les mesures de transposition par anticipation, mais reste en principe libre de revenir sur ces mesures avant la fin du délai de transposition (CJCE, 6 oct. 1970, aff. 9/70, Frantz Grad, att. 13 : Rec. CJCE 1970, p. 825).

La Cour a pourtant jugé que "si les États ne sont pas tenus d'adopter ces mesures (de transposition) avant l'expiration du délai de transposition, il résulte de l'application combinée des articles (...) du traité et de la directive elle-même que, pendant ce délai, ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si tel est le cas des dispositions nationales dont elle est chargée d'examiner la légalité" (CJCE, 18 déc. 1997, aff. C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, point 45 : Rec. CJCE 1997, I, p. 7411).

La pratique des institutions et la jurisprudence expliquent le glissement constaté des directives vers les règlements, fruit de la systématisation du recours à des directives adressées à l'ensemble des États membres et de leur contenu qui ont souligné leur caractère normatif. Cette constatation n'exclut cependant pas des variations dans ce caractère provoquées par une pratique institutionnelle variable, se traduisant par un certain reflux de la tendance des institutions à adopter des directives précises au profit de directives moins détaillées se limitant à fixer les dispositions essentielles et laissant, par conséquent, des marges de manœuvre plus larges aux États.

Le rapprochement partiel des directives et des règlements a sans doute contribué à la reconnaissance par la Cour de l'invocabilité des directives devant les juridictions nationales lorsque le contenu de leurs dispositions s'y prête.

Cet « effet direct » de ces directives présente d'incontestables particularités par rapport à celui des règlements qui explique la tendance à utiliser plutôt le terme plus large *d'invocabilité* recouvrant mieux les différentes hypothèses rencontrées dans la jurisprudence.

Après avoir reconnu la possibilité de l'effet direct des dispositions combinées de directives et de décision (CJCE, Frantz Grad, 6 oct. 1970, aff. 9/70, ), la Cour a reconnu cet effet à de dispositions d'une directive (CJCE, Van Duyn, 4 déc. 1974, aff. 41/74, , att. 15).

L'invocabilité se fondait, selon le juge, lorsqu'il éprouvait la nécessité de la justifier, sur le caractère contraignant des directives et, également, sur une référence à la mise en œuvre conjointe des articles 288 TFUE et 4, paragraphe 3, TUE.

Pour être invocables par les justiciables, les dispositions des directives doivent édicter une obligation claire, inconditionnelle et précise, dont le juge national pourra tirer les conséquences dans les contentieux dont il est saisi (CJUE, 14 janv. 2010, aff. C-471/07 et C-472/07, AGIM et a., ).

L'hypothèse normale est celle où la directive est transposée dans les délais et correctement. Elle exerce dans ce cas ses effets par le jeu des mesures nationales de transposition.

Le problème de l'invocabilité ne surgit que dans la mesure où la transposition n'a pas été faite ou n'a pas été correctement faite par l'État (CJCE, 15 juill. 1982, aff. 270/81, Felicitas, point 26 : Rec. CJCE 1982, p. 2771). Elle sera donc dans ces cas invoquée contre celui-ci.

L'invocabilité peut également jouer "dans tous les cas où la pleine application de celle-ci (la directive) n'est pas effectivement assurée, c'est-à-dire non seulement en cas d'absence de transposition ou de transposition incorrecte de cette directive, mais aussi dans le cas où les mesures nationales qui transposent correctement ladite directive ne sont pas appliquées de manière à atteindre le résultat qu'elle vise" (CJCE, Marks & Spencer, 11 juill. 2002, aff. C-62/00, point 25).

La directive non transposée ne peut évidemment être invoquée par un État contre les particuliers puisqu'il ne saurait invoquer un texte non transposé par lui en violation de ses obligations.

La notion d'État utilisée par la jurisprudence doit être entendue très largement. L'invocabilité joue "quelle que soit la qualité en laquelle agit ce dernier (l'État), employeur ou autorité publique. Dans l'un et l'autre cas, il convient d'éviter que l'État puisse tirer avantage de sa méconnaissance du droit communautaire" (CJCE Marshall, 26 févr. 1986, aff. 152/84, points 49 s.). Peuvent donc être visées toute autorité publique, même autonome, relevant de l'État, qu'elle soit centrale ou locale, notamment celles auxquelles des fonctions ont été déléguées par l'État ou qui exercent une fonction d'autorité au nom de l'État. L'invocabilité joue à l'encontre des autorités décentralisées telles les communes (CJCE, 22 juin 1989, aff. 103/88, Fratelli Costanzo, points 31 s.).

Une directive peut en outre être invoquée "à l'encontre d'un organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers" (CJCE, 12 juill. 1990, aff. C-188/89, Foster et a., point 20 : Rec. CJCE 1990, I, p. 3313).

Les fonctions de l'invocabilité varient selon les cas.

**Elle peut, en premier lieu, servir à contester et exclure les textes nationaux contraires** et jouer "à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore en tant qu'elles sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État" (CJCE, 19 janv. 1982, aff. 8/81, Becker, point 25 : Rec. CJCE 1982, p. 53), y compris les mesures individuelles (CJCE, 28 oct. 1975, aff. 36/75, Rutili, att. 21 : Rec. CJCE 1975, p. 1219).

**L'invocabilité peut aussi, on l'a vu, prendre la forme de l'interprétation conforme du droit national lorsqu'elle est détachée de l'effet direct.**

La Cour ainsi décidé *qu'il appartient à la juridiction nationale de donner à la loi prise pour l'application de la directive, dans toute la mesure où une marge d'appréciation lui est accordée par son droit national, une interprétation et une application conformes aux exigences du droit communautaire* (CJCE, 10 avr. 1984, aff. 14/83, Von Colson et Kamann, points 26 s. : Rec. CJCE 1984, p. 1891) /. Elle est allée au-delà dans une autre affaire où n'était pas en jeu une mesure de transposition et rappelant *"qu'en appliquant le droit national, qu'il s'agisse de dispositions antérieures ou postérieures à la directive, la juridiction nationale appelée à l'interpréter est tenue de le faire dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive pour atteindre le résultat visé par celle-ci et se conformer ainsi à l'article 189 (249), troisième alinéa, du traité"* (CJCE, Marleasing SA, 13 nov. 1990, aff. C-106/89, point 8 : Rec. CJCE 1990, I, p. 4135).

L'obligation pour le juge national de se référer au contenu d'une directive lorsqu'il interprète et applique les règles pertinentes du droit interne trouve toutefois ses limites dans les principes généraux du droit, notamment dans ceux de sécurité juridique ainsi que de non-rétroactivité, et elle ne peut pas servir de fondement à une interprétation contra legem du droit national (CJCE, 15 avr. 2008, aff. C-268/06, Impact, points 98, 100, 104, disp. 4 : Rec. CJCE 2008, I, p. 2483).

**L'interprétation conforme du droit national** par référence aux résultats imposés par une directive ne peut conduire à un accroissement des obligations des particuliers (CJCE, 26 sept. 1996, aff. C-168/95, Arcaro, point 42 : Rec. CJCE 1996, I, p. 4705). Elle ne saurait, notamment, déterminer ou aggraver, en l'absence d'une loi, la responsabilité pénale de ceux qui agissent en violation des dispositions de la directive (CJCE, 12 déc. 1996, aff. C-74/95 et C-129/95, Procédures pénales c/ X., point 25 : Rec. CJCE 1996, I, p. 6609).

La Cour admet, en troisième lieu, une application directe parfois appelée invocabilité de substitution en fonction du contenu des dispositions de la directive. Dans ce cas les dispositions de la directive s'appliquent à la situation

litigieuse examinée par le juge national en l'absence de transposition ou en cas de transposition incorrecte (CJCE, Kampelmann et a., 4 déc. 1997, aff. C-253/96 à C-258/96, point 47).

L'invocabilité des directives non transposées ne peut jouer à l'encontre des particuliers. Selon une jurisprudence constante, "une directive ne peut pas par elle-même créer d'obligations dans le chef d'un particulier et qu'une disposition d'une directive ne peut donc pas être invoquée en tant que telle à l'encontre d'une telle personne"(CJCE, 26 févr. 1986, aff. 152/84, Marshall; en dépit des conclusions de certains de ses avocats généraux, la Cour a toujours maintenu sa position (CJCE, Centrosteeel Srl, 13 juill. 2000, aff. C-465/98, point 15).

L'État n'est pas dispensé par l'invocabilité d'une directive d'adopter les mesures d'application appropriées (CJCE, 6 mai 1980, aff. 102/79, Comm. c/ Belgique, point 12).

L'absence d'invocabilité peut conduire à retenir la responsabilité de l'État, "la pleine efficacité du droit communautaire serait mise en cause si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits ont été lésés par une violation du droit communautaire. Il en est ainsi lorsqu'un particulier, victime du défaut de transposition d'une directive et se trouvant dans l'impossibilité d'invoquer directement certaines dispositions de celle-ci devant le juge national, en raison de leur caractère insuffisamment précis et inconditionnel, engage une action en responsabilité contre l'État défaillant pour violation de l'article 288, troisième alinéa, du traité. Dans de telles circonstances, qui étaient celles de l'affaire Francovich (CJCE, 19 nov. 1991, aff. C-6/90 et 9/90, Francovich et Bonifaci : Rec. CJCE 1991, I, p. 5357) (...) la réparation vise à effacer les conséquences dommageables, pour les bénéficiaires d'une directive, du défaut de transposition de celle-ci par un État membre. Il en est encore ainsi en cas de lésion d'un droit directement conféré par une norme de droit communautaire que les particuliers sont précisément en droit d'invoquer devant les juridictions nationales. Dans cette hypothèse, le droit à réparation constitue le corollaire nécessaire de l'effet direct reconnu aux dispositions communautaires dont la violation est à l'origine du dommage causé" (CJCE, 5 mars 1996, aff. C-46/93 et C-48/93, Brasserie du pêcheur et Factortame III, points 20 s. : Rec. CJCE 1996, I, p. 1029).

La publication des directives adoptées selon une procédure législative et des directives adressées à tous les États membres est obligatoire (art. 297 TFUE). Les autres sont notifiées à leurs destinataires qui sont les États membres.

On peut noter, comme pour les règlements, une hiérarchie entre des directives de base et des directives d'exécution qui peuvent être aussi fondées sur des règlements de base.

Les directives internes ne peuvent être considérées comme des règles de droit à l'observation desquelles l'administration serait tenue ; l'administration ne peut cependant s'écarter de ces directives sans en donner les raisons (CJCE, 9 oct. 1984, aff. 80/81 à 83/81 et 182/82 à 185/82, Adam et a. c/ Comm. : Rec. CJCE 1984, p. 3411).

### **c) Décisions**

L'article 288, alinéa 4, TFUE définit la décision de manière classique comme "obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci". Ses destinataires sont soit les États soit les particuliers. Elle peut toutefois, selon une formulation nouvelle, ne pas avoir de destinataires.

Elle apparaît, sous cette dernière réserve comme un acte individuel.

On avait toutefois évoqué le caractère normatif de certaines décisions adressées à l'ensemble des États membres "lorsqu'elles s'appliquent à un ensemble de personnes par référence à une situation objective de fait ou de droit définie en relation avec la finalité de ces actes"(V. CJCE, 14 juill. 1983, aff. 231/82, Spijker Kwasten BBV c/ Comm., points 9 et 10 : Rec. CJCE 1983, p. 2559. - TPICE, 5 juin 1996, aff. T-398/94, Kahn Scheepwart NV c/ Comm., point 41 : Rec. CJCE 1996, II, p. 477).

Force est de constater le déclin de ce type de textes en faveur d'une pratique plus orthodoxe.

Les États membres doivent prendre les mesures propres à assurer l'exécution des décisions (Voir dans une jurisprudence constante sur la récupération des aides illégales) (CJCE, 5 oct. 2006, aff. C-232/05, Comm. c/ France, point 42 : Rec. CJCE 2006, I, p. 10071).

