




PANTHÉON SORBONNE
UNIVERSITÉ PARIS 1
ÉCOLE DE DROIT
DE LA SORBONNE

INSTITUT D'ÉTUDES
À DISTANCE IED

Licence I en Droit

année 2025-2026

Introduction au droit européen

Document de travail intégral compilé par edmond pour renta



Licence I en Droit

semestre 2 - année 2025-2026

Introduction au droit européen

Document de travail établi par Chahira Boutayeb

Les supports de cours

Les étudiants ont à leur disposition plusieurs types de supports de cours.

- Les **documents de travail** par chapitre,
- Les **enregistrements audios**.

Des **bulletins de liaison** fourniront des conseils de travail, des comptes rendus des webconférences, une actualisation du cours.

L'enseignement dispensé a pour **support principal** des cours audio. Ces cours enregistrés sont comparables à l'enseignement magistral donné à la faculté avec pour différence majeure qu'ils peuvent être écoutés sans limite et en tout lieu. Ils doivent donc être utilisés comme le serait un cours magistral et pourront être pris en note si cet exercice apparaît comme un soutien à la compréhension de la matière et à l'acquisition requise des connaissances.

Comme tout étudiant en droit, vous pourrez également vous appuyer sur les manuels conseillés, en particulier le manuel recommandé.

A cet ensemble d'outils, les devoirs constituent également un moyen de progresser et de consolider vos aptitudes dans la matière. Il est fortement conseillé de les faire. Les indications sont données à cet égard sur votre ENT.

Nous avons cherché à rapprocher votre situation de celle d'un étudiant du régime présentiel et à vous donner, à travail équivalent, des chances égales lors de l'examen. À cette fin, le présent fascicule vient à l'appui des cours audio avec lesquels il forme un tout. Outre les conseils de méthode et indications bibliographiques générales, il comporte des extraits de textes bruts et de jurisprudence dont il convient de prendre une connaissance directe et vous renvoie à la lecture de textes spécifiques.

Table des matières

Conseils généraux.....	7
I. Spécificités de la matière.....	7
II. Programme de l'examen.....	7
III. Le fascicule.....	7
IV. Bibliographie.....	8
Plan du document.....	10
DOCUMENTS DE REFERENCE.....	11
Chapitre I. Les grandes étapes de la construction européenne .	11
Manuel de référence.....	11
Généralités.....	11
1. La question de l'Union politique.....	12
2. L'Acte unique européen (février 1986).....	13
Documents reproduits :.....	16
Chapitre II. Les institutions de l'Union européenne.....	35
Généralités.....	35
Le Conseil de l'Union européenne.....	36
a) Manuel de référence.....	36
b) Documents de référence.....	37
Le Conseil européen.....	39
a) Manuel de référence.....	39
b) Documents de référence.....	40
La Commission européenne.....	41
a) Manuel de référence.....	41
b) Documents de référence.....	42
Le Parlement européen.....	45
a) Manuel de référence.....	45
b) Documents de référence.....	46
Chapitre III. Les sources de l'ordre juridique de l'Union européenne ...	54
Présentation.....	54
Manuel de référence.....	54
Document reproduit.....	54
Chapitre IV. Les rapports entre droit de l'Union européenne et droits nationaux - Principe de primauté et principe d'effet direct	57
Présentation.....	57
Documents reproduits :.....	57
Manuel de référence :.....	58
Le principe de primauté du droit de l'Union européenne.....	58
a) Fondement du principe.....	58
b) La réception du principe par les États membres : l'exemple français	60

