



Commission
européenne







**L'ABC du droit
de l'Union
européenne**

Par le Pr
Klaus-Dieter Borchardt

Décembre 2016

La publication «L'ABC du droit de l'Union européenne» est disponible sur l'internet à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f8d9b32e-6a03-4137-9e5a-9bbaba7d1d40>

Commission européenne
Direction générale de la communication
Information des citoyens
1049 Bruxelles
BELGIQUE

Manuscrit achevé en décembre 2016

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2017

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position officielle de l'Union européenne. L'auteur est seul responsable des informations qui y figurent et des opinions qui y sont exprimées.

Crédits photographiques

Pages 12, 14, 28, 52, 68, 76, 80 et 84: © Union européenne, 2017

Page 34: © Wikimedia Commons/Bene 16

Page 50: © Fotolia/Björn Wylezich

Page 98: © Fotolia/Andrey Armyagov

Page 105: © Fotolia/Piotr Adamowicz

Page 125: © Fotolia/xbrchx

Page 148: © Fotolia/Wavebreak Media

Print	NA-07-16-024-FR-C	ISBN 978-92-79-63643-1	doi:10.2775/400034
PDF	NA-07-16-024-FR-N	ISBN 978-92-79-63655-4	doi:10.2775/66808
EPUB	NA-07-16-024-FR-E	ISBN 978-92-79-63689-9	doi:10.2775/037892
Site	NA-07-16-024-FR-Q	ISBN 978-92-79-71667-6	doi:10.2775/26568

© Union européenne, 2017

Reproduction autorisée. Toute utilisation ou reproduction des photos nécessite l'autorisation préalable des détenteurs des droits d'auteur.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	7
LISTE DES ABRÉVIATIONS	9
DE PARIS À LISBONNE, EN PASSANT PAR ROME, MAASTRICHT, AMSTERDAM ET NICE	11
Premier groupe: les organisations euro-atlantiques.....	11
Deuxième groupe: le Conseil de l'Europe et l'OSCE.....	13
Troisième groupe: l'Union européenne.....	15
LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE	25
L'UE, garante de la paix.....	27
L'unité et l'égalité comme leitmotivs.....	27
Les libertés fondamentales.....	29
Le principe de solidarité.....	30
Le respect de l'identité nationale.....	30
Le désir de sécurité.....	30
Les droits fondamentaux.....	30
LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE EN PRATIQUE	39
La coopération des États.....	39
Le concept de l'intégration.....	39
La coopération renforcée.....	40
LA «CONSTITUTION» DE L'UNION EUROPÉENNE	45
La nature juridique de l'UE.....	45
<i>L'affaire Van Gend & Loos</i>	46
<i>L'affaire Costa/ENEL</i>	46
Les tâches de l'UE.....	49
<i>Tâches économiques</i>	49
<i>Tâches sociales</i>	54
<i>Tâches politiques</i>	55
Les pouvoirs de l'UE.....	57
Les institutions de l'UE.....	61
Les institutions.....	63

<i>Le Parlement européen (article 14 du traité UE)</i>	63
<i>Le Conseil européen (article 15 du traité UE)</i>	70
<i>Le Conseil de l'Union européenne (article 16 du traité UE)</i>	71
<i>La Commission européenne (article 17 du traité UE)</i>	77
<i>La Cour de justice de l'Union européenne (article 19 du traité UE)</i>	85
<i>La Banque centrale européenne (articles 129 et 130 du traité FUE)</i>	88
<i>La Cour des comptes (articles 285 et 286 du traité FUE)</i>	88
Les organes consultatifs	89
<i>Le Comité économique et social européen</i> <i>(article 301 du traité FUE)</i>	89
<i>Le Comité des régions (article 305 du traité FUE)</i>	91
La Banque européenne d'investissement (article 308 du traité FUE)	91
L'ORDRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE	93
L'UE en tant que création du droit et union par le droit	93
Les sources du droit de l'Union	94
<i>Les traités fondateurs de l'UE, droit primaire de l'Union</i>	94
<i>Les actes juridiques de l'Union, droit dérivé de l'Union</i>	94
<i>Les accords internationaux conclus par l'Union</i>	96
<i>Les sources du droit non écrites</i>	100
<i>Les accords et conventions entre les États membres de l'UE</i>	101
Les instruments dont dispose l'UE	102
<i>Les règlements, «lois de l'Union»</i>	104
<i>Les directives</i>	106
<i>Les décisions</i>	110
<i>Les recommandations et les avis</i>	112
<i>Les résolutions, les déclarations et les programmes d'action</i>	113
<i>Publication et communication</i>	114
La procédure d'adoption des actes de l'UE	115
<i>La procédure d'approbation</i>	121
<i>La procédure d'adoption des actes juridiques n'ayant pas un caractère</i> <i>législatif</i>	122
<i>La procédure d'adoption des actes délégués et des actes</i> <i>d'exécution</i>	122
Le système de protection juridictionnelle de l'UE	124
<i>La procédure d'infraction (article 258 du traité FUE)</i>	126
<i>Le recours en annulation (article 263 du traité FUE)</i>	126
<i>Le recours en carence (article 265 du traité FUE)</i>	128
<i>L'action en réparation (article 268 et article 340,</i> <i>deuxième alinéa, du traité FUE)</i>	129

<i>Le contentieux de la fonction publique (article 270 du traité FUE)</i>	130
<i>La procédure de pourvoi (article 256 du traité FUE)</i>	130
<i>La protection juridictionnelle provisoire</i> <i>(articles 278 et 279 du traité FUE)</i>	130
<i>Le renvoi préjudiciel (article 267 du traité FUE)</i>	131
La responsabilité des États membres du fait de violations du droit de l'Union.....	134
LA PLACE DU DROIT DE L'UNION DANS L'ENSEMBLE DU SYSTÈME JURIDIQUE	139
L'autonomie de l'ordre juridique de l'UE.....	139
L'interaction entre le droit de l'Union et le droit national.....	140
Le conflit entre le droit de l'Union et le droit national.....	142
<i>L'applicabilité directe du droit de l'Union dans le droit national</i>	142
<i>La primauté du droit de l'Union sur le droit national</i>	145
<i>L'interprétation du droit national en conformité avec le droit de l'Union</i>	147
CONCLUSION	151
JURISPRUDENCE CITÉE	153
Nature juridique et primauté du droit de l'Union.....	153
Compétence de l'UE.....	154
Effets des actes juridiques.....	154
Droits fondamentaux.....	154
Protection juridictionnelle.....	154

AVANT-PROPOS

L'ordre juridique qui sous-tend l'Union européenne (UE) fait désormais partie intégrante de notre réalité politique et sociale. Chaque année, les traités de l'Union sont à l'origine de milliers de décisions qui influent considérablement sur la réalité des États membres de l'UE et de leurs ressortissants. Désormais, le particulier n'est plus seulement citoyen de son pays, de sa ville ou de sa commune, mais également citoyen de l'Union. Aussi est-il d'autant plus important que le citoyen de l'Union soit informé sur un ordre juridique qui concerne sa vie quotidienne. Il lui est toutefois difficile d'appréhender l'ensemble de l'UE et son ordre juridique. D'une part, les textes des traités eux-mêmes sont souvent peu clairs et leur portée difficile à saisir. D'autre part, nombre de concepts utilisés dans les traités pour répondre à de nouvelles situations sont inhabituels. Ainsi, on s'efforcera ici de transmettre aux citoyennes et citoyens intéressés un premier aperçu de la construction de l'UE ainsi que des piliers de l'ordre juridique européen.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
BCE	Banque centrale européenne
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEE	Communauté économique européenne
MES	Mécanisme européen de stabilité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
Traité FUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Traité UE	Traité sur l'Union européenne
Tribunal	Tribunal
UE	Union européenne



DE PARIS À LISBONNE, EN PASSANT PAR ROME, MAASTRICHT, AMSTERDAM ET NICE

Peu après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le fonctionnement de l'État et la vie politique dans nos pays reposaient encore presque exclusivement sur les constitutions et les lois nationales. Celles-ci fixaient dans nos pays démocratiques les règles de conduite que les citoyens et les partis, mais également l'État et ses institutions, étaient tenus de respecter. Il aura fallu attendre l'effondrement total de l'Europe et le déclin économique et politique du vieux continent pour pouvoir jeter les bases d'un renouveau et relancer l'idée d'un nouvel ordre européen.

Dans leur ensemble, les efforts d'unification européenne d'après-guerre renvoient l'image déconcertante d'une myriade d'organisations complexes et difficiles à cerner. Ainsi coexistent, sans véritable lien entre elles, l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Cette diversité d'institutions européennes n'acquiert une structure que si l'on se penche sur les objectifs concrets des différentes organisations. On peut distinguer trois grands groupes.

Premier groupe: les organisations euro-atlantiques

Les organisations euro-atlantiques sont issues de l'alliance conclue après la Seconde Guerre mondiale entre les États-Unis d'Amérique et l'Europe. Ce n'est donc pas un hasard si la première organisation européenne de l'après-guerre, à savoir l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), fondée en 1948, fut créée à l'initiative des États-Unis. George Marshall, le ministre américain des affaires étrangères de l'époque, a invité en 1947 les États européens à unir leurs efforts pour la reconstruction économique, leur promettant à cet égard le soutien des États-Unis, soutien



7 mai 1948, La Haye

Winston Churchill est chaleureusement accueilli au congrès du Mouvement européen. L'ancien Premier ministre britannique, alors leader de l'opposition, préside la séance inaugurale du congrès de l'Europe. Le 19 septembre 1946, il avait lancé un appel à l'unité européenne dans son célèbre discours de Zurich.

qui s'est concrétisé dans le «plan Marshall» et a posé les bases d'une reconstruction rapide de l'Europe occidentale. La mission principale de l'OECE était de libéraliser les échanges entre les États. En 1960, les membres de l'OECE, que venaient de rejoindre les États-Unis et le Canada, sont convenus d'élargir le champ d'action de l'OECE à l'aide aux pays en voie de développement. L'OECE est alors devenue l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), qui compte aujourd'hui plus de 35 membres.

La création de l'OECE a été suivie, en 1949, de celle de l'OTAN, sous la forme d'un pacte militaire avec les États-Unis et le Canada. L'objectif de l'OTAN est la mise en œuvre d'une défense collective, plus particulièrement d'une assistance collective. Elle a été conçue comme un élément d'une ceinture de sécurité à l'échelle mondiale visant à maîtriser l'emprise soviétique et, à la suite de la chute du «rideau de fer» en 1989 et de l'éclatement de l'Union soviétique qui en a résulté, elle est progressivement devenue une organisation pour la gestion des crises et en faveur de la stabilité. L'OTAN compte 28 États membres, parmi lesquels 22 États membres de l'UE (n'en font pas partie: l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède) ainsi que l'Albanie, le Canada, les États-Unis, l'Islande, la Norvège et la Turquie. L'Union de l'Europe occidentale (UEO) a été instituée en 1954 en vue de renforcer la collaboration en matière de politique de sécurité entre les États européens. Elle a marqué le début du développement d'une politique de sécurité et de défense en Europe. Son rôle n'a toutefois pas été élargi, la plupart de ses compétences ayant été dévolues à d'autres institutions internationales, notamment à l'OTAN, au Conseil de l'Europe et à l'UE. En conséquence, l'UEO a été dissoute le 30 juin 2011.

Deuxième groupe: le Conseil de l'Europe et l'OSCE

Les organisations européennes composant le deuxième groupe se caractérisent par une structure qui permet à un maximum d'États de coopérer en leur sein. Il a été délibérément convenu que ces organisations n'iraient pas au-delà de la *coopération traditionnelle entre États*.

Dans ce groupe figure le *Conseil de l'Europe*, organisation politique fondée le 5 mai 1949, qui compte aujourd'hui plus de 47 membres, parmi lesquels l'ensemble des actuels États membres de l'UE. Les statuts du Conseil de l'Europe n'indiquent en rien qu'il vise à une fédération ou à une union et il ne prévoit ni un transfert ni l'exercice en commun d'éléments de souveraineté nationale. Le Conseil de l'Europe prend ses décisions sur toutes les questions



Déclaration Schuman prononcée le 9 mai 1950 dans le salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, à Paris: le ministre français des affaires étrangères, Robert Schuman, propose de mettre en commun les productions européennes de charbon et d'acier au sein d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier. Ainsi, une guerre entre les États participants était non seulement inconcevable mais également impossible sur le plan matériel.

importantes selon le principe de l'unanimité. Tout État peut donc empêcher l'adoption d'une décision en opposant son veto. Le Conseil de l'Europe reste ainsi, dans sa conception, un organisme de coopération internationale.

Il a présidé à la conclusion de *nombreuses conventions* dans les domaines de l'économie, de la culture, de la politique sociale et du droit. L'exemple le plus important et le plus connu est celui de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), signée le 4 novembre 1950 et qui a entre-temps été ratifiée par les 47 membres du Conseil de l'Europe. Elle a permis d'établir dans les États membres non seulement un niveau minimal important de protection des droits de l'homme, mais également un système de garanties juridiques habilitant les organes institués par la convention, c'est-à-dire la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, à condamner, dans le cadre de ses dispositions, les atteintes aux droits de l'homme dans les États membres.

À ce groupe appartient également l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)*, instituée en 1994 et issue de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe. L'OSCE, qui compte actuellement 57 pays, est liée aux principes et aux objectifs définis par l'acte de Helsinki en 1975 et par la charte de Paris de 1990. Au nombre d'entre eux figure, outre la promotion de mesures de confiance entre les États européens, l'établissement d'un «filet de sécurité» destiné à aplanir les conflits par des moyens pacifiques.

Troisième groupe: l'Union européenne

Le troisième groupe d'organisations européennes est formé de l'Union européenne. Par rapport aux organisations classiques d'États, la nouveauté fondamentale de l'UE réside dans le fait que ses États membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté à son profit et l'ont dotée de pouvoirs propres et indépendants des États membres. Dans l'exercice de ces pouvoirs, l'UE est en mesure d'arrêter des actes juridiques européens dont les effets sont les mêmes que ceux des actes adoptés par les États.

La première pierre de la construction de l'UE est la déclaration du 9 mai 1950 du ministre français des affaires étrangères, Robert Schuman, qui présentait le plan qu'il avait élaboré avec Jean Monnet en vue d'unifier l'industrie européenne du charbon et de l'acier en une Communauté européenne du charbon et de l'acier. C'était une initiative historique en faveur

d'une «Europe organisée et vivante», «indispensable à la civilisation» et sans laquelle «la paix mondiale ne saurait être sauvegardée».

Le plan Schuman est devenu réalité le 18 avril 1951 à Paris (traité de Paris) avec la conclusion du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) par les six pays fondateurs (Belgique, République fédérale d'Allemagne, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas). Il est entré en vigueur le 23 juillet 1952. Cette communauté, constituée pour cinquante ans, a été «intégrée» dans la Communauté européenne à l'expiration, le 23 juillet 2002, du traité l'instituant. Quelques années plus tard, les mêmes États ont institué, par les traités de Rome du 25 mars 1957, la *Communauté économique européenne (CEE)* et la *Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom)*, qui ont débuté leurs activités lors de l'entrée en vigueur des traités, le 1^{er} janvier 1958.

La création de l'Union européenne par le traité de Maastricht a marqué une nouvelle étape dans le processus visant à une union politique européenne. Ce traité, signé le 7 février 1992 à Maastricht, n'a pu entrer en vigueur que le 1^{er} novembre 1993 en raison de plusieurs obstacles rencontrés lors de sa ratification (la population danoise n'a consenti à sa ratification qu'à l'issue d'un second référendum; en Allemagne, un recours constitutionnel a été introduit contre l'approbation du traité par le Parlement). Il se définit lui-même comme une «nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe». Il contient l'acte fondateur de l'Union européenne, sans pour autant lui apporter la dernière pierre. L'Union européenne n'a donc pas remplacé la Communauté européenne mais a contribué à inscrire celle-ci dans un système commun avec de nouvelles politiques et de nouvelles formes de coopération. En ont résulté trois piliers sur lesquels repose l'Union européenne. Le premier pilier était constitué des Communautés européennes: la CEE (rebaptisée CE), la CECA (jusqu'en 2002) et la CEEA. Le deuxième pilier comprenait la coopération entre les États membres dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. La coopération entre les États membres en matière de justice et d'affaires intérieures constituait le troisième pilier.

L'UE a franchi une première étape supplémentaire avec les traités d'Amsterdam et de Nice, entrés en vigueur respectivement le 1^{er} mai 1999 et le 1^{er} février 2003. L'objectif de ces réformes des traités était de sauvegarder le pouvoir d'action de l'UE dans une Union élargie à un grand nombre de nouveaux États membres. Les deux traités ont donc conduit essentiellement à des réformes institutionnelles, la volonté politique d'approfondir

l'intégration européenne restant relativement faible par rapport aux réformes précédentes.

Les multiples critiques qui en ont résulté ont donné lieu à l'ouverture d'un débat sur l'avenir de l'UE et de sa structure institutionnelle. Ce débat a abouti à l'approbation d'une *déclaration sur l'avenir de l'Union européenne* par les chefs d'État ou de gouvernement le 5 décembre 2001, à Laeken, en Belgique. L'UE s'y est engagée à devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace et à ouvrir la voie vers une Constitution. Une première étape dans la poursuite de cet objectif a été la rédaction d'une Constitution européenne confiée à la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par l'ancien président de la République française *Valéry Giscard d'Estaing*. Le 18 juillet 2003, le président du Conseil européen s'est vu remettre officiellement le projet de «traité établissant une Constitution pour l'Europe» élaboré par la Convention, qui a été adopté par les chefs d'État ou de gouvernement les 17 et 18 juillet 2004 à Bruxelles, sous réserve de certaines modifications.

L'Union européenne et la Communauté européenne existantes devaient, avec cette Constitution, se fondre en une nouvelle Union européenne unique, fondée sur un seul traité constitutionnel. Par ailleurs, seule la Communauté européenne de l'énergie atomique devait subsister en tant que communauté indépendante mais elle devait — comme par le passé — être étroitement associée à la nouvelle Union européenne. Ce projet constitutionnel a toutefois échoué au cours du processus de ratification. Après les premiers votes positifs de treize des vingt-cinq États membres de l'époque, le traité constitutionnel de l'UE a été rejeté par des référendums en France (54,68 % de «non», pour un taux de participation de 69,34 %) et aux Pays-Bas (61,7 % de «non», pour un taux de participation de 63 %).

Ce n'est qu'au premier semestre de 2007, à l'issue d'une période de réflexion de près de deux ans, qu'un nouveau paquet de réformes a été mis sur les rails. Ce paquet de réformes a signé très officiellement la fin du projet de Constitution européenne prévoyant l'abrogation de tous les traités existants et leur remplacement par un texte uniforme appelé «traité établissant une Constitution de l'UE». Au lieu de cela, c'est un traité réformateur qui a été élaboré et qui, dans le droit fil de la tradition des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, procède à des modifications fondamentales des traités existants de l'UE afin d'augmenter le pouvoir d'action de l'UE à l'intérieur et à l'extérieur, de renforcer la légitimité démocratique et, en général, d'améliorer l'efficacité de l'action de l'UE. Selon la même tradition bien établie, ce traité réformateur

a été baptisé *traité de Lisbonne*. L'élaboration du traité de Lisbonne a été extrêmement rapide. Cela tient notamment au fait que ce sont les chefs d'État ou de gouvernement eux-mêmes qui, lors de la réunion du Conseil européen à Bruxelles, les 21 et 22 juin 2007, ont établi en détail, dans les conclusions, de quelle façon et dans quelle mesure les nouveautés négociées pour le traité constitutionnel devaient être intégrées dans les traités existants. Ils ont procédé à cet égard de manière tout à fait atypique et ne se sont pas limités, comme d'habitude, à des missions générales, devant ensuite être traduites en dispositions concrètes par une Conférence intergouvernementale, mais ils ont eux-mêmes défini la structure et le contenu des modifications à apporter, en fixant même souvent le texte précis d'une disposition.

La plus grande polémique a porté sur la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres, le développement de la politique étrangère et de sécurité commune, le nouveau rôle des parlements nationaux dans le processus d'intégration, l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans le droit de l'Union ainsi que les éventuels progrès dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La Conférence intergouvernementale convoquée en 2007 n'avait donc qu'une faible marge de manœuvre et n'a été habilitée qu'à transposer techniquement les modifications souhaitées. Les travaux de la Conférence intergouvernementale ont ainsi pu être achevés les 18 et 19 octobre 2007; ils ont été politiquement entérinés lors de la réunion informelle du Conseil européen qui se déroulait en même temps à Lisbonne.

Enfin, le 13 décembre 2007, le traité a été formellement signé à Lisbonne par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE, alors au nombre de 27 (la Croatie n'a adhéré à l'UE qu'en 2013). Cependant, le processus de ratification de ce traité s'est lui aussi révélé extrêmement difficile. Certes, le traité de Lisbonne, à la différence du traité constitutionnel, a réussi à passer les obstacles de la ratification en France et aux Pays-Bas, mais celle-ci a d'abord échoué en Irlande lors d'un premier référendum organisé le 12 juin 2008 (53,4 % de «non», pour un taux de participation de 53,1 %). Ce n'est qu'après avoir obtenu certaines assurances juridiques concernant la portée (limitée) du nouveau traité que les citoyens irlandais ont été appelés, en octobre 2009, à se prononcer une nouvelle fois sur le traité de Lisbonne lors d'un second référendum. Cette fois, la population irlandaise a approuvé le traité à une large majorité (67,1 % de «oui», pour un taux de participation de 59 %). L'issue positive du référendum en Irlande a aussi ouvert le chemin à la ratification du traité de Lisbonne en Pologne et en République tchèque. En Pologne, le président Kaczyński avait subordonné la signature de l'acte de

ratification à l'issue positive du référendum irlandais. Le président tchèque Václav Klaus souhaitait également attendre le résultat du référendum irlandais et a finalement subordonné, lui aussi, la signature de l'instrument de ratification à la garantie que les «décrets Beneš» de 1945, qui avaient exclu toute revendication territoriale sur les anciens territoires allemands situés en République tchèque, ne soient pas affectés par le traité de Lisbonne et, en particulier, par la charte des droits fondamentaux que ce dernier introduit dans le traité sur l'Union européenne. Après qu'une solution eut été trouvée également pour cette exigence, le président tchèque a signé l'acte de ratification le 3 novembre 2009. Ainsi, le processus de ratification a pu être mené à bien, de sorte que le traité de Lisbonne a pu entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Par le traité de Lisbonne, l'Union européenne et la Communauté européenne ont fusionné en une seule *Union européenne*. L'expression «Communauté» est partout remplacée par celle d'«Union». L'Union se substitue à la Communauté européenne dont elle prend la succession. Le droit de l'Union reste toutefois marqué par les *trois traités* suivants.

Traités de l'UE en vigueur

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Le traité sur l'Union européenne (traité UE ou TUE) est divisé en six titres: «Dispositions communes» (I), «Dispositions relatives aux principes démocratiques» (II), «Dispositions relatives aux institutions» (III), «Dispositions sur les coopérations renforcées» (IV), «Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune» (V) et «Dispositions finales» (VI).

TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE ou TFUE) est issu du traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Il suit pour l'essentiel la structure du traité CE. Les modifications principales concernent l'action extérieure de l'UE et l'introduction de nouveaux chapitres, relatifs notamment à la politique énergétique, à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à l'espace ou au sport et au tourisme.

TRAITÉ INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité CEEA ou Euratom) n'a fait l'objet que de modifications ponctuelles. Les diverses modifications spécifiques ont été opérées dans des protocoles qui ont été ajoutés au traité de Lisbonne.

Le traité UE et le traité FUE ont le *même rang juridique* et n'ont aucun rapport de subordination. Cette précision juridique explicite est nécessaire puisque le nouveau titre de l'ancien traité CE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et la densité réglementaire des deux traités donnent l'impression que le traité UE constitue une sorte de loi fondamentale ou de traité fondateur, alors que le traité FUE serait plutôt conçu comme un traité d'exécution. Le traité UE et le traité FUE n'ont tous les deux aucun caractère constitutionnel. La terminologie utilisée dans l'ensemble des traités reflète cette modification par rapport à l'ancien projet de Constitution: l'expression «Constitution» n'est pas utilisée, le «ministre des affaires étrangères de l'Union» devient le «haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité» et les expressions «loi» et «loi-cadre» sont abandonnées. De même, les traités modifiés ne contiennent aucun article mentionnant les symboles de l'UE tels que le drapeau, l'hymne et la devise. La primauté du droit de l'Union n'est pas fixée par une disposition explicite du traité mais résulte, comme par le passé, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE à laquelle il est renvoyé à ce propos dans une déclaration.

Le traité de Lisbonne renonce en outre au «modèle des trois piliers» de l'UE. Toutefois, les procédures spéciales dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la défense européenne, restent en vigueur; les déclarations de la Conférence intergouvernementale jointes au traité soulignent le caractère spécifique et la responsabilité particulière des États membres dans ce domaine politique.

L'UE compte actuellement 28 États membres. Il s'agit, en premier lieu, des six pays fondateurs de la CEE, à savoir la *Belgique*, l'*Allemagne* (qui s'est élargie, après la réunification des deux États allemands le 3 octobre 1990, au territoire de l'ex-Allemagne de l'Est), la *France*, l'*Italie*, le *Luxembourg* et les *Pays-Bas*. Le 1^{er} janvier 1973, le *Danemark* (exception faite du Groenland qui, en février 1982, s'est prononcé par référendum à une courte majorité contre le maintien de l'île dans la CE), l'*Irlande* et le *Royaume-Uni* ont rejoint la Communauté. En Norvège, l'adhésion également prévue a été rejetée par un référendum en octobre 1972 (53,5 % de «non»).

L'«élargissement vers le sud» de l'UE a été inauguré par l'adhésion de la *Grèce* le 1^{er} janvier 1981 et s'est terminé ensuite par l'adhésion de l'*Espagne* et du *Portugal* le 1^{er} janvier 1986. Cet élargissement a été suivi par l'adhésion à l'UE, le 1^{er} janvier 1995, de l'*Autriche*, de la *Finlande* et de la *Suède*. La Norvège a refusé de nouveau d'adhérer — comme vingt-deux ans auparavant — à une courte majorité, 52,4 % des citoyens s'étant prononcés

par référendum contre l'adhésion de leur pays à l'UE. Le 1^{er} mai 2004, les États baltes — l'*Estonie*, la *Lettonie* et la *Lituanie* —, les pays d'Europe centrale et orientale — la *République tchèque*, la *Hongrie*, la *Pologne*, la *Slovénie* et la *Slovaquie* — ainsi que deux îles méditerranéennes — *Chypre* et *Malte* — ont adhéré. Un peu plus de deux ans plus tard, l'élargissement vers l'est s'est poursuivi avec l'adhésion de la *Bulgarie* et de la *Roumanie* le 1^{er} janvier 2007.

Le dernier membre à avoir rejoint l'UE, le 1^{er} juillet 2013, est la *Croatie*. Le nombre d'États membres de l'UE est ainsi passé à vingt-huit, et le nombre de citoyens de l'Union a augmenté, pour atteindre aujourd'hui les 510 millions d'habitants. Cet élargissement historique de l'UE constitue l'aboutissement d'un long processus qui a permis la réunification des peuples européens séparés pendant plus d'un demi-siècle par le rideau de fer et la guerre froide. Ces élargissements de l'UE marquent donc surtout la volonté d'assurer la paix, la stabilité et le bien-être économique dans un continent européen uni.

L'UE est ouverte à l'*entrée* d'autres États, pour autant que ceux-ci satisfassent aux critères d'adhésion définis lors du Conseil européen à Copenhague en 1993:

- critères politiques: la présence d'institutions stables, la démocratie, l'état de droit, la garantie des droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;
- critères économiques: une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE;
- critères juridiques: l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

Le processus d'adhésion est constitué de trois étapes soumises à l'approbation de l'ensemble des États membres:

- 1)** un pays se voit ouvrir la perspective d'une adhésion;
- 2)** un pays obtient le statut officiel de pays candidat dès lors qu'il remplit les conditions d'adhésion, ce qui ne signifie pas encore que les négociations sont ouvertes;
- 3)** des négociations formelles d'adhésion sont ouvertes avec le pays candidat, durant lesquelles il est convenu des modalités et du processus d'adoption de la législation de l'UE en vigueur.

Une fois les négociations et les réformes qui en découlent fixées à la satisfaction des deux parties, les conclusions et les conditions d'adhésion sont consignées dans un traité d'adhésion. Ce traité d'adhésion doit tout d'abord être approuvé par le Parlement européen à la majorité absolue de ses membres. Il doit ensuite être approuvé à l'unanimité par le Conseil. Les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE et du pays adhérent procèdent ensuite à la signature du traité. Tout traité d'adhésion doit ensuite, en vertu des dispositions constitutionnelles respectives, être «ratifié» par les États membres de l'UE et le pays en voie d'adhésion. Le dépôt de l'instrument de ratification marque le terme des négociations d'adhésion et l'entrée en vigueur du traité d'adhésion. Le pays en voie d'adhésion devient alors un État membre.

Des *négociations d'adhésion* sont actuellement en cours avec la Turquie (depuis 2005), la Serbie (depuis 2014) et le Monténégro (depuis 2014).

La *Turquie* a présenté sa demande d'adhésion le 14 avril 1987. Les relations entre l'UE et la Turquie s'inscrivent toutefois dans une histoire bien plus ancienne. Dès 1963, un accord d'association faisant référence à une perspective d'adhésion a été conclu entre la CEE et la Turquie. En 1995, une union douanière a été créée, et, en décembre 1999, le Conseil européen de Helsinki a conféré officiellement à la Turquie le statut de candidat à l'adhésion. Se trouvait ainsi exprimée la conviction que ce pays possède les fondements d'un système démocratique, même si d'énormes progrès sont encore nécessaires en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et la protection des minorités. En décembre 2004, sur la base d'une recommandation de la Commission, le Conseil européen a finalement donné son feu vert à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie; celles-ci ont commencé en octobre 2005. Leur objectif final était l'adhésion. Cependant, aucune garantie n'était donnée quant à la réalisation de cet objectif. La date fixée en 1999 pour une potentielle adhésion en 2014 a expiré et il n'a été convenu d'aucun nouveau délai. Il conviendra de la préparer avec la plus grande minutie pour que l'intégration de la Turquie soit harmonieuse et ne mette pas en péril les acquis de plus de soixante ans d'intégration européenne.

L'*Islande* a déposé une demande d'adhésion à l'UE le 17 juillet 2009. Les négociations d'adhésion ont officiellement commencé en 2010; elles se sont tout d'abord bien déroulées, puis, à la suite du changement de gouvernement, se sont enlisées, pour finalement cesser complètement après que l'Islande a retiré sa demande d'adhésion le 12 mars 2015.

L'ancienne république yougoslave de Macédoine (2009) et l'Albanie (2014) jouissent du *statut officiel de candidat à l'adhésion*. En outre, la Bosnie-Herzégovine tout comme le Kosovo ⁽¹⁾ se sont vu ouvrir la perspective d'une future adhésion à l'UE.

Le retrait de l'UE est également prévu: le traité UE introduit une *clause de retrait* permettant à un État membre de quitter l'Union. Le retrait n'est lié à aucune condition; il suffit qu'un accord soit conclu entre l'UE et l'État membre concerné sur les modalités du retrait ou, à défaut d'un tel accord, que s'écoule un délai de deux ans à compter de la notification de l'intention de retrait pour que ce dernier prenne effet même sans accord. Contre toute attente, cette possibilité a été utilisée bien plus vite qu'on ne l'aurait imaginé. Le 23 juin 2016, 52 % des Britanniques (avec un taux de participation de 71,8 %) se sont prononcés contre le maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Il revient maintenant au gouvernement britannique de déclencher la procédure de retrait (article 50 du traité UE) en notifiant son intention de se retirer.

Il n'existe en revanche pas de disposition prévoyant l'exclusion d'un État membre de l'UE en cas de violations graves et persistantes des traités.

(1) Conformément au statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies.



LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 2 du traité UE (valeurs de l'Union)

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Article 3 du traité UE (objectifs de l'Union)

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.

4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.

5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

[...]

La construction d'une Europe unie repose sur des principes fondamentaux dont se réclament aussi les États membres à l'[article 2 du traité UE](#) et dont l'application est confiée aux organes exécutifs de l'UE. Au nombre de ces principes fondamentaux figurent le respect de la dignité humaine, l'égalité, la liberté et la solidarité. L'UE est explicitement fondée sur le respect de la démocratie et de l'état de droit, principes partagés par tous les États membres, ainsi que sur la protection des droits fondamentaux et humains.