**Les décisions adressées à des particuliers créant des droits et des obligations à l'égard de leurs destinataires. Elles peuvent être invoquées par des tiers devant les juges nationaux.**

**La Cour s'est prononcée dans l'arrêt "Frantz Grad" (CJCE, 6 oct. 1970, aff. 9/70, Frantz Grad)** en reconnaissant aux dispositions combinées de directives et de décisions, l'effet direct en fonction des obligations claires, précises et inconditionnelles édictées. Cette solution vaut aussi pour des décisions isolées (CJCE, 8 mars 1979, aff. 130/78, *Salumificio di Cornuda* : Rec. CJCE 1979, p. 867). Selon la Cour, "il est de jurisprudence constante que les dispositions d'une décision du Conseil produisent un effet direct dans les relations entre les États membres et leurs justiciables, en ce sens qu'elles engendrent dans le chef des particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder, dès lors que ces dispositions imposent aux États membres une obligation inconditionnelle et suffisamment nette et précise"(CJCE, 12 déc. 1990, aff. C-100/89 et C-101/89, *Kaeffer et Procacci*, point 24 : Rec. CJCE 1990, I, p. 4647). La Cour a précisé "qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 du traité reconnaît à la décision d'exclure en principe que l'obligation qu'elle prévoit puisse être invoquée par les personnes concernées"(CJCE, 10 nov. 1992, aff. C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, points 19 et 20 : Rec. CJCE 1992, I, p. 5567).

**L'article 297 du TFUE, rend obligatoire, la publication des décisions adoptées selon une procédure législative ou des décisions sans destinataires.**

Les autres décisions sont notifiées à leurs destinataires (série L). Toutefois, certaines décisions sont aussi publiées au Journal officiel sous la rubrique « Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité », série C.

Certains articles du traité attribuent spécifiquement au Conseil européen ou au Conseil (et exceptionnellement au Parlement, comme les décisions de décharge art. 319 TFUE, ou avec la participation du Parlement européen) le pouvoir d'adopter des textes appelés décisions : 14, § 2, al. 2, TUE, décision du Conseil européen fixant la composition du Parlement européen ; 48, § 7, al. 1, décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée, al. 2, décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire. art. 252, al. 2, TFUE, nombre des avocats généraux ; art. 255, comité chargé de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal ; art. 301, al. 2, composition du Comité économique et social, art. 305, al. 2, composition du Comité des régions ; art. 312, § 2, al. 2, autorisation du Conseil européen au Conseil d'adopter à la majorité qualifiée le règlement financier, art. 315, al. 2, autorisation par le Conseil des dépenses excédant le douzième, art. 328, § 1, art. 329, § 2, al. 1, autorisation des coopérations renforcées, art. 333, § 1, décision prévoyant que le Conseil statuera à la majorité qualifiée, § 2, qu'il statuera conformément à la procédure législative ordinaire, dans une coopération renforcée ; art. 355, § 6, décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais.

D'autres actes appelés aussi décisions (art. 48, § 6, al. 2, TUE, décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; art. 223, §1, TFUE, élection du Parlement européen au suffrage universel ; art. 311, al. 2, TFUE, décision sur les ressources propres) sont, en réalité, des accords internationaux soumis à l'accomplissement de formalités constitutionnelles nationales, mettant en œuvre, voire opérant, une modification des traités et prévus par ceux-ci. Ces décisions ne peuvent donc être considérées comme faisant partie du droit dérivé.

Certaines décisions n'ont d'effets qu'à l'égard de l'institution qui les prend, ainsi celles qui créent des comités ou autres organismes et établissent leur statut. D'autres ont une portée interinstitutionnelle, comme la décision de décharge pour l'exécution du budget donnée par le Parlement européen à la Commission (art. 319, § 1, TFUE), et ont même parfois aussi un effet à l'égard des États membres, comme la décision par laquelle le président du Parlement européen arrête le budget (art. 314, § 9, TFUE).

**d) Avis et recommandations**

Ces actes ne sont pas obligatoires.

L'importance des recommandations a été valorisée par le traité de Lisbonne avec le nouvel article 292 TFUE selon lequel, "Le Conseil adopte des recommandations. Il statue sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission. Il statue à l'unanimité dans les domaines pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union. La Commission, ainsi que la Banque centrale européenne dans les cas spécifiques prévus par les traités, adoptent des recommandations". Le pouvoir d'adopter des recommandations n'est pas reconnu au Parlement.

Les institutions peuvent les utiliser pour exprimer une opinion, donner une information ou annoncer des textes contraignants.

Le recours à ces actes peut permettre aux institutions d'inciter les destinataires à adopter un comportement déterminé.

Des débordements ne sont pas à exclure. L'institution privée de pouvoirs contraignants peut camoufler sous cette apparence d'acte non obligatoire une véritable décision. La juridiction saisie d'un recours devra examiner la véritable nature de l'acte et statuer sur la recevabilité du recours, puis, éventuellement, contrôler la légalité de l'acte adopté.

Ces actes peuvent avoir des effets juridiques indirects. La Cour a jugé que les juges nationaux étaient tenus de prendre en considération les recommandations, notamment lorsqu'elles sont de nature à éclairer l'interprétation d'autres dispositions nationales ou communautaires (CJCE, 13 déc. 1989, aff. 322/88, Grimaldi, point 18 : Rec. CJCE 1989, p. 4407).

Leur motivation, lorsqu'elle existe, dépend de la volonté de l'institution qui les adopte. Ils sont également le plus souvent publiés au Journal officiel dans une perspective d'efficacité, sans obligation de le faire.

Ces textes ne doivent pas être confondus avec les avis s'inscrivant dans une procédure de décision et adoptés par une institution ou un organe exerçant un rôle consultatif (par exemple, les avis du Conseil dans la procédure de décision CECA, les avis du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions).

### 3°) Actes hors nomenclature

Les institutions ont fréquemment recours à des actes non mentionnés par l'article 288 TFUE. Ces actes sont appelés actes non prévus ou actes hors - nomenclature ou actes atypiques. Il s'agit, selon une liste non exhaustive, de résolutions, de conclusions, de programmes d'action, de calendriers, de communications, d'échéanciers, de codes de conduite, de disciplines.

La Commission notamment recourt fréquemment aux communications.

Le traité de Lisbonne reconnaît l'existence des actes non prévus mais s'efforce d'en restreindre l'usage : "Lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné" (art. 296, al. 3, TFUE).

Leur nature et leurs effets dans l'ordre juridique de l'Union européenne et éventuellement dans les ordres nationaux ne sont pas définis.

Les institutions doivent évidemment respecter les formes générales prévues pour l'adoption des actes.

En cas de doute, il appartient à la Cour de statuer.

Elle sera ainsi amenée à se prononcer sur la recevabilité des recours dirigés contre eux et sur leur nature en déterminant s'il s'agit bien d'actes de l'Union (antérieurement d'actes communautaires) ou d'actes des États membres en tenant compte du domaine dans lequel ils interviennent (CJCE, 31 mars 1971, aff. 22/70, Comm. c/ Cons. : Rec. CJCE 1971, p. 263. - V. également, a contrario, CJCE, 30 juin 1993, aff. C-181/91 et C-248/91, PE c/ Cons., PE c/ Comm. : Rec. CJCE 1993, I, p. 3685) et, s'il s'agit d'actes de l'Union, s'ils ont bien des effets juridiques créateurs de droit (CJCE, 31 mars 1971, aff. 22/70, Comm. c/ Cons. AETR).

Cette dernière analyse est la plus fréquente :

- ainsi pour des instructions internes de service (CJCE, 9 oct. 1990, aff. C-366/88, France c/ Comm. : Rec. CJCE 1990, I, p. 3571) ;

- pour un code de conduite (CJCE, 13 nov. 1991, aff. C-303/90, France c/ Comm. : Rec. CJCE 1991, I, p. 5315)/FIT/ ; pour des communications /IT/(CJCE, 16 juin 1993, aff. C-325/91, France c/ Comm. : Rec. CJCE 1993, I, p. 3283. - CJCE, 20 mars 1997, aff. C-57/95, France c/ Comm. : Rec. CJCE 1997, I, p. 1627) ;

- pour des conclusions adoptées par le Conseil dans le cadre de la procédure d'examen des déficits excessifs dans la mesure où ces conclusions suspendaient les procédures de déficit excessif en cours et modifiaient les recommandations précédemment adoptées par le Conseil (CJCE, 13 juill. 2004, aff. C-27/04, Comm. c/ Cons., point 50 : Rec. CJCE 2004, I, p. 6649).

Par contre, la Cour n'a pas considéré comme attaquables des orientations internes, malgré les conclusions en sens contraire de l'avocat général Saggio (CJCE, 6 avr. 2000, aff. C-443/97, Espagne c/ Comm. : Rec. CJCE 2000, I, p. 2415).

Si le recours est recevable, la Cour examine naturellement, dans un second temps, si l'institution auteur de l'acte pouvait l'adopter ou s'il n'est pas illégal pour d'autres raisons.

La question se pose aussi de savoir si ces actes peuvent être invoqués par des requérants à l'appui de leurs recours. Il arrive que la Cour admette cette possibilité.

La Cour s'est ainsi référée à une résolution intérimaire du Conseil dite Résolution de La Haye, en admettant que la violation d'actes non prévus puisse être invoquée à l'appui de la démonstration d'un manquement (CJCE, 4 oct. 1979, aff. 141/78, France c/ Royaume-Uni, points 8 s. : Rec. CJCE 1979, p. 2923).

Elle a reconnu à une discipline en matière d'aides établie par une lettre de la Commission un effet contraignant bien qu'elle fût le résultat d'un accord entre les États membres et la Commission, en considérant qu'un acte de portée générale ne pouvait être modifié implicitement par une décision individuelle (CJCE, 24 mars 1993, aff. C-313/90, Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques c/ Comm., point 27 : Rec. CJCE 1993, I, p. 1125). Elle a reconnu une force obligatoire à des lignes directrices adoptées par la Commission sur la base de la mise en œuvre de l'obligation de coopération résultant de l'article 93, paragraphe 1, du traité CE(CJCE, 15 oct. 1996, aff. C-311/94, Ijssel-Vliet, point 24 : Rec. CJCE 1996, I, p. 5023).

Les règles relatives à l'accès au dossier établies par la Commission dans son rapport sur la politique de concurrence ont été considérées comme s'imposant à la Commission (TPICE, 17 déc. 1991, aff. T-7/89, Hercules Chemical c/ Comm., point 53 : Rec. CJCE 1991, II, p. 1711).

Les lettres de classement d'affaires de concurrence n'ont pas été considérées comme des actes d'autorité de la Commission (V. notamment, CJCE, 10 juill. 1980, aff. 253/78 et 1/79 à 3/79, Giry et Guerlain, point 12 : Rec. CJCE 1980, p. 232. - V. une confirmation de la nature des lettres de classement dans TPICE, 8 juin 1995, aff. T-7/93, Langnese, point 36 : Rec. CJCE 1995, II, p. 1533).

Les déclarations annexées aux procès-verbaux du Conseil sont sans valeur juridique, les actes adoptés par l'institution étant seuls pris en compte (CJCE, 19 mars 1996, aff. C-25/94, Comm. c/ Cons., point 38 : Rec. CJCE 1996, I, p. 1469).

La pratique suivie pour la publication de ces actes est variable. Certains sont publiés au Journal officiel, d'autres pas. Le choix n'est pas lié de façon significative à leur objet, à leur fonction ou à la valeur que l'institution qui en est l'auteur a entendu leur conférer.