Les rapports avec la Constitution	60
Les rapports avec la loi	62
Le principe d'effet direct du droit de l'Union européenne	64
a) Le fondement du principe	64
b) Évolution laborieuse de la position du Conseil d'État français	68
Chapitre V. Les recours devant les juridictions de l'Union européenne	70
Le recours en annulation	70
Manuel de référence	70
Documents de référence	70
Le recours en carence	74
Manuel de référence	74
Documents de référence	74
L'exception d'illégalité	75
Manuel de référence	75
Documents de référence	75
Le recours en manquement d'État.....	75
Manuel de référence	75
Documents de référence	76
Le renvoi préjudiciel	77
Manuel de référence	77
Documents de référence	77
Chapitre VI. Les apports du Traité de Lisbonne	80
1. Comment en est-on arrivé là ? Par nécessité	80
2. Quels en sont les apports ?	81
Partie 1 : Les apports institutionnels	81
<u>Section1</u> : La rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des institutions	82
I- Le Parlement européen (article 14 du TUE).....	82
II- Le Conseil européen (article 15 du TUE).....	82
III- Le Conseil de l'Union européenne (article 16 du TUE).....	83
IV- La Commission européenne (article 17 du TUE).....	83
V- La Cour de Justice de l'Union européenne (article 19 du TUE).....	84
<u>Section2</u> : La recherche d'une meilleure cohérence de l'action externe de l'Union	84
A) L'octroi d'une personnalité juridique à l'Union européenne.....	84
B) L'institution d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (art. 18 du TUE)	84
<u>Section3</u> : Le processus décisionnel plus équilibré et démocratique	85
I- Le rôle des Parlements nationaux, nouvel acteur « institutionnel » (art. 12, TUE)	85
II- Les modalités de prise de décision	86
A) Principe de base : l'affirmation de la double légitimité de l'Union européenne : les peuples et les États	86
B) Les règles applicables.....	86
III- La simplification des procédures d'adoption des actes législatifs (efficacité + démocratie)	89

A) La quasi-généralisation de la procédure législative ordinaire. .	90
B) La procédure législative spéciale (unanimité).....	91
C) La procédure d'approbation	91
D) La procédure de consultation	92
Partie 2 : Les apports non institutionnels	92
<u>Section 1</u> : Confirmation et précision des fondements de l'Union	92
Les valeurs de l'Union	92
II- Les objectifs de l'Union	93
1° Les objectifs internes	93
2°) Les objectifs de l'Union dans le monde	94
Section 2: Les relations entre l'Union européenne et les États membres .	95
A) L'égalité des États membres devant les traités (article 4 du TUE)	95
B) La primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres dans l'exercice des compétences attribuées à l'Union européenne (déclaration n° 17)	95
C) L'appartenance à l'Union (articles 7, 49 et 50 du TUE).....	96
1- La procédure d'adhésion à l'Union (article 49 du TUE)	96
2- La suspension des droits (article 7 du TUE).....	96
3- Le retrait volontaire de l'Union (article 50 du TUE).....	98
Section 3: La place centrale du citoyen dans le projet européen	99
A) Les droits des citoyens et de la société civile dans une Union démocratique.	99
1- Concernant le citoyen européen	99
2- Concernant la société civile : volonté d'ouverture	100
B) Le caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux ou le renforcement des droits du citoyen européen (article 6 du TUE)	100
Annexes.....	102

Conseils généraux

I. Spécificités de la matière

Le cours d'introduction au droit européen est obligatoire dans les programmes de Licence 1 mention droit. Il se prolonge en Licence III Droit par le cours de Droit européen, qui en est un approfondissement, et en Master en droit par un cours qui, sous l'intitulé de Droit européen des affaires, présente les principales politiques conduites par l'Union européenne, notamment la politique de concurrence dans le cadre des pratiques anticoncurrentielles.

II. Programme de l'examen

L'examen porte sur l'ensemble des points abordés dans les enregistrements, dans les documents du fascicule, lors des regroupements dont le résumé figurera dans les différents bulletins de liaison publiés au cours du semestre. Il convient donc d'ajouter à l'écoute des enregistrements, une lecture attentive et précise des décisions et des textes qui vous sont présentés ci-après.

L'examen se présente sous la forme d'un oral, au cours duquel vous serez amenés à présenter des connaissances solides, complètes et précises, et à les utiliser dans une démonstration dynamique et organisée de la question que vous aurez à traiter.

La liste des questions d'oral vous (entre 8 à 12 questions) vous sera communiquée au début du semestre afin de vous permettre de bien préparer l'examen de la matière.

Les modalités du déroulement de l'épreuve y seront également précisées.

III. Le fascicule

Le présent fascicule comporte des textes et documents, qui doivent vous servir à illustrer le cours à l'aide d'exemples concrets, tirés de la jurisprudence européenne mais aussi nationale, des traités de l'Union européenne ou des normes nationales.

Il doit vous permettre d'aborder la discipline du droit de l'Union européenne d'un point de vue pratique.