Ces valeurs constituent non seulement la ligne directrice pour les États qui comptent adhérer plus tard à l'UE, mais en outre, une violation grave et persistante de ces valeurs et principes par un État membre peut être sanctionnée, en vertu de l'[article 7 du traité UE](#). Les chefs d'État ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen doivent tout d'abord constater à l'unanimité l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs et principes de l'Union, et ce sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après approbation du Parlement européen. Le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains des droits découlant de l'application du traité UE et du traité FUE à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État

membre au sein du Conseil. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. Ce faisant, le Conseil tient compte en particulier des conséquences éventuelles sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

L'UE, garante de la paix

Le moteur le plus puissant de l'unification européenne a été la soif de paix (article 3 du traité UE). Au cours du siècle dernier, deux guerres mondiales ont opposé des États européens aujourd'hui membres de l'UE. Il n'est donc pas étonnant que politique européenne rime avec politique de paix. La création de l'UE a mis en place un ordre qui empêche toute nouvelle guerre entre ses États membres. Soixante-dix années de paix en Europe en sont la preuve. Cette paix se renforce d'autant plus que le nombre des États européens rejoignant l'UE augmente. C'est en ce sens que les derniers élargissements de l'UE ont apporté une contribution importante au renforcement de la paix en Europe. En 2012, l'UE a reçu le prix Nobel de la paix pour sa contribution à la promotion de la paix et de la réconciliation, de la démocratie et des droits de l'homme en Europe.

L'unité et l'égalité comme leitmotivs

Quant au leitmotiv de l'UE, c'est *l'unité*. Vivre et agir ensemble dans le respect de la diversité est le seul moyen pour les États européens de surmonter leurs problèmes actuels. Beaucoup sont d'avis que la paix en Europe et dans le monde, la démocratie et l'état de droit, la prospérité économique et le bien-être social ne sauraient être assurés à l'avenir sans l'intégration européenne et l'UE. Chômage, croissance insuffisante, insécurité de l'approvisionnement énergétique et pollution: autant de problèmes persistants qui ne peuvent plus être résolus au seul niveau national. Ce n'est que dans le cadre de l'UE que peut être établi un ordre économique stable. Et il faut que les Européens s'unissent pour mener une politique économique internationale garantissant la compétitivité de leur économie et les fondements sociaux de l'État de droit. Sans cohésion interne, l'Europe ne saurait être en mesure d'affirmer son indépendance politique et économique vis-à-vis du reste du monde ni retrouver son influence sur la scène internationale et jouer un rôle dans la politique mondiale.



En 2012, l'UE s'est vu décerner le prix Nobel de la paix en récompense de ses efforts en vue de contribuer à la promotion de la paix, de la réconciliation, de la démocratie et des droits de l'homme. Herman van Rompuy, président du Conseil européen de 2009 à 2014, José Manuel Barroso, président de la Commission européenne de 2004 à 2014, et Martin Schulz, président du Parlement européen de 2012 à 2017, ont reçu le prix le 10 décembre 2012 à Oslo.

L'unité ne peut exister que si l'égalité est assurée. Aucun citoyen européen ne peut faire l'objet d'une discrimination en raison de sa nationalité. Il faut combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La charte des droits fondamentaux ne se limite pas à ces caractéristiques: les discriminations fondées sur la couleur, les caractéristiques génétiques, la langue, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune ou la naissance sont également interdites. En outre, tous les citoyens de l'Union sont égaux devant la loi. Quant aux États membres, aucun d'entre eux ne doit bénéficier d'une prééminence et, pour répondre au principe de l'égalité, il convient de ne pas tenir compte des différences naturelles, par exemple, en matière de superficie, de nombre d'habitants ou de structures.

Les libertés fondamentales

La paix, l'unité et l'égalité ont pour corollaire la *liberté*. La création d'un grand espace réunissant à présent vingt-huit États garantit en outre la liberté de circulation par-delà les frontières nationales. Il s'agit avant tout de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement, de la libre prestation des services, de la libre circulation des marchandises et de la libre circulation des capitaux. Autant de libertés fondamentales qui permettent à l'entrepreneur de décider en toute liberté, au travailleur de choisir librement son lieu de travail et au consommateur de disposer d'un éventail des produits les plus variés. La libre concurrence ouvre aux entreprises des débouchés bien plus larges. L'espace constitué par l'UE permet au travailleur de rechercher un emploi ou d'en changer en fonction de ses qualifications et de ses intérêts. La gamme des articles offerts dans un système de concurrence accrue est telle que l'utilisateur peut choisir les moins chers et les meilleurs.

Lors d'une adhésion à l'UE, des dispositions transitoires sont toutefois prévues dans le traité d'adhésion — notamment en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs ainsi que la liberté d'établissement et la libre prestation des services —, qui permettent aux anciens États membres de réglementer l'application de ces libertés fondamentales aux ressortissants des pays en voie d'adhésion pendant une période maximale de sept ans en vertu du droit national ou des accords bilatéraux en vigueur.

Le principe de solidarité

La liberté exige, en contrepartie, la *solidarité*, car l'abus de liberté se fait toujours au détriment d'autrui. C'est pourquoi un ordre de l'Union, pour être durable, devra toujours reconnaître comme principe fondamental la solidarité de ses membres et répartir uniformément et équitablement les avantages — c'est-à-dire la prospérité — et les charges entre tous les membres.

Le respect de l'identité nationale

L'Union respecte l'*identité nationale* de ses États membres. Les États membres ne doivent pas se fondre au sein de l'UE, mais se retrouver en elle tout en conservant leurs caractéristiques nationales. C'est dans cette diversité de caractéristiques et d'identités nationales que l'UE puise cette force morale qu'elle met au service de tous.

Le désir de sécurité

Toutes ces valeurs de base sont, en définitive, fonction de la *sécurité*. En particulier depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis et les attaques terroristes toujours plus nombreuses et plus barbares en Europe, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée est de nouveau au centre des préoccupations de l'Europe. La coopération policière et judiciaire est sans cesse approfondie, la protection des frontières extérieures communes de l'UE est renforcée.

Mais, dans le contexte européen, la notion de «sécurité» couvre aussi la sécurité sociale de tous les citoyens vivant dans l'UE, la sécurité de l'emploi ainsi que la sécurité des mesures décidées par les entreprises, qui doivent pouvoir être certaines du cadre économique. Les institutions de l'UE sont donc appelées, sur ce point, à permettre aux citoyens et aux entreprises de maîtriser leur avenir et à les placer dans les conditions adéquates.

Les droits fondamentaux

On ne saurait parler des principes de base et des valeurs primordiales qui sont le fondement de l'UE sans soulever la question des droits fondamentaux des citoyens de l'UE, d'autant que l'histoire de l'Europe a été marquée

depuis plus de deux siècles par les efforts constants déployés pour renforcer la protection de ces droits. Depuis les déclarations des droits de l'homme et du citoyen proclamées au XVIII^e siècle, libertés et droits fondamentaux font partie intégrante des constitutions de la plupart des pays civilisés, et particulièrement des États membres de l'UE. Les ordres juridiques de ces derniers reposent sur la sauvegarde du droit ainsi que sur le respect de la dignité, de la liberté et des possibilités d'épanouissement de la personne humaine. Il existe aussi de nombreux accords internationaux en la matière, parmi lesquels la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ou convention européenne des droits de l'homme ou «CEDH») revêt une importance exceptionnelle.

La protection des droits fondamentaux par un ordre juridique de l'Union a été assurée à travers une jurisprudence constante de la Cour de justice établie relativement tard (en 1969). Auparavant, la Cour de justice avait rejeté toutes les actions concernant les droits fondamentaux au motif que les questions de droit constitutionnel national n'étaient pas de son ressort. Elle a dû revenir sur sa position en raison notamment d'un principe qu'elle avait elle-même établi, à savoir la primauté du droit de l'Union sur le droit national. En effet, cette primauté ne vaut que si le droit de l'Union est en mesure de garantir une protection des droits fondamentaux équivalente à celle des constitutions nationales.

Le point de départ de cette jurisprudence est l'affaire Stauder, dans laquelle le bénéficiaire d'une pension de victime de guerre avait considéré comme une atteinte à sa dignité personnelle et au principe d'égalité le fait de devoir donner son nom pour l'achat de «beurre de Noël». Dans un premier temps, la Cour de justice avait estimé que l'indication du nom n'était pas indispensable, au vu des dispositions de l'Union, et qu'il était donc superflu d'examiner le moyen de la violation d'un droit fondamental; à la fin de son arrêt, elle constatait, néanmoins, que le respect des droits fondamentaux faisait partie des principes généraux de l'ordre de l'Union qu'il lui appartenait de faire respecter. La Cour reconnaissait ainsi pour la première fois l'existence d'un régime autonome des droits fondamentaux dans l'UE.

La Cour de justice a tout d'abord établi les sauvegardes des droits fondamentaux sur la base d'un certain nombre de dispositions des traités. Elle a notamment procédé de la sorte pour les nombreuses *interdictions de discrimination* qui sont chacune des émanations de différents aspects du principe général d'égalité. Au nombre d'entre elles figurent l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (article 18 du traité FUE),

la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 10 du traité FUE), l'égalité de traitement pour les marchandises et les personnes dans le domaine des quatre libertés fondamentales (libre circulation des marchandises: article 34 du traité FUE; libre circulation des personnes: article 45 du traité FUE; liberté d'établissement: article 49 du traité FUE; libre prestation des services: article 57 du traité FUE), la libre concurrence (articles 101 et suivants du traité FUE) ainsi que l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (article 157 du traité FUE). Les quatre libertés fondamentales de l'UE, qui garantissent les libertés de base de la vie professionnelle, peuvent également être considérées comme un droit de l'Union fondamental à la *libre circulation* et au *libre exercice d'une activité professionnelle*. Sont également explicitement garantis la *liberté d'association* (article 153 du traité FUE), le *droit de pétition* (article 24 du traité FUE) et la *protection du secret des affaires et du secret professionnel* (article 339 du traité FUE).

La Cour de justice a constamment développé les bases de la protection des droits fondamentaux par le droit de l'Union et les a complétées par d'autres droits du même ordre. À cette fin, elle a reconnu des principes juridiques généraux et les a appliqués en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ainsi que des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme auxquelles les États membres sont parties. Au premier rang d'entre elles figure la convention européenne des droits de l'homme, qui a permis de déterminer le contenu des droits fondamentaux de l'Union et les mécanismes de sauvegarde. Sur cette base, la Cour a élevé un certain nombre de libertés au rang de droits fondamentaux de l'Union, à savoir: le *droit de propriété*, la *liberté d'exercer une activité professionnelle*, l'*inviolabilité du domicile*, la *liberté d'opinion*, les *droits généraux de la personnalité*, la *protection de la famille* (par exemple le droit au regroupement familial pour les travailleurs migrants), la *liberté économique*, la *liberté de religion ou de croyance*, ainsi qu'un certain nombre de *droits procéduraux fondamentaux* tels que le droit d'être entendu, le principe de la confidentialité de la correspondance entre l'avocat et son client (connu sous le nom de «*legal privilege*» dans les pays de common law), le principe *ne bis in idem* ou encore la nécessité de motiver les actes juridiques de l'Union.

Il est un principe qui revêt une importance particulière et est régulièrement invoqué dans les litiges, c'est le *principe de l'égalité de traitement*. Dans sa définition la plus générale, ce principe pose que des situations comparables ne peuvent être traitées de manière différente, à moins que cette différence

ne soit objectivement justifiée. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le principe de l'égalité de traitement n'interdit cependant pas que les ressortissants ou les produits nationaux soient soumis à des exigences plus sévères que les ressortissants d'autres États membres ou les produits d'importation (en langage juridique, on parle de «discrimination à rebours»). Ce résultat découlerait de la limitation des compétences de l'Union qui ne vaut en principe que pour les activités transfrontières. En revanche, les règles relatives à la fabrication et à la mise sur le marché de produits indigènes ou au statut juridique des ressortissants du pays en question sur le territoire national n'entrent dans le champ de réglementation de l'Union que dans la mesure où une harmonisation a déjà eu lieu au niveau de l'Union.

Grâce à la jurisprudence de la Cour de justice, le droit de l'Union dispose également d'un vaste fonds de *principes de l'état de droit proches des droits fondamentaux*. Dans ce contexte, le principe de proportionnalité revêt une importance pratique considérable. Il comporte l'obligation d'évaluer les divers intérêts en jeu, ce qui implique que soient examinées la nécessité et l'adéquation d'une mesure et exclut tout excès. Au nombre des principes généraux du droit proches des droits fondamentaux, on trouve aussi les principes généraux du droit administratif et du *due process*, par exemple le principe de la confiance légitime, la non-rétroactivité des sanctions et l'interdiction de retirer ou de révoquer rétroactivement des actes ayant conféré des droits ou avantages, ou encore le principe des droits de la défense, qui s'applique aussi bien dans les procédures administratives devant la Commission européenne que dans les actions engagées devant la Cour de justice. L'accent est également mis sur l'exigence d'une plus grande transparence, qui implique que les décisions soient prises aussi ouvertement et aussi près des citoyens que possible. Une conséquence importante de cette transparence est que tout citoyen européen et toute personne morale établie dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Conseil et de la Commission européenne. En outre, tous les paiements effectués dans le cadre du budget de l'UE à des personnes physiques ou morales doivent être publiés. À cet effet sont créées des bases de données librement accessibles à tous les citoyens de l'Union.

Tout en reconnaissant l'œuvre accomplie par la Cour de justice dans la définition de droits fondamentaux non fixés par écrit, on ne peut toutefois que constater que cette manière d'établir des «droits fondamentaux européens» présente un grave inconvénient: la Cour de justice doit se limiter à des cas d'espèce. Dans ces conditions, elle peut ne pas être en mesure de dégager, dans tous les domaines où il serait nécessaire ou souhaitable de le faire,



Dans l'*affaire Schmidberger*, un rassemblement de manifestants sur l'autoroute du Brenner a entraîné un arrêt complet du trafic pendant trente heures. La société de transport Schmidberger a demandé à la République d'Autriche, dont les autorités n'avaient pas interdit le rassemblement, réparation du préjudice résultant du blocage.

La Cour de justice a constaté que la non-interdiction du rassemblement constituait une entrave à la libre circulation des marchandises, mais qu'elle était objectivement justifiée. La décision a respecté les droits fondamentaux des manifestants en matière de liberté d'expression et de liberté de réunion, garantis par la Constitution autrichienne et la convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, aucune violation du droit n'a pu être reprochée aux autorités autrichiennes.

des droits fondamentaux à partir des principes généraux du droit. Il ne lui sera pas non plus possible de déterminer l'étendue et la limite de la protection des droits fondamentaux en procédant aux généralisations et aux différenciations nécessaires. Cela ne permet pas aux institutions de l'Union d'apprécier avec suffisamment de précision si elles courent le risque de violer ou non un droit fondamental. De même, un citoyen de l'Union ne peut pas juger dans tous les cas s'il y a eu atteinte à un de ses droits fondamentaux.

Une solution envisagée depuis longtemps est l'*adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme*. Toutefois, dans son avis 2/94, la Cour de justice a précisé qu'en l'état du droit de l'Union, l'UE n'avait pas compétence pour adhérer à la convention. À cet égard, la Cour a relevé que même si le respect des droits de l'homme constituait une condition de la légalité des actes de l'UE, l'adhésion à la convention entraînerait un changement substantiel du régime de l'Union en vigueur, en ce qu'elle comporterait l'insertion de l'UE dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la convention dans l'ordre juridique de l'Union. De l'avis de la Cour, une telle modification du système de protection des droits de l'homme dans l'UE, dont les implications institutionnelles seraient également fondamentales tant pour l'UE que pour les États membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc, par sa nature, les limites de l'article 352 du traité FUE. Le traité de Lisbonne a pallié ce manquement. L'article 6, paragraphe 2, du traité UE prévoit désormais explicitement l'adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme. Les négociations d'adhésion ont immédiatement repris en 2010. Au début de l'année 2013, le projet de traité d'adhésion a fait l'objet d'un accord. La Commission a transmis ce projet à la Cour de justice de l'UE et l'a saisie d'une demande d'avis quant à la compatibilité de celui-ci avec le droit européen. Dans son avis 2/13, la Cour estime que le projet d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas compatible, tel que planifié, avec le droit de l'Union. Une forte critique porte sur le fait que, en cas d'adhésion à la convention européenne des droits de l'homme, la Cour de justice devrait se soumettre aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme. Même la politique commune extérieure et de sécurité de l'Union ferait l'objet d'une surveillance en matière de droits de l'homme, ce que le juge estime contraire aux principes structurels de l'UE. À la suite de cette décision, une adhésion de l'Union européenne à la convention européenne des droits de l'homme reste théoriquement possible mais toutefois exclue jusqu'à nouvel ordre, puisqu'il est préalablement nécessaire de modifier toute une série de détails techniques dans le projet d'adhésion.

Indépendamment de l'adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le traité de Lisbonne a fait un pas supplémentaire primordial pour l'établissement d'un ordre des droits fondamentaux pour l'UE en posant les bases de la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE. Dans un nouvel article sur les droits fondamentaux (article 6 du traité UE), les actes des institutions de l'UE et des États membres sont soumis à la *charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, dans la mesure où ils appliquent et exécutent le droit de l'Union, qui est juridiquement contraignante au niveau de l'UE, au moyen d'un renvoi dans l'article en question. Cette charte est fondée sur un projet élaboré par une convention composée de seize représentants des chefs d'État ou de gouvernement ainsi que du président de la Commission européenne, de seize membres du Parlement européen et de trente parlementaires nationaux (deux de chacun des quinze États membres de l'époque) sous la présidence de Roman Herzog. Ce projet a été solennellement proclamé «charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne à l'ouverture du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000. Dans le cadre des consultations relatives à une Constitution européenne, cette charte des droits fondamentaux a été remaniée et est devenue partie intégrante du traité constitutionnel du 29 octobre 2004. Après l'échec de ce traité constitutionnel, la charte a une nouvelle fois été reconnue comme acte juridique autonome et proclamée solennellement «charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne le 12 décembre 2007 à Strasbourg. C'est à cette version de la charte que le traité UE renvoie désormais de manière contraignante. C'est ainsi que cette charte des droits fondamentaux acquiert sa force juridique et détermine en même temps le champ d'application des droits fondamentaux dans le droit de l'Union. Cela ne vaut toutefois pas pour la Pologne ni pour le Royaume-Uni. Ces deux États membres ne pouvaient ou ne voulaient se soumettre au régime des droits fondamentaux, craignant, du fait de la validité des droits fondamentaux établis par la charte, de devoir abandonner ou, à tout le moins, modifier certaines positions nationales concernant, par exemple, les questions religieuses ou de croyance ou le traitement des minorités. Pour ces deux États membres, l'engagement vis-à-vis des droits fondamentaux résulte non pas de la charte mais, comme par le passé, de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE en matière de droits fondamentaux.



LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE EN PRATIQUE

La construction européenne est marquée par deux conceptions totalement différentes de la coopération entre les États européens. Elles se caractérisent par les notions de *coopération* et d'*intégration*. En complément est apparue la méthode de la «*coopération renforcée*».

La coopération des États

L'essence même de la coopération réside dans le fait que les États-nations sont effectivement prêts à coopérer par-delà les frontières nationales avec d'autres États, et ce uniquement à condition que leur souveraineté nationale soit maintenue. L'effort de conciliation fondé sur une coopération n'est donc pas axé sur la création d'une nouvelle administration publique, mais se limite à rassembler les États souverains en une fédération d'États au sein de laquelle les structures nationales sont préservées (*confédération*). Le fonctionnement du Conseil de l'Europe et de l'OCDE répond au principe de coopération.

Le concept de l'intégration

Le concept de l'intégration rompt avec la traditionnelle cohabitation des États-nations. Cette vision archaïque de l'invulnérabilité et de l'indivisibilité de la souveraineté des États diffère de la conviction selon laquelle l'ordre imparfait de la cohabitation de l'homme et de l'État, les propres carences du système national et les nombreux cas de domination d'un État sur un autre (hégémonie) dont regorge l'histoire européenne ne peuvent être surmontés que si les souverainetés nationales individuelles se regroupent pour former une souveraineté commune et, à un échelon supérieur, donnent lieu à une communauté supranationale (fédération).

L'UE découle de ce concept de l'intégration, sans qu'il y ait eu de fusion de la souveraineté nationale. Les États membres n'étaient notamment pas prêts à renoncer, au profit d'un État fédéral européen, à la structure de leur État-nation récemment retrouvée et consolidée après la Seconde Guerre mondiale. Il fallait donc à nouveau parvenir à un compromis qui, sans devoir ériger un État fédéral européen, allait plus loin qu'une simple coopération entre États. La solution consistait à combler progressivement le fossé entre la préservation de l'autonomie nationale et l'État fédéral européen. Les États membres ne devaient pas complètement renoncer à leur souveraineté mais seulement au dogme de leur indivisibilité. En outre, il s'agissait également d'identifier les domaines dans lesquels les États membres étaient prêts à renoncer volontairement à une partie de leur souveraineté en faveur d'une communauté qui leur était supérieure. Le résultat de ces efforts se reflète dans les trois traités fondateurs de la C(E)E, de la CECA et de la CEEA.

Dans ces derniers et dans les traités actuels de l'Union sont détaillés les domaines auxquels s'appliquent les droits souverains de l'UE. À cet égard, aucune compétence générale pour l'adoption de mesures visant la réalisation des objectifs des traités n'est conférée à l'UE et à ses institutions, mais la nature et l'étendue des pouvoirs ressortent des dispositions concernées des traités (principe des compétences d'attribution). Ainsi, les États membres gardent une vue d'ensemble et exercent un contrôle sur le transfert de leurs propres pouvoirs.

La coopération renforcée

L'instrument de la coopération renforcée pose les bases nécessaires à la mise en œuvre de l'idée de *l'intégration à plusieurs vitesses*. Il convient également de permettre à des petits cercles d'États membres de progresser dans l'intégration d'un domaine déterminé qui relève de la compétence de l'UE, sans en être empêchés par des États membres hésitants ou hostiles.

Après avoir fait l'objet de conditions et de modalités très strictes (traité d'Amsterdam), le recours à cet instrument a été facilité en vue de l'élargissement de l'UE (traité de Nice). Le traité de Lisbonne rassemble les dispositions en vigueur de la coopération renforcée à l'article 20 du traité UE (cadre) et aux articles 326 à 334 du traité FUE (conditions complémentaires, adhésion, procédures, modalités de vote).

Les règles pour une coopération renforcée peuvent être synthétisées comme suit:

- on ne peut avoir recours à une telle coopération que dans le cadre des compétences de l'UE et celle-ci doit favoriser la réalisation des objectifs de l'UE et renforcer son processus d'intégration (article 20 du traité UE). Par conséquent, elle n'est pas de nature à combler les lacunes de l'union économique et monétaire de l'Union établie dans l'architecture du traité. La coopération renforcée ne peut porter atteinte au marché intérieur ni à la cohésion économique et sociale de l'UE. En outre, elle ne peut constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci (article 326 du traité FUE). La coopération renforcée respecte les compétences, les droits, les obligations et les intérêts des États membres qui n'y participent pas (article 327 du traité FUE);
- la coopération renforcée doit être ouverte à tous les États membres. En outre, les États membres doivent pouvoir participer à la coopération à tout moment, sous réserve de respecter les actes déjà adoptés dans le cadre de la coopération renforcée. La Commission et les États membres veillent à promouvoir la participation du plus grand nombre possible d'États membres à la coopération renforcée (article 328 du traité FUE);
- une coopération renforcée ne peut être accordée en dernier ressort que si le Conseil établit que celle-ci ne peut atteindre les objectifs visés en recourant aux dispositions pertinentes des traités dans un délai raisonnable. Au moins neuf États membres doivent prendre part à une coopération renforcée (article 20, paragraphe 2, du traité UE);
- les actes juridiques adoptés dans le cadre de la coopération renforcée ne font pas partie de l'acquis de l'UE. Ces actes ne lient que les États membres participants (article 20, paragraphe 4, du traité UE). Les États membres ne participant pas à la coopération renforcée n'entravent toutefois pas leur mise en œuvre;

- les dépenses résultant d'une coopération renforcée, autres que les coûts administratifs, sont supportées par les États membres qui y participent, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité de tous ses membres, après consultation du Parlement européen, n'en décide autrement (article 332 du traité FUE);
- le Conseil et la Commission assurent la cohérence des actions entreprises dans le cadre d'une coopération renforcée avec les autres actions politiques de l'UE (article 334 du traité FUE).

Dans la pratique, cet instrument a été utilisé dans *deux cas*: pour la première fois dans l'histoire de l'UE, les États membres ont eu recours à la procédure de coopération renforcée pour instaurer un règlement visant à déterminer la loi à appliquer dans le cas d'un *divorce* entre deux conjoints de nationalités différentes. Une proposition correspondante soumise par la Commission en 2006 n'ayant pas obtenu la majorité requise au Conseil, celui-ci a accordé l'autorisation de mise en œuvre de la coopération renforcée par décision du 12 juillet 2010. Sur la base d'une nouvelle proposition de la Commission, 14 États membres (Belgique, Bulgarie, Allemagne, Espagne, France, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Portugal, Roumanie et Slovénie) se sont entendus au sujet des dispositions relatives à la séparation ou au divorce de conjoints de nationalités différentes. Le résultat est consigné dans le règlement (UE) n° 1259/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps.

Une deuxième application concerne la *protection par brevet en Europe*. Sans la Croatie ni l'Espagne et avec la participation postérieure de l'Italie, 26 États membres ont mis en œuvre une coopération renforcée en vue de la création d'une protection par brevet unitaire. Le règlement mettant en œuvre la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection unitaire conférée par un brevet ainsi que le règlement relatif aux modalités applicables en matière de traduction sont entrés en vigueur le 20 janvier 2013. Toutefois, l'application de ces règlements passe d'abord par l'entrée en vigueur de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet. À cet égard, au moins 13 États membres doivent ratifier l'accord, ce qui, pour l'heure, est le cas pour 11 d'entre eux.



LA «CONSTITUTION» DE L'UNION EUROPÉENNE

Toute société a une Constitution qui définit la structure de son système politique: elle établit les rapports des membres de la société entre eux et vis-à-vis de l'ensemble, fixe les objectifs communs et détermine les règles à suivre pour prendre des décisions contraignantes. L'UE étant une «société» d'États à laquelle des tâches et fonctions très précises ont été transférées, sa «Constitution» doit être en mesure de répondre aux mêmes questions qu'une Constitution nationale.

Les ensembles étatiques sont dominés par deux principes supérieurs: l'état de droit et la démocratie. Tout ce que l'Union entreprend doit donc, si elle veut se conformer aux exigences fondamentales du droit et de la démocratie, être légitimé tant juridiquement que démocratiquement: fondation, construction, compétences, fonctionnement, position des États membres et de leurs institutions, position du citoyen.

Contrairement à la plupart des constitutions des États membres, la «Constitution» de l'UE, après l'échec du traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004, n'est toujours pas fixée dans un texte constitutionnel d'un seul tenant. Elle est la somme de dispositions et de valeurs fondamentales que les responsables respectent de manière contraignante. Ces normes figurent en partie dans les traités européens ou dans les actes juridiques posés par les institutions de l'Union, mais elles se traduisent également en partie dans la coutume.

La nature juridique de l'UE

La détermination de la *nature juridique* consiste à examiner la constitution juridique générale d'une organisation à la lumière de ses caractéristiques. Cette nature juridique a été établie dans deux arrêts fondamentaux rendus en 1963 et 1964 par la Cour de justice de la Communauté économique européenne et concernant la CEE d'alors, mais leurs conclusions restent valables pour l'Union européenne dans sa configuration actuelle.

L'affaire Van Gend & Loos

Dans cette affaire, l'entreprise de transport 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. L'entreprise estimait qu'il y avait là 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. La juridiction néerlandaise a suspendu la procédure et a saisi la Cour de justice en lui demandant de clarifier la portée et l'interprétation juridique de l'article invoqué du traité fondateur de la CEE.

Cette affaire a donné à la Cour de justice l'occasion d'établir certains aspects fondamentaux de la nature juridique de la Communauté économique européenne. Dans son arrêt, la Cour a déclaré ce qui suit:



[...] attendu que l'objectif du traité CEE qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants; que cette conception se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au-delà des gouvernements, vise les peuples, et de façon plus concrète par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les États membres que leurs citoyens; [...] qu'il faut conclure de cet état de choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants [...].»

L'affaire Costa/ENEL

À peine un an plus tard, l'affaire *Costa/ENEL* devait permettre à la Cour de justice d'approfondir encore davantage son analyse. Cette affaire reposait sur les faits suivants: en 1962, l'Italie avait nationalisé la production et la distribution de l'électricité et avait transféré le patrimoine des entreprises électriques à la société ENEL. En tant qu'actionnaire de la société

touchée par la nationalisation, Edison Volta, M. Costa s'était vu privé de dividendes lui revenant et avait donc refusé de payer une facture d'électricité de 1 926 liras italiennes. Devant le *giudice consiliatore* de Milan, M. Costa avait justifié sa conduite en faisant valoir, entre autres, que la loi de nationalisation violait toute une série de dispositions du traité CEE. Le tribunal italien avait alors soumis plusieurs questions à la Cour de justice sur l'interprétation de diverses dispositions du traité CEE. Dans son arrêt, la Cour de justice a déclaré au sujet de la nature juridique de la CEE:



À la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres [...] et qui s'impose à leur juridiction. 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 États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.»

Sur la base de ces observations détaillées, la Cour de justice a conclu comme suit:



Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même; que le transfert opéré par les États, 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 [...].»

À la lumière de ces deux arrêts fondamentaux de la Cour de justice, les caractéristiques de la nature juridique de l'UE sont les suivantes:

- la *structure institutionnelle*, qui garantit que la formation de la volonté dans l'UE est également empreinte ou influencée par l'intérêt général de l'Europe, c'est-à-dire les intérêts de l'Union établis par les objectifs;
- le *transfert de compétences* aux institutions de l'UE, qui est plus important que dans les autres organisations internationales et qui atteint des proportions considérables dans des domaines dans lesquels les États conservent généralement leur souveraineté;
- l'*établissement de son propre ordre juridique* indépendant des ordres juridiques des États membres;
- l'*applicabilité directe du droit de l'Union*, qui garantit la mise en œuvre complète et uniforme des dispositions de l'Union dans tous les États membres et établit des droits et des obligations pour les États membres et leurs ressortissants;
- la *primauté du droit de l'Union*, qui exclut toute révocation ou modification de la législation de l'Union par le droit national et assure que, en cas de conflit avec le droit national, le droit de l'Union prime.

L'UE constitue donc une entité autonome dotée de droits souverains et d'un ordre juridique indépendant des États membres, qui s'impose tant aux États membres qu'à leurs ressortissants dans les domaines relevant de la compétence de l'UE.

Les caractéristiques de l'UE révèlent également ses *points communs* et ses *différences par rapport aux organisations internationales classiques et aux structures fédérales*.

Loin d'être déjà une structure finie, l'UE s'apparente davantage à un «système en devenir» dont l'aspect final est encore flou.

Le seul point commun entre les organisations internationales traditionnelles et l'UE est qu'elle est également née d'un traité international. Toutefois, l'UE s'est déjà considérablement éloignée des racines du droit international dont elle est issue. Les actes fondateurs de l'UE ont en effet abouti à la création d'une Union autonome dotée de droits souverains et de compétences propres. Les États membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de cette Union et l'ont déléguée à l'UE en vue d'une appropriation commune.

Ces différences entre les organisations internationales traditionnelles et l'UE la rapprochent d'une structure étatique. Le fait que les États membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de l'UE permet de conclure que sa structure s'apparente à celle d'un État fédéral. Toutefois, ce point de vue ne tient pas compte du fait que les compétences des institutions de l'UE sont limitées à certains domaines et aux objectifs fixés par les traités. Ces institutions ne sont donc pas libres de fixer leurs objectifs comme le ferait un État, ni de relever tous les défis auxquels un État moderne est confronté. L'UE ne dispose ni de la toute-puissance qui caractérise un État ni de la capacité de se doter de nouvelles compétences (principe de la compétence pour statuer sur sa propre compétence).

C'est pourquoi l'UE n'est ni une organisation internationale classique ni une association d'États, mais une entité qui se situe à la croisée de ces formes traditionnelles d'association entre États. En termes juridiques, on parle d'une «organisation supranationale».