Dans cette catégorie on peut citer aussi le droit dérivé conventionnel :

La coopération entre les institutions a suscité le recours et la multiplication des déclarations ou accords interinstitutionnels, sous la forme de textes mais parfois aussi d'échanges de lettres, de pratiques concertées ou d'accords verbaux ou d'engagements pris par le président au nom d'une institution devant une autre institution. Ces textes peuvent aussi avoir pour but, selon les cas, de préciser les traités, d'améliorer les procédures et les rapports institutionnels, d'affirmer une volonté politique commune. L'autonomie des institutions explique aussi leur pouvoir d'auto-organisation sous la forme de mesures d'ordre interne devant être prises dans le respect des traités.

Il peut s'agir de déclarations communes à plusieurs institutions exemple : accord sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire du 29 juin 1988 ou accord sur la discipline et la procédure budgétaire, signé le 29 octobre 1993 par le Parlement, le Conseil et la Commission en marge du Conseil européen de Bruxelles. Ou : accord interinstitutionnel du 12 avril 1989 relatif au droit de pétition auprès du Parlement européen. Ou encore : signature par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission en marge du traité d'Amsterdam le 16 juillet 1997 d'un accord interinstitutionnel visant à définir les règles budgétaires à appliquer au financement des actions menées au titre de la PESC, et notamment la coopération entre les institutions concernées par la procédure budgétaire dans ce domaine.

Après le traité de Lisbonne : La signature a été accompagné par une déclaration commune sur les modalités pratiques concernant la procédure législative ordinaire adoptée par le Parlement, le Conseil et la Commission dans la perspective de la mise en œuvre du traité de Lisbonne et relative à la relation entre ces institutions précisant les méthodes de travail de la procédure de codécision et les modalités pratiques de leur mise en œuvre à chaque étape du processus (JOUE n° C 145, 30 juin 2007).

Le traité de Lisbonne comporte désormais une référence à ces accords dans l'article 295 TFUE : "Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant".

En ce qui concerne les accords interinstitutionnels, la jurisprudence a apporté un certain nombre d'indications allant dans le sens de la reconnaissance d'une valeur juridique de ces accords ou déclarations en se prononçant au cas par cas pour tenir compte des éléments propres à chaque texte et de son environnement juridique. La possibilité de reconnaître le caractère obligatoire de certains accords interinstitutionnels a été soulignée par un arrêt relatif à la FAO (CJCE, 19 mars 1996, aff. C-25/94, Comm. c/ Cons., point 49 : Rec. CJCE 1996, I, p. 1469).

#### 4°) Les sources écrites conventionnelles

L'Union européenne participe sous des formes diverses aux relations internationales. Cette participation ne peut manquer d'avoir des retombées dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

La Cour a affirmé de manière générale sa compétence pour interpréter les accords internationaux conclus par l'Union européenne et dans certains cas par les États membres. Les méthodes d'interprétation des accords internationaux doivent également être prises en considération. La Cour a affirmé de manière générale sa compétence pour interpréter les accords internationaux conclus par l'Union européenne et dans certains cas par les États membres. La Cour a également utilisé dans certaines affaires une justification fondée sur la nécessité d'assurer une application uniforme des accords, marquée par la perspective des rapports droit communautaire droit national et étroitement liée à la procédure préjudicielle (CJCE, 26 oct. 1982, aff. 104/81, Kupferberg : Rec. CJCE 1982, p. 3641. - CJCE, 16 mars 1983, aff. jtes 267/81 à 269/81, SPI et SAMI : Rec. CJCE 1983, p. 801). La Cour a étendu sa compétence aux décisions du Conseil d'association Communauté-Turquie chargé de la mise en œuvre de l'accord, la Cour se reconnaissant compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'accord en tant qu'acte pris par l'une des institutions de la Communauté. La Cour a interprété à différentes reprises des accords mixtes sans examiner expressément si sa compétence s'étendait à l'ensemble de l'accord ou si elle se limitait aux dispositions relevant des compétences communautaires (Haegeman - CJCE, 5 févr. 1976, aff. 87/75, Bresciani).

Dans cette catégorie, on peut ranger : les actes des organisations internationales, les accords internationaux avec les États tiers, les accords conclus par les États membres liant l'Union européenne.

Il faut également tenir compte du jeu de la clause de flexibilité avec la substitution de l'article 352 TFUE à l'article 308 du TCE. (Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen).

L'article 216 TFUE prévoit que l'Union européenne peut conclure un accord avec un pays tiers ou une organisation internationale :

- lorsque les traités le prévoient ;

- ou lorsque la conclusion d'un accord est soit nécessaire pour réaliser dans le cadre des politiques de l'Union l'un des objectifs des traités, soit prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

Les cas visés par l'article 216 TFUE reprennent les différents volets de la établissant le principe de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes. Les solutions mises en œuvre devraient donc désormais s'appuyer sur l'article 216 interprété par la Cour.

- Par ailleurs, le traité de Lisbonne intègre les positions de la jurisprudence dans l'article 3, TFUE relatif aux compétences exclusives du paragraphe 1 (parmi lesquelles figure la politique commerciale commune) avec un paragraphe 2 selon lequel : "L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

L'article 216, paragraphe 2, TFUE a repris la formule antérieure de l'article 300, paragraphe 11, CE, selon laquelle les accords internationaux lient les institutions et les États membres.

Dans l'affaire "International Fruit Company III" CJCE, 12 déc. 1972, aff. 21/72 à 24/72, International Fruit Co) , la Cour se réfère à sa propre jurisprudence sur les rapports entre droit européen et droits nationaux et conclut à la nécessité de suivre le même raisonnement pour les rapports entre accords et droit dérivé.

La Cour a un an plus tard rappelé que la Commission était "tenue de respecter dans la mise en œuvre des mesures de sauvegarde les obligations qui découlent d'accords engageant la Communauté sur le plan international" (CJCE, 7 févr. 1973, aff. 40/72, Schroeder, att. 7 : Rec. CJCE 1973, p. 125).

L'Union européenne peut conclure des accords internationaux dans les cas prévus par les traités et, au-delà de ceux-ci, en vertu de l'article 352 TFUE et de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes (jurisprudence AETR : Arrêt de la Cour du 31 mars 1971. - Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. - Accord européen sur les transports routiers, aff.22-70).

La Cour a développé une jurisprudence extensive sur les compétences de la Communauté européenne consacrant le principe de l'alignement des compétences externes sur les compétences internes.

### L'affaire "AETR"1971

La Cour avait jugé que la reconnaissance de la personnalité juridique de la Communauté, avait pour signification "que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec des États tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité" (...) qu'en vue d'établir, dans un cas déterminé, si la Communauté a la compétence pour prendre des engagements internationaux, il convient de prendre en considération le système du traité aussi bien que ses dispositions matérielles (...) une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité (...) mais peut découler également (...) d'autres dispositions du traité et d'actes pris par les institutions de la Communauté ; qu'en particulier, chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles ; qu'en effet, au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la Communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'États tiers ; qu'on ne saurait, dès lors, dans la mise en œuvre des dispositions du traité séparer le régime des mesures internes à la Communauté de celui des relations extérieures"(CJCE, 31 mars 1971, aff. 22/70, Comm. c/ Cons. AETR).

Les accords d'association conclus par la Communauté créent des conseils dotés d'un pouvoir de décision qui a donné lieu à plusieurs arrêts de la Cour de justice.

Différents articles des traités (TUE, TFUE, TCEEA) établissent la compétence de l'Union européenne pour conclure des accords internationaux selon des dispositions dont certaines ont été modifiées par le traité de Lisbonne.

La Cour a notamment jugé à propos de l'accord d'association avec la Turquie que "du fait de leur rattachement direct à l'accord qu'elles mettent en œuvre, les décisions du conseil d'association font, au même titre que l'accord lui-même, partie intégrante, à partir de leur entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire" (CJCE, 14 nov. 1989, aff. 30/88, Grèce c/ Comm., point 13 : Rec. CJCE 1989, p. 3711).

Dans une autre affaire, elle a admis la possibilité de l'effet direct des décisions, en ajoutant qu'il convenait de "constater que, pour se voir reconnaître un tel effet, les dispositions d'une décision du conseil d'association doivent répondre aux mêmes conditions que celles valant pour les dispositions de l'accord lui-même"(CJCE, 20 sept. 1990, aff. C-192/89, S.Z. Sevince, points 14 s. : Rec. CJCE 1990, I, p. 346).

Pour avoir un tel effet, elles doivent, eu égard à l'objet et à la nature de l'accord, comporter une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur.

En revanche, les actes adoptés par les organisations dont l'Union européenne n'est pas membre n'étant pas obligatoires pour elle ne peuvent donc être des sources de droit dans l'ordre juridique de l'Union européenne.

Il faut cependant prendre en compte les cas de succession de l'Union européenne aux obligations des États membres que la Cour admet parfois.

Il en a été ainsi pour le GATT avant que la Communauté ne devienne membre de l'OMC (CJCE, International Fruit Co. et a., 12 déc. 1972, aff. 21/72 à 24/72).

La question a aussi été posée pour l'ONU à propos des sanctions adoptées par cette organisation qui ont été mises en œuvre par l'Union européenne et les Communautés européennes.

La Cour a reconnu implicitement la légalité de la mise en œuvre par les institutions de sanctions décidées par le Conseil de sécurité contre la république fédérative de Yougoslavie CJCE, 30 juill. 1996, aff. C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS, point 24 : Rec. CJCE 1996, I, p. 3953. - CJCE, 27 févr. 1997, aff. C-177/95, Ebony Maritime SA et Loten Navigation co Ltd, point 24 : Rec. CJCE 1997, I). Puis de façon plus affirmative dans l'arrêt du 14 janv. 1997, aff. C-124/95, Centro-Com Srl.

Lorsqu'une résolution de l'ONU décide d'un embargo commercial, est nécessaire, ce sera un acte de droit dérivé qui le mettra en œuvre : C'est sur la base de ces considérations qu'a été adopté le règlement n° 2340/90, dont le préambule expose que "la Communauté et ses États membres sont convenus de recourir à un instrument communautaire afin d'assurer une mise en œuvre unifiée dans la Communauté des mesures concernant les échanges avec l'Iraq et le Koweït décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies" (TPICE, 28 avr. 1998, aff. T-184/95, Dorsch Consult c/ Cons. et Comm., point 74 : Rec. CJCE 1998, II, p. 667).

L'acte de conclusion n'est cependant pas une réception de l'accord. La Cour a souligné de manière très claire que "les dispositions de l'accord forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique communautaire"(CJCE, 30 avr. 1974, aff. 181/73, Haegeman, att. 5 : Rec. CJCE 1974, p. 449).



La Cour a d'ailleurs statué ultérieurement sur des recours contre des actes de conclusion (CJCE, 27 sept. 1988, aff. 165/87, Comm. c/ Cons. : Rec. CJCE 1988, p. 5545. - CJCE, 10 mars 1998, aff. C-122/95, Allemagne c/ Cons. : Rec. CJCE 1998, I, p. 973) ou contre des actes d'exécution des accords internationaux (comme exemples de contrôles d'actes d'application les deux arrêts de 1988 et 1989 relatifs à l'Aide spéciale à la Turquie, CJCE, 27 sept. 1988, aff. 204/86, Grèce c/ Cons. CJCE, 14 nov. 1989, aff. 30/88, Grèce).

L'annulation de tels actes conduisant à l'inapplication d'un accord pourrait engager la responsabilité internationale de l'Union européenne mise en cause par ses cocontractants, compte tenu de son impossibilité de justifier son inexécution de l'accord au regard des règles du droit international.

Enfin, les accords conclus par les États membres doivent être envisagés différemment selon qu'il s'agit d'accords antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de leurs engagements dans l'Union européenne. L'article 351 TFUE (succédant à l'article 307 CE) concerne les accords antérieurs conclus par les États membres (obligation de compatibilité).

La Cour s'est souvent bornée à rappeler la nécessité de respecter les droits des tiers sans que pour autant la Communauté soit liée par les engagements antérieurs des États membres. L'État membre concerné peut remplir les engagements qui lui incombent en vertu de la convention antérieure sans, pour autant, lier la Communauté à l'égard de l'État intéressé" (CJCE, 14 oct. 1980, aff. 812/79, Burgoa, point 9 : Rec. CJCE 1980, p. 2787).