Les documents sont classés par thème :

1. Les grandes étapes de la construction européenne (Traités fondateurs, traités de révision, les grands axes de construction)
2. Le système institutionnel de l'Union européenne (Institutions, organes, mode fonctionnement, modalités de la prise de décision)
3. Les sources de l'ordre juridique de l'Union européenne (Droit primaire et droit dérivé, autres actes)

4. Les rapports entre droit de l'Union européenne et droits nationaux (Principe de primauté, principe d'effet direct)
5. Le système contentieux (Autorités juridictionnelles et différentes voies de recours)

IV. Bibliographie.

Manuels :

Le manuel de référence dont la lecture est recommandé est le suivant :

- Chahira BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuels », 7^e éd., 2022.

Bibliographie indicative complémentaire :

- MASCLET Jean-Claude, *L'union politique de l'Europe*, Collection *Que sais-je?*, Presses Universitaires de France.
- BLUMANN Claude, DUBOIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec.
- GAUTRON Jean-Claude, *Droit européen*, Paris, Dalloz, Collection Mémentos.
- ISAAC Guy, BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey Dalloz.
- JACQUE Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, collection Cours.
- MANIN Philippe, *L'Union européenne, Institutions, ordre juridique, contentieux*, Paris, Pedone.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *Institutions européennes*, Paris, A. Colin, Collection Compact.
- SAURON Jean-Luc, *Cours d'Institutions européennes – Le puzzle européen*, Paris, Gualino.

Revues :

- *Cahiers de droit européen (CDE)*.
- *Europe*.
- *Revue des Affaires européennes (RAE)*.
- *Revue du Marché commun et de l'Union européenne (RMC)*.
- *Revue du Droit de l'Union européenne (RDUE)*.
- *Revue trimestrielle de Droit européen (RTDE)*.
- *Revue trimestrielle des droits de l'homme (RTDH)*.

Documentation officielle de l'Union européenne :

- Journal officiel de l'Union européenne, (JOUE), série L (législation), série C (communications), série annexes Débats du Parlement européen. (*Tables disponibles sur Internet*).
- Recueil des arrêts de la Cour de Justice des Communautés et du Tribunal de Première instance (Rec CJCE ou Rec. TPI, désormais Rec CJUE et Rec Trib UE). (*La jurisprudence est disponible sur Internet*)
- Résumé des activités de la Cour de Justice de l'Union européenne (*Disponible sur Internet*).
- Rapport général sur l'activité de l'Union européenne (*publication annuelle de la Commission couvrant l'ensemble des secteurs du droit de l'Union au cours de l'année écoulée*).
- Bulletins de l'Union européenne (ex-Bull. CE), (*publication mensuelle de la Commission couvrant l'ensemble des secteurs du droit de l'Union du mois. Disponible sur Internet.*)
- Répertoire de la législation de l'Union européenne en vigueur
- Répertoire de la législation consolidée de l'Union européenne

Autres sources informatives :

- Portail d'accès au droit de l'Union européenne : <http://eur-lex.europa.eu>
- Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm
- Conseil de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/homepage.aspx?lang=fr>
- Conseil européen : <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=fr>
- Cour de Justice de l'Union européenne : <http://curia.europa.eu>
- Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/portal/fr>
- Législation et jurisprudence françaises : <http://www.legifrance.gouv.fr>
- Informations sur l'Europe : <http://www.info-europe.fr/home.htm>
- CEDH : <http://www.echr.coe.int/echr>

Ressources complémentaires (disponible sur Internet) :

- Le site internet du CVCE (cvce.eu)
- Dossier « Du plan Schuman au traité de Paris »
- Dossier « La genèse des traités de Rome »
- Dossier « Les traités de l'Union européenne : textes, travaux préparatoires et témoignages » Pour votre culture générale, l'onglet « Histoire orale »

Plan du document

Chapitre 1 : Les grandes étapes de la construction européenne

- traités fondateurs, traités de révision, les grands axes de construction -

Chapitre 2 : Le système institutionnel de l'Union européenne

- Institutions, organes, mode de fonctionnement, modalités de la prise de décision -

Chapitre 3 : Les sources de l'ordre juridique de l'Union européenne

- Droit primaire, droit dérivé, autres sources -

Chapitre 4 : Les rapports entre droit de l'Union européenne et droits nationaux

- Principe de primauté, principe d'effet direct -

Chapitre 5 : Le système contentieux

- Autorités juridictionnelles et différentes voies de recours -

Chapitre 6 : Les apports du traité de Lisbonne

Annexes

Documents de référence

Chapitre I. Les grandes étapes de la construction européenne

Après lecture du cours, vous établirez une chronologie des grandes étapes de la construction européennes, en y plaçant notamment les documents cités dans la présente fiche.