Les tâches de l'UE

La liste des tâches confiées à l'UE est analogue à celle d'un ordre constitutionnel étatique. Il ne s'agit pas, contrairement à la plupart des autres organisations internationales, de tâches techniques précises, mais de domaines d'activité touchant à l'essence même des États.

La liste des tâches de l'UE est très variée: elle englobe des tâches économiques, sociales et politiques.

Tâches économiques

Au cœur des *tâches économiques* figure la création d'un marché unique qui réunit en son sein les «marchés nationaux» des États membres, sur lequel les biens et les services peuvent être offerts et vendus aux mêmes conditions que sur un marché intérieur et auquel tous les citoyens de l'Union ont un accès égal et libre. Le concept de création d'un marché commun a été essentiellement réalisé jusqu'en 1992 par le *programme d'achèvement du marché intérieur* lancé par *Jacques Delors*, alors président de la Commission européenne, et adopté par les chefs d'État ou de gouvernement. Les institutions de l'Union ont réussi à tracer le cadre juridique d'un marché intérieur opérationnel. Ce cadre a été très largement rempli, dans l'intervalle, par des



Le marché intérieur et ses quatre libertés spécifiques (*article 26 du traité FUE*) sont un élément fondamental du traité FUE: libre circulation des marchandises (*article 34*), des personnes (*articles 45 et 49*) et des capitaux (*article 63*), ainsi que libre prestation des services (*article 57*).

mesures d'exécution nationales, de sorte que le marché intérieur est d'ores et déjà devenu réalité. Dans la vie quotidienne également, ce marché intérieur est visible, notamment lors de voyages à l'intérieur de l'UE qui, depuis longtemps, ne sont plus interrompus par des contrôles d'identité et des marchandises aux frontières nationales.

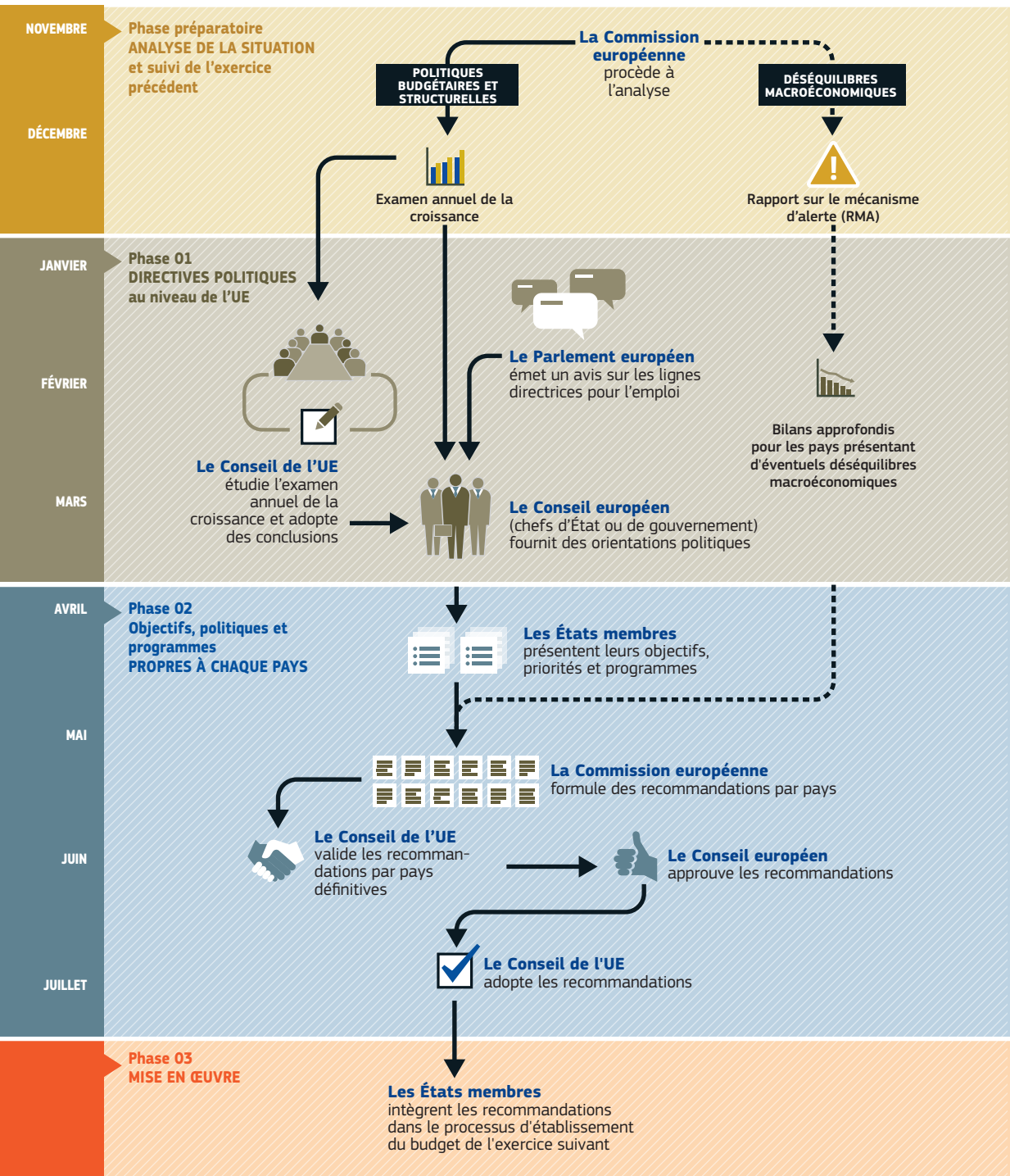
Le marché intérieur s'accompagne de l'Union économique et monétaire.

Dans le domaine de la *politique économique*, la tâche de l'UE n'est toutefois pas de définir et de gérer une politique économique européenne, mais de coordonner les politiques nationales de telle sorte que les décisions d'un ou de plusieurs États membres dans ce domaine n'aient pas d'effets négatifs sur le fonctionnement du marché intérieur. À cette fin, il a été décidé d'un pacte de stabilité et de croissance, qui fixe aux États membres les critères détaillés sur la base desquels ils doivent orienter leurs décisions de politique budgétaire. À défaut, la Commission européenne peut prononcer des avertissements, et, en cas de déficit budgétaire excessif, le Conseil peut même infliger des sanctions. Dans le contexte de la crise financière et économique mondiale, la coopération en matière de politique économique européenne a été davantage renforcée en 2010-2012. La coordination de la politique économique au niveau de l'UE a été complétée par un mécanisme de crise permanent, qui comporte notamment les éléments suivants: rôle accru de la Commission, instauration de nouveaux automatismes d'ajustement, ancrage de la coordination de la politique économique au plus haut niveau politique, coordination harmonisée dans le cadre du *Semestre européen* avec des obligations renforcées de rapport pour les États membres, rôle accru des parlements nationaux et du Parlement européen et engagements à ancrer dans le droit national. Le Semestre européen est au cœur de ce nouveau mécanisme de crise.

Le Semestre européen est un cycle au cours duquel les États membres coordonnent leurs politiques économiques et budgétaires. Il s'étend essentiellement sur les six premiers mois de l'année, d'où la dénomination «semestre». Pendant le Semestre européen, les États membres alignent leurs politiques économiques et budgétaires sur les objectifs et les règles adoptés au niveau de l'UE. Le Semestre européen devrait ainsi contribuer à garantir des finances publiques saines, à favoriser la croissance économique et à prévenir les déséquilibres macroéconomiques excessifs dans l'Union européenne.

Ce mécanisme de crise doit être considéré comme un dernier recours; il est, en fin de compte, chargé de garantir l'Union économique et monétaire. La

Qui fait quoi dans le cadre du Semestre européen?



Un nouveau cycle commence vers la fin de l'année lorsque la Commission fait le point de la situation économique dans son examen annuel de la croissance pour l'année à venir.

politique réglementaire reste cependant la même: responsabilité nationale de la politique économique et budgétaire, les États membres devant considérer leur action dans ce domaine comme une question d'intérêt commun.

La mission de l'UE dans le cadre de la *politique monétaire* était et restera d'introduire une monnaie unique dans l'UE et de traiter les questions monétaires de manière centralisée. Ce domaine a déjà remporté un premier succès partiel. Le 1^{er} janvier 1999, l'euro a été introduit comme monnaie européenne unique dans les États membres qui respectaient déjà les critères de convergence fixés à cet effet (taux d'inflation: 1,5 %; déficit budgétaire = nouvel endettement annuel: 3 %, dette publique: 60 %, taux d'intérêt à long terme: 2 %). Il s'agissait de la *Belgique*, de l'*Allemagne*, de l'*Irlande*, de l'*Espagne*, de la *France*, de l'*Italie*, du *Luxembourg*, des *Pays-Bas*, de l'*Autriche*, du *Portugal* et de la *Finlande*. Le 1^{er} janvier 2002, les monnaies nationales ont été remplacées, dans ces pays, par des billets et des pièces libellés en euros. Depuis cette date, tous les paiements et transactions monétaires ne sont plus réalisés que dans une seule monnaie: l'euro. Par la suite, un nombre croissant d'États membres ont satisfait aux critères d'introduction de l'euro: la *Grèce* (1^{er} janvier 2001), la *Slovénie* (1^{er} janvier 2007), *Chypre* (1^{er} janvier 2008), *Malte* (1^{er} janvier 2008), la *Slovaquie* (1^{er} janvier 2009), l'*Estonie* (1^{er} janvier 2011), la *Lettonie* (1^{er} janvier 2014) et, enfin, la *Lituanie* (1^{er} janvier 2015). La «zone euro», dans laquelle l'euro est utilisé comme monnaie, compte donc actuellement dix-neuf États membres.

Les États membres restants sont en principe eux aussi obligés d'accepter l'euro comme monnaie nationale dès lors qu'ils remplissent les critères de convergence. Une exception s'applique toutefois au *Danemark* et au *Royaume-Uni*. Ces États membres se sont réservé un «opting-out», qui leur permet de décider eux-mêmes de l'éventualité et de la date d'une procédure d'examen en vue d'une participation à la monnaie unique. La *Suède* constitue un cas particulier car elle ne dispose pas d'une clause d'«opting-out». L'adhésion de la Suède à l'euro est plutôt tributaire du fait que la Commission et la Banque centrale européenne recommandent au Conseil de l'UE une participation de la Suède. Si une telle recommandation est formulée et si le Conseil la valide, la Suède n'a alors aucune possibilité de décliner cette participation. Or, l'adhésion à la «zone euro» ne bénéficie actuellement d'aucun soutien de la part de la population suédoise. En 2003, lors d'un référendum à ce sujet, 55,9 % de la population a refusé l'introduction de l'euro. Selon un sondage effectué en décembre 2005, 49 % des Suédois refusaient encore l'euro, alors que 36 % y étaient favorables.

Malgré toutes les inquiétudes, l'euro est devenu une monnaie forte et reconnue à l'échelle internationale, qui constitue en même temps un lien solide

entre les États membres de la zone euro. La crise de la dette souveraine qui a commencé en 2010 n'y a rien changé. Bien au contraire: en réponse à cette crise, l'UE a instauré des plans de sauvetage temporaires, qui ont été remplacés de façon permanente par le mécanisme européen de stabilité (MES) en 2013. En tant qu'outil de gestion de crise, le MES fournit aux États membres de la zone euro une aide financière extérieure, pour laquelle une capacité de prêt effective de 500 milliards d'euros est disponible. Les pays de la zone euro ne peuvent bénéficier de cette aide financière que sous des conditions strictes, qui ont pour objectif l'assainissement rigoureux des finances publiques et qui se reflètent dans un programme d'ajustement économique élaboré avec la Commission et le Fonds monétaire international (FMI) en étroite collaboration avec la Banque centrale européenne. Ces mécanismes donnent à l'Union européenne la capacité de défendre l'euro, même dans les situations de crise les plus graves. Ils sont l'expression concrète de l'intérêt commun et de la solidarité des États membres de la zone euro, ainsi que de la responsabilité de chacun d'entre eux devant les autres membres de l'Union.

Outre le domaine de la politique économique et monétaire, l'UE assume des tâches dans toute une série d'autres secteurs de la politique économique. Il s'agit surtout de la politique agricole et de la pêche, de la politique des transports, de la politique des consommateurs, de la politique structurelle et de cohésion, de la politique de la recherche et du développement, de la politique spatiale, de la politique de l'environnement, de la politique de la santé, de la politique commerciale ou de la politique de l'énergie.

Tâches sociales

Sur le *plan de la politique sociale*, l'UE a pour tâche de gérer le marché intérieur également dans sa dimension sociale et de veiller à ce que les avantages de l'intégration économique ne profitent pas uniquement aux personnes économiquement actives. Un premier pas dans ce sens a été l'introduction d'un système de sécurité sociale pour les travailleurs migrants. Ce système garantit qu'aucun travailleur ayant, au cours de sa carrière professionnelle, travaillé dans plusieurs États membres et ayant été soumis à ce titre à différents systèmes d'assurance sociale n'en subisse des inconvénients au niveau de sa protection sociale (pension de vieillesse, rente d'invalidité, prestations de santé, prestations familiales, prestations de chômage). Un autre pas important et urgent de la tâche politico-sociale est, compte tenu du chômage inquiétant qui perdure dans l'UE depuis des

années, la mise au point d'une stratégie européenne en matière d'emploi. Les États membres et l'UE sont invités à élaborer une *stratégie pour l'emploi* et à promouvoir surtout la qualification, la formation et la flexibilité des travailleurs; en outre, il convient d'adapter les marchés de l'emploi aux exigences de l'évolution économique. La promotion de l'emploi est considérée comme un domaine d'intérêt commun. Cela exige des États membres une concertation de leurs actions nationales au sein du Conseil. L'UE doit contribuer à un haut niveau d'emploi en promouvant la coopération entre les États membres, en appuyant leurs mesures et, le cas échéant, en les complétant — tout en respectant les compétences des États membres.

Tâches politiques

Dans le *domaine politique* au sens strict, les tâches de l'UE résultent des questions liées à la *citoyenneté de l'Union*, à la politique de la coopération judiciaire en matière pénale ainsi qu'à la politique étrangère et de sécurité commune. Par la citoyenneté de l'Union, les droits et les intérêts des ressortissants des États membres sur le territoire de l'UE ont été renforcés davantage. Ils bénéficient de la libre circulation au sein de l'UE (article 21 du traité FUE), du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales (article 22 du traité FUE), de la protection diplomatique et consulaire de la part de tous les États membres dans les pays tiers (article 23 du traité FUE), du droit de pétition devant le Parlement européen (article 24 du traité FUE) ainsi que, en rapport avec l'interdiction générale de la discrimination, du droit d'être traités dans chaque État membre comme cet État membre traite ses propres ressortissants (article 20, paragraphe 2, en liaison avec l'article 18 du traité FUE).

La *politique étrangère et de sécurité commune de l'UE* poursuit principalement les objectifs suivants: la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'UE; le renforcement de la sécurité de l'UE et de ses États membres; la préservation de la paix et le renforcement de la sécurité internationale; la promotion de la coopération internationale; la consolidation et le soutien de la démocratie et de l'état de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales; ainsi que la mise en place d'une défense commune.

L'UE n'étant pas une entité étatique, la réalisation de ces tâches ne peut être que progressive. La politique étrangère et surtout la politique de sécurité appartiennent traditionnellement aux domaines dans lesquels les États

membres sont particulièrement attentifs au respect de leur souveraineté nationale. Les intérêts communs dans ce domaine sont difficiles à définir étant donné que, dans l'UE, seuls la France et le Royaume-Uni sont dotés de l'arme nucléaire. Un autre problème réside dans le fait que tous les États membres de l'UE n'appartiennent pas à l'organisation de défense qu'est l'OTAN. C'est pourquoi les décisions en matière de «politique étrangère et de sécurité commune» sont aujourd'hui encore prises essentiellement dans le cadre de la *coopération internationale*. Toutefois, des *moyens d'action* autonomes se sont développés et ont donné des contours juridiquement précis à la coopération internationale.

Dans le domaine de la *coopération judiciaire en matière pénale*, il s'agit essentiellement d'assumer les tâches de l'UE qui relèvent de l'intérêt européen commun. Cela concerne en particulier la lutte contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains ainsi que les poursuites pénales. Il est impossible d'agir contre la criminalité organisée au seul niveau national; il faut pour cela une action commune au niveau de l'UE. Des premières mesures très prometteuses ont d'ores et déjà été prises avec la directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent et la création de l'Office européen de police «Europol» (article 88 du traité FUE), opérationnel depuis 1998. Par ailleurs, il s'agit dans ce domaine de faciliter et d'accélérer les procédures judiciaires et l'exécution des décisions, de faciliter l'extradition entre États membres, d'instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme, de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, du trafic illicite de drogues, du trafic illicite d'armes, du blanchiment d'argent et de la corruption (article 83 du traité FUE).

L'un des progrès les plus significatifs de la coopération judiciaire dans l'UE est la création d'Eurojust en avril 2003 (article 85 du traité FUE). Eurojust, dont le siège est à La Haye, est composée de juges et d'avocats généraux de tous les États membres de l'Union européenne. Elle a pour mission de faciliter la coopération entre les autorités chargées des enquêtes et des poursuites pénales dans les affaires de criminalité grave. À partir d'Eurojust, le Conseil peut, pour lutter contre les infractions commises au détriment des intérêts financiers de l'UE, créer un parquet européen (article 86 du traité FUE). Un autre progrès est le mandat d'arrêt européen, en vigueur depuis janvier 2004. Ce mandat d'arrêt peut être délivré lorsqu'il s'agit d'une infraction pénale punie d'une peine de plus d'un an d'emprisonnement. Le mandat d'arrêt européen a remplacé les longues procédures d'extradition.

Les pouvoirs de l'UE

Les traités instituant l'UE n'ont attribué aux institutions de l'Union aucune compétence générale pour prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs des traités: les traités se bornent, dans les divers chapitres, à déterminer l'étendue des pouvoirs d'action conférés. Le principe qui s'applique est que l'UE et ses institutions ne peuvent pas décider elles-mêmes de leurs bases juridiques et de leurs compétences. Le *principe d'attribution des compétences* (article 2 du traité FUE) continue en outre de s'appliquer. Les États membres ont choisi cette solution pour pouvoir garder une vue d'ensemble et exercer un contrôle sur le transfert de leurs propres pouvoirs.

Le champ matériel des compétences attribuées est plus ou moins largement défini, en fonction de la nature des domaines de compétences transférés à l'UE. Aussi longtemps que des compétences n'ont pas été transférées à l'UE, elles restent de la compétence exclusive des États membres. Le traité UE prévoit explicitement que les questions de la «sécurité nationale» restent de la compétence exclusive des États membres.

Cela pose naturellement la question de la délimitation des compétences de l'UE par rapport à celles des États membres. La délimitation intervient sur la base de *trois catégories de compétences*:

- *compétence exclusive* de l'UE (article 3 du traité FUE) dans les domaines dans lesquels il est présumé qu'une mesure au niveau de l'UE est plus efficace qu'une mesure non coordonnée d'un quelconque État membre. Ces domaines sont délimités avec précision et englobent l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire des États dont la monnaie est l'euro, la politique commerciale commune et certaines parties de la politique commune de la pêche. Dans ces domaines d'action, seule l'Union européenne peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Les États membres ne peuvent le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union (article 2, paragraphe 1, du traité FUE);

- *compétence partagée* entre l'UE et les États membres (article 4 du traité FUE) dans les domaines où l'action de l'UE apporte une plus-value par rapport à une action des États membres. Une telle compétence partagée est prévue pour les réglementations du marché intérieur, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement et les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que pour les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, de recherche et de développement technologique, d'espace, de coopération au développement et d'aide humanitaire. Dans tous ces domaines, l'UE dispose d'un privilège d'exercice de la compétence qui, du reste, ne porte que sur les éléments régis par l'acte juridique concerné de l'Union et non sur l'ensemble du domaine politique. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'UE n'exerce pas la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer (article 2, paragraphe 2, du traité FUE). Ce dernier cas se présente lorsque les institutions concernées de l'UE décident d'abroger un acte législatif, en particulier pour satisfaire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le Conseil peut également inviter la Commission, à l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres, à présenter des propositions pour l'abrogation d'un acte juridique;
- *compétences d'appui* (article 6 du traité FUE): dans l'exercice des compétences d'appui, l'UE intervient exclusivement pour coordonner ou compléter l'action des États membres; elle ne peut en aucun cas harmoniser les dispositions de droit national dans les domaines soumis à la compétence d'appui (article 2, paragraphe 5, du traité FUE). La responsabilité de l'aménagement juridique reste donc acquise aux États membres qui, à cet égard, disposent d'un degré élevé de liberté d'action. Cette catégorie de compétences comprend la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la jeunesse, le sport, la formation professionnelle, la protection civile et la coopération administrative. Dans les domaines de la politique économique et de l'emploi, les États membres reconnaissent explicitement que leurs mesures nationales doivent être coordonnées au sein de l'UE.

Au-delà de ces compétences d'action spécifiques, les traités de l'Union accordent également aux institutions de l'Union un pouvoir d'action lorsque cela est indispensable à la réalisation et au fonctionnement du marché intérieur

ainsi que pour assurer une concurrence non faussée (article 352 du traité FUE ou *clause de flexibilité*). Cela ne donne toutefois pas aux institutions de compétence générale leur permettant d'assumer des tâches qui dépassent les objectifs tracés par les traités. De même, les institutions de l'Union ne peuvent pas, en se référant à cette compétence d'action, élargir leurs propres compétences aux dépens des États membres. Dans la pratique, il a souvent été fait usage, par le passé, de la possibilité de cette délégation, étant donné que l'UE s'est au fil du temps sans cesse trouvée confrontée à de nouvelles tâches qui n'étaient pas encore prévues lors de la conclusion des traités fondateurs et pour lesquelles les délégations individuelles correspondantes manquaient donc dans les traités. Il convient de signaler surtout les domaines de la protection de l'environnement et des consommateurs ou l'établissement du Fonds européen de développement régional dont l'objectif est de combler l'écart entre les régions développées et les régions en retard de développement dans l'UE. Pour les domaines signalés, des délégations spéciales ont toutefois été prévues entre-temps. Du fait de ces réglementations explicites, l'importance pratique de la clause de flexibilité a nettement diminué. L'exercice de cette compétence nécessite l'accord du Parlement européen.

Enfin, il existe d'autres compétences pour l'adoption de mesures nécessaires à l'exécution efficace et appropriée de compétences d'ores et déjà explicitement reconnues (*compétences implicites*). Ces compétences revêtent une importance particulière pour la gestion des relations extérieures. Dans ce contexte, l'UE peut également s'engager vis-à-vis de pays tiers ou d'autres organisations internationales dans des domaines visés par la liste des tâches de l'UE. Un exemple explicite est celui de l'affaire Kramer, dont la Cour de justice a eu à connaître. Il s'agissait de la compétence de l'UE pour collaborer avec des organisations internationales de droit maritime aux fins de fixer les quotas de la pêche maritime et de prendre, le cas échéant, des engagements de droit international. À défaut d'une réglementation explicite du traité CE, la Cour de justice a dérivé la compétence extérieure de l'UE de sa compétence interne pour la politique de la pêche dans le cadre de la politique agricole commune.

Dans l'exercice de ses compétences, l'UE est soumise au *principe de subsidiarité* inspiré de la doctrine sociale catholique qui, par son ancrage dans le traité UE (article 5, paragraphe 3), a eu rang constitutionnel. Ce principe comporte deux volets, un côté positif et un côté négatif: le côté *positif*, à savoir le côté qui stimule la compétence pour l'UE, prévoit que l'UE doit agir lorsque les objectifs visés «*peuvent être mieux atteints au niveau de l'Union*»; le côté *négatif*, à savoir le côté qui s'oppose à la compétence,

indique que l'UE ne doit pas intervenir lorsque l'action des États membres suffit pour atteindre l'objectif. Dans la pratique, cela signifie que toutes les institutions de l'Union, mais surtout la Commission, doivent établir qu'une réglementation et une action de l'Union sont nécessaires. Pour paraphraser *Montesquieu*, on peut dire que s'il n'est pas nécessaire de prendre une réglementation de l'UE, il est nécessaire de ne pas en prendre. Si la nécessité d'une réglementation se confirme au niveau de l'Union, il faut alors poser la question de l'intensité et de la nature de la mesure de l'Union. La réponse réside dans le *principe de proportionnalité* qui, dans le contexte des règles de compétence, est consacré à l'article 5, paragraphe 4, du traité UE. En conséquence, il convient d'examiner dans le détail si un instrument juridique est nécessaire ou si d'autres moyens d'action ne seraient pas tout aussi efficaces. Cela signifie avant tout que les régimes d'encadrement, les règles minimales et les règles de reconnaissance mutuelle de dispositions nationales doivent avoir la préférence et qu'il convient d'éviter des dispositions juridiques excessivement détaillées.

Le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité peut désormais être également contrôlé par les parlements nationaux. Un *système d'alerte rapide* a été institué à cet effet: il permet aux parlements nationaux, dans un délai de huit semaines à compter de la transmission d'une proposition législative, d'émettre un avis motivé qui expose pourquoi la proposition législative en question n'est pas conforme aux exigences de subsidiarité et de proportionnalité. Si cet avis motivé est accepté par au moins un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (chaque parlement national disposant de deux voix; en cas de système bicaméral, une voix par chambre), la proposition législative doit une nouvelle fois être examinée par son auteur (en principe la Commission européenne). Sur la base de cet examen, la proposition peut être maintenue, modifiée ou retirée. Si la Commission opte pour le maintien du projet, elle doit justifier dans l'avis motivé la raison pour laquelle elle estime que le projet est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé est transmis au législateur de l'UE en même temps que les avis motivés des parlements nationaux, afin qu'il en tienne compte dans la procédure législative. Si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur de l'UE est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

Les institutions de l'UE

Article 13 du traité UE (cadre institutionnel)

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:

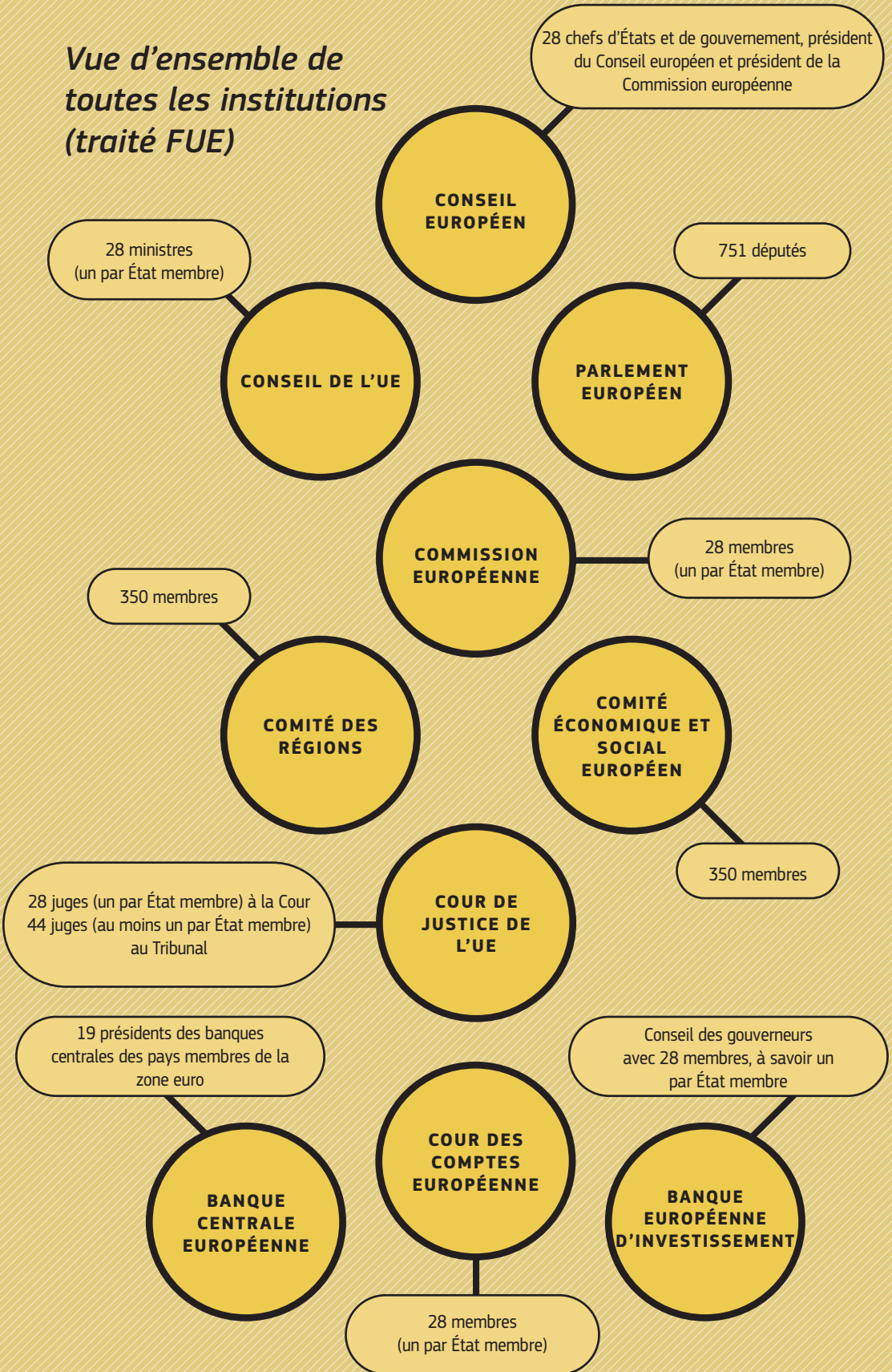
- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission européenne (ci-après dénommée «Commission»),
- la Cour de justice de l'Union européenne,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes.

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.

Vue d'ensemble de toutes les institutions (traité FUE)



Un autre volet lié à la «Constitution» de l'UE concerne son organisation: quelles sont les institutions de l'UE? Étant donné que l'UE assume des fonctions qui, sinon, incomberaient aux États, dispose-t-elle d'un gouvernement, d'un parlement et d'autorités administratives et juridiques comme il en existe dans nos pays? C'est délibérément que la réalisation des tâches assignées à l'UE et la gestion du processus d'intégration n'ont pas été laissées exclusivement à l'initiative des États membres ou de la coopération internationale. Au contraire, l'UE dispose d'un système institutionnel qui la rend à même de donner de nouvelles impulsions et de nouveaux objectifs à l'intégration européenne ainsi que d'adopter, dans les domaines relevant de sa compétence, un droit également contraignant pour tous les États membres.

Les principaux acteurs de ce système sont les institutions de l'UE, notamment le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes. Le système institutionnel de l'UE est complété par trois organes auxiliaires: la Banque européenne d'investissement, le Comité économique et social européen et le Comité des régions.

Les institutions

Le Parlement européen (article 14 du traité UE)

Le Parlement européen représente les citoyennes et les citoyens de l'UE. Il est né de la fusion de l'assemblée commune de la CECA, de l'assemblée de la CEE et de l'assemblée de la CEEA en une «Assemblée» unique, prévue par la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés de 1957 (premier traité de fusion). Le Parlement européen n'a acquis sa dénomination actuelle que par le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), qui n'a cependant fait que confirmer un usage courant qui remontait à 1958, date à laquelle l'Assemblée avait, de son propre chef, opté pour le nom de «Parlement européen».

Composition et élection

Le tableau suivant, qui reflète la situation de l'*actuelle législature 2014-2019*, donne la composition du Parlement européen:

SESSION PLÉNIÈRE DU PARLEMENT EUROPÉEN AVEC 751 MEMBRES

État membre	Nombre de sièges au Parlement européen
Allemagne	96
France	74
Italie	73
Royaume-Uni	73
Espagne	54
Pologne	51
Roumanie	32
Pays-Bas	26
Belgique	21
République tchèque	21
Grèce	21
Hongrie	21
Portugal	21
Suède	20
Autriche	18
Bulgarie	17
Danemark	13
Slovaquie	13
Finlande	13
Irlande	11
Croatie	11
Lituanie	11
Lettonie	8
Slovénie	8
Estonie	6
Chypre	6
Luxembourg	6
Malte	6

STRUCTURE DU PARLEMENT EUROPÉEN

PRÉSIDENT

14 vice-présidents

5 questeurs (fonction consultative)

Le président, les vice-présidents et les questeurs (membres du Parlement européen responsables des questions administratives et financières) forment le *bureau* du Parlement européen, qui est élu par le Parlement pour une période de deux ans et demi. En outre, le président du Parlement et les présidents des groupes politiques constituent une conférence des présidents, qui est compétente pour les questions afférentes à l'organisation interne du Parlement et aux relations interinstitutionnelles ainsi que pour les relations avec les institutions extérieures à l'Union européenne.