Les obligations des États membres découlant des traités (désormais TUE et TFUE) excluent qu'ils puissent les remettre en cause. Un accord conclu par un ou des États membres méconnaissant ces obligations pourrait conduire à une constatation de manquement. Pour les matières relevant de compétences partagées, les États ne perdent leurs compétences que dans la mesure où l'Union a exercé les siennes et ils ne les perdent donc pas de façon irréversible.

### **§ 3/ Les sources non écrites**

Parmi les sources non écrites, les principes de droit et les droits fondamentaux occupent on l'a vu une place essentielle. L'existence de règles coutumières est une source de discussions dans la doctrine. Enfin, le rôle normateur de la jurisprudence mérite un examen particulier.

L'abondance et la commodité des sources conventionnelles et législatives n'est pas de nature à favoriser le développement d'une coutume européenne, comme cela existe en droit international. Pourtant on ne saurait exclure entièrement cette éventualité. Deux cas doivent être distingués selon que les pratiques susceptibles de donner naissance à une règle coutumière sont imputables aux institutions ou aux États de l'Union européenne. Le développement des pratiques relationnelles entre le Parlement et les autres institutions peut être notamment considéré comme des coutumes communautaires, qui seront par la suite reprises par les Traités. Ainsi, des auteurs comme le professeur Vlad Constantinesco estime que ces pratiques sont devenues des coutumes. La Cour elle-même a pu se référer à ce qu'elle appelle dans un arrêt du 17 décembre 1970, Scheer la « pratique courante des institutions ». Cependant cette pratique qui peut être investie d'une valeur juridique ne sera pas forcément investie de toute la force juridique attribuée à la coutume par le droit international. Par exemple, la Cour observera à propos d'une pratique du Parlement de tenir une partie de ses séances plénières à Luxembourg qu'à défaut d'une approbation par les États « ... c'est à tort que le Gouvernement luxembourgeois fait valoir qu'une coutume aurait été créée en sa faveur par cette pratique, complétant les décisions des États membres en la matière et obligeant le Parlement européen à siéger en séance plénière à Luxembourg ». Il est certain qu'une pratique institutionnelle ne saurait aboutir à la constitution d'une coutume modifiant les traités, l'existence de procédures de révision excluant toute révision coutumière.

### **L'apport de la jurisprudence**

Au sens propre du terme, la jurisprudence n'est pas une source de droit, pourtant une étude des sources du droit de l'Union ne saurait ignorer la jurisprudence de la Cour de justice. Ce serait se faire une conception trop étroite de la théorie des sources du droit : le réalisme exige la prise en considération du droit jurisprudentiel au sein du système juridique des Communautés, pour des raisons qui tiennent tant aux caractères de la Cour qu'à la nature du droit de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union européenne (comprenant la Cour de justice, le Tribunal et actuellement le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne) a traditionnellement pour

mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités (art. 19, § 1, al. 1 TUE).

Pour assurer la réalisation des missions confiées à l'Union européenne, les Traités confèrent en effet à la Cour de justice le même rang qu'aux autres institutions. Cette dernière a été confrontée à un système de droit en voie de formation souvent constitué, en surplus, par des normes et notions juridiques au contenu sinon totalement indéterminé du moins très faiblement déterminé. La Cour a donc été non seulement tenue de préciser le droit, mais aussi d'en combler les lacunes et même de pourvoir à son développement, assurant ainsi pour partie ce que certains auteurs ont appelé une fonction « législative » car la carence des autres institutions et des États membres a aussi contribué à élargir le rôle de la Cour de justice. L'objection traditionnelle de la séparation des pouvoirs a assurément moins de force dans les Communautés en raison de leur structure institutionnelle, les organes légiférants n'y possédant pas une légitimité démocratique identique à celle des Parlements nationaux.

L'influence de la jurisprudence sur le développement du droit européen procède aussi du souci de cohérence qui anime la Cour et qui l'amène à s'inspirer, pour régler des cas nouveaux, des solutions retenues dans les espèces précédentes. Cette cohérence résulte elle-même d'une vision d'ensemble de l'économie et des finalités des traités qui s'expriment dans des méthodes d'interprétation « constructives » que la Cour de justice n'hésite pas à utiliser : l'interprétation « systématique » et « téléologique ». Elles consistent à mettre en valeur, dans l'interprétation du droit de l'Union, autant les éléments du système qui informent les traités que les objectifs assignés aux Communautés. Cette démarche qui n'est pourtant pas exclusive du recours à des méthodes d'interprétation plus « classiques », a été suivie aussi bien pour permettre le développement du droit institutionnel (par exemple CJCE, 31 mars 1971, Commission c/ Conseil, aff. 22/70 : Rec. CJCE, p. 263 s.) que celui du droit matériel des Communautés (par exemple CJCE, 21 févr. 1973, Continental Can, aff. 6/72 : Rec. CJCE, p. 215 s.).

La Cour ne rejette pas les méthodes mentionnées par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aux termes duquel l'interprétation doit se faire d'après le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité, dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but, la spécificité de son interprétation résulte du dosage de ses méthodes et de l'originalité de certains de ses raisonnements basés sur le système des traités.

**Des méthodes d'interprétation peuvent être distinguées, même si elles sont généralement combinées par le juge selon des proportions variables.**

La première consiste pour l'interprète à se référer à l'intention des auteurs des textes. Cette méthode – dite aussi subjective – laisse en principe peu de place à la création jurisprudentielle. Le juge statue sur la base d'une intention exprimée par l'auteur du texte que l'interprète dégage plus ou moins fidèlement de différents documents et, en particulier, des travaux préparatoires, voire des textes eux-mêmes.

Dans la méthode deuxième méthode, dite textuelle, le juge part du texte pour résoudre les difficultés d'interprétation. Les techniques utilisables sont multiples. Le juge recourt notamment au contexte, à l'interprétation grammaticale, à l'effet utile, à la confrontation des différentes versions linguistiques. Cette méthode – aussi qualifiée d'objective – laisse toutefois une large place à la subjectivité du juge qui, par le choix de ses techniques d'interprétation, peut, à des degrés divers, faire prévaloir sa volonté créative.

Selon une troisième méthode téléologique ou fonctionnelle, le juge se réfère aux objectifs des textes, qu'il peut interpréter librement, en opérant éventuellement des adaptations de ces objectifs pour les faire coïncider avec les évolutions politiques, économiques et sociales auxquelles le droit a vocation à s'appliquer.

Cette méthode, porteuse par excellence de création jurisprudentielle, peut se combiner avec une quatrième méthode faisant appel à un raisonnement systémique, par lequel le juge tire les conséquences d'un système dégagé d'un ensemble qu'il analyse et dont il tire les conséquences nécessaires en statuant.

La Cour a attiré dans l'attention des juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours internes sur la nécessité, avant de ne pas renvoyer une affaire à la Cour parce que « l'application correcte du droit communautaire peut s'imposer avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée », (CJCE, 6 octobre 1982, CILFIT, aff. 283/ 81, Rec., p. 3415. Voir également CJCE, 15 septembre 2005, Intermodal Transports, aff. C-495/03, Rec., p. I-8151). Les juridictions nationales sont invitées à tenir compte des caractéristiques du droit communautaire et des difficultés particulières que présente son interprétation : versions linguistiques multiples des textes ; terminologie spécifique du droit communautaire ; absence de concordance nécessaire entre le contenu des notions juridiques dans le droit communautaire et dans les ordres juridiques nationaux ; nécessité de replacer chaque disposition communautaire dans son contexte, de l'interpréter à la lumière de l'ensemble des dispositions de ce droit, de ses finalités et de l'état de son évolution à la date à laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite. La référence à l'intention des auteurs des textes ne joue qu'un rôle secondaire dans l'interprétation du droit de l'Union européenne, bien que la Cour n'exclue pas par principe de l'utiliser.

L'interprétation des accords internationaux conclus par la Communauté, et désormais par l'Union européenne, ou la liant, présente des particularités liées à leur nature conventionnelle. Le comportement des États et l'absence de mise en œuvre de certaines dispositions par les États ou les institutions ne sont pas acceptés comme des éléments d'interprétation du traité (CJCE, 14 décembre 1971, Commission/France, aff. 7/71, Rec., p. 1003; 8 avril 1976, Defrenne, aff. 43/75, Rec., p. 455 ; 25 septembre 1979, aff. 232/78, Commission/France : Rec., p. 2729).

## **Deuxième Partie / Le système institutionnel de L'Union européenne**

Les modifications apportées par le traité sur l'Union européenne (Maastricht) au système antérieur établi dans le cadre de trois Communautés européennes n'ont pas été négligeables. Le traité sur l'Union européenne a en effet fait évoluer le système institutionnel antérieur par le développement de certaines formules existantes mais aussi par l'introduction d'éléments nouveaux suscitant un certain rééquilibrage institutionnel. Les mêmes institutions ont alors été appelées à intervenir, selon des modalités différentes, dans les trois volets du traité sur l'Union européenne : le volet communautaire ; la politique étrangère et de sécurité commune ; la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Le traité d'Amsterdam a également suscité de nouvelles modifications institutionnelles qui, sans bouleverser le système, n'étaient pas dépourvues d'intérêt. Il avait également eu des incidences sur les compétences en apportant quelques extensions et précisions, mais surtout en communautarisant une partie du troisième pilier, ce qui s'est traduit par l'insertion d'un titre IV dans le traité CE, Visas, Asile, immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes, et par la modification du troisième pilier, désormais dénommé Coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Les modifications générées par le traité de Nice ont eu essentiellement pour but de permettre de relever le défi des élargissements programmés. Elles poursuivaient aussi une amélioration du système.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe avait eu pour objectif de réformer profondément le système institutionnel en supprimant les piliers, en donnant au Parlement européen un poids accru pour en développer le caractère démocratique. Il entendait aussi améliorer le processus décisionnel en redéfinissant le rôle des différents acteurs qui y sont impliqués, les relations entre ces acteurs et les modalités selon lesquelles les décisions sont prises. Il poursuivait l'objectif d'une extension de la juridictionnalisation.

Les auteurs du traité de Lisbonne entendaient, après l'échec du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe d'apporter au système institutionnel de nombreux changements liés également à la suppression des piliers (entraînant la disparition de la Communauté européenne) mais aussi et surtout à la volonté de développer l'efficacité du système confronté aux défis des élargissements, ainsi que de renforcer son caractère démocratique.

De cette évolution par étapes émerge le constat de la nécessité de présenter un panorama institutionnel général de l'Union européenne, intégrant les différentes composantes du système institutionnel établi entre les vingt-huit États membres.

### **CHAPITRE 1. LES INSTITUTIONS ET ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE**

À l'origine seuls le Parlement, le Conseil, la Commission et la Cour de justice apparaissaient comme les institutions des Communautés européennes. Les trois traités constitutifs consacraient chacun une partie aux institutions mais d'autres indications relatives aux compétences et aux pouvoirs des institutions ressortaient des dispositions relatives au droit matériel communautaire.