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. partie : « Le processus de formation de l'Union européenne »).

Généralités

Les premières organisations européennes et la création de la CECA

Ce premier thème est consacré à l'étude des premières organisations européennes jusqu'à la création de la première Communauté européenne: la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA).

La solidarité atlantique née du second conflit mondial donne naissance à deux types de réalisations :

- sur le plan économique, c'est la mise en place de l'Organisation européenne de coopération économique, qui donnera naissance, en 1961, à l'actuelle Organisation pour la coopération et le développement économique (O.C.D.E.).
- sur le plan militaire, c'est l'Alliance atlantique et son prolongement l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.).

Après le Congrès de La Haye (mai 1948), la solidarité plus spécifiquement européenne donne naissance au Conseil de l'Europe. C'est la première organisation européenne à vocation politique, mais son avenir sera immédiatement obéré par le caractère intergouvernemental de ses institutions. Cependant, l'œuvre juridique du Conseil de l'Europe est remarquable, avec en particulier la conclusion dès 1950 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il représente aujourd'hui la grande Europe, élargie à 41 États dont la Russie.

Les potentialités du Conseil de l'Europe ayant été très vite réévaluées, une nouvelle initiative s'impose. Ce sera la déclaration "Schuman" du 9 mai 1950 qui donne naissance à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Résolument novatrice, la première Communauté européenne repose sur une démarche originale : la construction par étapes d'une organisation dont la vocation politique est évidente et la mise en place d'institutions qui s'inspirent d'un modèle supranational.

Aussitôt, les six États qui ont décidé de participer à l'entreprise (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) décident d'aller plus loin, avec le traité de Communauté européenne de défense (C.E.D.). Ce sera l'échec, à peine compensé par la solution de remplacement que représentent les accords créant l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) du 23 octobre 1954.

Les traités de Rome : Communauté économique européenne (C.E.E.) et Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.)

Après l'échec de la Communauté européenne de défense (C.E.D.) en 1954, une nouvelle initiative s'imposait. Diverses propositions, dès 1955, émanant notamment des Pays-Bas et de la France invitent à se tourner vers le domaine économique. Deux organisations internationales nouvelles vont être ainsi créées : le Marché Commun et l'Euratom par les traités de Rome du 25 mars 1957.

La démarche est celle de la C.E.C.A.: une approche sectorielle et par étapes. Le modèle institutionnel est également proche de celui de la C.E.C.A., avec cependant quelques inflexions. Il se caractérise par l'existence de quatre organes :

- une Commission (comparable à la Haute Autorité de la CECA) chargée de représenter l'intérêt commun,
- un Conseil formé de ministres nationaux,
- un Parlement ayant pour vocation de représenter les peuples
- une Cour de Justice

Les trois communautés européennes ainsi constituées avec les mêmes six États membres évoluent dans un environnement international qui va être marqué par la création de l'Association européenne de libre échange (A.E.L.E.) à l'initiative de la Grande-Bretagne et du Conseil d'entraide économique mutuelle (COMECON) autour de l'Union soviétique, en attendant, en 1975, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (O.S.C.E.).

Ces trois communautés vont être marquées par deux évolutions :

- des changements institutionnels (traité de fusion des exécutifs des trois communautés, pouvoirs budgétaires du Parlement européen, élection des parlementaires européens au suffrage universel direct)
- les élargissements à la Grande à l'Irlande et au Danemark (1972), à la Grèce (1980), à l'Espagne et au Portugal (1986), à la Suède, à l'Autriche et à la Finlande (1995).

La question de l'Union politique - L'Acte unique européen

1. La question de l'Union politique

Les évolutions qui ont été retracées ne manquaient pas de poser le problème de l'Union politique de l'Europe.

Cette question va donner lieu à une initiative importante de la France, connue sous le nom de plan Fouchet (1961-1963). Deux années de négociation sur un projet qui concernait la

politique étrangère, la défense et la culture vont surtout mettre en évidence les divergences d'appréciation entre les six États membres et conduiront à l'abandon du projet.