Jusqu'en 1979, les députés européens étaient des membres des parlements nationaux, nommés par leurs pairs pour être envoyés au Parlement européen. *L'élection des parlementaires européens par la population des États membres au suffrage universel direct*, déjà prévue par les traités, n'est devenue réalité qu'en 1979, après plusieurs tentatives infructueuses. Les premières élections directes se sont tenues en juin 1979 et, depuis, elles ont lieu tous les cinq ans, à l'issue de chaque «législature». Le *système électoral* de l'Union n'a été introduit qu'après des décennies d'efforts par l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct adopté en 1976 et profondément modifié en 2002 au moyen de l'acte sur l'élection directe. Selon les termes de cet acte, chaque État membre continue de déterminer sa propre procédure électorale, mais applique les mêmes principes démocratiques fondamentaux:

- suffrage universel direct,
- scrutin proportionnel,
- suffrage libre et secret,
- âge minimal (droit de vote à 18 ans dans tous les États membres, sauf en Autriche où il a été abaissé à 16 ans),
- mandat renouvelable de cinq ans,
- incompatibilités (les députés européens ne peuvent pas exercer simultanément certaines autres fonctions, comme celles de magistrat, procureur ou ministre; ils sont en outre soumis aux lois de leur pays qui peuvent limiter encore le cumul des mandats ou des fonctions),
- date de l'élection et
- égalité entre les hommes et les femmes.

Dans certains pays, le vote est obligatoire (Belgique, Grèce et Luxembourg). Par ailleurs, un *statut unique des députés européens*, qui rend les conditions de travail des députés plus transparentes et contient des règles claires, est entré en vigueur en 2009. Il introduit en outre une rémunération uniforme pour tous les députés, qui est financée sur le budget de l'UE.

Le suffrage direct confère une légitimité démocratique au Parlement européen, qui peut affirmer avec raison qu'il représente les citoyennes et les citoyens de l'UE. L'existence d'un Parlement élu au suffrage direct ne peut toutefois répondre, à elle seule, à l'exigence fondamentale d'une Constitution démocratique, selon laquelle tous les pouvoirs doivent émaner du peuple. Sont également nécessaires, outre la transparence du processus de décision et la représentativité des organes de décision, le contrôle parlementaire et la légitimité des institutions de l'Union participant au processus de décision.

À cet égard, des progrès très importants ont été réalisés au cours des dernières années. Ainsi, non seulement les droits du Parlement européen ont été sans cesse élargis, mais, par le traité de Lisbonne, les méthodes de travail de l'UE dans leur ensemble ont été explicitement soumises au respect du principe de la *démocratie représentative*. Selon ce principe, tous les citoyens de l'Union sont directement représentés au sein du Parlement européen et ont le droit de participer activement à la vie démocratique de l'UE. Cela est destiné à garantir que les décisions au niveau de l'UE sont prises aussi ouvertement et aussi près des citoyens que possible. Les partis politiques au niveau de l'UE ont pour mission de contribuer à la formation d'une conscience européenne et d'exprimer la volonté des citoyens de l'Union. La seule lacune qu'on pourrait encore reprocher à l'ordre démocratique actuel de l'UE est le fait que le Parlement européen, contrairement à ce qui se fait dans le modèle étatique de la démocratie parlementaire, n'élit pas un gouvernement qui est responsable envers lui.

Article 10 du traité UE (démocratie représentative)

1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.
2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.

Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.
4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

Cette «lacune» s'explique cependant par le simple fait que l'UE ne dispose pas de gouvernement au sens propre du terme. En fait, les *fonctions comparables à celles d'un gouvernement* que les traités de l'UE établissent sont exercées par le Conseil et la Commission européenne, selon un partage des tâches. Le Parlement européen s'est toutefois vu reconnaître par le traité de Lisbonne des compétences élargies lors de l'investiture de la Commission européenne, qui vont de l'élection du président de la Commission par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen jusqu'au vote d'approbation du Parlement européen sur la Commission en tant que collègue («*droit d'investiture*»). En revanche, le Parlement européen n'a pas d'influence semblable sur la composition du Conseil. Ce dernier n'est soumis à un contrôle parlementaire que dans la mesure où chacun de ses membres est, en tant que ministre national, soumis au contrôle de son parlement national.

Le *rôle du Parlement européen* a été considérablement renforcé dans le *processus législatif de l'UE*. Par la consécration de la procédure de codécision en procédure législative ordinaire de l'UE, le Parlement européen est quasiment devenu un «*colégislateur*» aux côtés du Conseil. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Parlement européen peut formuler, en plusieurs lectures, des modifications des actes législatifs et, dans une certaine mesure, les imposer vis-à-vis du Conseil. Sans accord entre le Conseil et le Parlement européen, aucun acte juridique de l'Union ne peut voir le jour.

Traditionnellement, le Parlement européen joue un rôle très important dans la *procédure budgétaire*. Avec le traité de Lisbonne, les *compétences budgétaires du Parlement européen* ont encore été renforcées en ce sens que le Parlement européen doit approuver le plan financier pluriannuel et exerce un pouvoir de codécision sur toutes les dépenses.

Le Parlement européen dispose d'un *droit d'approbation* de tous les accords internationaux importants concernant un domaine soumis à la codécision, ainsi que des traités d'adhésion qui sont conclus avec de nouveaux États membres et qui fixent les conditions de l'adhésion.

Au fil du temps, les *fonctions de contrôle* du Parlement européen se sont aussi considérablement élargies. Les contrôles résident essentiellement dans le fait que la Commission doit *répondre aux questions* du Parlement européen, défendre ses positions dans des débats pléniers publics et présenter



Bâtiment du Parlement européen
à Strasbourg.

chaque année au Parlement européen un «rapport général sur l'activité de l'Union européenne» en vue d'en discuter. Le Parlement européen peut *voter la censure* contre la Commission européenne à une majorité des deux tiers et la forcer ainsi à démissionner (article 234 du traité FUE). Jusqu'à présent, plusieurs motions de censure ont été déposées au Parlement européen, mais aucune n'a encore obtenu la majorité nécessaire ⁽²⁾. Comme, dans la pratique de l'UE, le Conseil répond lui aussi aux questions du Parlement européen, ce dernier dispose donc d'une possibilité de discussion politique directe avec deux organes constitutionnels importants de l'UE.

Ces possibilités de contrôle politique du Parlement européen ont encore été renforcées par d'autres mécanismes de contrôle. Les violations ou les dysfonctionnements de l'UE peuvent faire l'objet de commissions d'enquête spécialement instituées par le Parlement européen. Une telle commission a, par exemple, été constituée en juin 2016 à la suite de la fuite de documents confidentiels, les «Panama Papers», révélant l'existence d'entreprises offshore et de leurs propriétaires dont les noms sont tenus secrets. Elle devra enquêter sur les éventuelles violations du droit de l'Union portant sur le blanchiment d'argent ainsi que sur la fraude et l'évasion fiscales. Par ailleurs, chaque citoyen ou personne morale dispose du droit, reconnu par les traités, d'adresser des pétitions au Parlement européen, qui sont traitées par la commission des pétitions. Enfin, le Parlement européen a fait usage de la possibilité qui lui a été octroyée et a désigné un Médiateur qui recueille les plaintes concernant les dysfonctionnements de l'action des institutions, à l'exception de la Cour de justice. Le Médiateur peut procéder à des enquêtes et saisir l'institution concernée. Il présente au Parlement européen un rapport sur ses activités.

Siège

Le Parlement européen a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze périodes de sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire. Des sessions additionnelles se tiennent à Bruxelles, où se réunissent également les commissions. Le secrétariat général du Parlement, en revanche, est établi à Luxembourg. Cette décision du Conseil européen de 1992 a été confirmée dans le protocole n° 6 du traité de Lisbonne. Le résultat plutôt peu satisfaisant de cette décision est que les députés du Parlement européen ainsi qu'une partie de ses fonctionnaires et agents doivent se déplacer entre Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg, une «transhumance» très coûteuse.

(²) La démission de la «Commission Santer» en 1999 a été déclenchée par le refus de la décharge budgétaire; la motion de censure également demandée a échoué, mais de justesse.

Le Conseil européen (article 15 du traité UE)

Les chefs d'État ou de gouvernement des États membres et les présidents de la Commission européenne et du Conseil européen se réunissent au moins deux fois par an à Bruxelles au sein du Conseil européen.

Composition et missions

COMPOSITION DU CONSEIL EUROPÉEN

Chefs d'État ou de gouvernement des États membres

Président du Conseil européen

Président de la Commission européenne

Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Missions

Déterminer les orientations et priorités politiques générales

Le traité de Lisbonne a institué le *président du Conseil européen*. Celui-ci dispose, contrairement aux présidences précédentes, d'un *mandat européen* et non pas national, exercé à temps plein et d'une durée de deux ans et demi. Le président est une personnalité éminente, élue à la majorité qualifiée des membres du Conseil européen, son mandat pouvant être renouvelé une fois. Son rôle est d'assurer la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen; il représente en outre l'UE dans les sommets internationaux consacrés à la politique étrangère et de sécurité.

Le Conseil européen ne peut pas légiférer. Sa fonction est de déterminer les orientations politiques générales de l'action de l'UE. Cela s'effectue au moyen de «conclusions» adoptées par consensus et comprenant des décisions politiques de fond ou la formulation de directives et de mandats à l'intention du Conseil ou de la Commission européenne. Ainsi, le Conseil européen est, par exemple, à l'origine de l'Union économique et monétaire, du système monétaire européen, de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, de certaines activités de politique sociale et des adhésions.

Le Conseil de l'Union européenne (article 16 du traité UE)

Composition et présidence

Le Conseil de l'UE rassemble les représentants des États membres. Chacun des vingt-huit États membres y envoie un représentant. Ce sont généralement, mais pas nécessairement, les ministres ou les secrétaires d'État responsables des sujets à l'ordre du jour. L'essentiel est que le représentant soit compétent pour agir au nom de l'État membre. Les diverses possibilités de représentation des gouvernements prouvent qu'*il n'existe pas de membres permanents du Conseil*; celui-ci se réunit au contraire en dix formations qui se différencient par les sujets traités et les personnes concernées.

LES DIX FORMATIONS DU CONSEIL DE L'UE

Un représentant du gouvernement de chaque État membre au niveau ministériel, la composition du Conseil étant variable selon le sujet traité

Sous la présidence du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité:

- Affaires étrangères
-

Sous la présidence de l'État membre assurant la présidence du Conseil:

- Affaires générales
- Affaires économiques et financières
- Justice et affaires intérieures
- Emploi, politique sociale, santé et consommateurs
- Compétitivité
- Transports, télécommunications et énergie
- Agriculture et pêche
- Environnement
- Éducation, jeunesse, culture et sport

Le Conseil «*Affaires étrangères*» élabore l'action extérieure de l'UE selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'UE. Le «*Conseil des affaires générales*» veille à la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil et prépare, avec le président du Conseil européen et la Commission, les réunions du Conseil européen. À l'exception du Conseil des affaires étrangères, qui est présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les États membres exercent la *présidence du Conseil* à tour de rôle pour une durée de six mois, selon un ordre fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité. Les changements de présidence ont lieu les 1^{er} janvier et 1^{er} juillet de chaque année (2016: Pays-Bas, Slovaquie; 2017: Malte, Estonie ⁽³⁾; 2018: Bulgarie, Autriche; 2019: Roumanie, Finlande; 2020: Croatie, Allemagne). Compte tenu de la rotation relativement rapide de la présidence, on procède sur la base d'un programme de travail qui est établi en concertation entre la présidence en cours et les deux présidences suivantes et couvre donc une période de dix-huit mois («présidence partagée»). La présidence du Conseil est avant tout chargée d'orienter les travaux du Conseil et de ses comités. Elle revêt également une importance politique dans la mesure où l'État membre concerné joue un rôle majeur sur la scène internationale, ce qui permet notamment aux «petits» États membres de se mesurer aux «grands» sur le plan politique et de s'affirmer dans la politique européenne.

Un large éventail d'instances préparatoires (comités et groupes de travail) ont pour tâche la préparation des travaux du Conseil, qui réunissent les représentants des États membres. L'instance préparatoire la plus importante est le Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres («Coreper I et II»), qui se réunit généralement au moins une fois par semaine.

Le secrétariat général assiste le Conseil avec près de 2 800 fonctionnaires, sous la direction d'un secrétaire général désigné par le Conseil.

Le Conseil a son siège à Bruxelles.

(³) En raison du référendum sur le Brexit, le Royaume-Uni a renoncé à la présidence du Conseil au second semestre 2017.

Missions

Le Conseil de l'UE a cinq grandes fonctions:

- le Conseil est avant tout un *organe législatif*, rôle qu'il partage avec le Parlement européen dans le cadre de la procédure législative ordinaire;
- le Conseil doit, en outre, assurer la coordination des *politiques économiques* des États membres;
- il élabore la *politique étrangère et de sécurité commune* de l'UE sur la base des orientations définies par le Conseil européen;
- le Conseil décide de la *conclusion des accords* entre, d'une part, l'Union européenne et, d'autre part, les pays tiers ou les organisations internationales;
- il établit également, sur la base d'un avant-projet présenté par la Commission européenne, le *budget*, qui doit toutefois encore être approuvé par le Parlement européen. C'est lui aussi qui recommande au Parlement européen de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

En outre, le Conseil nomme les membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions.

Délibération et prise de décision au sein du Conseil

C'est lors des délibérations du Conseil que se réalise l'équilibre entre les intérêts particuliers des États membres et l'intérêt de l'Union. Même si ce sont surtout les intérêts des pays qui sont défendus au Conseil, ses membres sont toutefois tenus de veiller simultanément aux objectifs et aux besoins de l'ensemble de l'UE. Le Conseil est une institution de l'Union et non une Conférence intergouvernementale. C'est pourquoi ses délibérations visent non pas le plus petit dénominateur commun entre les États membres, mais l'équilibre optimal entre l'intérêt de l'Union et celui des différents États membres.

Le Conseil délibère et statue uniquement lorsque les documents et projets sont disponibles dans les vingt-quatre langues officielles (allemand, anglais, bulgare, croate, danois, espagnol, estonien, finnois, français, grec, hongrois, irlandais, italien, letton, lituanien, maltais, néerlandais, polonais, portugais, roumain, slovaque, slovène, suédois et tchèque). En cas d'urgence, il peut être dérogé à ce régime linguistique à l'unanimité. Cela vaut également pour les propositions de modification présentées et examinées au cours des sessions du Conseil.



Pour les votes du Conseil, les traités européens prévoient en principe la *règle de la majorité*: la règle générale est celle de la *majorité qualifiée* (article 16, paragraphe 3, du traité UE). Dans quelques cas seulement (notamment pour les questions procédurales), la *majorité simple* suffit, chaque État disposant alors d'une voix (avec 28 États membres, la majorité simple est atteinte avec 15 voix).

Le *système de la double majorité* prévoit que la majorité qualifiée est acquise si au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins 16 États membres et représentant au moins 65 % de la population de l'UE, soutiennent la proposition de la Commission (article 16, paragraphe 4, du traité UE).

Pour éviter qu'un petit nombre d'États membres à forte population puissent empêcher l'adoption d'une décision, il est prévu qu'une minorité de blocage doit être composée d'au moins quatre États membres, représentant au moins 35 % de la population de l'UE. Le système comporte encore un mécanisme supplémentaire: à défaut de minorité de blocage, le processus de décision peut être suspendu. Dans ce cas, le Conseil ne procède pas au vote, mais poursuit les négociations durant une «durée appropriée» si des membres du Conseil représentant au moins 75 % de la population ou au moins 75 % du nombre d'États membres nécessaires pour la formation d'une minorité de blocage l'exigent.

Pour les décisions concernant des domaines politiques particulièrement sensibles, les traités prévoient un vote à *l'unanimité*. Toutefois, les abstentions ne peuvent empêcher l'adoption d'une décision. La règle de l'unanimité s'applique aux questions de fiscalité, aux règlements relatifs à la sécurité sociale et à la protection sociale des travailleurs, à la constatation de la violation des principes de l'Union par un État membre ainsi qu'à la détermination des principes et de la mise en œuvre de la politique étrangère et de la sécurité commune ou à certaines décisions dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Chiffres de population utilisés pour déterminer les voix au Conseil

 Population (*)
 Part de la population de l'UE (en %)



(*) Les chiffres de la population de l'année 2016 sont basés sur l'annexe III du règlement d'ordre intérieur du Conseil.



Federica Mogherini, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Donald Tusk, président du Conseil européen, et Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, avec Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'OTAN, lors du sommet de l'OTAN à Varsovie, les 8 et 9 juillet 2016.

La Commission européenne (article 17 du traité UE)

COMPOSITION

28 membres

dont

Président

Premier vice-président

Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président

5 autres vice-présidents

20 commissaires

Missions

Initiative en matière de législation de l'Union

Contrôle du respect et de l'application correcte du droit de l'Union

Administration et application des dispositions de l'Union

Représentation de l'UE dans les organisations internationales

Composition

La Commission européenne est composée de 28 membres, un par État membre, c'est-à-dire que la Commission compte actuellement 28 commissaires ayant des fonctions différentes (article 17, paragraphe 4, du traité UE). La clause de l'article 17, paragraphe 5, du traité UE prévoyant une réduction de la Commission aux deux tiers du nombre d'États membres à partir du 1^{er} novembre 2011 n'a pas été activée en raison d'une décision du Conseil européen.

La Commission est dirigée par un président qui jouit d'une position de force au sein du collège. Il n'est plus seulement *primus inter pares*, mais occupe une position privilégiée dans la mesure où il définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission et décide de l'organisation interne de la Commission (article 17, paragraphe 6, points a) et b), du traité UE). Le président dispose ainsi d'un pouvoir d'orientation et d'organisation interne. Fort de ces compétences, le président a pour obligation de garantir la cohérence et l'efficacité de l'action de la Commission et le respect du principe de collégialité, qui s'exprime particulièrement dans la prise de décision collégiale (article 250, paragraphe 1, du traité FUE). Il structure et répartit les domaines de responsabilités de la Commission entre ses

membres, étant entendu qu'il peut remanier la répartition de ces responsabilités en cours de mandat (article 248 du traité FUE). Le président nomme le premier vice-président et les autres vice-présidents, à l'exception du haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune qui, au titre de cette fonction, est également vice-président de la Commission. En outre, il est explicitement prévu qu'un membre de la Commission doit démissionner si le président le lui demande (article 17, paragraphe 6, deuxième alinéa, du traité UE). Enfin, la position prédominante du président se traduit par son droit d'être entendu lors de l'élection des autres membres de la Commission et par sa qualité de membre du Conseil européen.

Les commissaires forment, sous la direction d'un vice-président, des équipes de projet qui s'occupent respectivement d'un des domaines politiques suivants: 1) Une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique, 2) Emploi, croissance, investissement et compétitivité, 3) Marché unique numérique, 4) Euro et dialogue social, 5) Budget et salariés.

Les vice-présidents agissent au nom du président, en leur qualité de représentant. Ils dirigent et coordonnent le travail de plusieurs commissaires, dans leur domaine de compétence. Le premier vice-président occupe une position particulière: il agit en quelque sorte en tant que «bras droit» du président et se voit confier des tâches horizontales, comme l'amélioration de la législation, les relations interinstitutionnelles, l'état de droit et la charte des droits fondamentaux. Ainsi, aucune proposition de la Commission n'est soumise aux consultations de la Commission si elle n'a pas été préalablement reconnue par le premier vice-président comme étant une mesure nécessaire.

Le président et les membres de la Commission sont nommés pour cinq ans. À cet égard, la *procédure de sélection* s'applique. Celle-ci a fait l'objet d'une nouvelle réglementation, dans le cadre du traité de Lisbonne, à l'article 17, paragraphe 7, du traité UE. Cette procédure comporte plusieurs étapes. Il faut tout d'abord nommer le président; ensuite, les personnalités qui devraient être élues membres de la Commission sont choisies. Lors de la troisième étape, le président de la Commission, le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ainsi que les autres membres de la Commission sont officiellement nommés.

Le Conseil européen, après avoir procédé aux consultations appropriées, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Lors de la sélection des candidats pour la fonction de président, le résultat des élections au Parlement européen doit être pris en compte. Cette nouvelle exigence marque une plus grande politisation de la Commission. En définitive, cela revient à donner aux groupes politiques du Parlement européen qui détiennent la majorité un pouvoir considérable lors de la nomination du président.

Lors de la nomination de Jean-Claude Juncker, le Parlement européen a même obtenu que le candidat soumis par le Conseil européen au vote du Parlement soit celui désigné par le groupe politique majoritaire au sein du Parlement (le Groupe du Parti populaire européen — PPE). En outre, le Parlement européen a établi que dans le cas où il rejette le candidat à la présidence, il appartient au Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, de proposer, dans un délai d'un mois suivant la décision du Parlement, un nouveau candidat désigné selon la même procédure. Ainsi, la désignation des «meilleurs candidats» par les partis pour les élections au Parlement européen est considérablement valorisée et l'importance de la participation des citoyens aux élections du Parlement européen est plus évidente puisque leur vote par procuration influence indirectement le choix du président de la Commission européenne. Le Parlement européen élit les candidats proposés à la majorité de ses membres.



Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, lors de son *discours sur l'état de l'Union européenne du 14 septembre 2016* au Parlement européen. En arrière-plan, Frans Timmermans, premier vice-président, Federica Mogherini, vice-présidente et haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que d'autres membres de la Commission.

Après l'élection du président, le Conseil européen adopte «par consensus» la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission, établie sur proposition de chaque État membre (article 15, paragraphe 4, du traité UE). Pour ce faire, les personnalités sont sélectionnées en raison de leurs compétences générales et de leur engagement pour l'Europe, et doivent en outre offrir toutes les garanties d'indépendance. Pour la nomination du haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée du Conseil européen suffit (article 18, paragraphe 1, du traité UE). Le Conseil européen et le président élu à la tête de la Commission doivent parvenir à un consensus en ce qui concerne les candidats. La nomination du haut représentant est soumise à l'approbation explicite du président désigné de la Commission. Les autres membres de la Commission ne peuvent pas être nommés si le président de la Commission oppose son veto.

Après l'élection du président et la nomination du haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et des autres membres de la Commission, le collège est soumis au vote d'approbation du Parlement européen. Les membres désignés de la Commission doivent toutefois d'abord se soumettre aux questions des parlementaires lors d'une «audition», portant généralement sur la responsabilité visée ainsi que sur les orientations personnelles quant à l'avenir de l'UE. Après consentement du Parlement européen, pour lequel une majorité simple suffit, le Conseil européen nomme le président et les autres membres de la Commission à la majorité qualifiée. La Commission prend ses fonctions dès la nomination de ses membres.

Le *siège* de la Commission est à Bruxelles.

Missions

La Commission est, d'abord, le *moteur de la politique de l'Union*. Elle est à l'origine de toute action de l'Union, puisque c'est à elle qu'il incombe de présenter au Conseil des propositions de normes juridiques de l'Union («*droit d'initiative*» de la Commission). La Commission n'accomplit pas cette tâche comme bon lui semble: elle est tenue d'agir lorsque l'intérêt de l'Union l'exige. Le Conseil (article 241 du traité FUE), le Parlement européen (article 225 du traité FUE) ainsi que, dans le cadre d'une initiative citoyenne, un groupe de citoyens de l'Union (article 11, paragraphe 4, du traité UE) peuvent aussi inviter la Commission à élaborer une proposition. Les compétences législatives légales dont la Commission dispose (par exemple en

matière de budget de l'UE, de Fonds structurels, de lutte contre la discrimination fiscale ou de subventions et de clauses de sauvegarde) sont ponctuelles. Bien plus vastes sont, en revanche, les *compétences législatives déléguées* à la Commission par le Conseil et le Parlement européen pour l'exécution des règles qu'ils établissent (article 290 du traité FUE).

La Commission est également la «*gardienne des traités*». Elle veille au respect et à l'application du droit primaire et du droit dérivé de l'Union par les États membres. En cas de violation d'une règle de l'Union, elle entame une procédure en manquement (article 258 du traité FUE) et, le cas échéant, saisit la Cour de justice. La Commission intervient également si des personnes physiques ou morales portent atteinte au droit de l'Union, notamment au droit européen de la concurrence, et peut leur infliger de lourdes sanctions. Au cours des dernières années, la lutte contre les violations des règles de l'Union est devenue l'une des principales activités de la Commission.

La Commission *représente les intérêts de l'Union*, rôle étroitement lié à celui de gardienne des traités. Elle ne peut, en principe, poursuivre aucun autre objectif que ceux relevant de l'intérêt de l'Union. Elle doit toujours s'efforcer, lors de négociations souvent difficiles au sein du Conseil, de faire valoir l'intérêt de l'Union et de trouver des compromis qui en tiennent compte. Elle exerce donc un rôle d'intermédiaire entre les États membres, auquel sa neutralité la destine tout particulièrement.

La Commission est, enfin, un *organe exécutif*, du moins dans certaines limites. Cette compétence se reflète surtout dans le domaine du droit de la concurrence, où la Commission exerce les fonctions d'une autorité administrative classique: elle examine des faits, accorde des autorisations ou formule des interdictions et, le cas échéant, inflige des sanctions. Les compétences administratives de la Commission sont également très étendues dans le domaine des Fonds structurels de l'Union et de l'exécution du budget. Généralement, ce sont toutefois les États membres eux-mêmes qui doivent veiller à l'application des règles de l'Union au cas par cas. Cette solution, retenue par les traités, présente l'avantage de rendre la réalité de l'ordre européen plus proche des citoyens — lequel leur reste encore «étranger» — en le plaçant sous l'autorité et dans le cadre familial de l'ordre national.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Commission
(28 membres)
[Cabinets]
Secrétariat général
Service juridique
Service du porte-parole

Directions générales

- Emploi, affaires sociales et inclusion
- Éducation et culture
- Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME
- Informatique
- Service des instruments de politique étrangère
- Interprétation
- Énergie
- Eurostat
- Stabilité financière, services financiers et union des marchés des capitaux
- Recherche et innovation
- Centre commun de recherche
- Santé et sécurité alimentaire
- Commerce
- Budget
- Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)
- Ressources humaines et sécurité
- Coopération internationale et développement
- Justice et consommateurs
- Action pour le climat
- Communication
- Réseaux de communication, contenu et technologies
- Agriculture et développement rural
- Affaires maritimes et pêche
- Migration et affaires intérieures
- Mobilité et transports
- Voisinage et négociations d'élargissement
- Politique régionale et urbaine
- Fiscalité et union douanière
- Traduction
- Environnement
- Concurrence
- Affaires économiques et financières

Services

- Office de gestion et de liquidation des droits individuels
- Office des publications
- Délégué à la protection des données
- Service d'appui à la réforme structurelle
- Office européen de lutte antifraude
- Office européen de sélection du personnel
- Centre européen de stratégie politique
- Infrastructures et logistique (Bruxelles, Luxembourg)
- Service des archives historiques
- Service d'audit interne
- Bibliothèque centrale



Séance de la grande chambre
de la Cour de justice

La Cour de justice de l'Union européenne (article 19 du traité UE)

Tout ordre ne peut subsister que si ses règles sont contrôlées par une autorité indépendante. Dans une communauté d'États, les règles communes risqueraient, si elles étaient surveillées par des juridictions nationales, d'être interprétées et appliquées différemment selon les pays. Le droit de l'Union pourrait donc ne pas être appliqué uniformément. C'est la raison qui a conduit, dès la création de la première Communauté (CECA) en 1952, à l'institution d'une Cour de justice, qui est aussi devenue, en 1957, l'organe juridictionnel pour les deux autres Communautés [C(E)E et CEEA] et est aujourd'hui l'organe juridictionnel de l'UE.

Les fonctions juridictionnelles sont exercées à *deux niveaux*:

- par la Cour de justice, en tant que juridiction suprême de la juridiction européenne (article 253 du traité FUE), et
- par le Tribunal (article 254 du traité FUE).

En vue de décharger la Cour de justice et de renforcer le contrôle juridictionnel au sein de l'UE, le Conseil de l'UE avait adjoint au Tribunal en 2004 le Tribunal de la fonction publique (article 257 du traité FUE). En 2015, le législateur de l'Union a toutefois décidé d'augmenter progressivement le nombre de juges à 56 et de transférer au Tribunal les compétences du Tribunal de la fonction publique. En contrepartie, le Tribunal de la fonction publique a été dissout le 1^{er} septembre 2016.

LA COUR DE JUSTICE

Composition

**28 juges et
11 avocats généraux**
nommés pour
six ans à l'unanimité
par les gouvernements
des États membres

Types de procédures

Recours en manquement: Commission contre un État membre (article 258 du traité FUE);
État membre contre un autre État membre (article 259 du traité FUE)

Recours en annulation ou en carence
introduit par une institution de l'Union ou un État membre à l'encontre d'actes juridiques illégaux ou d'une inaction (articles 263 et 265 du traité FUE)

Renvoi préjudiciel
sur l'interprétation et la validité du droit de l'Union à l'initiative des juridictions nationales (article 267 du traité FUE)

Pourvoi
contre les décisions du Tribunal (article 256 du traité FUE)

La Cour de justice est la juridiction suprême pour toutes les questions relevant du droit de l'Union. D'une manière générale, elle est chargée d'assurer «le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités».

Cette description générale des tâches recouvre trois domaines fondamentaux:

- le contrôle du respect du droit de l'Union, tant pour ce qui est du comportement des institutions de l'UE dans le cadre de l'application des dispositions des traités que du respect, par les États membres et les particuliers, des obligations découlant pour eux du droit de l'Union;
- l'interprétation du droit de l'Union;
- le développement du droit de l'Union.

La Cour de justice assume ces tâches à travers des activités de consultation juridique et de jurisprudence. La *consultation juridique* prend la forme d'avis contraignants sur des accords que l'Union souhaite conclure avec des pays tiers ou des organisations internationales. Son rôle d'*organe juridictionnel* est cependant bien plus important. Dans le cadre de cette mission, la Cour de justice remplit des fonctions qui, dans le système juridique des États membres, sont réparties entre différentes juridictions. C'est ainsi que la Cour de justice statue en tant que *juridiction constitutionnelle* lors de litiges entre les institutions de l'Union et lors du contrôle de la légalité du droit de l'Union, en tant que *juridiction administrative* pour vérifier les actes administratifs adoptés par la Commission européenne ou, indirectement, par les autorités des États membres (sur la base du droit de l'Union), en tant que *juridiction sociale et juridiction du travail* pour les questions concernant la liberté de circulation et la sécurité sociale des travailleurs ainsi que l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans le monde du travail, en tant que *juridiction financière* pour les questions de validité et d'interprétation des dispositions des directives concernant le droit fiscal ou douanier, et en tant que *juridiction civile* dans les cas de plaintes en dommages-intérêts et lors de l'interprétation des dispositions concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

Le Tribunal

Le nombre de procédures devant la Cour n'a cessé d'augmenter au fil des années. Cette tendance se maintiendra forcément: il suffit de penser au potentiel de conflits que représentent les multiples directives adoptées dans le cadre du marché unique et transposées en droit national. D'autres questions litigieuses en rapport avec le traité sur l'Union européenne, qui devront en

définitive être tranchées par la Cour de justice, se profilent déjà aujourd'hui. C'est pourquoi, dès 1988, un tribunal supplémentaire a été institué afin d'alléger la charge de travail de la Cour de justice.

LE TRIBUNAL

Composition

Actuellement 44 juges, chaque État membre étant tenu de désigner au moins un juge, nommés pour six ans à l'unanimité par les gouvernements des États membres

Types de procédures

Recours en annulation et en carence

formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de l'Union illégaux ou pour inaction; Action des États membres contre la Commission et/ou le Conseil dans les domaines des subventions, des pratiques antidumping et des compétences d'exécution (articles 263 et 265 du traité FUE)

Recours en indemnité

pour responsabilité contractuelle ou non contractuelle (article 268 et article 340, premier et deuxième alinéas, du traité FUE)

Le Tribunal n'est pas une nouvelle institution de l'Union, mais un organe de la Cour de justice. Il est toutefois autonome et doté de sa propre organisation. Il dispose de son greffe et de son règlement de procédure. Dans un souci de clarté, les affaires sont désignées par la lettre «T» pour le Tribunal (par exemple T-1/99) et par la lettre «C» pour la Cour de justice (par exemple C-1/99).