#### **Section 1 : Présentation historique du système Institutionnel de l'Union européenne**

Certaines institutions étaient devenues communes aux Communautés en vertu de la convention relative à certaines institutions communes (Parlement, Cour), conclue le 25 mars 1957 en même temps que le traité CEE et le traité Euratom, puis le traité du 8 avril 1965, dit de fusion des exécutifs, institua aussi un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

Il faut également tenir compte des modifications des traités constitutifs opérées par les révisions qui ont augmenté les pouvoirs budgétaires du Parlement européen (traité du 22 avril 1970 et de 1975, entré en vigueur en 1977), ainsi que l'introduction de l'élection du Parlement européen au suffrage universel (décision de 1976), ainsi que les modifications de la composition des institutions à la suite des élargissements successifs qui modifiera certains fonctionnements des institutions (Acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987). Aux institutions principales se sont ajoutés d'autres organes. Certains avaient été prévus par les traités constitutifs dès l'origine (par exemple, Comité économique et social CEE et Euratom) ou créés ultérieurement à la suite de modifications de ces traités (Cour des comptes, traité de 1975 ou Comité des régions en 1992). La construction européenne a été marquée, jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er novembre 1993, du Traité sur l'Union européenne, par la juxtaposition, d'une part, des institutions chargées des questions économiques dans la mise en œuvre des traités constitutifs et, d'autre part, des mécanismes de coopération politique de nature interétatique qui ont émergé progressivement à partir du début des années 1970. Seules quelques passerelles existaient entre l'économique et le politique, le Conseil européen apparaissant, à partir de 1974, comme une instance de superposition ayant seule vocation à traiter dans leur globalité les affaires européennes, sous réserve de la tendance croissante du Parlement européen à ne pas se limiter aux compétences communautaires et à imposer ses interventions dans les affaires relevant de la coopération politique. L'Acte unique européen n'avait pas mis fin à cette juxtaposition, bien qu'il ait accentué les liens entre la construction communautaire et la coopération politique européenne.

Le traité de Maastricht avait organisé une construction en piliers dans laquelle le premier pilier – le pilier communautaire – se différenciait des piliers dits intergouvernementaux, à savoir la Politique étrangère et de sécurité commune et la Coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les traités d'Amsterdam et de Nice avaient toutefois apporté quelques changements concernant surtout le troisième pilier. Une partie de ce dernier avait d'ailleurs été communautarisée par le traité d'Amsterdam qui n'avait laissé dans le troisième pilier que la coopération policière et judiciaire en matière pénale en intégrant le reste dans le nouveau titre IV du traité CE Asile, Visa, Immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes. L'article 1er, alinéa 1, du traité sur l'Union européenne stipulait que « le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens ».

L'alinéa 2 précisait, dans son troisième paragraphe, que « l'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité ».

Le progrès dans l'unification institutionnelle apporté par le traité sur l'Union européenne apparaissait très nettement dans l'article 3 TUE : « L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire. L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques ».

Le Traité sur l'Union européenne, tout en réalisant quelques progrès dans la voie de l'unification institutionnelle du communautaire et du politique, avait maintenu une certaine juxtaposition, en ajoutant d'ailleurs aux volets communautaires et de la politique étrangère et de sécurité commune un nouveau volet relatif à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures tendant à systématiser une coopération déjà engagée. La coexistence des modes de fonctionnement communautaire et intergouvernemental, découlant de l'absence d'unification complète, a d'ailleurs suscité quelques difficultés dans l'application du traité sur l'Union européenne, en compromettant la cohérence de l'action des institutions.

L'article 4 TUE, relatif au Conseil européen, soulignait et précisait l'importance de son rôle qui s'étend naturellement aux différents volets de la construction européenne.

L'article 5 TUE rappelait que « Le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les

Communautés européennes et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les autres dispositions du présent traité ».

Cette disposition témoignait à nouveau de la tendance à l'unification et en soulignait en même temps les limites dues à la diversité des rôles attribués aux institutions par les traités instituant les Communautés européennes et par les autres dispositions des deux autres piliers de l'Union européenne.

Le Traité sur l'Union européenne avait apporté quelques changements institutionnels : il avait transformé la Cour des comptes en institution à part entière ; il avait modifié le statut du Tribunal qui avait cessé d'être un organe subsidiaire créé par une décision du Conseil mais une institution. Il avait institué de nouveaux organismes en matière monétaire et créé le Comité des régions. Les compétences avaient été étendues à de nouveaux domaines. Le vote à la majorité au Conseil avait été accru et les pouvoirs du Parlement européen élargis par sa participation à la nomination de la Commission, par l'extension de la procédure de coopération, par l'instauration dans certains domaines de la procédure de codécision et par l'augmentation des cas où l'avis conforme du Parlement était exigé.

Les changements induits par le traité d'Amsterdam ont été plus modestes, sous réserve toutefois de l'extension des pouvoirs du Parlement avec notamment le développement de la codécision et une nouvelle extension du champ de la majorité qualifiée.

Le traité d'Amsterdam a réduit le troisième pilier, devenu désormais Coopération policière et judiciaire en matière pénale, en communautarisant une partie de l'ancien troisième pilier dans le nouveau titre IV du traité CE Visas, Asile, Immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes.

La Cour de justice, auparavant pratiquement écartée des piliers non communautaires, est intervenue, après le traité d'Amsterdam, de façon plus conséquente dans le troisième pilier Coopération policière et judiciaire en matière pénale, dans lequel les voies de droit restaient cependant dérogatoires par rapport aux voies de droit communautaires mais restait exclue de la politique étrangère et de sécurité commune. D'autres institutions ou organes n'intervenaient que de manière réduite dans les piliers non communautaires de l'Union européenne. En sens inverse, certains organes restaient propres à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Les changements introduits par le traité de Nice ont eu comme perspective essentielle la réalisation des élargissements programmés qui se sont traduits par l'entrée en 2004 de dix nouveaux États que devaient rejoindre deux nouveaux États, d'autres élargissements étant susceptibles de se produire ultérieurement.

Le Traité avait fixé les principes et méthodes d'évolution à appliquer en fonction des élargissements de l'Union. Ces principes et méthodes figuraient dans le protocole sur l'élargissement et dans les déclarations annexées, notamment dans la déclaration relative à l'élargissement qui fixe la position commune des États membres pour les négociations d'adhésion avec les pays candidats, qui devait être reprise par les traités et les actes d'adhésion. Ils valaient pour les douze États candidats avec lesquels les négociations d'adhésion avaient commencé lors de la signature du traité.

Le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1er décembre 2009, a repris les grandes orientations du traité établissant une Constitution pour l'Europe, incluses dans deux traités (TUE et TFUE), et notamment la suppression des piliers.

#### **Article 1 TUE**

**« Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. L'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne. ».**

La référence à une constitution est donc abandonnée dans le titre des traités au profit de dénominations plus neutres.

Le changement terminologique se traduit également par d'autres modifications tendant à réduire le profil constitutionnel des traités.

Les traités ne contiennent plus de clause consacrant la primauté du droit de l'Union européenne.

Le titre de ministre des affaires étrangères est remplacé par celui plus neutre de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Les nouveaux traités suppriment la référence à des lois et des lois-cadres au profit de l'appellation d'actes législatifs.

La Charte des droits fondamentaux n'est plus intégrée dans les traités mais le TUE lui confère valeur de droit primaire par la disposition qui y renvoie. La mention des symboles de l'Union a été abandonnée.

## § 2 : Présentation du système institutionnel

L'organisation institutionnelle de l'Union est, comme le précise le site Europa « sans équivalent dans le monde ».

Elle se distingue en effet de manière radicale des systèmes institutionnels de ses 28 pays membres. Il n'y a pas de représentant de l'exécutif, ni président unique, ni de premier ministre, ni même de gouvernement au sens des constitutions étatiques. Chacune des institutions européennes a son organisation et son indépendance propres, ses membres définis, bien qu'elle travaille selon un schéma bien établi en collaboration avec les autres institutions, notamment dans le cadre du processus décisionnel. Là encore, il serait illusoire de chercher à distinguer parmi les institutions lesquelles représente le pouvoir législatif, qui est partagé et dont le détenteur n'est pas seulement, comme dans les États membres, le Parlement.

Les traités originaux avaient instauré une certaine hiérarchie entre les institutions, de par leurs fonctions et les pouvoirs qu'elles détenaient. En outre, l'appellation d'institution a dans les traités des implications juridiques importantes, notamment le fait de pouvoir saisir la Cour de justice.

Cependant, certains organes, qui n'ont pas le rang d'institutions sont néanmoins dotés de pouvoirs importants, parfois même de la possibilité de saisir la Cour à certaines conditions, c'est le cas par exemple du Comité de Régions, qui depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne peut saisir la Cour s'il a un intérêt à le faire (voir 2.).

C'est le cas aussi pour la Banque européenne d'investissement qui, sans être une institution, dispose d'une personnalité juridique, participe à la poursuite de certains objectifs communautaires, et qui peut être attaquée devant la Cour de justice en responsabilité. La Banque centrale européenne (BCE) possède aussi des pouvoirs analogues à ceux des institutions, notamment celui d'agir en annulation dans les mêmes conditions que le Parlement.

### 1. Les Institutions

Même si son rôle a été renforcé par le traité sur l'Union européenne, le Conseil européen, n'est une institution que depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Issu de la pratique des sommets, il tient aujourd'hui un rôle primordial dans la construction européenne. Il définit les orientations de politique générale de l'Union et dégage des positions communes, mais il échappe aux contraintes des procédures.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique.

#### **Article 13**

**1. L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions.**

**Les institutions de l'Union sont:**

- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission européenne (ci-après dénommée «Commission»),
- la Cour de justice de l'Union européenne,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes.

**2. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale.**

**3. Les dispositions relatives à la Banque centrale européenne et à la Cour des comptes, ainsi que des dispositions détaillées sur les autres institutions, figurent dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.**

**4. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives.**

Les grandes priorités et les impulsions législatives sont fixées par le **Conseil européen**. Il fixe les orientations politiques globales de l'Union et il est dirigé par un président – actuellement Donald Tusk. Il est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres et du président de la Commission. Il se réunit au moins deux fois par semestre, pendant plusieurs jours.

**Le Conseil de l'Union européenne** représente quant à lui les gouvernements des États membres. Il s'agit de la réunion des ministres de tous les États de l'Union qui se réunissent pour adopter des actes de droit dérivé et coordonner leurs politiques. Le Conseil est un pôle de décision essentiel pour l'Union européenne.

Il négocie et adopte les actes de droit dérivé, dans la plupart des cas avec le Parlement européen dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Elle est utilisée dans les domaines d'action dans lesquels l'Union européenne a une compétence exclusive ou une compétence partagée avec les États membres. Dans ces cas, le Conseil légifère sur la base de propositions qui lui sont soumises par la Commission européenne.

Il coordonne aussi les politiques des États membres dans des domaines tels que:

- Les politiques économique et budgétaires: le Conseil coordonne les politiques économiques et budgétaires des États membres en vue de renforcer la gouvernance économique dans l'Union. Il surveille leurs politiques budgétaires et renforce le cadre budgétaire de l'Union. Il traite également des aspects juridiques et pratiques de l'euro, des marchés financiers et des mouvements de capitaux;

- L'éducation, la culture, la jeunesse et les sports: Le Conseil adopte des cadres d'action et des plans de travail de l'UE dans ces domaines, qui définissent les priorités en matière de coopération entre les États membres et la Commission.

- La politique de l'emploi: Le Conseil élabore chaque année des orientations et des recommandations destinées aux États membres, en se fondant sur les conclusions du Conseil européen et sur la situation au niveau de l'UE en matière d'emploi.

- La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

Le Conseil définit et met en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union sur la base des orientations définies par le Conseil européen (l'aide au développement et l'aide humanitaire fournies par l'Union, la défense et le commerce en font partie).

Le Conseil, conjointement avec le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'Union.

- Il joue un rôle déterminant dans la conclusions des accords internationaux

Il donne mandat à la Commission pour négocier au nom de l'Union des accords internationaux entre l'Union et des pays et organisations tiers. À la fin des négociations, sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil se prononce sur la signature et la conclusion de l'accord. Par ailleurs, il adopte la décision finale relative à la conclusion de l'accord, une fois que le Parlement européen a donné son approbation (qui est nécessaire dans les matières relevant de la codécision) et qu'il a été ratifié par tous les États membres.

Ces accords peuvent porter sur de vastes domaines (commerce, coopération et développement, par exemple), ou peuvent traiter de questions spécifiques (textiles, pêche, douanes, transports, science et technologie, etc.).

- Il adopte le budget de l'Union

Le Conseil adopte le budget de l'Union, conjointement avec le Parlement européen. Le budget couvre une période correspondant à une année civile. Il est généralement adopté en décembre et s'applique le 1er janvier de l'année qui suit.