Mais, en 1964, après la conférence au sommet de La Haye, sur la base du rapport de Luxembourg, appelé encore rapport « Davignon » les États membres vont s'engager dans un effort de concertation des politiques étrangères. Le mécanisme mis en place, qui repose sur des réunions à tous les niveaux, a certainement pour résultat une meilleure connaissance des positions mutuelles, mais il ne comporte aucune obligation d'aboutir. Cette concertation se développe en dehors des Communautés européennes sur une base purement intergouvernementale. C'est également en dehors des Communautés européennes que va être créé, à la Conférence de Paris (décembre 1974), le Conseil européen qui réunira périodiquement, pour traiter des questions européennes, les chefs d'État et de gouvernement des États membres des Communautés européennes.

2. L'Acte unique européen (février 1986)

L'absence de progrès décisif sur le plan politique et les difficultés économiques des années 1970 et 1980 affectent la construction communautaire. Dans ce contexte l'Acte unique européen manifeste la volonté politique des États membres de poursuivre l'entreprise. L'objectif fixé est la réalisation du marché intérieur à l'échéance du 31 décembre 1992. Cet objectif va en effet mobiliser les énergies et transformer le contexte européen.

L'Acte unique européen doit être apprécié à travers ses dispositions économiques, ses dispositions institutionnelles et ses dispositions sur la politique étrangère.

De l'Acte unique européen au traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht)

La réussite de l'Acte unique européen est sans aucun doute à l'origine du traité de Maastricht. Les États membres des Communautés européennes décident en 1990 de mettre à l'étude deux nouveaux traités :

- le premier instituant une union économique et monétaire pour compléter l'union douanière,
- le second portant sur les questions de politique étrangère et de sécurité, qui doivent être réexaminées, si possible en commun, avec l'effondrement de l'Union Soviétique et le retour à une indépendance réelle des pays d'Europe centrale et orientale et des pays baltes.

Le traité de Maastricht institue une Union européenne. C'est le cadre dans lequel prennent place à la fois les Communautés européennes existantes et les coopérations entre les États membres en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi qu'en matière d'affaires intérieures et de justice.

À l'Union européenne est associée la citoyenneté européenne. Conférée à tous ceux qui ont la nationalité des États membres de l'Union, elle leur garantit des droits dont certains sont nouveaux. Outre le droit de circulation et de séjour sur tout le territoire de l'Union, il s'agit :

- du droit de vote et d'éligibilité dans le pays de résidence pour les élections européennes et municipales (un Français résidant en Allemagne pourra voter en Allemagne et vice versa),
- du droit de pétition, les pétitions étant adressées au Parlement européen,
- du droit de recourir à un médiateur européen, en cas de mauvais fonctionnement de l'administration communautaire,
- du droit de bénéficier en cas de séjour dans un pays tiers, de la protection diplomatique et consulaire de tout État membre de l'Union.

Le traité sur l'Union européenne et la coopération intergouvernementale

Par coopération intergouvernementale, on désigne les procédures qui laissent entière la souveraineté des États membres, toute décision devant être prise à l'unanimité. Cette méthode, opposée à la méthode communautaire, était déjà appliquée à la politique étrangère.

Le traité de Maastricht l'étend à un domaine nouveau : les affaires intérieures et la justice. D'autre part il s'efforce d'en améliorer les mécanismes.

En se proposant de définir une politique étrangère et de sécurité commune (P.E.S.C.), le traité de Maastricht réalise une avancée significative, puisque les questions militaires étaient jusqu'ici exclues de la discussion entre États membres, ceux-ci s'en remettant sur ce point à l'O.T.A.N. Des valeurs sont affirmées. Un objectif est défini : affirmer l'identité de l'Union européenne sur la scène internationale. Mais les méthodes et l'instrumentation juridiques, toujours tributaires de l'unanimité, vont révéler leurs limites à l'occasion de la crise yougoslave. L'Union de l'Europe occidentale, créée en 1954, devient la composante de défense de l'Union européenne et est invitée à se doter de moyens opérationnels.

L'examen en commun des questions relevant des affaires intérieures et de la justice est issu d'une nécessité. La suppression des contrôles sur les personnes aux frontières entre les États membres de l'Union appelle des mesures compensatoires. À défaut, elle pourrait se traduire par un déficit en matière de sécurité (criminalité, trafics de toutes sortes, immigration clandestine). La question, sensible, appelle des réponses en commun. Mais il n'est pas sûr que les méthodes de coopération intergouvernementale soient de nature à engendrer sur ce terrain des solutions efficaces.