À l'origine, les compétences du Tribunal étaient limitées à un nombre restreint d'affaires. Aujourd'hui, ses compétences sont les suivantes:

- en première instance, c'est-à-dire sous le contrôle juridique de la Cour de justice, le Tribunal est compétent pour les recours en annulation et en carence des personnes physiques et morales contre une institution de l'Union, pour les recours des États membres contre la Commission et/ou le Conseil dans les domaines des subventions, des pratiques antidumping et des compétences d'exécution, pour les décisions fondées sur une clause compromissoire figurant dans un traité conclu par l'UE ou pour son compte, ainsi que pour les recours en indemnité dirigés contre l'UE;

- en outre, il est prévu que le Tribunal puisse se voir déléguer, dans certains domaines, la compétence pour les procédures préjudicielles; il n'a cependant pas encore été fait usage de cette possibilité.

La Banque centrale européenne (articles 129 et 130 du traité FUE)

La Banque centrale européenne (BCE), dont le siège est à Francfort-sur-le-Main, est au *cœur de l'Union économique et monétaire*. Elle est responsable de la stabilité de la monnaie européenne, l'euro, dont elle est chargée de déterminer le volume des émissions (article 128 du traité FUE).

Pour permettre à la Banque centrale européenne de mener cette mission à bien, nombre de dispositions garantissent son indépendance. Ni la BCE ni une banque centrale nationale ne peut solliciter ni accepter des instructions des institutions de l'Union, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Les institutions de l'UE ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à ne pas chercher à l'influencer (article 130 du traité FUE).

Le *Système européen de banques centrales (SEBC)* est composé de la Banque centrale européenne et des banques centrales de tous les États membres (article 129 du traité FUE). Le SEBC définit et met en œuvre la politique monétaire de l'Union; lui seul peut autoriser l'émission de billets et de pièces au sein de l'Union. Il est en outre chargé de gérer les réserves officielles de change des États membres et de veiller au bon fonctionnement des systèmes de paiement dans l'Union (article 127, paragraphe 2, du traité FUE).

La Cour des comptes (articles 285 et 286 du traité FUE)

La Cour des comptes a été instituée le 22 juillet 1975 et est entrée en fonction en octobre 1977 à Luxembourg. Elle a acquis entre-temps le statut d'institution de l'Union (article 13 du traité UE). Elle se compose actuellement de *vingt-huit membres* — le même nombre que celui des États membres — nommés pour six ans par le Conseil qui, à la majorité qualifiée, adopte, après consultation du Parlement européen, la liste des membres établie conformément aux propositions faites par chaque État membre (article 286, paragraphe 2, du traité FUE). Les membres de la Cour des comptes désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour des comptes; le mandat de celui-ci est renouvelable.

La Cour des comptes a pour *mission* d'examiner la légalité et la régularité des recettes et dépenses de l'UE et également de s'assurer de la bonne gestion financière. La véritable arme de la Cour des comptes est sa *visibilité*. Après la clôture de chaque exercice, les résultats de ses activités sont consignés dans un rapport annuel, qui est publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et est ainsi mis à la disposition de l'opinion publique européenne. La Cour des comptes peut également prendre position sur des questions particulières, à tout moment, dans des rapports spéciaux qui sont aussi publiés au Journal officiel.

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 18 du traité UE)

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité n'est pas, comme prévu par le projet de Constitution, devenu un ministre des affaires étrangères; son rôle dans les rouages institutionnels a cependant été nettement renforcé et élargi. Le haut représentant est donc à la fois membre du Conseil de l'UE, dont il préside le Conseil des affaires étrangères, et de la Commission européenne, dont il est le vice-président chargé des affaires étrangères. Le haut représentant est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission européenne. Il est assisté par un nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE), fondé en 2011 par la fusion des services chargés de la politique étrangère de la Commission européenne et la participation des diplomates détachés des services diplomatiques nationaux.

Les organes consultatifs

Le Comité économique et social européen (article 301 du traité FUE)

Le Comité économique et social européen veille à la représentation institutionnelle au sein de l'UE des différentes catégories de la vie économique et sociale, notamment les employeurs et les travailleurs, les agriculteurs, les transporteurs, les négociants, les artisans, les professions libérales et les dirigeants de petites et moyennes entreprises. Les consommateurs, les groupes de protection de l'environnement et les associations sont également représentés au sein du Comité.

Le Comité se compose de 350 membres (conseillers) issus des organisations les plus représentatives des États membres. Ces membres sont nommés pour cinq ans par le Conseil, qui adopte la liste des membres établie conformément aux propositions faites par chaque État membre.

La répartition des sièges entre les États membres est la suivante:

Nombre de membres respectifs du Comité économique et social et du Comité des régions

Allemagne, France, Italie, Espagne, Royaume-Uni	24
Espagne, Pologne	21
Roumanie	15
Belgique, Bulgarie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Suède	12
Danemark, Irlande, Croatie, Lituanie, Slovaquie, Finlande	9
Lettonie, Slovénie	7
Estonie	6
Chypre, Luxembourg, Malte	5

Les conseillers sont organisés en trois groupes (employeurs, travailleurs, représentants de la société civile). Les avis destinés à être adoptés par l'assemblée plénière sont préparés par des «groupes de travail». En outre, le Comité coopère étroitement avec les commissions et les groupes de travail du Parlement européen.

Dans certains cas, le Comité doit être consulté dans le cadre de la procédure législative. Il peut également émettre des avis de sa propre initiative. Ces avis constituent une synthèse de points de vue quelquefois très différents et très utiles pour la Commission européenne et le Conseil, dans la mesure où ils leur permettent de connaître les ajustements souhaités par les groupes directement concernés par une proposition.

Le Comité des régions (article 305 du traité FUE)

Un organe consultatif supplémentaire a été adjoint au Comité économique et social européen par le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht): il s'agit du Comité des régions. À l'instar du Comité économique et social européen, ce Comité n'est pas une institution de l'Union européenne au sens propre du terme puisqu'il n'exerce que des *fonctions consultatives*. À la différence des institutions de l'UE (Parlement européen, Conseil européen, Conseil, Commission européenne, Cour de justice, Banque centrale européenne, Cour des comptes), il n'est pas chargé d'exécuter des tâches confiées à l'Union de manière juridiquement contraignante.

Comme le Comité économique et social européen, le Comité des régions est constitué de 350 membres. Il est composé de représentants des collectivités régionales et locales des États membres qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue.

Sa *consultation par le Conseil ou la Commission* est obligatoire dans certains cas («consultation obligatoire»), à savoir notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé publique, des réseaux transeuropéens, de l'infrastructure des transports, des télécommunications et de l'énergie, de la cohésion économique et sociale, de la politique de l'emploi et de la législation sociale. En outre, le Conseil consulte régulièrement le Comité des régions sur divers projets législatifs, sans aucune obligation juridique («consultation facultative»).

La Banque européenne d'investissement (article 308 du traité FUE)

L'Union européenne dispose, pour son «*développement équilibré et sans heurts*», d'un établissement financier, la Banque européenne d'investissement (BEI), dont le siège est à Luxembourg. La BEI a pour mission d'octroyer, dans tous les secteurs économiques, des prêts et des garanties pour la mise en valeur des régions moins développées, la modernisation ou la conversion d'entreprises, la création d'emplois ou le développement de projets revêtant un intérêt commun à plusieurs États membres.



L'ORDRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette «Constitution» de l'UE qui vient d'être décrite et, en particulier, ses valeurs fondamentales, restent encore très abstraites et doivent être davantage concrétisées dans le droit de l'Union. L'UE est ainsi, d'un double point de vue, un véritable phénomène du droit: elle est une création du droit et une union par le droit.

L'UE en tant que création du droit et union par le droit

La principale innovation de l'UE par rapport aux tentatives précédentes d'établir une union européenne réside dans le fait qu'elle n'utilise pas la violence ou la soumission pour unifier l'Europe, mais la force du droit. Seule une unification reposant sur un libre consentement a, en effet, des chances de durer, pour autant qu'elle soit bâtie sur des valeurs fondamentales, comme la liberté et l'égalité, et préservée et réalisée par le droit. C'est sur cette base qu'ont été établis les traités instituant l'Union européenne.

De fait, l'UE n'est pas seulement une création du droit, mais elle poursuit ses objectifs en utilisant exclusivement le droit. En d'autres termes, c'est une union *par* le droit. Les rapports entre les populations des États membres ne sont pas régis par la force, mais par le droit de l'Union qui est à la base du système institutionnel. Il régit les rapports entre les institutions de l'Union et définit leurs procédures décisionnelles. Il donne aux institutions le pouvoir d'agir par des règlements, des directives et des décisions, qui peuvent avoir des effets contraignants à l'égard des États membres et de leurs ressortissants. Chaque citoyen devient ainsi un protagoniste de l'Union, tandis que l'ordre juridique de celle-ci influe de plus en plus directement sur sa vie quotidienne. Il se voit conférer des droits et imposer des obligations, soumis qu'il est, en sa qualité de ressortissant d'un État membre et de citoyen de l'Union, à des ordres juridiques de niveaux différents, comme dans un régime fédéral constitutionnel. À l'instar de tout ordre juridique, l'ordre juridique de l'Union comporte également un système clos de contrôle juridictionnel lorsque le droit de l'Union est contesté et qu'il s'agit de le faire appliquer. Le droit de l'Union détermine également les rapports entre l'Union et ses États membres; ces derniers doivent prendre toutes les mesures appropriées pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu des traités ou des actes des institutions de l'Union. Il

leur appartient d'aider l'Union à mener à bien sa mission et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs des traités. Les États membres sont responsables de tous les préjudices causés aux citoyens de l'Union par la violation du droit de l'Union.

Les sources du droit de l'Union

La notion de «source du droit» a une double acception: au sens premier du terme, il s'agit de la raison qui a motivé l'émergence du droit. Selon cette définition, la source du droit de l'Union est la volonté de préserver la paix et de créer une Europe meilleure par des liens économiques plus étroits, deux pierres angulaires de la construction européenne. En langage juridique, en revanche, on entend par «source du droit» l'origine et la fixation du droit.

Les traités fondateurs de l'UE, droit primaire de l'Union

La *première source du droit* est constituée des traités instituant l'UE, y compris les annexes et les protocoles qui leur sont joints ainsi que leurs compléments et modifications ultérieurs. Ces traités fondateurs, ainsi que leurs compléments et modifications, qui sont surtout les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne et les différents traités d'adhésion, contiennent à la fois des règles juridiques de base relatives aux objectifs, à l'organisation et au fonctionnement de l'UE et certains éléments du droit économique et financier. Cela vaut également pour la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a la même valeur juridique que les traités depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (article 6, paragraphe 1, du traité UE). Ils forment ainsi le cadre constitutionnel de l'UE, que les institutions de l'Union doivent ensuite remplir dans l'intérêt de l'Union grâce aux pouvoirs législatifs et administratifs dont elles ont été dotées à cette fin. En tant que droit directement créé par les États membres, ces règles sont qualifiées, dans le langage juridique, de *droit primaire* de l'Union.

Les actes juridiques de l'Union, droit dérivé de l'Union

Le droit créé dans l'exercice des compétences conférées aux institutions de l'Union est appelé *droit dérivé de l'Union*, qui est la *deuxième source principale du droit* de l'UE.

Il comprend les actes juridiques à caractère législatif («actes législatifs»), les actes juridiques n'ayant pas un caractère législatif (actes simples, actes délégués, actes d'exécution), les actes juridiques non contraignants (avis,

Les sources du droit de l'Union

(1)

DROIT
PRIMAIRE

Traités de l'Union, charte
des droits fondamentaux

Principes généraux du
droit (constitutionnel)

(2)

ACCORDS
INTERNATIONAUX
DE L'UE

Actes juridiques à caractère législatif

Règlements

Directives

Décisions

*Actes juridiques n'ayant pas un caractère
législatif*

Actes simples

Actes délégués

Actes d'exécution

Actes juridiques non contraignants

Recommandations et avis

Actes qui ne sont pas des actes juridiques

Accords interinstitutionnels

Résolutions, déclarations,
programmes d'action

(4)

PRINCIPES
GÉNÉRAUX DU
DROIT

(5)

ACCORDS
ENTRE ÉTATS
MEMBRES

Traités internationaux

Décisions des représentants
des gouvernements des États membres,
réunis au sein du Conseil

recommandations), ainsi que d'autres actes, qui ne sont pas des actes juridiques (par exemple les accords interinstitutionnels, les résolutions, les communications et les programmes d'action). Les «*actes législatifs*» sont des actes juridiques adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire ou de la procédure législative spéciale (article 289 du traité FUE). Les «*actes délégués*» (article 290 du traité FUE) sont des actes juridiques qui n'ont pas un caractère législatif, mais qui ont une portée générale et obligatoire et par lesquels certains éléments non essentiels d'un acte législatif peuvent être modifiés ou complétés. Ils sont adoptés par la Commission, qui doit être explicitement habilitée à cet effet par un acte législatif. Lorsqu'il faut fixer des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'UE, cela est fait au moyen d'*actes d'exécution*, qui sont adoptés en principe par la Commission, exceptionnellement aussi par le Conseil (article 291 du traité FUE). Les institutions de l'Union peuvent émettre des recommandations et des avis, qui sont des *actes juridiques non contraignants*. Il existe enfin toute une série d'«actes qui ne sont pas des actes juridiques», qui permettent aux institutions de l'Union de publier des avis et des déclarations non contraignants ou qui règlent la vie interne de l'UE ou de ses institutions, comme c'est le cas des règles adoptées d'un commun accord, des accords interinstitutionnels ou des règlements intérieurs des institutions.

Les actes juridiques ayant ou non un caractère législatif peuvent prendre des formes diverses. Les principaux types d'actes sont recensés et définis dans un catalogue (article 288 du traité FUE). Dans ce catalogue figurent les règlements, les directives et les décisions, qui sont des *actes contraignants*. On y trouve également les recommandations et les avis, qui sont pour leur part des *actes non contraignants*. Ce catalogue n'est toutefois pas exhaustif. Il existe en effet toute une série d'autres types d'acte qui ne rentrent pas dans ce catalogue. Il s'agit par exemple des résolutions, des déclarations, des programmes d'action et des livres blancs ou verts. Tous les types d'acte diffèrent sensiblement par leur procédure d'adoption, leurs effets juridiques et leurs cercles de destinataires; ces différences sont abordées dans un chapitre ultérieur, intitulé «Les instruments dont dispose l'UE».

La création du droit dérivé de l'Union est un processus progressif et continu. L'adoption du droit dérivé donne vie au droit primaire, qui est constitué des traités de l'Union, et concrétise et complète au fur et à mesure l'ordre juridique européen.

Les accords internationaux conclus par l'Union

Cette *troisième source du droit* est liée au rôle de l'UE à l'échelle internationale. Étant l'un des pôles du monde, l'Europe ne peut se borner à ne prendre en main que ses propres affaires intérieures. Elle doit également s'efforcer

de développer ses relations économiques, sociales et politiques avec les autres pays de la planète. C'est dans ce but que l'UE conclut, avec les «pays non membres» de l'UE (pays tiers) et d'autres organisations internationales, des accords internationaux, parmi lesquels les accords suivants méritent d'être mentionnés.

Accords d'association

L'*association* va bien au-delà des règles purement commerciales et vise une coopération économique étroite combinée à un important soutien financier de l'UE en faveur du partenaire concerné (article 217 du traité FUE). Il existe trois types d'accords d'association:

Les accords destinés à maintenir les liens particuliers de certains États membres de l'UE avec des pays tiers

L'instrument d'association a été créé, notamment, pour les pays et territoires non européens qui, en raison de leur ancien statut de colonies, entretenaient des relations économiques étroites avec la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Comme l'instauration d'un tarif douanier extérieur commun dans l'UE aurait considérablement perturbé les échanges commerciaux avec ces pays et territoires, il était nécessaire de prévoir des régimes spéciaux. Les objectifs de l'association sont donc la promotion du développement économique et social de ces pays et territoires et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble (article 198 du traité FUE). Il existe ainsi un éventail de régimes préférentiels qui autorisent les importations de marchandises de ces pays et territoires à un tarif douanier réduit ou nul. L'aide financière et technique de l'UE est apportée à travers le Fonds européen de développement. La convention de loin la plus importante dans la pratique est l'accord de partenariat UE-ACP, qui lie l'Union à 70 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (États ACP). Cet accord est actuellement transposé dans des accords de partenariat économique classés par région, qui fournissent progressivement aux États ACP un libre accès au marché intérieur européen.

Les accords visant à préparer une adhésion possible et à créer une union douanière

L'association a aussi pour objet de préparer une éventuelle adhésion d'un pays à l'UE. Elle est, pour ainsi dire, une phase préparatoire à l'adhésion qui vise à permettre au candidat de rapprocher ses conditions économiques de celles de l'UE. Cette stratégie s'applique actuellement aux pays de l'Ouest des Balkans



La Norvège (une vue sur le fjord de Geiranger, dans le comté de Møre og Romsdal) fait partie de l'Espace économique européen, tout comme les 28 États membres ainsi que l'Islande et le Liechtenstein. Les quatre libertés — libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux ainsi que libre prestation des services — s'appliquent dans l'Espace économique européen.

(Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie). Dans ce cas, le processus d'adhésion est assorti d'un processus de stabilisation et d'association (PSA) élargi, qui constitue le cadre général dans lequel les pays de l'Ouest des Balkans doivent se rapprocher de l'UE, jusqu'à la future adhésion. Le PSA poursuit trois objectifs: 1) stabilisation et transition rapide vers une économie de marché viable, 2) promotion de la coopération régionale et 3) perspective d'une adhésion à l'UE. Le PSA est fondé sur un partenariat progressif, dans le cadre duquel l'UE offre des concessions commerciales, un soutien économique et financier, ainsi qu'un engagement contractuel sous la forme d'accords de stabilisation et d'association. Chaque pays doit accomplir des progrès concrets dans le cadre du PSA et satisfaire aux exigences requises pour une éventuelle adhésion. Les progrès réalisés par les pays de l'Ouest des Balkans en vue d'une possible adhésion à l'UE sont évalués dans des rapports annuels.

L'accord sur l'Espace économique européen (EEE)

L'accord EEE ouvre aux pays hors UE membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) (Islande, Liechtenstein et Norvège) l'accès au marché intérieur de l'Union et pose de solides fondements pour une adhésion ultérieure éventuelle de ces pays à l'UE en les obligeant à reprendre presque deux tiers du droit de l'Union. L'objectif est de réaliser la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux au sein de l'EEE, de créer un régime uniforme de concurrence et de subventions et d'approfondir la coopération dans les politiques horizontales et d'accompagnement (par exemple dans les domaines de la protection de l'environnement, de la recherche et du développement ou de l'éducation), sur la base du droit primaire et dérivé de l'Union existant (l'«acquis juridique de l'Union»).

Accords de coopération

Les accords de coopération n'ont pas la même portée que les accords d'association, dans la mesure où ils visent uniquement une coopération économique intensive. De tels accords lient l'UE avec les États du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), les États du Mashreq (Égypte, Jordanie, Liban et Syrie) et Israël, entre autres.

Accords commerciaux

Enfin, nombre d'accords commerciaux ont été conclus en matière de politique douanière et commerciale avec des pays tiers, des groupes de pays tiers ou dans le cadre d'organisations commerciales internationales. Les accords commerciaux internationaux les plus importants sont l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords commerciaux multilatéraux

conclus dans ce cadre, notamment l'*accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT 1994), les *accords sur les mesures antidumping et sur les subventions et mesures compensatoires*, l'*accord général sur le commerce des services* (GATS), l'*accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (ADPIC) et le *mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*. À côté de cela, les accords de libre-échange bilatéraux gagnent de plus en plus de terrain au détriment des accords multilatéraux. En raison des difficultés considérables pour conclure des accords de libre-échange multilatéraux, dans le cadre de l'OMC par exemple, les grandes nations commerciales, y compris l'UE, ont recours aux accords de libre-échange bilatéraux. Parmi les exemples les plus récents figurent la réussite finale des négociations avec le Canada (accord économique et commercial global — CETA) et avec Singapour, ainsi que les négociations en cours avec les États-Unis (partenariat transatlantique de commerce et d'investissement — TTIP) et avec le Japon.

Les sources du droit non écrites

Le point commun entre toutes les sources du droit de l'Union recensées jusqu'ici réside dans le fait qu'il s'agit de droit écrit de l'Union. Mais, comme tout ordre juridique, celui de l'UE ne peut se limiter à des normes écrites, car tout ordre juridique présente des lacunes qui doivent être comblées par le droit non écrit.

Les principes généraux du droit

Les sources non écrites du droit de l'Union sont tout d'abord les principes généraux du droit. Il s'agit de normes qui traduisent les conceptions essentielles du droit et de la justice auxquelles obéit tout ordre juridique. Le droit écrit de l'Union, qui ne régit pour l'essentiel que des situations économiques et sociales, ne peut satisfaire que partiellement à cette obligation, de sorte que les principes généraux du droit représentent l'une des principales sources du droit de l'Union. Ils permettent de combler les lacunes existantes ou de développer le droit établi grâce à une interprétation respectant le principe de la conformité au droit.

Les principes du droit sont mis en œuvre dans le cadre de l'application du droit, notamment par l'activité jurisprudentielle que la Cour de justice développe dans le cadre de la mission qui lui est assignée, à savoir «*assurer[r] le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité*». Les principes généraux du droit sont déterminés en prenant comme référence privilégiée les principes communs du droit des ordres juridiques des États. Ces derniers fournissent la base conceptuelle qui permet de dégager, au niveau de l'Union, la règle de droit nécessaire pour résoudre le problème.

Parmi ces principes généraux du droit figurent non seulement les principes d'autonomie, d'applicabilité directe et de primauté du droit de l'Union, mais aussi la protection des droits fondamentaux (du moins pour la Pologne et le Royaume-Uni qui ne sont pas soumis à la charte des droits fondamentaux en raison d'un «opting-out»), le principe de proportionnalité (qui a toutefois été consacré entre-temps dans une disposition de droit positif, à savoir l'article 5, paragraphe 4, du traité FUE), la protection de la confiance légitime, le droit d'être entendu ou encore le principe de la responsabilité des États membres en cas de violation du droit de l'Union.

Le droit coutumier

Le droit coutumier figure également au nombre des sources non écrites du droit de l'Union. On entend par là un droit né d'une pratique et de la conviction intime de son caractère obligatoire, qui complète ou modifie le droit primaire ou dérivé. La possibilité qu'un tel droit existe au niveau de l'Union est reconnue en principe. Toutefois, dans la pratique, le développement d'un droit coutumier se heurte à des obstacles considérables au niveau du droit de l'Union. Un premier obstacle est l'existence d'une procédure spéciale pour la révision des traités (article 54 du traité UE). Cette disposition n'exclut certes pas l'établissement d'un droit coutumier, mais elle accroît la difficulté de satisfaire aux critères d'une pratique constante et de la conviction intime de son caractère obligatoire. Un autre obstacle à l'établissement d'un droit coutumier par les institutions de l'Union est le fait que tout acte d'une institution ne peut tirer sa validité que des traités et non du comportement réel et de la volonté correspondante des institutions de créer une obligation juridique. Par conséquent, le droit coutumier ne peut en aucun cas être consacré dans les traités par les institutions de l'Union, mais éventuellement uniquement par les États membres, et ce en surmontant la difficulté accrue du respect des critères susmentionnés. Les pratiques des institutions de l'Union et leur conviction intime du caractère obligatoire de ces pratiques peuvent cependant être invoquées lors de l'interprétation des règles juridiques qu'elles ont établies, ce qui peut modifier la portée juridique et réelle de l'acte juridique concerné. Toutefois, les conditions et limites prévues par le droit primaire de l'Union s'imposent également dans ce cas.

Les accords et conventions entre les États membres de l'UE

La *dernière source du droit* de l'Union est constituée par les accords entre les États membres. Il s'agit, d'une part, d'accords conclus pour régler des questions qui ont un lien étroit avec les activités de l'UE, mais pour

lesquelles aucune compétence n'a été conférée aux institutions de l'Union (par exemple le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et budgétaire, dénommé «pacte budgétaire 2012», conclu sans le Royaume-Uni et la République tchèque). Il existe, d'autre part, de véritables accords internationaux entre les États membres, qui visent à surmonter la limitation territoriale de dispositions nationales et à créer un droit uniforme à l'échelon de l'Union. Ils revêtent avant tout une importance dans le domaine du droit privé [par exemple la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelle (1980)].

Les instruments dont dispose l'UE

Le système des actes juridiques de l'Union a dû être «réinventé» lors de la création de l'UE. La question centrale qui se posait alors était de définir la nature et l'effet de ces actes. Les aspects à prendre en compte étaient, d'une part, le fait que les institutions devaient pouvoir niveler efficacement — c'est-à-dire sans dépendre de la bonne volonté des États membres — les conditions économiques, sociales ou même environnementales différentes et inégales existant dans les États membres, l'objectif étant de placer tous les citoyens de l'Union dans les meilleures conditions de vie possibles. D'autre part, elles ne devaient pas intervenir plus que nécessaire dans les ordres juridiques nationaux. L'ensemble du système normatif de l'UE obéit donc au principe suivant: les dispositions nationales doivent être remplacées par un acte de l'Union lorsqu'un texte détaillé commun à tous les États membres est nécessaire; dans le cas contraire, il faut dûment tenir compte des ordres juridiques nationaux.

C'est dans ce contexte qu'ont été développés les instruments qui permettent aux institutions de l'Union d'influer à des degrés divers sur les ordres juridiques nationaux. Le cas extrême est celui où les mesures nationales sont remplacées par des normes de l'Union. Il existe ensuite des dispositions de l'Union qui permettent à ses institutions d'agir indirectement sur les ordres juridiques des États membres. Il est aussi possible, pour régler un cas concret, de prendre des mesures s'adressant à une personne désignée ou identifiable. Enfin, certains actes juridiques ne contiennent aucune disposition contraignante à l'égard des États membres ou des citoyens de l'UE.

Du point de vue de leurs destinataires et des effets qu'ils produisent dans les États membres, les différents actes juridiques de l'UE, au titre de l'article 288 du traité FUE, peuvent être représentés comme suit:

Dispositif des actes juridiques de l'UE

	DESTINATAIRES	EFFETS
Règlements	Tous les États membres, personnes physiques et morales	Directement applicables et obligatoires dans tous leurs éléments
Directives	Tous les États membres ou certains d'entre eux	Obligatoires quant au résultat à atteindre Directement applicables sous certaines conditions seulement
Décisions I	Adressées à des destinataires: - tous les États membres ou certains d'entre eux - certaines personnes physiques ou morales	Directement applicables et obligatoires dans tous leurs éléments
Décisions II	Pas adressées à des destinataires particuliers	Obligatoires dans tous leurs éléments
Recommandations	Tous les États membres ou certains d'entre eux, autres institutions de l'UE, particuliers	Ne lient pas
Avis	Tous les États membres ou certains d'entre eux, autres institutions de l'UE Cercle de destinataires indéterminé	Ne lient pas

Les règlements, «lois de l'Union»

Les actes juridiques par lesquels les institutions de l'Union interviennent le plus profondément dans les ordres juridiques nationaux sont les règlements. Ils se distinguent par deux propriétés tout à fait inhabituelles en droit international :

- leur *caractère propre à l'Union*, c'est-à-dire leur particularité de créer un même droit dans toute l'Union sans tenir compte des frontières et d'être valables uniformément et intégralement dans tous les États membres. C'est ainsi qu'il est interdit aux États membres d'appliquer de manière incomplète les dispositions d'un règlement ou de procéder à une sélection parmi celles-ci afin d'éliminer des règles auxquelles ils se sont déjà opposés au cours de la procédure décisionnelle ou qui sont contraires à certains intérêts nationaux. L'État membre ne peut pas non plus se soustraire au caractère contraignant des dispositions des règlements en se référant aux dispositions et pratiques du droit national;
- leur *applicabilité directe*, c'est-à-dire le fait que les règlements créent un même droit sans que les États membres aient à adopter une mesure d'application particulière, en conférant des droits directs aux citoyens de l'Union ou en leur imposant directement des obligations. Les États membres, leurs institutions, juridictions et administrations ainsi que toutes les personnes relevant du champ d'application personnel du règlement sont directement liés par le droit de l'Union et sont tenus de le respecter au même titre que le droit national.

Les ressemblances entre ces actes et les lois nationales sont manifestes. Lorsqu'ils sont adoptés dans le cadre de la procédure de codécision avec le Parlement européen (dans les procédures législatives ordinaires — voir le chapitre suivant), ils peuvent être qualifiés d'actes législatifs. En revanche, les règlements qui ne sont arrêtés que par le Conseil ou la Commission européenne ne bénéficient pas de la sanction parlementaire et ne présentent donc pas — du moins formellement — les caractéristiques essentielles d'une loi.

La directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 (directive relative à l'efficacité énergétique) se compose d'un ensemble de mesures obligatoires qui aident l'UE à atteindre son objectif d'efficacité énergétique accrue (+ 20 %) d'ici à 2020. Les États membres étaient tenus de transposer la directive en droit national au plus tard le 5 juin 2014.



Les directives

La directive est l'un des deux instruments les plus importants dont dispose l'UE, avec le règlement. Elle tente de concilier la recherche de l'indispensable unité du droit de l'Union et la préservation de la diversité des particularités nationales. Contrairement au règlement, le principal objectif de la directive n'est donc pas l'harmonisation juridique, mais le rapprochement des législations. Ce dernier permettra d'éliminer peu à peu les contradictions et les différences entre les législations nationales jusqu'à ce que, dans chaque État membre, les conditions soient aussi similaires que possible sur le fond. La directive est donc l'un des instruments de base de la réalisation du marché intérieur.

La directive ne lie les États membres que quant au résultat à atteindre. Elle leur laisse le choix de la forme et des moyens qu'ils adopteront pour réaliser les objectifs de l'Union dans le cadre de leur ordre juridique interne. Cette façon de lier les États membres est le reflet d'une volonté d'atténuer les interventions de l'Union dans les systèmes juridiques et administratifs nationaux. Les États membres peuvent ainsi tenir compte des spécificités nationales lors de la réalisation des objectifs de l'Union. Les dispositions d'une directive ne remplacent pas automatiquement les règles juridiques nationales, mais elles imposent aux États membres l'obligation d'adapter leur droit national aux dispositions de l'Union. En général, cela nécessite une procédure législative en deux étapes.

Lors de la *première étape*, le résultat que la directive cherche à atteindre est fixé, *au niveau de l'Union*, de manière contraignante pour le destinataire désigné — c'est-à-dire pour une partie ou la totalité des États membres —, qui doit l'atteindre dans un délai donné. Les institutions de l'Union peuvent définir ce résultat de manière si précise qu'il ne reste plus aux États membres la moindre marge de manœuvre pour apporter des adaptations sur le fond. Cette possibilité est essentiellement utilisée pour les normes techniques et la protection de l'environnement.

Lors de la *deuxième étape*, *au niveau national*, le résultat à atteindre tel qu'il a été fixé au niveau de l'Union est traduit, quant au fond, dans la législation des États membres. Même si les États membres sont, en principe, libres quant à la forme et aux moyens de la transposition, ce sont les critères de l'Union qui sont appliqués pour juger de sa conformité avec le droit de l'Union. La règle veut que la transposition crée une situation juridique permettant de reconnaître, de manière suffisamment claire et précise, les droits et les obligations découlant des dispositions d'une directive, afin que le citoyen de l'Union ait la possibilité de s'en prévaloir ou de s'y opposer

devant les tribunaux nationaux. En général, il est nécessaire d'adopter des actes juridiques nationaux contraignants ou encore d'annuler ou de modifier des dispositions législatives, réglementaires et/ou administratives existantes. Une simple pratique administrative ne suffit pas, étant donné qu'elle peut, par nature, être modifiée à volonté par les autorités concernées et qu'elle ne bénéficie pas d'une publicité suffisante.

La directive ne crée pas de droits ou d'obligations directs pour les citoyens de l'Union; les États membres sont expressément désignés comme ses seuls destinataires. C'est seulement la mise en œuvre de la directive par les autorités compétentes des États membres qui confère des droits ou impose des obligations aux citoyens. Tant que les États membres satisfont aux obligations qui leur incombent en vertu des actes juridiques de l'Union, cela ne présente aucune importance pour les citoyens de l'UE. Ils sont toutefois *lésés* si les actes nationaux d'application requis n'ont pas été adoptés ou ne l'ont été que d'une façon incomplète, alors que la réalisation de l'objectif fixé dans la directive aurait été à leur avantage. Afin de pallier ces inconvénients, la Cour de justice a décidé, selon une jurisprudence constante, que, dans certaines circonstances, le citoyen de l'Union peut invoquer directement les dispositions d'une directive et donc se prévaloir des droits qu'elle lui ouvre et, le cas échéant, les faire reconnaître par les tribunaux nationaux. La Cour de justice a fixé les conditions de cet effet direct, à savoir:

- les dispositions de la directive doivent déterminer les droits des citoyens ou entreprises de l'Union de manière suffisamment claire et précise;
- l'invoque de ce droit ne doit être liée à aucune condition ou obligation;
- le législateur national ne doit avoir aucune marge d'appréciation pour l'établissement du droit quant au fond;
- le délai de transposition de la directive doit déjà être écoulé.