- La présidence du Conseil est assurée à tour de rôle par chaque État membre pour une période de six mois. Pendant cette période de six mois, la présidence préside des réunions à tous les niveaux au sein du Conseil, contribuant ainsi à assurer la continuité des travaux de l'UE au Conseil.

Les États membres qui détiennent la présidence travaillent en étroite coopération par groupes de trois, appelés "trios". Ce système a été introduit par le traité de Lisbonne. Le trio fixe les objectifs à long terme et élabore un programme commun définissant les thèmes et les grandes questions qui seront traités par le Conseil au cours d'une période de dix-huit mois. Sur la base de ce programme, chacun des trois pays élabore son propre programme semestriel plus détaillé. Le trio actuel est composé des présidences néerlandaise, slovaque et maltaise.

### Présidences du Conseil jusqu'en 2020

Pays-Bas: janvier à juin 2016  
Slovaquie: juillet à décembre 2016  
Malte: janvier à juin 2017  
Royaume-Uni: juillet à décembre 2017  
Estonie: janvier à juin 2018  
Bulgarie: juillet à décembre 2018  
Autriche: janvier à juin 2019  
Roumanie: juillet à décembre 2019  
Finlande: janvier à juin 2020

Les citoyens de l'Union européenne sont représentés par les députés, élus au suffrage universel direct, le **Parlement européen**, doté de compétences législatives, budgétaires et de surveillance. Il est composé de 751 députés et présidé par Martin Schulz.

Il a son siège à Strasbourg (France), Bruxelles (Belgique) et Luxembourg (Luxembourg)

Le Parlement européen est l'un des organes législatif de l'Union européenne. Il est élu au suffrage universel direct tous les cinq ans. Les dernières élections ont eu lieu en mai 2014.

Le Parlement a trois rôles principaux:

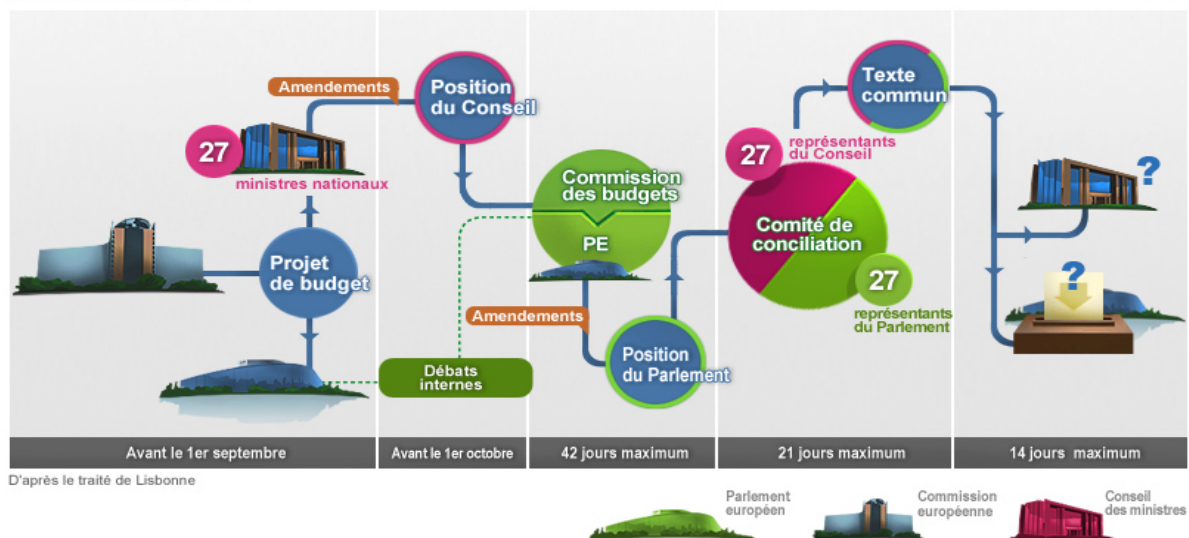
- Il adopte la législation de l'Union conjointement avec le Conseil de l'Union européenne, sur la base de propositions de la Commission européenne, Il se prononce sur les accords internationaux et sur les élargissements. Il examine le programme de travail de la Commission et l'invite à présenter des propositions législatives.

- Sur le plan politique, il exerce un contrôle démocratique sur toutes les institutions de l'Union. Il participe à la désignation le président de la Commission et approuve la Commission en tant que collègue. Il peut voter une motion de censure et obliger la Commission à démissionner. Il «octroie la décharge» à cette dernière, c'est-à-dire qu'il approuve la façon dont le budget de l'Union a été dépensé et autorise l'engagement budgétaire de l'année suivante. Il a également la responsabilité d'examiner les pétitions des citoyens et de lancer des enquêtes (pour cela il peut décidé de mettre en place des Commissions ad hoc).

- Il a un rôle important en matière budgétaire. Il établit le budget de l'Union, conjointement avec le Conseil, et il a le dernier mot sur les dépenses non obligatoires.

Il approuve aussi le budget à long terme de l'Union (le «cadre financier pluriannuel»).

## BUDG2011





Les intérêts de l'Union dans son ensemble sont défendus par la Commission européenne, dont les membres sont désignés par les gouvernements nationaux. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht le président de la Commission était le seul à représenter l'Union européenne au niveau international.

La Commission élabore et transmet les textes destinés à devenir des actes de droit dérivé (textes législatifs et non législatif). La Commission est la seule institution européenne qui présente pour adoption les textes qui seront votés par le Parlement et le Conseil. Elle met la plupart du temps en œuvre les impulsions qui sont données par les chefs d'États et de gouvernement au sein du Conseil européen. Son expertise en matière d'élaboration des textes est énorme.

Elle contrôle la façon dont le budget de l'Union est utilisé, dont elle a la responsabilité, sous la surveillance de la Cour des comptes et du Parlement européen qui devra lui accorder la « décharge budgétaire » qui signifie que l'argent du budget a été correctement utilisé. Elle a donc la gestion des multiples fonds qui sont alloués par l'Union européenne au titre de la mise en œuvre des différentes politiques et objectifs contenus dans le Traité.

Elle veille aussi au respect du droit européen par les États membres et les entreprises de l'Union européenne.

La Commission veille donc à ce que les États ne contreviennent pas au droit issu des traités ou aux traités eux-mêmes. Pour cela elle dispose de la possibilité de saisir la Cour de justice, dans le cadre de la procédure en constatation de manquement. En outre, elle détient un pouvoir important en matière de concurrence. Plusieurs Règlements adoptés par le Conseil lui permettent de mener des enquêtes et de punir les entreprises ou les États qui violent les règles de concurrence contenues dans les traités (interdictions des ententes, des abus de positions dominantes, interdiction des aides d'États). Dans ces matières son pouvoir est autonome sous réserve d'un contrôle de ces actes par la CJUE.

Elle continue aussi à avoir un rôle de représentation de l'Union dans le monde, surtout dans le domaine économique (dans le domaine de la PESC, il y a le président du Conseil européen et le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ce rôle est actuellement exercé par l'italienne Federica Mogherini depuis le 30 août 2014).

La Commission s'exprime au nom de tous les pays de l'Union au sein d'organisations internationales dans laquelle elle siège et qui correspond à un domaine de compétence de l'Union (notamment pour la politique commerciale commune).

Elle négocie aussi les accords internationaux que le Conseil européen a décidé de conclure, et qui seront votés par le Conseil de l'Union européenne.

La Commission est dirigée par vingt-huit commissaires européens (un par pays) et dirigée par le président de la Commission. Le collège des commissaires est donc composé du président de la Commission, de ses sept vice-présidents (dont le premier vice-président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité), ainsi que de 28 commissaires chargés de différents portefeuilles.

La gestion courante des affaires de la Commission est assurée par les membres de son personnel (juristes, économistes, etc.). Pour cela, la Commission est organisée en services appelés « directions générales » (DG). Chaque DG est responsable d'un domaine d'action spécifique, un Commissaire pouvant être à la tête d'une ou plusieurs DG.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure de nomination du président de la Commission a changé. Le président est toujours proposé par les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, mais le traité précise désormais qu'il doit être « tenu compte » des résultats des élections du Parlement européen. L'interprétation qui a été donnée à ce texte par les partis politiques présents au sein du Parlement, les a conduits à désigner par avance le député qui serait choisi comme président si ce parti obtenait la majorité. Certains États, comme le Royaume-Uni avaient des interprétations différentes car cette disposition réduit considérablement la marge de manœuvre qui était celle des États membres pour la désignation du Président de la Commission. C'est ainsi que Jean-Claude Juncker (dont ni les anglais ni les hongrois ne voulaient) a tout de même été désigné en 2014 pour succéder à l'ancien président José Manuel Barroso. En effet le parti qui a eu le plus de voix lors des élections du Parlement européen en mai 2014 fut le Parti populaire européen (PPE) dont il était le candidat officiel.

#### Article 17-7 TUE

7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Une fois désigné par le Conseil européen, le candidat doit être élu par la majorité des députés européens. Il sélectionne ensuite les vice-présidents et commissaires potentiels sur la base des propositions des États membres. Cette liste doit être approuvée par les chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil. Les candidats proposés se présentent ensuite au Parlement européen et répondent aux questions des députés. Puis, le Parlement vote pour décider d'accepter ou non l'équipe proposée.

Enfin, les candidats sont nommés par le Conseil européen, à la majorité qualifiée. Le mandat de la Commission actuelle s'achèvera le 31 octobre 2019.

Le président définit l'orientation politique de la Commission, ce qui permet aux commissaires d'établir ensemble des objectifs stratégiques et d'élaborer le programme de travail annuel. Les décisions sont prises en collège. Tous les commissaires pèsent du même poids dans le processus décisionnel et sont tous autant responsables des décisions adoptées. Ils ne disposent d'aucun pouvoir de décision individuelle, sauf en cas d'autorisation accordée dans certaines situations. En règle générale, les décisions sont prises par consensus, mais elles peuvent également donner lieu à un vote à la majorité simple, chaque commissaire disposant d'une voix. La direction générale concernée (gérée par un directeur général qui rend compte au commissaire compétent) prend alors le relais. Sa tâche consiste, le plus souvent, à préparer des projets de propositions d'actes de droit dérivé. Ces propositions sont ensuite présentées aux commissaires, qui les adoptent ou non lors de leurs réunions hebdomadaires. Une fois adoptées, ces propositions deviennent officielles; elles sont transmises au Conseil et au Parlement pour l'étape suivante de la procédure législative des institutions européennes.

Symbole de la création d'une Union basée sur le droit, La Cour de Justice de l'Union européenne veille au respect du droit de l'Union.

Ses principales tâches sont celles d'interpréter et d'assurer l'application du droit communautaire. Elle a son siège au Luxembourg.

Il est important de ne pas confondre la Cour de Justice de l'Union européenne avec la Cour européenne des Droits de l'Homme, installée à Strasbourg, chargée du respect des droits de l'Homme (voir première partie du cours).

La Cour de Justice de l'Union européenne se compose de 28 juges (un juge par État membre) ainsi que de neuf avocats généraux.

Les juges sont choisis parmi des personnalités offrant toute garantie d'indépendance et de compétence notoire. Ils sont nommés pour six ans (renouvelable) d'un commun accord par l'ensemble des États membres. Le système qui a existé jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne reposait exclusivement, sur la proposition faite par le gouvernement des États membres. La nomination d'un juge dépendait donc de la volonté d'un seul Gouvernement, celui de l'État membre de qui émanait la proposition. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 255 TFUE subordonne la nomination à l'examen de la candidature par un Comité qui, avant la décision collégiale des États, les éclaire sur le choix qu'ils doivent faire. Ce comité rend un avis motivé, favorable ou défavorable, sur l'adéquation du candidat proposé à l'exercice des fonctions auxquelles il postule et cet avis étant porté à la connaissance des seuls gouvernements des États membres. Depuis 2010, date d'entrée en fonction du Comité, chaque fois qu'un avis négatif a été rendu, l'État a retiré sa candidature.

Tout comme les juges, les avocats généraux sont désignés d'un commun accord par les gouvernements des pays membres pour un mandat de six ans (renouvelable). Ils doivent satisfaire les mêmes critères d'indépendance et de formation que les juges (application de la procédure du Comité 255). Les avocats généraux assistent la Cour dans sa mission en présentant publiquement et en toute indépendance, leurs conclusions sur les affaires soumises à la Cour.

La Cour peut être saisie par toute partie : institution, État membre, personne physique ou morale à l'occasion d'un litige mettent en cause un acte ou une institution. Le particulier (le plus souvent une entreprise) a donc la possibilité de saisir la Cour de Justice à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte ou une institution au niveau de l'Union, mais seulement si cet acte le concerne directement et individuellement, ou alors dans le cadre d'une question en appréciation de validité posée dans le cadre d'un litige national par le juge national (mécanisme de la question préjudicielle).

Les principales formes de recours sont :

Le recours en manquement (en cas de non-respect par les États membres des obligations introduites par le droit communautaire)

Le recours en annulation (en cas de non-légalité des actes communautaires)

## Le recours en carence (en cas d'inaction illégale des institutions communautaires)

### Article 19 TUE

1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

2. La Cour de justice est composée d'un juge par État membre. Elle est assistée d'avocats généraux.

Le Tribunal compte au moins un juge par État membre.

Les juges et les avocats généraux de la Cour de justice et les juges du Tribunal sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et réunissant les conditions visées aux articles 253 et 254 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ils sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans. Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau.

3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités:

a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales;

b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions;

c) dans les autres cas prévus par les traités.

Pour alléger la charge du travail de la Cour, un Tribunal (constitué de 28 membres) dont la tâche est notamment de traiter des recours introduits par les personnes physiques et morales contre les décisions des institutions, a été mis en place en 1989. Il s'occupe notamment des affaires de concurrence (concentrations d'entreprises, dumping etc.). Le Tribunal est donc l'une des trois juridictions qui composent la Cour de justice de l'Union européenne, les deux autres étant la Cour elle-même et le Tribunal de la fonction publique. Il statue en premier ressort en ce qui concerne la majorité des décisions prises par la Commission et les autres institutions et organes de l'UE dans tous les domaines relevant de la compétence de l'Union européenne.

Enfin, depuis 2004, un Tribunal spécialisé a été créé pour régler les litiges entre les institutions de l'Union et leurs agents et fonctionnaires.

Le 3 décembre 2015, le Conseil a adopté un règlement relatif à la réforme du Tribunal. Cette réforme a pour objectif de permettre au Tribunal d'absorber une charge de travail en augmentation et à faire en sorte que les recours soient traités dans un délai raisonnable.

La réforme prévoit une augmentation progressive du nombre de juges du Tribunal et la fusion du Tribunal de la fonction publique et du Tribunal. Lors de l'entrée en vigueur de la réforme, fin décembre 2015, l'effectif des juges est augmenté de 12 postes.

En septembre 2016, les sept juges du Tribunal de la fonction publique seront transférés au Tribunal, ce dernier se voyant également attribuer neuf autres juges en septembre 2019. Il y aura donc au total 21 juges supplémentaires à la fin du processus.

Cette augmentation du nombre de juges permettra au Tribunal de rendre ses arrêts dans un délai raisonnable, en conformité avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux (qui garanti l'accès au juge). Cela permettra également au Tribunal de statuer sur un nombre d'affaires plus important au sein de chambres constituées de cinq juges, ce qui lui permettra de procéder à un délibéré plus approfondi sur les affaires importantes.

Les futurs remplacements partiels de juges seront organisés de telle manière que les États membres désignent des candidats pour deux postes. L'objectif est de garantir dans toute la mesure du possible l'égalité entre les femmes et les hommes dans la composition du Tribunal. D'ici 2021, la Cour de justice devra rendre compte du fonctionnement du Tribunal et présenter des propositions législatives pour modifier son statut, s'il y a lieu.

Une des tâches principale de la Cour est d'interpréter le droit de l'Union à la demande des juges nationaux dans le cadre des questions préjudicielle.

Chaque État membre ayant sa langue propre et son système juridique spécifique, la Cour de justice de l'Union européenne est une institution multilingue. Son régime linguistique n'a d'équivalent dans aucune autre juridiction au monde, puisque chacune des langues officielles de l'Union peut être langue de procédure. La Cour est en effet tenue au respect d'un multilinguisme intégral en raison de la nécessité de communiquer avec les parties dans la langue du procès et d'assurer la diffusion de sa jurisprudence dans l'ensemble des États membres. Sa langue de travail est le français.

**La Cour des Comptes européenne** est responsable du contrôle du budget communautaire. Elle assure la bonne gestion financière de l'Union européenne. Il revient ainsi à la Cour des Comptes de contrôler la légalité et la régularité de toutes les recettes et les dépenses de la Communauté.

Pour organiser ses activités de contrôle, la Cour des Comptes dispose de quelques 250 contrôleurs. Ils effectuent des visites d'inspection auprès des institutions de l'Union, auprès des Etats membres de l'Union et auprès des organisations bénéficiant de ou gérant des fonds de l'Union européenne. Dans les Etats membres, le contrôle s'effectue en étroite collaboration avec les institutions de contrôle nationales.

Comme dans les États membre, la Cour des Comptes européenne ne possède toutefois aucun pouvoir juridique propre. D'éventuels constats d'irrégularités ou de fraude sont rapportés aux organes compétents (notamment l'OLAF, l'Office Européen de lutte anti-fraude).

Chaque année, la Cour des Comptes européenne établit un rapport financier qui est publié dans le Journal Officiel de l'Union européenne. Ce rapport constitue un moyen efficace de pression sur les institutions et les organes administratifs pour que ceux-ci assurent une bonne gestion des fonds. Tout au long de l'année, la Cour des Comptes est en outre amenée à présenter des observations ou à rendre des avis. Elle doit obligatoirement être consultée avant l'adoption de textes relatifs à la réglementation financière et aux ressources propres au niveau communautaire et elle est invitée à rendre un avis sur toute disposition législative (nouvelle ou actualisée), ayant une incidence financière sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La Cour des Comptes européenne est installée au Luxembourg et se compose de 28 membres (un par Etat membre), qui sont nommés pour une période de six ans par le Conseil de l'Union (statuant à la majorité qualifiée) après consultation du Parlement européen, sur la base des propositions faites par les États membres. Les membres proposés par les États doivent obligatoirement appartenir, dans leur pays respectif, à un organisme de contrôle externe ou posséder une qualification particulière pour cette fonction.

## **2. Les organes consultatifs**

Alors que le Comité économique et social fut instauré dès les Traités originaires, dans le but d'associer les divers groupes d'intérêts économiques et sociaux à la réalisation du Marché commun et de leur donner un instrument institutionnel pour faire connaître à la Commission et au Conseil de l'Union européenne leurs points de vue sur toutes les questions d'intérêt communautaire, le Comité des régions ne fut créé qu'après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, en 1994. Tous deux interviennent dans le cadre de la procédure décisionnelle afin de donner leur avis aux Institutions décisionnaires.

### Le Comité économique et social européen (CESE) :

Il est chargé de représenter les intérêts des différentes catégories de la vie économique et sociale européenne (ex. employeurs, travailleurs, agriculteurs, professions libérales etc.). Il doit être consulté de manière obligatoire sur un grand nombre de sujets (ex. questions sociales, santé publique, politique régionale, environnement...) et peut par ailleurs être consulté librement par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne pour avis. Il peut également émettre un avis de sa propre initiative. Cet organe est constitué de 353 membres issus des 28 Etats membres, en fonction du poids démographique de chaque Etat. Le président du CESE de 2015 à 2018 est le Grec Georges Dassis.

Les membres du CESE sont nommés pour cinq ans renouvelables. Le Conseil adopte la liste des membres conformément aux propositions faites par chacun des Etats membres. Il doit préalablement consulter la Commission. Il peut également consulter des organisations européennes représentatives des différents secteurs économiques concernés par l'activité de l'Union. Les nominations doivent assurer une représentation adéquate des différentes catégories de la vie économique et sociale.

Dans le cadre de sa fonction consultative, le CESE peut se réunir soit de sa propre initiative soit, en règle générale, à la demande du Conseil, du Parlement ou de la Commission. Le président convoque alors les membres du CESE. Pour l'aider à élaborer ses avis, le CESE dispose de 6 sections spécialisées dans les différents domaines d'activité communautaire :

ECO, Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale

INT, Marché unique, production et consommation

TEN, Transports, énergie, infrastructures, société de l'information

SOC, Emploi, affaires sociales, citoyenneté

NAT, Agriculture, développement rural, environnement  
REX, Relations extérieures

A ces sections s'ajoute une nouvelle commission consultative des mutations industrielles qui a été incorporée au sein du CESE.

Les avis sont adoptés à la majorité simple au cours de séances plénières mensuelles. Qu'ils soient obligatoires ou facultatifs, ils n'ont pas de force contraignante.

Le CESE peut également, s'il l'estime nécessaire, instituer des observatoires lorsque l'ampleur et la spécificité du sujet à traiter exigent une flexibilité particulière des méthodes de travail, des procédures et des instruments à utiliser. Un Observatoire du marché unique est par exemple chargé d'assurer une évaluation permanente sous l'angle des utilisateurs (rapports, enquêtes, auditions).

Le CESE émet en moyenne 170 travaux consultatifs et avis par an (dont 15 % environ de sa propre initiative). Les avis du Comité sont transmis aux institutions européennes qui détiennent le pouvoir de décision, puis sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

Fonction d'information et d'intégration

Le CESE a un rôle d'observatoire du marché intérieur en identifiant les lacunes et les obstacles au fonctionnement du marché intérieur et en proposant des solutions grâce à l'observatoire qu'il a mis en place.

Enfin, il fait office de relais vers les Conseils économiques et sociaux des Etats, des régions et des pays tiers.

Le CESE est l'unique organe européen où siègent ensemble, outre les syndicats et le patronat, toutes les autres composantes de la société civile.

En demandant à ses membres de trouver un terrain d'entente sur chaque sujet et de résoudre les conflits d'intérêt entre les différents groupes économiques et sociaux, les travaux du CESE représentent une contribution utile à la recherche du consensus dans le cadre du processus législatif de l'Union européenne.

Activités à l'international

A l'échelon international, le CESE travaille avec l'Association internationale des conseils économiques et sociaux, ainsi qu'avec des institutions similaires qui regroupent plus de quarante pays. Le Comité a élaboré un important programme de rencontres avec des représentants des milieux économiques et sociaux d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, des pays de l'AELE, d'Europe centrale et orientale, du bassin méditerranéen, d'Amérique latine et des Etats-Unis.

### Le Comité des Régions (CdR)

Le Comité des régions est l'assemblée politique qui représente les collectivités territoriales de l'UE. Il a été mis en place en 1994 (après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht), afin d'aborder deux grandes questions. En premier lieu, environ trois quarts de la législation communautaire sont mis en œuvre au niveau local ou régional; il est logique dès lors que les représentants des collectivités locales et régionales aient leur mot à dire dans l'élaboration des nouvelles lois communautaires. En deuxième lieu, l'on craignait à l'époque que les citoyens ne soient laissés à l'écart de la construction de l'Union. Associer le niveau de gouvernement élu le plus proche du citoyen était l'une des manières de combler ce fossé.

Cet organe est constitué d'une assemblée de 353 membres, son président représente et dirige le Comité. Depuis février 2015, il s'agit de Monsieur Markku Markkula pour une période de deux ans et demi, succédant à cette fonction à Michel Lebrun.