La jurisprudence de la Cour de justice au sujet de l'effet direct des directives repose, pour l'essentiel, sur la considération qu'un État membre agit de manière contradictoire et abusive lorsqu'il applique son droit alors qu'il aurait dû l'adapter conformément aux exigences des directives. Cette application inacceptable du droit par l'État est contrecarrée par la reconnaissance de l'effet direct d'une disposition d'une directive, puisque l'on évite ainsi que l'État membre ne retire le moindre profit de son non-respect du droit de l'Union. En ce sens, un *caractère répressif* est conféré à l'effet direct des directives. Il est donc logique que, jusqu'à présent, la Cour de justice n'ait reconnu un effet direct aux directives que dans les relations entre les citoyens de l'Union et les États membres, et cela uniquement lorsque l'effet direct est en faveur

du citoyen de l'Union et non à son détriment, c'est-à-dire seulement dans les cas où le droit de l'Union comporte une réglementation plus favorable pour le citoyen que le droit national non adapté («*effet direct vertical*»).

L'effet direct des directives sur les relations entre particuliers («*effet direct horizontal*») a, en revanche, été rejeté par la Cour de justice. Le caractère répressif de l'effet direct a amené la Cour de justice à conclure que cet effet ne pouvait intervenir entre les personnes privées, parce que celles-ci ne peuvent être tenues pour responsables des manquements des États membres. Au contraire, ils peuvent s'appuyer sur le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Les citoyens de l'Union doivent être certains que les effets d'une directive ne peuvent leur être opposés que dans la limite des mesures nationales de transposition. La Cour de justice a néanmoins établi un principe de droit primaire, selon lequel le contenu d'une directive, dans la mesure où il concrétise l'interdiction générale de discrimination, s'applique également aux situations de droit privé. La construction de la Cour de justice va au-delà de l'interdiction de discrimination qui, telle que concrétisée dans la directive en question, oblige les services publics, et particulièrement les tribunaux étatiques, dans le cadre de leurs compétences, à garantir pour chaque personne le bénéfice du contrôle juridictionnel découlant du droit de l'UE et à garantir le plein effet de ce droit, en laissant au besoin inappliquée toute disposition de la réglementation nationale contraire à ce principe. En raison de la primauté du droit de l'UE, l'interdiction de discrimination telle que conçue par la directive concernée prime donc les dispositions nationales contraires. Ainsi, la Cour de justice ne remet pas en cause sa jurisprudence relative à l'absence d'effet horizontal des directives, mais arrive, dans les faits, au même résultat pour ce qui est de l'interdiction de discrimination dans tous les cas où cette dernière est concrétisée par une directive. Jusqu'ici, la Cour de justice a reconnu une telle concrétisation pour les directives qui avaient pour objet les discriminations classiques fondées sur la nationalité, le sexe ou l'âge. Il devrait toutefois en être de même pour toutes les directives qui sont adoptées en vue de lutter contre les motifs de discrimination énumérés à l'article 19 du traité FUE.

L'effet direct d'une directive n'implique pas nécessairement qu'une disposition de la directive confère des droits au particulier. En effet, les dispositions d'une directive ont un effet direct dans la mesure où elles ont un *effet de droit objectif*. La reconnaissance de cet effet est soumise aux mêmes conditions que la reconnaissance de l'effet direct, à la seule différence qu'un engagement clair et précis des États membres est fixé en lieu et place d'un droit clair et précis d'un citoyen ou d'une entreprise de l'Union. Si c'est le cas, toutes les instances, c'est-à-dire le législateur, l'administration et les juridictions des États membres, sont liées par la directive et doivent d'office en

tenir compte et l'appliquer comme du droit de l'Union prééminent. Concrètement, il en résulte également l'obligation d'interpréter la législation nationale conformément aux directives («interprétation conforme à la directive») ou de concéder à la disposition de la directive en cause la priorité d'application par rapport à une disposition contraire du droit national. En outre, les directives ont à l'égard des États membres certains effets de blocage même avant l'expiration du délai de transposition. Compte tenu du caractère obligatoire d'une directive par rapport à ses buts et en vertu du principe de loyauté envers l'Union (article 4 du traité UE), les États membres sont tenus de s'abstenir, avant même l'expiration du délai de transposition, de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation du but de la directive.

Enfin, dans ses arrêts dans les affaires *Francovich* et *Bonifaci*, en 1991, la Cour de justice a déclaré que les États membres étaient tenus de réparer les dommages subis du fait de la non-transposition ou de la transposition incorrecte de directives. La question posée dans ces affaires concernait la responsabilité de l'État italien pour la transposition tardive de la directive 80/987/CEE du Conseil du 20 octobre 1980 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. Cette directive garantit aux travailleurs le droit de percevoir un salaire pendant une certaine période précédant l'insolvabilité de l'employeur ou le licenciement pour cette raison. Il fallait donc créer des institutions de garantie inaccessibles pour les autres créanciers de l'employeur et dont le financement devait être assuré par les employeurs et/ou par les pouvoirs publics. La Cour de justice devait résoudre le problème suivant: cette directive visait, certes, à ouvrir un droit subjectif aux travailleurs de continuer à percevoir leur salaire grâce aux fonds de l'institution de garantie devant être créée, mais ce droit ne pouvait être directement applicable et, donc, invoqué devant les tribunaux nationaux, puisque, en raison de la non-transposition de cette directive, l'institution de garantie n'avait pas été créée et le débiteur chargé de verser l'indemnité du travailleur n'avait pu être déterminé. Dans son arrêt, la Cour de justice a estimé que, en ne transposant pas la directive, l'État italien avait privé les travailleurs d'un droit que leur conférait la directive et qu'il avait donc une obligation de réparation envers eux. Selon la Cour de justice, l'obligation de réparer, bien qu'elle ne soit pas expressément prévue dans le droit de l'Union, fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union, puisque sa pleine efficacité serait restreinte et que la protection des droits qu'elle crée serait réduite si le citoyen de l'Union n'avait pas la possibilité d'obtenir un dédommagement lorsque ses droits sont violés par une action des États membres qui est contraire au droit de l'Union ⁽⁴⁾.

(4) Pour plus de détails, voir la section traitant de la responsabilité des États membres du fait de violations du droit de l'Union.

Les décisions

Avec les «décisions», le traité de Lisbonne compte une nouvelle forme d'actes juridiques. Il existe deux catégories de décisions: les décisions adressées à des destinataires particuliers et les décisions générales, qui ne sont pas adressées à des destinataires particuliers (article 288, paragraphe 4, du traité FUE). Alors que les décisions qui sont adressées à des destinataires particuliers remplacent les anciennes «décisions» utilisées pour le règlement de cas particuliers, les décisions générales, qui ne sont pas adressées à des destinataires particuliers, regroupent de nombreux types de normes, qui ont en commun le fait de ne pas viser des cas particuliers. Cette dénomination identique pour deux notions juridiques totalement différentes est regrettable, car une grande insécurité juridique découle des problèmes inévitables de contiguïté. Il eût été plus judicieux de garder, pour les mesures régissant les cas d'espèce et ayant un effet juridique extérieur, le terme «décision» qui était en usage et d'introduire le nouveau terme «ordonnance» pour les autres actes juridiques contraignants.

Les **décisions qui ont des destinataires particuliers** constituent l'acte juridique caractéristique par lequel les institutions de l'UE, en particulier le Conseil et la Commission, accomplissent leur fonction exécutive. Une telle décision peut exiger d'un État membre, d'une entreprise ou d'un citoyen qu'il agisse ou s'abstienne d'agir, lui conférer des droits ou lui imposer des obligations. Il en va exactement de même dans les ordres juridiques nationaux, où les administrations nationales fixent de manière contraignante pour les citoyens les conditions d'application d'une loi à un cas particulier.

Une décision de ce type a les caractéristiques structurelles suivantes:

- elle a une *validité individuelle*, ce qui la distingue du règlement. Les destinataires d'une décision doivent être individuellement désignés et ne sont liés que de manière individuelle. Il suffit pour cela que la catégorie de personnes concernées soit déterminable au moment de l'adoption de la décision et ne puisse être étendue ultérieurement. Le contenu de la décision, notamment, est décisif dans ce contexte: il doit en effet pouvoir influencer, de manière individuelle et directe, sur la situation des sujets de droit. Il peut donc arriver que des tiers soient également concernés de manière individuelle par une décision, par exemple en raison de caractéristiques personnelles particulières ou de circonstances spéciales les distinguant de toutes les autres personnes, et deviennent ainsi identifiables comme le destinataire lui-même;

- elle est *obligatoire* dans tous ses éléments, ce qui la différencie des directives, qui ne sont obligatoires que quant au résultat à atteindre;
- elle lie *directement* ses destinataires. En outre, une décision adressée à un État membre peut aussi, dans les mêmes conditions qu'une directive, avoir un effet direct sur les citoyens de l'Union.

Les **décisions d'ordre général, qui n'ont pas de destinataires particuliers**, sont obligatoires dans tous leurs éléments, sans qu'il soit précisé à qui s'applique l'obligation. Ce n'est qu'en examinant le contenu de la décision que l'on peut déterminer qui elle lie. Parmi les décisions d'ordre général, on distingue les types de décision suivants:

- *décisions portant modification de dispositions des traités*: ces décisions s'appliquent de manière générale et abstraite, c'est-à-dire qu'elles lient toutes les institutions, les organes et les organismes de l'UE ainsi que les États membres. Parmi celles-ci figurent les décisions visant à simplifier les procédures d'adoption [article 81, paragraphe 3, et article 192, paragraphe 2, point c), du traité FUE] ou celles visant à faciliter les exigences en matière de majorité qualifiée (article 312, paragraphe 2, et article 333, paragraphe 1, du traité FUE);
- *décisions visant la concrétisation du droit des conventions*: ces décisions ont un effet juridique contraignant pour l'ensemble de l'UE ou pour les institutions, les organes et les organismes de l'UE concernés, en cas de décision relative à leur composition; elles n'ont aucun effet externe pour les particuliers;
- *décisions relatives au droit interne aux institutions ou au droit interinstitutionnel*: ces décisions lient les institutions, les organes et les organismes de l'UE concernés (par exemple les règlements intérieurs des institutions de l'UE et les accords interinstitutionnels conclus entre les institutions de l'UE);
- *décisions dans le cadre du pouvoir d'organisation*: ces décisions (par exemple les nominations, les rémunérations) lient les agents ou les membres des organes administratifs concernés;
- *décisions de gouvernance*: ces décisions entrent en concurrence avec les règlements et les directives, mais ne visent pas un effet juridique contraignant externe pour les particuliers. En principe,

l'effet contraignant se limite aux institutions participant au processus d'adoption, notamment lorsqu'il s'agit des orientations ou des lignes directrices des futures politiques. Exceptionnellement, elles peuvent avoir des effets juridiques généraux et abstraits ou des effets financiers;

- *décisions dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune*: ces décisions sont contraignantes pour l'UE. L'effet contraignant envers les États membres est limité par des dispositions spéciales (par exemple article 28, paragraphes 2 et 5, et article 31, paragraphe 1, du traité UE). Elles ne sont pas soumises à la juridiction de la Cour de justice.

Les recommandations et les avis

Les recommandations et les avis constituent une dernière catégorie d'actes juridiques, expressément prévue par les traités de l'Union. Ces actes permettent aux institutions de l'Union de se prononcer de manière non contraignante — c'est-à-dire sans obligation juridique pour les destinataires — à l'égard des États membres et, dans certains cas, également des citoyens de l'Union.

Les *recommandations* suggèrent aux destinataires un comportement donné sans pour autant leur imposer d'obligation légale. Ainsi, lorsqu'il y a lieu de craindre que l'adoption ou la modification d'une disposition législative, réglementaire ou administrative d'un État membre ne fausse les conditions de concurrence sur le marché intérieur, la Commission européenne peut recommander à l'État intéressé les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause (article 117, paragraphe 1, deuxième phrase, du traité FUE).

En revanche, les *avis* sont émis par les institutions de l'Union lorsqu'il y a lieu d'apprécier une situation existante ou certains événements dans l'Union ou dans les États membres. Dans certains cas, ils créent également les conditions préalables à de futurs actes juridiques contraignants ou constituent une condition pour introduire un recours auprès de la Cour de justice (articles 258 et 259 du traité FUE).

L'importance fondamentale des recommandations et des avis est avant tout politique et morale. En prévoyant ces actes, les auteurs des traités espéraient que les intéressés se conformeraient volontairement à un conseil qui leur serait donné ou tireraient les conséquences de l'appréciation d'une situation, étant donné la considération dont jouissent les institutions de

l'Union et le fait qu'elles disposent d'une vue d'ensemble et d'une expertise très large, qui dépasse le cadre national. Nonobstant, les recommandations et les avis peuvent avoir des effets juridiques indirects s'ils créent les conditions préalables à de futurs actes juridiques contraignants ou si l'institution de l'Union en question se lie elle-même, ce qui peut, dans certaines conditions, engendrer une situation de confiance légitime.

Les résolutions, les déclarations et les programmes d'action

Outre les actes juridiques prévus par les traités, les institutions de l'Union disposent également de divers autres moyens d'action pour façonner l'ordre juridique de l'Union. Dans la pratique de l'Union, les instruments les plus importants sont notamment les résolutions, les déclarations et les programmes d'action.

Les *résolutions*: elles peuvent émaner du Conseil européen, du Conseil et du Parlement européen. Les résolutions exposent les conceptions et intentions communes sur le processus général d'intégration et sur des tâches spécifiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. Les résolutions relatives aux affaires intérieures de l'UE peuvent porter sur des aspects fondamentaux de l'union politique, sur la politique régionale, la politique de l'énergie et l'Union économique et monétaire, notamment la mise en place du système monétaire européen. L'importance politique de ces résolutions réside surtout dans l'orientation qu'elles donnent aux travaux futurs du Conseil. En tant que *manifestations de la volonté politique commune*, elles facilitent considérablement la recherche de terrains d'entente au sein du Conseil. En outre, ces résolutions garantissent un minimum de concordance entre le niveau décisionnel de l'Union et celui des autorités des États membres. Toute appréciation juridique doit également tenir compte de cette dernière fonction, ce qui signifie que la résolution doit rester un instrument flexible, qui n'est pas trop grevé par des directives et des obligations juridiques.

Les *déclarations*: elles peuvent être de deux types. Lorsqu'elles concernent le *développement de l'Union*, à l'instar des déclarations relatives à l'UE, à la démocratie ou aux droits fondamentaux, elles correspondent essentiellement aux résolutions, de par leur signification. Ces déclarations permettent surtout de s'adresser à un vaste public ou à un groupe spécifique de destinataires. D'autres déclarations sont établies dans le cadre du processus de décision du Conseil. Par ce deuxième type de déclarations, les membres du Conseil expriment des avis conjoints ou individuels sur l'interprétation des décisions prises en son sein. Ces *déclarations interprétatives* sont monnaie

courante au Conseil et jouent un rôle essentiel dans la recherche des compromis. La portée juridique de ces déclarations doit être évaluée à l'aune des principes généraux d'interprétation selon lesquels l'interprétation d'une disposition dépend en grande partie de l'intention de son auteur. Toutefois, ce principe ne vaut que si les déclarations bénéficient de la publicité nécessaire, étant donné que l'on ne saurait, par exemple, limiter le droit dérivé de l'Union, qui reconnaît des droits directs au citoyen, par des accords parallèles qui n'auraient pas été rendus publics.

Les programmes d'action: ils sont établis par le Conseil et la Commission sur leur propre initiative ou à la demande du Conseil européen et visent à réaliser les programmes législatifs et les objectifs généraux établis dans les traités. Lorsque ces programmes sont expressément prévus par les traités, les institutions de l'Union sont tenues de respecter le contenu de la planification. En revanche, d'autres programmes sont considérés, dans la pratique, comme de simples *orientations* dénuées de tout effet juridique contraignant. Toutefois, ils témoignent de la volonté des institutions d'agir conformément à leur contenu.

En outre, dans la pratique de l'Union, les «livres blancs» et les «livres verts» revêtent une importance particulière. Les *livres blancs* publiés par la Commission contiennent des propositions de mesures concrètes de l'UE dans un domaine politique particulier. Lorsqu'un livre blanc est perçu positivement par le Conseil, il peut constituer le fondement d'un programme d'action. Parmi les exemples de livres blancs figurent ceux sur les services d'intérêt économique général (2004), sur la communication politique européenne (2006) ou sur l'avenir de l'Europe (2017). Les *livres verts* sont des documents dont le but est de stimuler une réflexion au niveau européen sur un sujet particulier et constituent la base d'un processus de consultation et de débat publics sur la thématique qu'ils traitent. Les livres verts sont parfois à l'origine de l'élaboration de normes juridiques, qui sont alors exposées dans des livres blancs.

Publication et communication

Les *actes juridiques à caractère législatif* sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne dans la partie L (Législation). Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Les *actes juridiques n'ayant pas un caractère législatif* sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés. Ils sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne dans la partie C (Communications et informations).

Les actes juridiques adressés à des destinataires particuliers sont communiqués à ces derniers et prennent effet par cette communication.

Les *actes juridiques non contraignants* ne sont soumis à aucune obligation de publication ou de communication. Ils sont toutefois également publiés en principe au *Journal officiel de l'Union européenne*, dans la partie C (Communications et informations).

La procédure d'adoption des actes de l'UE

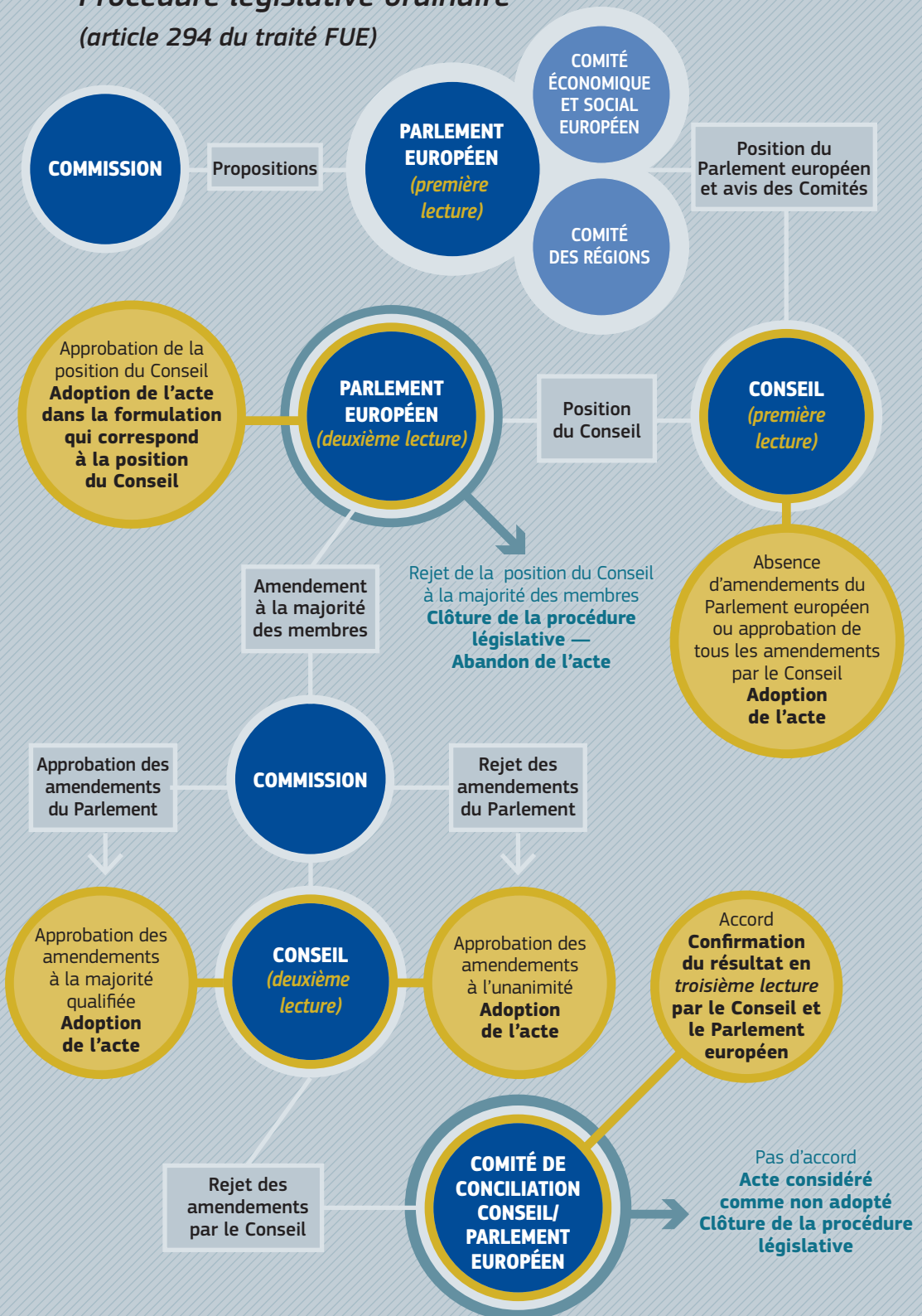
Contrairement à la formation de volonté au niveau national, qui se fait au Parlement, la formation de volonté au niveau de l'UE a longtemps été influencée de manière déterminante par les représentants des gouvernements réunis au sein du Conseil. La raison en est simple: l'UE n'est pas née d'un «peuple européen», mais doit son existence et sa structure aux États membres. Or, ceux-ci n'ont pas transféré sans difficulté des parties de leur souveraineté à l'UE et n'ont, en fait, osé franchir le pas qu'au vu de leur position de force dans la procédure décisionnelle de l'UE. Néanmoins, au cours de l'évolution et du renforcement de l'ordre juridique de l'Union, cette répartition des compétences dans le processus décisionnel, d'abord très axée sur les intérêts des États membres, a cédé la place à un système décisionnel beaucoup plus équilibré grâce à une amélioration constante de la position du Parlement européen. C'est ainsi que l'on est passé d'une simple consultation du Parlement européen à une collaboration entre le Parlement et le Conseil, puis à une codécision du Parlement dans le processus législatif de l'UE.

Le traité de Lisbonne a réaménagé et redéfini la procédure d'adoption des actes de l'UE. Il convient de distinguer entre les cas suivants: 1) pour l'adoption des actes législatifs, la procédure législative ordinaire (article 289, paragraphe 1, du traité FUE), qui correspond en substance à la procédure antérieure de codécision et constitue la règle générale en matière de législation au niveau de l'UE, et la procédure législative spéciale (article 289, paragraphe 2, du traité FUE), dans laquelle l'adoption de l'acte législatif incombe soit au Parlement européen avec la participation du Conseil, soit à ce dernier avec la participation du Parlement européen; 2) certains actes juridiques doivent être soumis à une procédure d'approbation par le Parlement européen avant d'entrer en vigueur; 3) les actes juridiques n'ayant pas un caractère législatif sont adoptés dans le cadre d'une procédure simplifiée; 4) les actes délégués et les actes d'exécution sont adoptés dans le cadre de procédures spéciales.

Procédure d'adoption des actes législatifs

Procédure législative ordinaire

(article 294 du traité FUE)



Déroulement de la procédure

Phase d'élaboration d'une proposition

La procédure est engagée en principe par la Commission, qui élabore une proposition de mesure à prendre (droit d'initiative). C'est le service de la Commission compétent pour le domaine économique en question qui s'en charge, la Commission consultant souvent aussi des experts nationaux. La discussion avec les experts nationaux intervient en partie dans le cadre de comités spécialement institués à cet effet ou encore sous forme d'une consultation d'experts ad hoc réalisée par les services de la Commission. Cette dernière n'est toutefois pas liée par les résultats des consultations des experts nationaux au stade de l'élaboration de ses propositions. Le projet élaboré par la Commission, qui définit la teneur et la forme des mesures à prendre dans tous les détails, est débattu par les membres de la Commission et adopté à la majorité simple. En tant que «*proposition de la Commission*», il est transmis simultanément au Parlement européen et au Conseil ainsi que, s'ils doivent être entendus, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, accompagné d'un exposé détaillé des motifs.

Première lecture au Parlement européen et au Conseil

Le président du Parlement européen attribue la proposition à une commission parlementaire compétente au fond pour qu'elle l'étudie. Le résultat des discussions de la commission est examiné en session plénière du Parlement européen et fait l'objet d'un avis approuvant ou rejetant la proposition ou contenant des propositions d'amendements. Le Parlement européen transmet ensuite sa *position* au Conseil.

Le Conseil peut désormais procéder également comme suit en première lecture:

- si le Conseil approuve la position du Parlement européen, l'acte concerné est adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen; la procédure législative est ainsi close. Dans la pratique, il est devenu d'usage que la procédure législative prenne effectivement fin en première lecture. Pour ce faire, on a recours au «trilogue informel», au cours duquel des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sont assis autour d'une table et parviennent déjà à un compromis à ce stade précoce;

- si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen, il adopte sa position en première lecture et la transmet au Parlement européen.

Le Conseil informe pleinement le Parlement européen des raisons qui l'ont conduit à arrêter sa position. La Commission informe pleinement le Parlement européen de sa position.

Deuxième lecture au Parlement européen et au Conseil

Dans un délai de trois mois après la transmission de la position du Conseil, le Parlement européen a, en deuxième lecture, trois possibilités:

- 1)** il peut approuver la position du Conseil ou ne pas se prononcer: l'acte concerné est alors réputé adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil;
- 2)** il peut rejeter, à la majorité des membres qui le composent, la position du Conseil: l'acte proposé est alors réputé non adopté et la procédure législative est close;
- 3)** il peut proposer, à la majorité des membres qui le composent, des amendements à la position du Conseil: le texte ainsi amendé est alors transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

Le Conseil délibère sur la position amendée et a, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, deux possibilités:

- 1)** le Conseil peut approuver tous les amendements du Parlement: l'acte concerné est alors réputé adopté. La majorité qualifiée suffit si la Commission est également d'accord avec les amendements du Parlement européen; si ce n'est pas le cas, le Conseil doit approuver les amendements du Parlement à l'unanimité;
- 2)** le Conseil n'approuve pas tous les amendements du Parlement ou ne parvient pas à réunir la majorité nécessaire: la procédure de conciliation est alors engagée.

Procédure de conciliation

La procédure de conciliation est engagée par le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen. Il convoque à cet effet un comité de conciliation, qui réunit actuellement vingt-huit représentants du Conseil et vingt-huit représentants du Parlement européen, disposant tous

des mêmes droits. Ce comité de conciliation a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée dans un délai de six semaines à partir de sa convocation, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil en deuxième lecture. Il s'agit en l'occurrence d'un compromis, qui doit être trouvé sur la base d'un «examen approfondi de tous les aspects [du] désaccord». Il s'agit toujours d'un compromis entre les deux points de vue divergents du Parlement européen et du Conseil. Il est également possible de recourir à de nouveaux éléments facilitant le compromis, pour autant qu'ils s'intègrent dans le résultat global de la deuxième lecture. Il n'est pas possible, en revanche, d'intégrer des modifications qui n'ont pas obtenu la majorité requise en deuxième lecture.

La Commission participe aux travaux du comité de conciliation et prend toute initiative nécessaire en vue de promouvoir un rapprochement des positions du Parlement européen et du Conseil.

Si, dans un délai de six semaines après sa convocation, le comité de conciliation n'approuve pas de projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.

Troisième lecture au Parlement européen et au Conseil

Si, dans ce délai de six semaines, le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour adopter l'acte concerné conformément à ce projet, le Parlement européen statuant à la majorité des suffrages exprimés et le Conseil à la majorité qualifiée. Dans les autres cas, l'acte proposé est réputé non adopté et la procédure législative est close.

Publication

L'acte adopté est rédigé sous sa forme définitive dans les *vingt-quatre langues officielles actuelles* — allemand, anglais, bulgare, croate, danois, espagnol, estonien, finnois, français, grec, hongrois, irlandais, italien, letton, lituanien, maltais, néerlandais, polonais, portugais, roumain, slovaque, slovène, suédois et tchèque —, signé par les présidents du Parlement européen et du Conseil, puis publié au *Journal officiel de l'Union européenne* ou communiqué à la personne à laquelle il est destiné, lorsqu'il est adressé à un destinataire particulier.

L'instauration de la procédure de codécision constitue à la fois un défi et une chance pour le Parlement européen. Cette procédure ne pourra certes fonctionner efficacement que si le comité de conciliation parvient à un accord, mais elle modifie néanmoins fondamentalement les rapports entre le Parlement européen et le Conseil. Ces deux institutions sont sur un pied d'égalité dans la procédure législative. Il appartient maintenant au Parlement européen et au Conseil de prouver leur aptitude à trouver des compromis politiques et à s'entendre, au sein du comité de conciliation, sur un projet commun.

La procédure législative spéciale

La procédure législative spéciale signifie en principe que le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen (article 308 du traité FUE relatif aux statuts de la Banque européenne d'investissement) ou que le Parlement européen adopte un acte juridique après approbation du Conseil (article 226, troisième alinéa, du traité FUE relatif à l'exercice du droit d'enquête par une commission d'enquête du Parlement; article 228, paragraphe 4, du traité FUE relatif aux conditions d'exercice des fonctions du médiateur).

En outre, il existe d'autres systèmes qui ne relèvent pas de la règle générale mais qui peuvent toutefois être considérés comme des procédures législatives spéciales:

- décision concernant le budget (article 314 du traité FUE): la procédure est réglementée et suit en grande partie la procédure législative ordinaire;
- le Conseil statue à la majorité sur proposition de la Commission après consultation du Parlement européen (éventuellement encore d'autres institutions de l'UE et organes consultatifs); il s'agit de la procédure de consultation initiale, qui constituait au départ la procédure standard pour l'adoption de la législation au niveau de l'UE, mais qui n'est désormais appliquée que ponctuellement, en tant que procédure législative spéciale (article 140, paragraphe 2, du traité FUE relatif aux dérogations dans le cadre de l'Union économique et monétaire; article 128, paragraphe 2, du traité FUE relatif à l'émission de pièces de monnaie en euros);
- le Conseil statue sans intervention du Parlement européen. Il s'agit d'une exception qui n'est utilisée que très rarement, à l'exception du domaine de la politique extérieure et de sécurité commune, pour lequel

le Parlement européen est informé des décisions du Conseil (article 36 du traité UE) (article 31 du traité FUE relatif à la fixation du tarif douanier commun; article 301, deuxième alinéa, du traité FUE relatif à la composition du Comité économique et social européen).

Les domaines politiques pour lesquels une procédure législative spéciale est prévue peuvent être transférés dans la procédure législative ordinaire au moyen de «*clauses passerelles*», ou bien la majorité qualifiée peut remplacer l'approbation du Conseil. Il existe deux types de clauses passerelles: la clause passerelle générale, qui s'applique à tous les domaines politiques et dont l'application requiert une décision unanime du Conseil européen, ainsi que les clauses passerelles spéciales, qui s'appliquent à des domaines politiques particuliers (par exemple le cadre financier pluriannuel — article 312 du traité FUE; la coopération judiciaire en droit familial — article 81 du traité FUE; la coopération renforcée — article 333 du traité FUE; le domaine social — article 153 du traité FUE; et le domaine de l'environnement — article 192 du traité FUE). Ces clauses se distinguent des clauses passerelles générales en ce que les parlements nationaux ne disposent généralement pas d'un droit de veto et que la décision peut être également adoptée par le Conseil et pas nécessairement par le Conseil européen.

La procédure d'approbation

Dans la procédure d'approbation, le Parlement européen participe tout aussi largement à la procédure législative de l'Union. Selon cette procédure, un acte législatif doit d'abord être approuvé par le Parlement européen pour pouvoir être adopté. Toutefois, cette procédure ne permet pas au Parlement européen d'agir directement sur la teneur des actes. À titre d'exemple, il ne peut pas proposer ou imposer d'amendement dans le cadre de la procédure d'approbation, son rôle consistant uniquement à approuver ou rejeter l'acte proposé. Cette procédure s'applique dans le cadre de la conclusion d'accords internationaux [article 218, paragraphe 6, point a), du traité FUE], de la coopération renforcée (article 329, paragraphe 1, du traité FUE) ou de l'exercice de la compétence supplétive prévue par le traité (article 352, paragraphe 1, du traité FUE). La procédure d'approbation peut faire partie intégrante aussi bien d'une procédure législative spéciale en vue de l'adoption d'actes législatifs que d'une procédure législative ordinaire en vue de l'adoption d'actes juridiques contraignants sans caractère législatif.

La procédure d'adoption des actes juridiques n'ayant pas un caractère législatif

Les actes juridiques n'ayant pas un caractère législatif sont adoptés dans le cadre d'une procédure ordinaire, au cours de laquelle une institution de l'UE ou un autre organe adopte un acte juridique sous sa propre responsabilité. La compétence à cet effet découle du socle de compétences des traités de l'UE.

Cette procédure s'applique tout d'abord aux actes juridiques (ordinaires) contraignants adoptés par une institution de l'UE sous sa propre responsabilité [par exemple une décision de la Commission concernant une aide d'État (article 108, paragraphe 2, du traité FUE)].

La procédure législative ordinaire est également utilisée pour l'adoption d'actes juridiques non contraignants, tels que des recommandations et des avis des institutions de l'UE et des organes consultatifs.

La procédure d'adoption des actes délégués et des actes d'exécution

La délégation des compétences législatives et d'exécution à la Commission par le Parlement européen et le Conseil est une pratique courante depuis des années. L'exercice des compétences déléguées s'effectuait jusqu'ici en recourant aux comités de comitologie, au sein desquels on pouvait distinguer l'influence du Parlement européen, du Conseil, de la Commission ainsi que des États membres. Toutefois, il manquait jusqu'ici une séparation distincte entre la délégation des compétences législatives (pouvoir législatif) et celle des compétences d'exécution (pouvoir exécutif). Grâce au traité de Lisbonne, cette distinction tant attendue entre l'exécution des tâches législatives et exécutives a été réalisée en droit primaire (articles 290 et 291 du traité FUE).

L'**adoption des actes délégués** s'effectue par l'intermédiaire de la Commission *sur la base d'une autorisation spéciale* au moyen d'un acte législatif voté par le Parlement et le Conseil européen (article 290 du traité FUE). Seule la modification de dispositions particulières et non essentielles d'un acte législatif peut faire l'objet d'une délégation; les aspects essentiels d'un domaine sont exclus de la délégation de compétences. Cela signifie que les règles fondamentales relèvent du pouvoir législatif lui-même et ne peuvent être déléguées au pouvoir exécutif, répondant ainsi aux principes de démocratie et de séparation des pouvoirs. Le Parlement européen et le Conseil

doivent toujours directement s'acquitter eux-mêmes de leur responsabilité de législateur lorsqu'il s'agit de décisions revêtant une importance politique et de portée significative. Cela s'applique en particulier aux objectifs politiques de l'action législative, au choix des instruments permettant d'atteindre ces objectifs, ainsi qu'aux effets potentiels des réglementations sur les personnes physiques et morales. De plus, les actes délégués ne peuvent que modifier ou compléter un acte législatif et ne peuvent en aucun cas porter préjudice à sa finalité. Enfin, les dispositions qu'il convient de modifier ou compléter doivent être clairement définies dans l'acte législatif. Par conséquent, les actes délégués sont utilisés pour procéder à des ajustements législatifs aux futures évolutions — telles que les modifications de l'état de la technique —, à des adaptations aux modifications prévisibles d'autres dispositions juridiques ou à l'application des dispositions d'un acte législatif même en cas de circonstances particulières ou d'acquisition de nouvelles connaissances. La délégation des compétences peut avoir une durée limitée ou être révoquée si sa durée est indéterminée. Outre la possibilité de révocation de la délégation de compétences, le Parlement européen et le Conseil peuvent également prévoir une possibilité de recours contre l'entrée en vigueur d'actes délégués de la Commission. Si le Parlement européen et le Conseil ont délégué la compétence législative à la Commission, cette dernière peut adopter les actes juridiques concernés. La participation d'autres institutions n'est pas obligatoire en droit primaire. Toutefois, la Commission est notamment autorisée à consulter des experts nationaux, ce qui est d'usage dans la pratique.

L'adoption des actes d'exécution par la Commission (article 291 du traité FUE) est prévue comme une exception au principe de la compétence des États membres en matière d'exécution administrative du droit de l'UE (article 289, paragraphe 1, du traité FUE) et reste par conséquent sous le contrôle des États membres. Cela diverge fortement de la situation juridique qui existait jusqu'à présent, dans laquelle le Parlement européen et le Conseil avaient le droit de participer à la procédure de comitologie lors de l'adoption de mesures d'exécution. Cette évolution s'explique par le fait que, en raison de la séparation distincte entre les actes délégués et les actes d'exécution, il convenait de réaffecter les droits de contrôle et les droits de participation: alors que le Parlement européen et le Conseil, en tant que législateurs de l'UE, ont accès aux actes délégués, ce sont les États membres qui ont ce pouvoir en ce qui concerne les actes d'exécution, en vertu de leur compétence initiale en matière d'exécution administrative du droit de l'UE. Le législateur de l'UE (c'est-à-dire le Parlement européen et le Conseil) a fixé, en vertu de son mandat législatif, les règles et les principes généraux en matière d'exercice du contrôle de l'exécution dans le règlement (UE)

n° 182/2011 («règlement de comitologie»). Ce règlement réduit le nombre de procédures de comitologie à deux: la procédure consultative et la procédure d'examen, pour le choix desquelles des critères précis sont définis.

Dans le cadre de la **procédure consultative**, un comité consultatif émet des avis à la majorité simple, qui sont consignés dans un procès-verbal. La Commission peut en tenir compte mais n'y est pas obligée.

Dans le cadre de la **procédure d'examen**, le **comité de comitologie**, constitué de représentants des États membres, statue à la majorité qualifiée sur le projet de mesures d'exécution émis par la Commission. En cas d'approbation, la Commission est tenue d'adopter les mesures telles que présentées. Si le quorum n'est pas atteint et que le comité n'a pas pu statuer, la Commission peut, en principe, adopter son projet. En cas de rejet par le comité ou d'absence d'approbation, la Commission peut présenter un nouveau projet au comité d'examen ou saisir un comité d'appel pour le projet initial.

Le **comité d'appel** est la deuxième instance dans la procédure d'examen. La saisine du comité d'appel vise à trouver un compromis entre la Commission et les représentants des États membres lorsque le comité d'examen n'a obtenu aucun résultat satisfaisant. Si le comité d'appel émet un avis favorable, la Commission adopte l'acte d'exécution. Elle peut également le faire si le comité d'appel n'émet aucun avis.

Le système de protection juridictionnelle de l'UE

Une Union qui s'entend comme une communauté de droit doit mettre à la disposition des justiciables un système de protection juridictionnelle complet et effectif. Le système de protection juridictionnelle de l'UE répond à cette exigence. Il reconnaît le droit des particuliers à bénéficier d'une *protection juridictionnelle effective des droits* tirés de l'ordre juridique de l'UE. Cette protection, codifiée dans l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, appartient aux principes généraux de droit qui résultent des traditions constitutionnelles des États membres et de la convention européenne des droits de l'homme (articles 6 et 13 de la CEDH). Elle est garantie par la juridiction de l'UE (Cour de justice et Tribunal) (article 19, paragraphe 1, du traité UE). À cet effet, il existe toute une série de procédures qui sont brièvement décrites ci-après.

Dans l'*affaire Jégo-Quéré*, une société de pêche a demandé l'annulation de certaines dispositions d'un règlement relatif à la reconstitution du stock de merlu. Il s'agissait concrètement de l'interdiction de l'utilisation de filets d'un maillage inférieur à 8 cm qu'utilisait la société Jégo-Quéré. En vue de garantir une protection juridictionnelle effective, le Tribunal a interprété la notion d'affectation individuelle au sens large et a déclaré le recours recevable. La Cour ne l'a pas suivi. L'incidence directe d'un règlement de portée générale ne peut être assimilée à une affectation individuelle.



La procédure d'infraction (article 258 du traité FUE)

Cette procédure permet de déterminer si un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union. Elle est du seul ressort de la Cour de justice de l'Union européenne. En fonction de la gravité du grief, la saisine de la Cour de justice est précédée d'une procédure préalable donnant à l'État membre en question l'occasion de répondre aux accusations dont il fait l'objet. Si cette procédure ne suffit pas à clarifier les questions litigieuses, un recours pour violation du traité peut être introduit auprès de la Cour de justice soit par la Commission (article 258 du traité FUE), soit par un État membre (article 259 du traité FUE). Dans la pratique, l'initiative revient généralement à la Commission. La Cour de justice prend connaissance du litige et constate s'il y a ou non violation du traité. Si tel est le cas, l'État membre est tenu de mettre fin sans délai au manquement constaté. S'il ne se conforme pas à l'arrêt, la Commission peut engager une deuxième procédure en vue d'infliger à l'État membre qui n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte (article 260 du traité FUE). L'inexécution persistante d'un arrêt de la Cour de justice constatant une infraction aux traités a donc des répercussions financières considérables pour l'État membre en infraction.

Le recours en annulation (article 263 du traité FUE)

Le recours en annulation (également appelé «recours en nullité») permet un contrôle juridictionnel objectif des actes des institutions de l'UE (contrôle *abstrait* des normes) et ouvre à tous les justiciables, sous certaines réserves, accès à la justice de l'UE (*garantie de la protection juridictionnelle individuelle*).

Les actes susceptibles d'être attaqués comprennent toutes les mesures prises par les institutions de l'UE produisant des effets juridiques contraignants qui restreignent les intérêts du requérant par une atteinte à sa situation juridique. Outre les États membres, peuvent être requérants le Parlement européen, le Conseil et la Commission, tout comme la Cour des comptes, la Banque centrale européenne et le Comité des régions, dans la mesure où ils invoquent la violation des droits qui leur sont reconnus.

En revanche, les citoyens et les entreprises de l'Union peuvent uniquement introduire des recours en annulation contre des décisions qui ont été adoptées à leur encontre ou qui, bien qu'adressées à d'autres personnes, les

concernent directement et individuellement. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, une personne ne saurait être concernée individuellement et directement que si elle est individualisée d'une manière qui la distingue de tous les autres acteurs économiques. Ce critère du «caractère direct» doit permettre de s'assurer que seules sont soumises à la Cour de justice ou au Tribunal les affaires dans lesquelles la nature et la réalisation du préjudice porté à la situation juridique du requérant sont clairement établies. Le critère de l'«individualité» permet, quant à lui, de prévenir les actions dites «populaires».

À cet égard, le traité de Lisbonne a instauré une catégorie supplémentaire d'actes contre lesquels même des personnes physiques et morales peuvent directement introduire un recours en annulation. En outre, toute personne physique ou morale peut former un recours contre les «actes réglementaires», pour autant que ces actes la «concernent directement et ne comportent pas de mesures d'exécution». Cette nouvelle catégorie permet de combler une «lacune du système de protection juridictionnelle» déjà démontrée par le Tribunal dans l'affaire Jégo-Quéré, puisque, jusqu'ici, la protection juridictionnelle n'était pas garantie dans les cas où un opérateur économique était directement concerné par un acte juridique de l'UE dont la légalité ne pouvait pas être vérifiée au moyen des voies de recours disponibles: la contestation dans le cadre d'un recours en annulation (article 263 du traité FUE) a failli jusqu'ici, en raison de l'absence d'affectation individuelle; la procédure préjudicielle (article 267 du traité FUE) n'était pas applicable en raison de l'absence d'une mesure d'exécution nationale (à l'exception d'une éventuelle procédure pénale pour non-respect des obligations du droit de l'Union par l'opérateur économique, ce qui doit être écarté car on ne peut exiger de ce dernier de procéder à la vérification de la légalité d'un acte en agissant de manière illégale); enfin, l'action en réparation ne pourrait de toute façon pas apporter une solution satisfaisante pour les intérêts du justiciable, puisque même cette procédure ne peut éliminer un acte illégal de l'ordre juridique de l'UE.

Ainsi, le fait que l'article 263, paragraphe 4, du traité FUE renonce à l'«affectation individuelle» pour l'annulation des actes juridiques à caractère réglementaire et n'exige qu'une affectation directe et l'absence de mesures d'exécution nationales a permis de combler une partie de cette lacune.

Cependant, il est problématique de définir ce qu'on entend par «actes juridiques à caractère réglementaire». Selon une interprétation stricte du terme, ils comprennent uniquement les actes de portée générale, qui ne sont pas

des actes législatifs, mais, au sens large de l'expression, ils englobent tous les actes juridiques de portée générale, même les actes législatifs. Le Tribunal s'est penché sur ces deux approches dans son arrêt dans l'affaire *Inuit Tapiriit Kanatami* et, sur la base d'une interprétation grammaticale, historique et téléologique, il en a conclu que les «actes réglementaires» désignent uniquement les actes juridiques de portée générale qui ne sont pas des actes législatifs. Relèvent de cette catégorie, outre les actes délégués (article 290 du traité FUE) et les actes d'exécution (article 291 du traité FUE), les directives, pour autant qu'elles soient directement applicables en vertu de la jurisprudence, ainsi que les décisions générales et abstraites, dans la mesure où elles ne sont pas adoptées dans le cadre d'une procédure législative. Le Tribunal se base donc clairement sur une interprétation étroite du caractère réglementaire. La Cour a confirmé ce résultat dans son arrêt en pourvoi de 2013. Cela est regrettable du point de vue de la garantie de la protection juridictionnelle effective, étant donné que la lacune démontrée en matière de protection juridictionnelle ne peut être que partiellement comblée avec cette approche restrictive.

Même les actes des organes et des organismes de l'UE, notamment ceux des nombreuses agences, peuvent dorénavant faire l'objet d'un recours (article 263, cinquième alinéa, du traité FUE). Ainsi, une lacune en matière de protection juridictionnelle, qui jusqu'à présent n'avait été comblée que sommairement grâce à la jurisprudence, a pu être éliminée. Compte tenu du fait que, en droit primaire, ces organes se sont vus partiellement confier des compétences leur permettant d'adopter des actes qui créent des effets juridiques vis-à-vis des tiers, une voie de recours doit également être ouverte à l'encontre de ces actes dans l'intérêt d'un régime de protection juridictionnelle complet.

Si le recours est fondé, la Cour ou le Tribunal annulent l'acte en cause avec effet rétroactif. Dans des cas dûment justifiés, la Cour ou le Tribunal peuvent limiter l'effet de la nullité à la période postérieure au prononcé de l'arrêt. Afin de garantir les droits et les intérêts des parties requérantes, celles-ci sont cependant exclues de la limitation des effets d'un arrêt en annulation.

Le recours en carence (article 265 du traité FUE)

Ce recours complète la protection juridictionnelle vis-à-vis du Parlement européen, du Conseil européen, du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne dans la mesure où il ouvre la possibilité d'une action judiciaire, y compris contre la non-adoption illégale d'un acte de l'Union. Le

recours en carence ne peut, cependant, être introduit avant la tenue d'une procédure préalable, au cours de laquelle la partie requérante doit inviter l'institution de l'Union en question à agir. L'objet d'un recours introduit par les institutions est de faire constater que l'organe en question s'est abstenu, en violation du traité, d'adopter un acte. Dans le cas des citoyens et des entreprises de l'Union, l'objet du recours en carence se limite à demander qu'il soit constaté que, en violation du traité, une institution de l'Union a manqué d'adresser un acte juridique — une décision — à la partie requérante. L'arrêt final se borne à constater l'illégalité de l'omission. En revanche, la Cour de justice et le Tribunal ne sont pas compétents pour ordonner l'adoption des mesures nécessaires. La partie qui succombe est uniquement tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice ou du Tribunal (article 266 du traité FUE).

L'action en réparation

(article 268 et article 340, deuxième alinéa, du traité FUE)

Ce recours donne non seulement aux citoyens et aux entreprises de l'Union, mais aussi aux États membres qui ont subi un préjudice du fait d'une erreur commise par l'un des agents de l'UE, la possibilité de demander réparation de ce préjudice à la Cour de justice de l'UE. Les traités ne règlent que partiellement les conditions de la responsabilité de l'UE; pour le reste, celle-ci dépend des principes généraux de droit communs aux ordres juridiques des États membres. Ces principes ont été développés par la jurisprudence de la Cour de justice, selon laquelle l'obligation de réparation de l'UE intervient dans les conditions suivantes: 1) action illégale d'une institution de l'UE ou d'un agent de l'UE dans l'exercice de ses fonctions. Il y a action illégale en cas de violation caractérisée d'une norme de droit de l'Union qui reconnaît des droits au particulier, à une entreprise ou à un État membre ou qui a été édictée pour les protéger. Le caractère de règle de protection est surtout reconnu aux droits fondamentaux et aux libertés fondamentales du marché intérieur ou aux principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité, mais également à toute autre règle juridique directement applicable accordant des droits subjectifs aux citoyens de l'Union. La violation est suffisamment caractérisée lorsque l'institution de l'Union a manifestement et gravement outrepassé ses compétences. La Cour de justice se fonde notamment sur le nombre limité des personnes concernées par la mesure illégale et sur la portée du préjudice subi, qui doit excéder les risques économiques normaux pour le secteur économique en question; 2) réalité du dommage; 3) existence d'un lien de causalité entre le dommage subi et l'action de l'Union; 4) il n'est pas nécessaire que l'institution de l'Union ait commis une faute.

Le contentieux de la fonction publique (article 270 du traité FUE)

Les litiges naissant dans le cadre de la relation de travail entre l'UE et ses fonctionnaires ou leurs ayants droit peuvent eux aussi être portés devant la Cour de justice de l'UE. Le Tribunal est compétent pour statuer sur ces recours.

La procédure de pourvoi (article 256 du traité FUE)

Les relations entre la Cour de justice et le Tribunal sont réglées de telle sorte que toutes les décisions du Tribunal sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice, limité aux questions de droit. Ce pourvoi peut être motivé par l'incompétence du Tribunal, une irrégularité de procédure lésant les intérêts du requérant ou une violation du droit de l'Union par le Tribunal. Si le pourvoi est recevable et fondé, la Cour de justice annule la décision du Tribunal. Si l'affaire est en état d'être jugée, la Cour de justice peut rendre un arrêt. Dans le cas contraire, elle doit renvoyer l'affaire au Tribunal, qui est lié par la décision juridique de la Cour de justice.

La protection juridictionnelle provisoire (articles 278 et 279 du traité FUE)

Les recours formés devant la Cour de justice ou le Tribunal ainsi que les pourvois formés contre des décisions du Tribunal devant la Cour de justice n'ont pas d'effet suspensif. Il est néanmoins possible de demander à la Cour de justice ou au Tribunal d'ordonner le *sursis à l'exécution de l'acte attaqué* (article 278 du traité FUE) ou de prescrire les *mesures provisoires nécessaires* (article 279 du traité FUE).

Dans la pratique, le bien-fondé d'une demande de prescription de mesures provisoires est déterminé à la lumière des trois critères suivants: 1) les chances de réussite sur le fond (*fumus boni juris*); l'instance évalue ces chances dans le cadre d'un examen préalable sommaire des arguments du requérant; 2) l'*urgence de la mesure*; celle-ci dépend de la question de savoir si l'ordre sollicité est destiné à éviter au requérant un dommage grave et irréparable. Les critères appliqués sont la nature et le degré de gravité de l'infraction ainsi que le préjudice concret et définitif sur la propriété ou d'autres biens du requérant bénéficiant d'une protection juridictionnelle. Pour qu'une perte financière soit réputée grave et irréparable, elle doit obligatoirement ne pas être recouvrable dans son intégralité, même si le requérant obtient gain de cause au principal; 3) la *mise en balance des intérêts*;

les inconvénients qui menacent le requérant en cas de refus de la mesure provisoire sont mis en balance avec l'intérêt de l'UE à mettre en œuvre immédiatement la mesure et avec les préjudices pour les tiers en cas de prescription de la mesure provisoire.

Le renvoi préjudiciel (article 267 du traité FUE)

Les juridictions nationales peuvent faire appel à la Cour de justice par le biais de la procédure préjudicielle. Lorsqu'une juridiction nationale doit appliquer des dispositions du droit de l'Union dans un litige dont elle est saisie, elle peut suspendre la procédure et demander à la Cour de justice si l'acte adopté par les institutions de l'Union est valable et/ou comment cet acte et les traités de l'Union doivent être interprétés. Pour ce faire, la juridiction nationale pose une question de droit à la Cour de justice, à laquelle celle-ci répond par un arrêt, et non, par exemple, par un simple avis, afin de souligner ainsi, y compris par la forme, le caractère contraignant de sa décision. Malgré cela, la procédure préjudicielle n'est pas une procédure contentieuse destinée à régler un litige comme les autres procédures décrites ici; elle ne représente qu'une étape dans une procédure globale qui commence et s'achève devant une juridiction nationale.

L'objectif de cette procédure est de garantir une interprétation uniforme du droit de l'Union et, donc, l'unité de l'ordre juridique de l'Union. Outre cette dernière fonction, cette procédure joue également un rôle dans la protection des droits individuels. Pour que les juridictions nationales puissent s'assurer de la conformité entre la législation nationale et la législation de l'Union et, en cas d'incompatibilité, appliquer la législation de l'Union qui prime et qui est directement applicable, le contenu et la portée des dispositions de l'Union doivent être clairement définis. En règle générale, seul un renvoi préjudiciel peut garantir cette clarté, de sorte que cette procédure permet également au citoyen de l'Union de s'opposer à des actions de son pays qui sont contraires à la législation de l'Union et d'obtenir l'application de la législation de l'Union devant les juridictions nationales. Cette double fonction du renvoi préjudiciel compense d'une certaine manière les maigres possibilités de recours directs des particuliers auprès de la Cour de justice et revêt donc une importance cruciale pour la protection juridictionnelle des justiciables. Toutefois, pour que cette procédure remplisse son rôle, les juges et juridictions nationales doivent être «disposés» à soumettre l'affaire à une autorité supérieure.

L'objet de la demande de décision préjudicielle: la Cour de justice statue sur l'interprétation du droit de l'Union et contrôle la validité des actes juridiques

des institutions de l'Union. Les dispositions de droit national ne peuvent faire l'objet d'un renvoi préjudiciel. Dans le cadre de cette procédure, la Cour de justice n'est pas compétente pour interpréter le droit national ni pour statuer sur sa conformité avec le droit de l'Union. Cet aspect est souvent négligé dans les demandes préjudicielles adressées à la Cour de justice. Nombreuses sont les questions axées sur la conformité d'une disposition nationale avec une disposition de l'Union ou sur l'applicabilité d'une disposition de l'Union spécifique à une procédure engagée auprès d'une juridiction nationale. Bien que ces demandes ne soient pas recevables, la Cour de justice ne se contente pas de les renvoyer à la juridiction nationale, mais elle les examine au même titre qu'une demande formulée par le tribunal national en vue de déterminer les critères fondamentaux ou essentiels d'interprétation des dispositions de l'Union concernées, ce qui permet au tribunal national d'évaluer lui-même la compatibilité entre la législation nationale et celle de l'Union. À cette fin, la Cour de justice relève dans la documentation fournie, notamment dans les motifs du recours, les éléments de droit de l'Union qui doivent être interprétés dans le cadre du litige.

Le droit d'introduire une demande préjudicielle: sont autorisées à introduire une demande préjudicielle toutes les «*juridictions des États membres*». La notion de juridiction doit être interprétée dans le sens de la législation de l'Union et ne porte pas sur la dénomination, mais sur la fonction et la place occupée par une instance judiciaire dans le système de protection juridictionnelle de l'État membre. Par «*juridiction*», il faut donc entendre toutes les institutions indépendantes, donc non liées par des instructions, qui sont compétentes pour le règlement des litiges dans un État de droit. Par conséquent, les cours constitutionnelles des États membres ainsi que les autorités de règlement des litiges ne relevant pas du système judiciaire étatique — à l'exception des tribunaux d'arbitrage privés — sont également autorisées à introduire des demandes préjudicielles. Un juge national usera de son droit d'introduire une demande préjudicielle en fonction de la *pertinence* des questions de droit de l'Union pour trancher le litige au principal, pertinence dont le juge national décide seul. Les parties au litige ne peuvent que formuler des propositions. La Cour de justice n'examine la pertinence de ces questions pour la décision finale qu'en vue de s'assurer de leur recevabilité: elles doivent porter sur l'interprétation des traités de l'Union ou sur la validité d'un acte d'une institution de l'Union, ou sur un véritable litige juridique (les points sur lesquels la Cour de justice doit se prononcer à titre préjudiciel ne doivent pas être purement hypothétiques ou construits de toutes pièces). Il est rare que la Cour de justice refuse d'examiner une demande pour ces motifs car, compte tenu de l'importance particulière de

la coopération entre les autorités judiciaires, la Cour de justice fait preuve de modération lorsqu'il s'agit d'appliquer ces critères. Toutefois, la jurisprudence récente de la Cour de justice prouve qu'elle est devenue plus stricte en matière de recevabilité de ce type de recours, dans la mesure où elle applique à la lettre l'exigence déjà mentionnée selon laquelle la demande préjudicielle doit comporter une description suffisamment claire et détaillée des points de fait et de droit de la procédure initiale. Si ces informations font défaut, elle se déclare dans l'incapacité de donner une interprétation convenable de la législation de l'Union et déclare la demande irrecevable.

L'obligation d'introduire une demande préjudicielle: toute juridiction dont la décision n'est plus susceptible d'un recours juridictionnel de droit national est tenue d'introduire une demande préjudicielle. Par «*recours*», il faut entendre toute voie de droit permettant de contrôler les points de fait ou de droit (appel) ou seulement de droit (cassation). Toutefois, cette notion n'inclut pas les voies ordinaires ayant des effets limités ou spécifiques (révision, plainte constitutionnelle). Une juridiction tenue d'introduire une demande ne peut se soustraire à cette obligation que si la question préjudicielle n'est pas importante pour la solution du litige, si elle a déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour de justice ou s'il ne peut y avoir aucun doute raisonnable sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union. En revanche, si une juridiction nationale veut invoquer l'invalidité d'un acte de l'Union, elle a l'obligation absolue d'introduire une demande préjudicielle. À cet égard, la Cour de justice a clairement établi qu'elle est seule compétente pour rejeter les dispositions de l'Union frappées d'invalidité. Par conséquent, les juridictions nationales doivent appliquer et respecter les dispositions de l'Union tant que la Cour de justice n'a pas reconnu leur invalidité. Une exception a été introduite pour les tribunaux dans le cadre d'une procédure de protection juridictionnelle provisoire. Selon la jurisprudence récente de la Cour de justice, ces tribunaux peuvent, sous certaines conditions, suspendre la mise en œuvre d'actes administratifs nationaux découlant d'un règlement de l'Union ou prendre des mesures provisoires afin de statuer préalablement sur des situations ou relations juridiques litigieuses sans tenir compte d'une disposition juridique de l'Union.

Toute violation de l'obligation d'introduire une demande préjudicielle implique en même temps une violation des traités de l'Union et peut entraîner l'ouverture d'une *procédure d'infraction*. En pratique, les conséquences d'une telle action restent cependant très limitées dans la mesure où le gouvernement de l'État membre concerné ne saurait appliquer une condamnation éventuelle par la Cour de justice, l'indépendance du pouvoir judiciaire et

le principe de la séparation des pouvoirs lui interdisant de donner des instructions aux juridictions nationales. Les chances d'aboutir sont cependant plus importantes depuis qu'a été reconnu le principe de la *responsabilité des États membres au titre du droit de l'Union* en cas de violation de celui-ci (voir le point suivant), qui permet aux personnes d'introduire une action en réparation pour des dommages susceptibles de découler du non-respect, par l'État membre, de son obligation d'introduire une demande préjudicielle.

Les *effets d'une décision préjudicielle*: la décision préjudicielle, qui prend la forme d'un arrêt, lie la juridiction ayant présenté la question ainsi que les autres juridictions concernées par le litige. En outre, dans la pratique, les décisions préjudicielles ont souvent valeur de précédents pour des procédures similaires.

La responsabilité des États membres du fait de violations du droit de l'Union

Le principe de la responsabilité des États membres pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union a été reconnu par la Cour de justice dans son arrêt du 5 mars 1996 dans les affaires jointes C-46/93, Brasserie du pêcheur, et C-48/93, Factortame. Cet arrêt de principe s'inscrit dans le prolongement des arrêts antérieurs de la Cour de justice sur la primauté du droit de l'Union, l'applicabilité directe des dispositions de l'Union et la reconnaissance des droits fondamentaux propres à l'Union. Comme l'a relevé la Cour de justice, 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» et renforce considérablement les possibilités offertes aux particuliers d'obliger les autorités nationales (tant exécutives, législatives que judiciaires) à respecter et à appliquer le droit de l'Union. La Cour de justice a ainsi développé la jurisprudence déjà introduite par les arrêts Francovich et Bonifaci. Alors que les premiers arrêts avaient limité la responsabilité des États membres aux dommages occasionnés à des particuliers en raison d'une transposition tardive d'une directive leur accordant des droits subjectifs, mais qui ne leur était pas directement adressée, l'arrêt plus récent a établi le *principe de la responsabilité générale* incluant toutes les violations du droit de l'Union imputables à l'État membre.

La responsabilité des États membres dans le cadre de violations du droit de l'Union est reconnue dès lors que trois conditions sont réunies, conditions

nettement analogues à celles applicables à l'Union dans une situation comparable, à savoir:

- 1) la règle violée du droit de l'Union doit avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers;
- 2) la violation doit être suffisamment caractérisée, le critère décisif pour considérer qu'elle est constituée étant celui de la méconnaissance manifeste et grave, par un État membre, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. Cette appréciation revient aux *juridictions nationales*, seules compétentes pour établir les faits des affaires au principal et pour caractériser les violations du droit de l'Union en cause. Dans son arrêt, la Cour de justice fournit également des orientations fondamentales aux juridictions nationales. Selon cet arrêt,



« parmi les éléments que la juridiction compétente peut être amenée à prendre en considération, figurent le degré de clarté et de précision de la règle violée, l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales ou [de l'Union], le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution [de l'Union] ont pu contribuer à l'omission, à l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit [de l'Union]. En tout état de cause, une violation du droit [de l'Union] est manifestement caractérisée lorsqu'elle a perduré malgré le prononcé d'un arrêt constatant le manquement qu'elle a constitué, d'un arrêt préjudiciel ou d'une jurisprudence bien établie de la Cour en la matière, desquels résulte le caractère infractionnel du comportement en cause »;

- 3) il doit exister un *lien de causalité direct* entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées. Une *faute* (intentionnelle ou due à la négligence) allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union n'est *pas* requise.

La Cour de justice a clairement établi que les principes de responsabilité s'appliquent *également au troisième pouvoir*, à savoir le pouvoir judiciaire. Ses arrêts ne sont plus seulement susceptibles d'être réexaminés par les différentes instances d'appel, mais aussi — dans la mesure où ils ont été

rendus en méconnaissance ou en violation de normes de l'Union — dans le cadre d'une action en réparation introduite auprès des juridictions compétentes des États membres. Lors de l'établissement des faits constitutifs de la violation du droit de l'Union par un arrêt, il faut également réexaminer les questions matérielles liées au droit de l'Union, sans que la juridiction compétente puisse invoquer un quelconque effet contraignant de la décision rendue par la juridiction spécialisée. Encore une fois, l'instance à laquelle les juridictions nationales compétentes pourraient recourir pour toute question d'interprétation et/ou de validité des dispositions de l'Union ou de compatibilité entre les réglementations nationales en matière de responsabilité et le droit de l'Union est la Cour de justice, qui peut être saisie dans le cadre d'un renvoi préjudiciel ([article 267 du traité FUE](#)). La responsabilité du fait de violations par le pouvoir judiciaire restera toutefois l'exception. Compte tenu de conditions strictes en matière de responsabilité, une responsabilité n'entre finalement en ligne de compte que si une juridiction viole délibérément le droit de l'Union en vigueur et si, comme dans [l'affaire Köbler](#), elle donne force obligatoire à une décision défavorable au particulier sans avoir demandé au préalable à la Cour de justice de préciser la situation en droit de l'Union nécessaire à la décision. Dans ce dernier cas, la protection des droits du citoyen européen qui invoque le droit de l'Union exige obligatoirement la réparation du préjudice subi par ce justiciable du fait d'une juridiction statuant en dernier ressort.