Le CdR est obligatoirement consulté par la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen, dans de nombreux domaines liés directement aux responsabilités des collectivités locales et régionales: éducation, formation professionnelle et jeunesse, culture, santé publique, réseaux transeuropéens de transports, de télécommunications et d'énergie, politique régionale (Fonds structurels), environnement, politique de l'emploi, Fonds social européen, coopération transfrontalière et transports.

Le traité de Lisbonne a également ouvert le champ des consultations à de nouveaux domaines politiques, tels que l'énergie et la protection de l'environnement.

### Il existe aussi des Consultations facultatives :

Selon l'article 307 TFUE, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne peuvent consulter le Comité dans d'autres domaines quand ils le jugent nécessaire.

Le Comité des régions rend par ailleurs des avis de sa propre initiative sur les questions touchant les villes et les régions, telles que l'agriculture, la protection de l'environnement ou la politique urbaine.

Lorsque le Conseil, la Commission ou le Parlement consultent le Comité (à titre obligatoire aussi bien que facultatif), ils peuvent lui fixer un délai (d'un mois au moins), à l'expiration duquel ils peuvent passer outre l'absence d'avis (article 304 TFUE).

Les avis du Comité des Régions sont transmis à la Commission, au Parlement européen et au Conseil.

Le CdR adopte également des résolutions portant sur des questions d'actualité politique.

Le Comité des Régions a, depuis sa création, adopté près de 400 avis sur un large éventail de questions comme par exemple : le développement des réseaux de télécommunications, les transports et l'énergie, la lutte contre le cancer et le SIDA, ou encore, l'accès à l'éducation tout au long de la vie.

Par ailleurs, depuis le traité de Lisbonne, les droits du Comité des régions sont également consacrés par un nouveau Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Comité des régions est désormais également habilité à saisir la Cour de justice dans deux cas distincts : premièrement, pour protéger ses propres prérogatives (article 263 TFUE) .

le Comité des Régions est également un des gardiens du principe de subsidiarité : il a une compétence particulière pour veiller au respect de l' article 3ter du Traité sur l'Union européenne.

**Le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité prévoit également que :**

« Article 8 : La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 230 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un Etat membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union prévoit sa consultation.

**Article 9**

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 3ter du traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité économique et social et au Comité des régions . »

## CHAPITRE 2. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

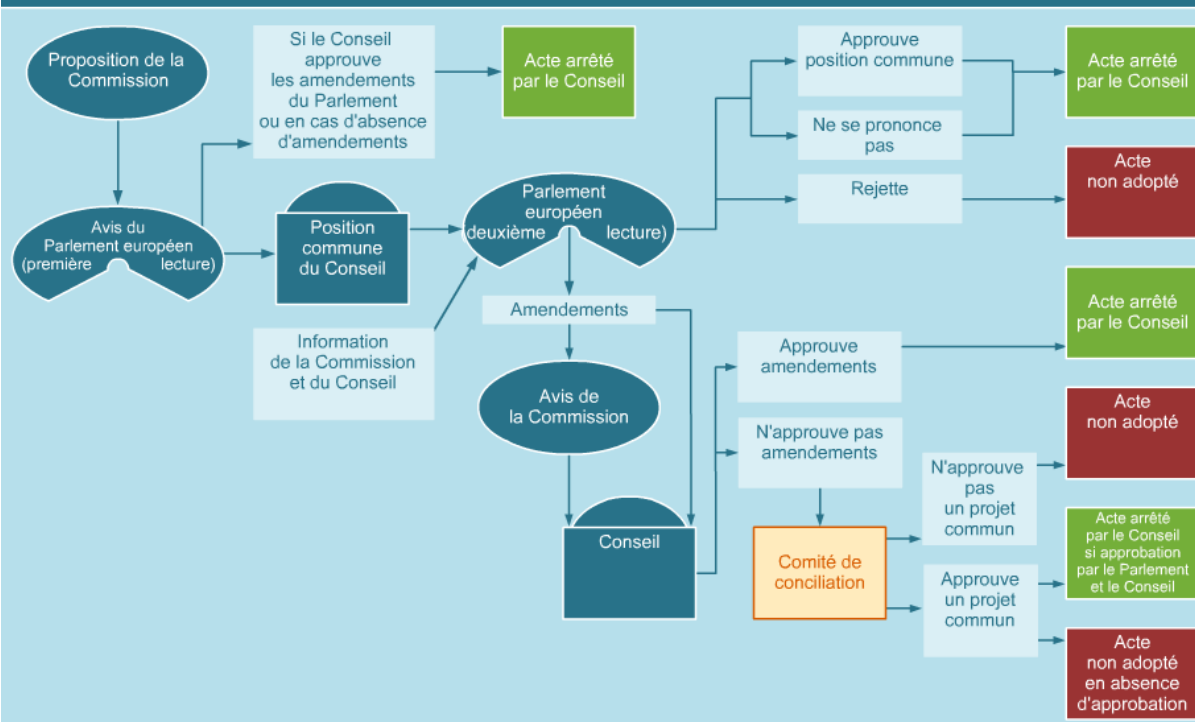
L'article 14, § 1 TUE définit de la manière suivante les fonctions du Parlement dans l'Union européenne : « 1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission ».

L'article 16, § 1 définit le rôle du Conseil « Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités ».

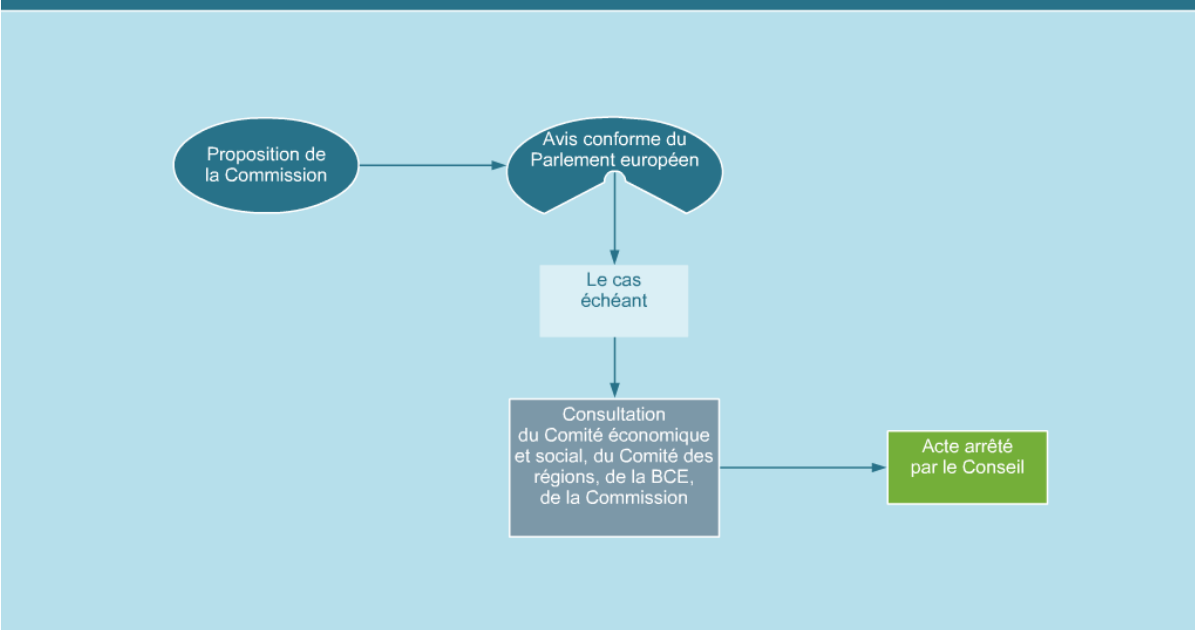
La fonction législative implique le recours soit à la procédure législative ordinaire soit à une procédure législative spéciale.

La procédure législative ordinaire depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne est l'ancienne procédure de codécision :

## Les procédures de décision Procédure de codécision



## Les procédures de décision Procédure de l'avis conforme



## **Bibliographie**

### **Ouvrages généraux de droit de l'Union :**

- **M. BLANQUET/ G. ISAAC †**, Droit général de l'Union européenne, édition Dalloz, 2012
- **B. ALOMAR, S. DAZIANO, T. LAMBERT, Julien SORIN**, IEP Grandes questions européennes: Concours administratifs – IEP, 2010.
- **E. Von BARDELEBEN, F. DONNAT, D. SIRITZKY**, La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen, La documentation française, 2012.
- **C. BOUTAYEB**, Droit institutionnel de l'Union européenne, 3e édition, Edition L.G.D.J, Collection : Systèmes, 2014
- **L. DUBOUIS, C. GUEYDAN**, Grands textes de droit de l'Union, Paris, Dalloz, 6ème éd., 2010.
- **M. DUMOULIN**, L'Europe aux concours, Institutions politiques, mémo, la documentation Française, 2010.
- **Cl. BLUMANN et L. DUBOUIS**, Droit institutionnel de l'Union européenne, Litec, 2013.
- **DONYM.**, Droit de l'Union européenne, éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2010.
- **P. GRAIG P. et G. De BURCA**, European Union Law, Oxford University Press, 2008.
- **J.P. JACQUÉ**, Droit institutionnel de l'Union européenne, Dalloz, série cours, 2012.
- **KADDOUS C. et PICOD F.**, Union européenne et Communautés européenne, Recueil de textes, 6<sup>ème</sup> ed, Stämpfli, Berne, Bruylant, L.G.D.J., Bruxelles, 2008.
- **C. LEQUESNE, Y. DOUTRIAUX, J. ZILLER**, Les institutions de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne, 8ème édition, 2010.
- **J-V LOUIS et T. RONSE**, L'ordre juridique de l'Union européenne, Helbing et Lichtenhahn, Bruylant, L.G.D.J., Paris, 2005.
- **P. MAGNETTE**, Le régime Politique de l'Union européenne, Paris, Presse de Sciences Po 2009.
- **J. PERTEK** Droit des institutions de l'Union européenne, Thémis droit Public, PUF, 2010.
- **F-X PRIAULLOD, D. SIRITZKY**, Le traité de Lisbonne : Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE), La Documentation Française, 2008.
- **RIDEAU J.**, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, LGDJ, 5<sup>e</sup> éd., 2010 ;
- **J-L SAURON**, Comprendre l'Union européenne, Série: Formation Administration Concours 2011.
- **S. SAURUGGER**, Théories et concepts de l'intégration européenne, Sciences Po, les Presses, 2010.
- **S. VAN RAEPENBUSCH** Droit institutionnel de l'Union européenne, Collection : Europe(s) Edition Larcier, 2016.
- **J. ROUX**, Droit général de l'Union européenne, LexisNexis, Collection Objectifs droit, 2012
- **A. VIBER-VICHET**, Les traités européens après le Traité de Lisbonne, La Documentation Française, 2010

### **Consulter également selon les thèmes étudiés:**

Dictionnaire Joly communautaire, le Juris-classeur europe traité (ed. Technique) en 7 volumes, Le Répertoire Dalloz Droit de l'Union européenne (4 volumes), Commentaire Megret, 15 Volumes, édition de l'Université libre de Bruxelles,



Dictionnaire permanent-droit européen des affaires, éd. législatives. Dictionnaire permanent-droit des étrangers, éd. législatives.  
Europa (site officiel) de l'Union européenne : <http://www.europa.eu.int> et plus particulièrement pour les sources, Eur-Lex (accès au droit de l'UE), et CURIA pour la jurisprudence de la CJCE et du TPI.

**Il existe aussi de nombreuses revues de droit de l'Union européenne :**

*Cahiers de droit européen.*  
*Common Market Law Review.*  
*Europarecht.*  
*Europe.*  
*European Law Review.*  
*Journal de droit international.*  
*Journal de droit européen*  
*Noticias de la Union Europea.*  
*Revue des affaires européennes*  
*Revue du droit de l'Union européenne*  
*Revue du marché commun et de l'Union européenne*  
*Revue du marché unique européen*  
*Revue trimestrielle de droit européen*  
*Rivista di diritto europeo.*