LA PLACE DU DROIT DE L'UNION DANS L'ENSEMBLE DU SYSTÈME JURIDIQUE

Compte tenu de tout ce qui vient d'être exposé sur la structure de l'UE et son ordre juridique, il n'est pas simple de déterminer la place du droit de l'Union dans l'ensemble du système juridique et d'en délimiter les limites par rapport aux autres droits. Deux tentatives de classement sont à rejeter a priori: le droit de l'Union ne peut être considéré ni comme un simple faisceau d'accords entre États, ni comme une partie ou un appendice de systèmes juridiques nationaux.

L'autonomie de l'ordre juridique de l'UE

En instituant l'Union, les États membres ont limité leurs pouvoirs législatifs souverains et créé un ensemble juridique autonome qui les lie, tout comme leurs ressortissants, et doit être appliqué par leurs tribunaux.

La Cour de justice de l'UE a déjà fait ces mêmes constatations dans une affaire célèbre de 1964, à laquelle nous avons déjà fait référence: l'arrêt *Costa/ENEL*. M. Costa s'était opposé à la nationalisation de la production et de la distribution de l'électricité en Italie et au transfert du patrimoine des entreprises électriques à la société ENEL.

L'autonomie de l'ordre juridique de l'Union est fondamentale pour l'UE, car c'est elle qui empêche que le droit national ne vide le droit de l'Union de sa substance et qui permet son application uniforme dans tous les États membres. C'est ainsi que, grâce à l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE, les notions juridiques sont toujours définies en fonction des nécessités du droit de l'Union et des objectifs de l'Union. Cette définition des concepts spécifique à l'Union est indispensable, car les droits garantis par l'ordre juridique de l'Union seraient compromis si chaque État membre pouvait finalement déterminer, par sa propre définition, le champ d'application des

libertés garanties par l'Union. Prenons l'exemple du mot «travailleur», qui est déterminant pour la portée du droit de libre circulation. Le terme «travailleur», avec tout ce qu'il recouvre au niveau de l'Union, peut avoir une définition tout à fait différente de celle qui est utilisée et connue dans les systèmes nationaux. En outre, les actes de l'Union sont exclusivement évalués à l'aune du droit de l'Union et non du droit national ou constitutionnel.

Étant donné cette autonomie de l'ordre juridique de l'Union, comment décrire le rapport entre le droit de l'Union et le droit national?

Même si le droit de l'Union constitue un ordre juridique autonome par rapport aux ordres juridiques des États membres, il ne faudrait toutefois pas croire que le premier et les seconds se superposent les uns aux autres. Deux arguments militent contre une vue aussi limitée des choses: d'une part, ces droits concernent les mêmes individus, chacun étant à la fois citoyen d'un État et citoyen de l'Union; d'autre part, il faut garder à l'esprit que le droit de l'Union ne peut exister que s'il est accepté dans les ordres juridiques nationaux. En fait, les ordres juridiques de l'Union et des États membres sont interdépendants et imbriqués les uns dans les autres.

L'interaction entre le droit de l'Union et le droit national

Cet aspect du rapport entre le droit de l'Union et le droit national couvre les liens qui ont été établis entre le droit de l'Union et le droit national afin qu'ils se complètent mutuellement. L'article 4, paragraphe 3, du traité UE illustre bien cette relation:



En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.»

Ce principe général de la coopération loyale a été posé parce que l'on avait conscience du fait que, à lui seul, l'ordre juridique de l'Union n'était pas à même d'atteindre les objectifs visés par la création de l'UE. Contrairement aux systèmes juridiques nationaux, le système de l'Union n'est pas fermé. Il a besoin, pour être appliqué, de l'appui des ordres juridiques nationaux. Toutes les institutions des États membres — pouvoir législatif, exécutif (y compris l'administration) et judiciaire — doivent donc admettre que l'ordre juridique de l'Union ne leur est pas «extérieur» ou «étranger», mais que les États membres et les institutions de l'Union forment un ensemble indissociable et solidaire pour réaliser les objectifs communs. L'UE n'est donc pas uniquement une communauté d'intérêts, mais aussi et surtout une communauté de solidarité. Il s'ensuit que les États membres doivent non seulement respecter les traités de l'Union et les dispositions juridiques adoptées par les institutions de l'Union pour les mettre en œuvre, mais aussi les appliquer et leur donner une existence concrète. Cette interaction du droit de l'Union et du droit national est si variée que l'on devra se contenter de quelques exemples importants pour l'illustrer ici.

Le *mécanisme de la directive*, que nous avons déjà évoqué dans le contexte des actes normatifs, reflète mieux que tout autre l'étroite relation et la complémentarité qui existent entre l'ordre juridique de l'Union et les ordres juridiques nationaux. La directive n'impose qu'un résultat aux États membres, le choix de la forme et des moyens pour atteindre ce résultat étant laissé à la compétence des autorités nationales, c'est-à-dire du droit national. Dans le domaine *juridictionnel*, c'est la procédure préjudicielle de l'article 267 du traité FUE qui crée ce lien. Dans cette procédure, les juridictions nationales peuvent (doivent) soumettre à la Cour de justice des questions préjudicielles sur l'interprétation et la validité du droit de l'Union, qui peuvent être essentielles pour statuer dans l'affaire dont elles sont saisies. La procédure de décision préjudicielle prouve, d'une part, que les tribunaux des États membres doivent également respecter et appliquer le droit de l'Union et, d'autre part, que l'interprétation et le jugement sur la validité du droit de l'Union relèvent de la compétence exclusive de la Cour de justice. La dépendance mutuelle de l'ordre juridique de l'Union et des systèmes nationaux apparaît enfin également lorsqu'il s'agit de combler certaines *lacunes de l'ordre juridique de l'UE*. Pour ce faire, le droit de l'Union peut, par exemple, pour compléter ses propres règles, renvoyer aux dispositions existant dans les systèmes juridiques des États membres. Le destin d'une règle de droit de l'Union dépend donc, à partir d'un certain moment, des règles nationales. D'une manière générale, cela vaut également pour toute l'*exécution du droit de l'Union*, dans la mesure où celui-ci n'a pas défini ses propres règles en la

matière. Dans tous ces cas, les autorités nationales appliquent les règles de l'Union selon les dispositions du droit national. Naturellement, ce principe ne s'applique que dans la mesure où il est aussi tenu compte des nécessités de l'application uniforme du droit de l'Union, puisqu'il faut à tout prix éviter que les opérateurs économiques ne soient traités selon des critères différents, et donc inéquitables.

Le conflit entre le droit de l'Union et le droit national

Les rapports entre le droit de l'Union et le droit national se caractérisent également par le fait que l'ordre juridique de l'UE et ceux des États membres se «heurtent» quelquefois. On parle alors de conflit entre l'un et les autres. C'est toujours le cas lorsqu'une disposition du droit de l'Union crée pour les citoyens des droits ou obligations directs en contradiction avec une norme du droit national, problème apparemment simple, qui pose néanmoins deux questions fondamentales sur l'organisation de l'UE, mettant en cause l'existence même de son ordre juridique: *l'applicabilité directe du droit de l'Union* et la *primauté du droit de l'Union* sur le droit national qui lui est contraire.

L'applicabilité directe du droit de l'Union dans le droit national

L'applicabilité directe du droit de l'Union signifie d'abord que celui-ci confère directement des droits et impose directement des obligations non seulement aux institutions de l'Union et aux États membres, mais aussi aux citoyens de l'Union.

C'est un des grands mérites de la Cour de justice que d'avoir reconnu l'applicabilité directe des dispositions du droit de l'Union, en dépit de la résistance initiale de certains États membres, et d'avoir ainsi garanti l'existence de l'ordre juridique de l'UE. Le point de départ de cette jurisprudence est l'affaire que nous avons déjà mentionnée de l'entreprise de transport néerlandaise Van Gend & Loos qui avait introduit devant une juridiction 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. L'issue du litige dépendait en dernier ressort de la question de savoir si un particulier pouvait se prévaloir de l'article 12 du traité CEE qui interdisait expressément aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existants dans le marché commun. Contre l'avis de nombreux gouvernements et de son avocat général, la Cour

de justice s'est prononcée pour l'applicabilité directe des dispositions de l'Union eu égard à la nature et aux objectifs de l'Union. Dans ses motifs, elle a déclaré:



[...] [L]a Communauté constitue un nouvel ordre juridique [...] dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants; que, partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique; que ceux-ci 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.»

Voilà qui ne nous avance guère, puisqu'il reste à savoir *quelles sont les dispositions* du droit de l'Union qui sont *directement applicables*. Dans un premier temps, la Cour de justice a examiné cette question sous l'angle des dispositions du droit primaire de l'Union et a établi que toutes les règles des traités de l'Union pouvaient être directement applicables aux ressortissants des États membres lorsque: 1) elles sont formulées sans réserves; 2) elles sont complètes en elles-mêmes et juridiquement parfaites, en d'autres termes; 3) elles ne nécessitent pas, pour leur exécution ou leur efficacité, d'autres actes des États membres ou des institutions de l'Union.

C'est ce que la Cour de justice a reconnu pour l'article 12 du traité CEE, l'entreprise Van Gend & Loos pouvant ainsi, sur la base de cet article, faire valoir ses droits que la juridiction néerlandaise se devait de sauvegarder. En conséquence, cette dernière a déclaré que le droit de douane perçu contrairement au traité n'était pas licite. La Cour de justice a développé ultérieurement cette jurisprudence pour d'autres dispositions du traité qui revêtent, pour le citoyen de l'Union, une importance beaucoup plus grande que l'article 12 du traité CEE. À cet égard, il convient de souligner l'importance des arrêts portant sur l'applicabilité directe de l'article 45 du traité FUE (libre circulation), de l'article 49 du traité FUE (liberté d'établissement) et de l'article 56 du traité FUE (libre prestation des services).

En ce qui concerne les garanties de la *liberté de circulation*, la Cour s'est prononcée en faveur de leur applicabilité directe dans l'affaire Van Duyn. Cette affaire reposait sur les faits suivants: en mai 1973, M^{lle} Van Duyn, ressortissante néerlandaise, s'était vu refuser l'autorisation d'entrer au

Royaume-Uni parce qu'elle voulait y travailler en tant que secrétaire de la Church of Scientology dans un établissement dont le ministère britannique de l'intérieur estimait qu'il représentait un «danger pour la société». Invoquant les dispositions du droit de l'Union sur la libre circulation des travailleurs, M^{lle} Van Duyn a demandé à la High Court de constater qu'elle avait le droit de séjourner au Royaume-Uni pour y exercer un emploi salarié et devait donc être autorisée à y entrer. Saisie d'une demande de décision préjudicielle par la High Court, la Cour de justice a répondu que l'article 48 du traité CEE (article 45 du traité FUE) était directement applicable et conférait aux particuliers des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

La Cour de justice a été saisie de la question de l'applicabilité directe de la *liberté d'établissement* par le Conseil d'État belge. Celui-ci avait été appelé à se prononcer sur une action introduite par un avocat néerlandais, J. Reyners, qui invoquait ses droits au titre de l'article 52 du traité CEE (article 49 du traité FUE). Cet avocat avait été amené à introduire une action en justice après s'être vu refuser l'exercice de la profession d'avocat en Belgique en raison de sa nationalité, bien qu'il ait passé avec succès les examens nécessaires en Belgique. Dans son arrêt du 21 juillet 1974, la Cour de justice a dit pour droit qu'une inégalité de traitement entre étrangers et ressortissants nationaux ne saurait être maintenue en matière d'établissement, étant donné que l'article 52 du traité CEE était applicable depuis l'expiration de la période de transition et qu'il conférait aux citoyens de l'Union le droit d'accéder à une profession et de l'exercer dans un autre État membre au même titre que les nationaux. M^e Reyners a été admis au barreau belge sur la base de cet arrêt.

La Cour de justice a eu l'occasion, dans l'affaire Van Binsbergen, de constater également l'applicabilité directe du *droit à la libre prestation des services*. Il s'agissait, notamment, de savoir si une disposition néerlandaise, en vertu de laquelle seule une personne établie aux Pays-Bas pouvait agir en tant que mandataire ad litem devant une juridiction d'appel, était compatible avec les dispositions du droit de l'Union en matière de libre prestation des services. La Cour de justice a répondu par la négative au motif que toutes les restrictions auxquelles un citoyen de l'Union est soumis en raison de sa nationalité ou de sa résidence sont contraires à l'article 59 du traité CEE (article 56 du traité FUE) et, donc, nulles et non avenues.

Enfin, il faut également souligner la grande importance pratique de la reconnaissance de l'applicabilité directe de la *libre circulation des marchandises* (article 41 du traité FUE), du principe de l'*égalité des rémunérations*

entre hommes et femmes (article 157 du traité FUE), de *l'interdiction de toute discrimination* (article 25 du traité FUE) et de *la libre concurrence* (article 101 du traité FUE).

Dans le domaine du *droit dérivé*, la question de l'applicabilité directe ne se pose que pour les directives et les décisions adressées aux États membres, étant donné que les règlements et les décisions adressées à des personnes tirent déjà leur applicabilité directe des traités (article 288, deuxième et quatrième alinéas, du traité FUE). Depuis 1970, la Cour de justice a encore étendu le principe de l'applicabilité directe aux dispositions des directives et aux décisions adressées aux États membres.

On ne soulignera jamais assez l'importance pratique de l'applicabilité directe du droit de l'Union, telle qu'elle a été reconnue et développée par la Cour de justice: elle améliore la position du citoyen en faisant des libertés prévues par le marché intérieur des droits qu'il peut invoquer devant les juridictions nationales, et constitue, dès lors, un des piliers de l'ordre juridique de l'Union.

La primauté du droit de l'Union sur le droit national

L'applicabilité directe d'une disposition du droit de l'Union pose une autre question tout aussi fondamentale: que se passe-t-il lorsqu'une disposition du droit de l'UE crée en faveur des citoyens de l'Union des droits et obligations directs, alors que son contenu est en contradiction avec le droit national?

Ce conflit entre le droit de l'Union et le droit national ne peut être résolu que si l'un des deux ordres juridiques s'efface devant l'autre. Le droit de l'Union écrit ne contient aucune réglementation expresse à cet égard. Aucun des traités de l'Union ne stipule, par exemple, que le droit de l'UE prime le droit national ou que le droit national lui est supérieur. Pourtant, le conflit entre droit de l'Union et droit national ne peut être résolu qu'en reconnaissant la primauté du premier sur le second, le droit de l'Union se substituant donc, dans les ordres juridiques des États membres, aux dispositions nationales qui s'écartent d'une disposition de l'Union. Que resterait-il, en effet, de l'ordre juridique de l'Union si l'on voulait le subordonner au droit national? Pratiquement rien! Les dispositions du droit de l'Union pourraient être rendues caduques par n'importe quelle loi nationale. L'application uniforme du droit de l'Union dans tous les États membres serait exclue. Il serait également impossible à l'UE de remplir les missions qui lui ont été confiées par les États membres. Le fonctionnement de l'Union serait compromis et la

construction d'une communauté juridique européenne, porteuse de grands espoirs, serait minée.

Ce problème ne se pose pas dans les rapports entre droit international et droit national. Étant donné que le *droit international* doit avoir été intégré ou transposé dans la législation interne d'un pays pour faire partie intégrante de son ordre juridique, la question de la primauté est tranchée sur la seule base du droit national. Selon le rang que le droit national reconnaît au droit international, ce dernier peut primer le droit constitutionnel, être placé entre le droit constitutionnel et le droit commun ou au même niveau que le droit commun. Les rapports entre la législation internationale intégrée ou transposée et la législation nationale sont déterminés par la règle de la primauté des dispositions les plus récentes sur les plus anciennes («*lex posterior derogat legi priori*»). Ces règles nationales relatives aux conflits de lois ne sont cependant pas applicables aux rapports avec la législation de l'Union, car celle-ci ne fait pas partie intégrante des législations nationales. Par conséquent, tout conflit entre la législation de l'Union et la législation nationale doit être résolu sur la base de l'ordre juridique de l'Union.

C'est à nouveau la Cour de justice qui, eu égard à ces conséquences, a reconnu, malgré l'avis de certains États membres, le principe de la primauté du droit de l'Union, sans lequel il n'y aurait pas d'ordre juridique de l'Union. Après l'applicabilité directe, elle a donc fondé l'ordre juridique de l'Union sur un deuxième pilier en lui donnant ainsi une assise définitive.

Dans l'affaire déjà citée *Costa/ENEL*, la Cour de justice a établi deux constatations importantes pour les rapports entre le droit de l'Union et le droit national:

- *premièrement*: les États membres ont transféré définitivement des droits souverains à une communauté qu'ils ont créée, et des mesures unilatérales ultérieures seraient donc incompatibles avec le concept du droit de l'Union;
- *deuxièmement*: le traité pose en principe qu'un État membre ne peut porter atteinte à la particularité du droit de l'Union, qui est de s'appliquer uniformément et complètement dans l'ensemble de l'Union.

Il résulte de toutes ces considérations que le droit de l'Union, créé en vertu des pouvoirs prévus par les traités, prime toute disposition de l'ordre juridique des États membres qui lui serait contraire. Cela vaut pour les

législations nationales qui lui sont antérieures, mais également pour les législations ultérieures.

En définitive, la Cour de justice n'a pas mis en cause, par son arrêt *Costa/ENEL*, la nationalisation du secteur italien de l'électricité, mais a constaté sans détour la primauté du droit de l'Union sur le droit national.

La *conséquence juridique* de cette règle de la primauté est que, en cas de conflit de lois, la disposition nationale contraire à la disposition de l'Union *cesse d'être applicable* et qu'aucune autre disposition législative nationale ne peut être introduite si elle n'est pas conforme au droit de l'Union.

La Cour de justice s'en est, depuis lors, constamment tenue à cette constatation dans sa jurisprudence. Elle a, en outre, développé celle-ci sur un point. Alors que, dans l'arrêt susmentionné, elle avait été appelée à se prononcer uniquement sur la question de la primauté du droit de l'Union sur les lois nationales, elle a confirmé le principe de la primauté du droit de l'Union également dans les rapports entre celui-ci et le droit constitutionnel national. Les juridictions nationales se sont rangées, en général, à l'avis de la Cour de justice après avoir hésité un premier temps. Aux Pays-Bas, où la Constitution reconnaît expressément la primauté du droit de l'Union sur le droit national (articles 65 à 67), il ne pouvait y avoir aucune difficulté. Dans les autres États membres, les juridictions nationales ont également reconnu le principe de la primauté du droit de l'Union sur les lois nationales ordinaires. En revanche, les cours constitutionnelles d'Allemagne et d'Italie n'ont pas accepté, au début, la primauté du droit de l'Union sur le *droit constitutionnel national* et, en particulier, sur les garanties nationales en matière de droits fondamentaux. Elles n'ont admis cette primauté que lorsque la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union a atteint un niveau correspondant, pour l'essentiel, à celui des constitutions nationales. Néanmoins, la Cour constitutionnelle fédérale allemande maintient ses réserves à l'égard d'une intégration croissante, comme elle l'a clairement formulé notamment dans ses arrêts concernant le traité de Maastricht et, plus récemment, le traité de Lisbonne.

L'interprétation du droit national en conformité avec le droit de l'Union

Afin d'éviter un conflit entre le droit de l'Union et le droit national qui doit être résolu en appliquant le principe de la primauté, toutes les institutions étatiques, qui appliquent ou disent le droit, doivent recourir à *l'interprétation du droit national en conformité avec le droit de l'Union*.



Dans l'*affaire Pfeiffer*, la Cour de justice a précisé, en 2004, que les secouristes bénéficient de la protection de la directive sur le temps de travail (directive 93/104/CE). Les services de garde doivent être pris en compte dans leur intégralité pour le calcul de la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures.

Ce n'est qu'assez tardivement que le concept d'interprétation du droit national en conformité avec le droit de l'Union a été reconnu par la Cour de justice et introduit dans l'ordre juridique de l'Union. Ce n'est, dans un premier temps, qu'à la demande de juridictions nationales que la Cour de justice a jugé «utile» de «garantir» une interprétation uniforme des dispositions nationales dans le champ d'application d'une directive, et il a fallu attendre 1984 pour que soit déterminée, dans l'affaire von Colson et Kamann, une *obligation d'interprétation conforme à la directive*. Il s'agissait dans cette affaire de la détermination du montant d'une indemnité en cas de discrimination à l'embauche à l'égard des femmes. Alors que la réglementation allemande ne prévoyait à cet égard que la réparation du préjudice de confiance (en particulier les seuls frais occasionnés par la candidature), la directive 76/207/CEE disposait que, en droit national, pour faire appliquer l'égalité des chances à l'accès à l'emploi, des sanctions effectives devaient être prononcées. Comme la sanction n'était pas plus amplement précisée, la directive ne pouvait pas être déclarée directement applicable sur ce point, ce qui faisait planer la menace d'un arrêt constatant certes l'illégalité de la loi nationale par rapport au droit de l'Union, sans toutefois laisser à la juridiction nationale la faculté d'ignorer la disposition nationale. C'est pourquoi la Cour de justice a décidé que les juridictions nationales étaient tenues d'interpréter les dispositions nationales de droit civil de telle sorte qu'une sanction effective d'une discrimination fondée sur le sexe soit garantie. Une indemnisation purement symbolique n'est pas conforme aux exigences d'une transposition efficace de la directive.

La Cour de justice considère que le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du traité UE) constitue la *base juridique* de *l'interprétation conforme au droit de l'Union*. Selon ce principe, les États membres sont tenus de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Ce principe signifie également que les instances nationales doivent orienter l'application et l'interprétation du droit national, auquel se superposent les dispositions de l'Union, selon les termes et la finalité du droit de l'Union (obligation de loyauté vis-à-vis de l'Union — affaire Pfeiffer). Pour les juridictions nationales, cela reflète également leur rôle de juridictions européennes au sens de garants de l'application correcte et du respect du droit de l'Union.

Une forme particulière de l'interprétation conforme au droit de l'Union est *l'interprétation conforme à la directive*. Suivant ce principe, les États membres sont tenus de transposer les directives. Les praticiens du droit et

les juridictions doivent, à travers l'interprétation conforme aux directives, contribuer à ce que cet engagement soit pleinement respecté par l'État membre en question. L'interprétation conforme à la directive vise à obtenir la conformité à la directive sur la base de l'application du droit et à garantir l'interprétation et l'application uniformes, dans tous les États membres, des dispositions nationales adoptées pour mettre en œuvre les directives. Il convient de ne pas s'écarter au niveau national de ce qui a été harmonisé par la directive au niveau de l'Union.

L'interprétation conforme au droit de l'Union se heurte à des *limites* lorsqu'une disposition nationale interdit clairement toute interprétation; même au titre de l'obligation d'une interprétation conforme au droit de l'Union prévue par celui-ci, le droit national ne peut pas être interprété «*contra legem*». Cela vaut également en cas de refus explicite du législateur national de transposer une directive en droit national. Le conflit qui en résulte entre le droit de l'Union et le droit national ne peut être résolu que par la procédure d'infraction (articles 258 et 259 du traité FUE).

CONCLUSION

Que faut-il retenir de l'ordre juridique de l'Union européenne?

L'ordre juridique de l'UE est le véritable fondement de l'Union et confère à celle-ci le caractère de communauté de droit. Seules la création et la sauvegarde d'un droit nouveau peuvent permettre d'atteindre les objectifs qui ont présidé à la création de l'UE. L'ordre juridique de l'UE y a d'ores et déjà largement contribué. C'est notamment grâce à lui que 510 millions de personnes vivent désormais le marché intérieur européen comme une réalité quotidienne à travers une série de réalisations, telles que l'ouverture plus large des frontières, le développement des échanges de marchandises et de services, la libre circulation des travailleurs et la multiplication des associations d'entreprises par-delà les frontières. Une autre caractéristique de l'ordre juridique de l'Union est sa contribution à la paix, qui a marqué l'histoire de l'Europe. L'objectif de l'ordre juridique étant de préserver la paix et la liberté, il se substitue à la force quand il s'agit de résoudre des conflits, ses règles de droit liant tant les citoyens que les États membres dans une communauté solidaire. Il contribue ainsi largement à établir et à sauvegarder la paix.

Pour que cet ordre juridique survive — tout comme la communauté de droit qu'il sous-tend —, il faut que son respect et sa sécurité soient garantis. C'est ce qu'assurent deux piliers de l'ordre juridique de l'Union: l'applicabilité directe du droit de l'Union et sa primauté sur le droit national. Ces deux principes, pour l'existence et le maintien desquels la Cour de justice est résolument intervenue, garantissent l'application uniforme et prioritaire du droit de l'Union dans tous les États membres.

En dépit des lacunes qu'il présente, l'ordre juridique de l'Union peut contribuer à résoudre des problèmes politiques, économiques et sociaux qui se posent aux États membres de l'UE. À ce titre, sa valeur est inestimable.

JURISPRUDENCE CITÉE

L'ensemble des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne est disponible en ligne à l'adresse www.eur-lex.europa.eu. En outre, EUR-Lex vous permet d'accéder gratuitement et dans les 24 langues officielles de l'UE:

- au droit de l'UE (traités de l'UE, règlements, directives, décisions, dispositions consolidées, etc.);
- aux travaux préparatoires (propositions législatives, rapports, livres verts et blancs, etc.);
- aux conventions internationales;
- aux synthèses de la législation de l'UE permettant de situer les actes juridiques dans leur contexte politique.

Nature juridique et primauté du droit de l'Union

Affaire 26/62, Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1 (nature juridique du droit de l'Union, droits et obligations des particuliers)

Affaire 6/64, Costa/ENEL, ECLI:EU:C:1964:66 (nature juridique du droit de l'Union, applicabilité directe, primauté du droit de l'Union)

Affaire 14/83, von Colson et Kamann, ECLI:EU:C:1984:153 (interprétation du droit national en conformité avec le droit de l'Union)

Affaire C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257 (applicabilité directe et primauté du droit de l'Union)

Affaires jointes C-6/90 et C-9/90, Francovich et Bonifaci, ECLI:EU:C:1991:428 (efficacité du droit de l'Union, responsabilité des États membres pour violation du droit de l'Union; ici: non-transposition d'une directive)

Affaires jointes C-46/93 et C-48/93, Brasserie du Pêcheur et Factortame, ECLI:EU:C:1996:79 (efficacité du droit de l'Union; responsabilité des États membres du fait d'une violation du droit de l'Union)

Affaires jointes C-397/01 à C-403/01, Pfeiffer e.a., ECLI:EU:C:2004:584 (interprétation du droit national en conformité avec le droit de l'Union)

Compétence de l'UE

Affaire 6/76, Kramer, ECLI:EU:C:1976:114 (relations extérieures, engagements internationaux, compétence de l'UE)

Avis 2/91, ECLI:EU:C:1993:106 (répartition des compétences entre l'UE et les États membres)

Avis 2/94, ECLI:EU:C:1996:140 (adhésion de la CE à la CEDH, absence de compétence)

Avis 2/13, EU:C:2014:2454 (incompatibilité du projet d'adhésion de l'UE à la CEDH avec le droit de l'UE)

Effets des actes juridiques

Affaire 2/74, Reyners, ECLI:EU:C:1974:68 (applicabilité directe, liberté d'établissement)

Affaire 33/74, van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131 (applicabilité directe, libre prestation des services)

Affaire 41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133 (applicabilité directe, libre circulation)

Droits fondamentaux

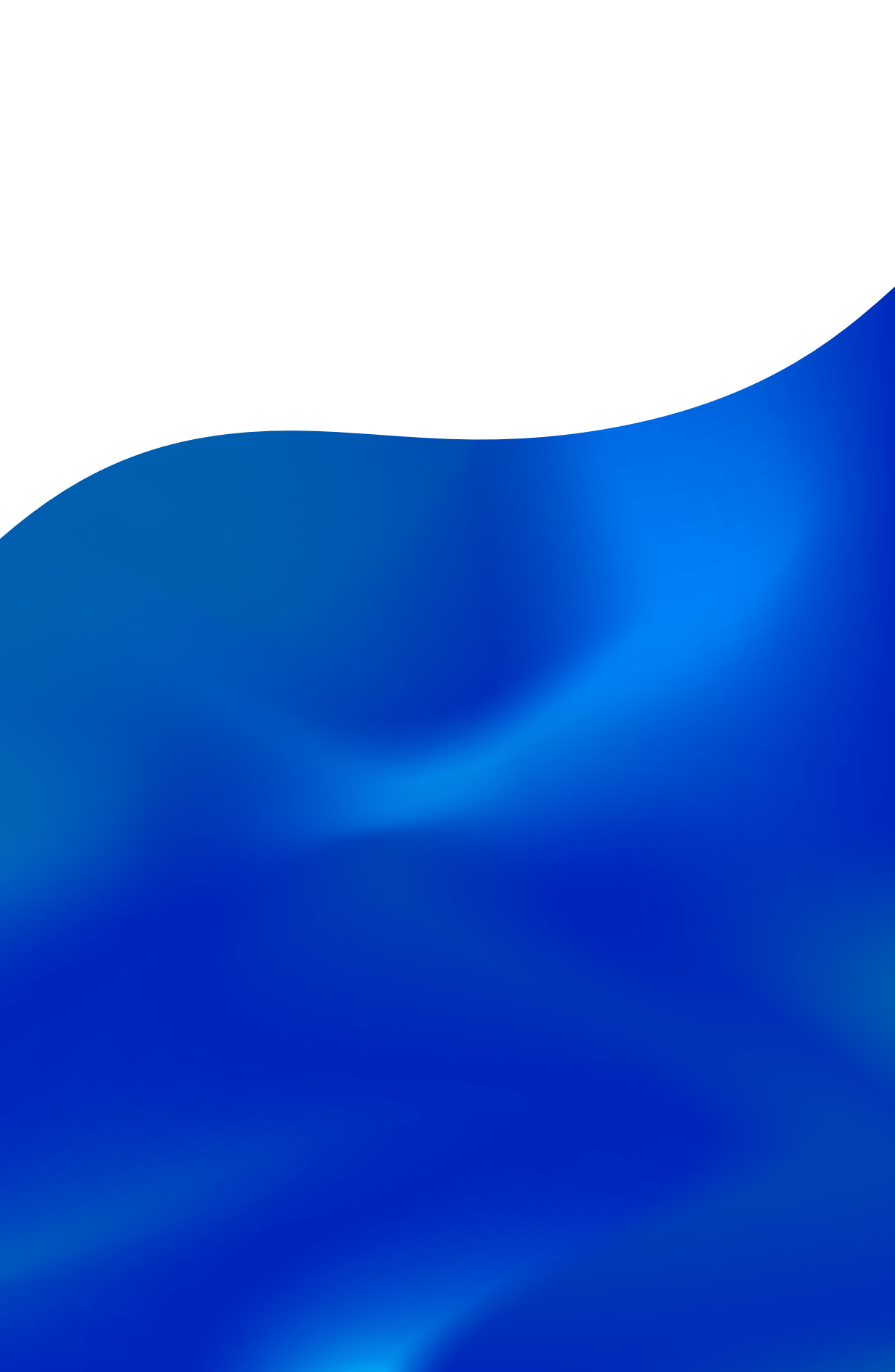
Affaire 29/69, Stauder, ECLI:EU:C:1969:57 (droits fondamentaux, principes généraux du droit)

Affaire C-112/00, Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333 (libre circulation des marchandises, droits fondamentaux)

Protection juridictionnelle

Affaire T-177/01, Jégo-Quéré/Commission, ECLI:EU:T:2002:112 (lacune en matière de protection juridictionnelle dans les actes juridiques mais pas d'affectation individuelle); différent de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne C-263/02 P, Commission/Jégo-Quéré, ECLI:EU:C:2004:210

Affaire T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, ECLI:EU:T:2011:419 (définition d'un «acte réglementaire»); confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625



L'ABC du droit de l'Union européenne

L'ordre juridique qui sous-tend l'Union européenne imprègne la réalité politique et sociale européenne. Les citoyens européens ne sont plus uniquement citoyens de leur pays, de leur ville ou de leur commune, mais ils sont également citoyens de l'Union.

L'ABC du droit de l'Union européenne, rédigé par le P^r Klaus-Dieter Borchardt, nous fait remonter aux origines de la construction européenne et décrit l'évolution de celle-ci en tant qu'ordre juridique. Il s'impose comme un ouvrage de référence sur le sujet et s'adresse à tous les lecteurs souhaitant se familiariser avec la construction de l'UE et les piliers de l'ordre juridique européen.



Le P^r Klaus-Dieter Borchardt

est directeur à la Commission européenne, professeur honoraire de l'université de Würzburg et auteur de nombreux ouvrages consacrés au droit européen.