Le traité sur l'Union européenne et l'intégration européenne

Le traité de Maastricht renforce la Communauté européenne. Il institue une union économique et monétaire. Il étend les compétences communautaires à de nouveaux domaines. Enfin il renforce les institutions communautaires.

L'Union économique et monétaire constitue une étape nouvelle de l'intégration économique, après celle de l'union douanière. Une étape décisive pour la cohésion de cet ensemble économique. Le plan adopté à Maastricht permettra la mise en place de l'euro entre onze pays au 1^{er} janvier 1999. Il suppose un effort de convergence des politiques économiques.

La monnaie unique est gérée par une banque centrale européenne, en liaison avec les banques centrales nationales. La banque centrale européenne est dirigée par deux organes :

- un conseil, formé par les gouverneurs des banques centrales nationales des États qui participent à l'Euro et les membres du directoire,
- un directoire de 6 membres, nommés pour 8 ans d'un commun accord par les gouvernements des États membres.

Le rôle de la banque centrale est de mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union, de conduire les opérations de change, de gérer les réserves de change des États membres. Elle sera seule autorisée à émettre des billets dans les États membres. Sa mission est de maintenir la stabilité des prix.

Le traité de Maastricht étend les compétences communautaires dans certains domaines où elles existaient déjà et à de nouveaux domaines :

- dans certains domaines tels que la cohésion économique et sociale, la recherche et le développement technologique, l'environnement, la politique sociale ;
- à de nouveaux domaines comme la politique industrielle, le développement de grands réseaux en matière de transports, énergie et télécommunications, la protection des consommateurs la santé, l'éducation, la formation professionnelle et la culture.

Mais l'exercice de ces compétences nouvelles obéit au principe de subsidiarité. L'action de la Communauté ne doit être envisagée que si l'objectif recherché ne peut pas être atteint par les États membres ou si ne peut pas être aussi bien atteint par les États membres agissant isolément.

Sur le plan institutionnel des améliorations sensibles sont apportées : nomination de la Commission, pouvoirs législatifs du Parlement européen, Cour des Comptes, institutions d'un comité des régions et d'un médiateur.

Le traité d'Amsterdam

Le traité de Maastricht a prévu la réunion dès 1996 d'une conférence intergouvernementale de révision des traités, avec, entre autres objectifs, celui d'"assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

Sur le plan institutionnel, le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, ne remplit pas tous les espoirs mis en lui, en ce sens qu'il ne règle pas trois des plus importantes questions posées sur ce terrain dans la perspective de l'élargissement

- le nombre des membres de la Commission,
- la pondération des votes au sein du Conseil de ministres,
- l'extension du vote à la majorité qualifiée.

Une nouvelle conférence a commencé ses travaux au printemps 2000 pour régler ces questions ainsi que le problème posé par d'éventuelles coopérations renforcées.

Mais sur d'autres points, le traité d'Amsterdam revêt une importance indéniable.

En premier lieu, il renforce la dimension démocratique et sociale de l'Union: il introduit dans le traité d'Union une référence explicite aux valeurs qui fondent l'Union (la démocratie, les droits de l'homme, l'État de droit) ; il renforce la politique sociale ; il introduit dans le traité de Communauté européenne un titre nouveau consacré à l'emploi, présenté comme un des objectifs prioritaires de celle-ci.

En deuxième lieu, il procède à un profond remaniement des compétences sur les questions liées à la libre circulation des personnes : une partie importante de ces questions entre dans la compétence communautaire, ce dont on peut attendre plus d'efficacité. Les acquis de la convention de Schengen sont insérés dans les traités d'Union et de Communauté européenne.

En troisième lieu, il s'efforce d'améliorer les mécanismes de la politique étrangère et de sécurité commune, notamment avec la désignation d'un Haut Représentant et la procédure d'abstention constructive.

Le traité de Nice et l'élargissement de l'Union européennes

Il était admis par les États membres de l'Union européenne que l'élargissement impliquait, au préalable, des modifications institutionnelles.

La conférence d'Amsterdam n'avait pu régler tous les problèmes en suspens.

La conférence de Nice, dont c'était l'objet principal, y est parvenue. Elle ouvre ainsi la voie à l'élargissement. C'est son principal mérite.

Certains auraient souhaité des solutions beaucoup plus ambitieuses susceptibles d'insuffler à la construction européenne une dynamique nouvelle.

À l'aune de cette ambition, le traité de Nice apparaîtra timoré.

Mais une déclaration adoptée par la conférence de Nice sur « l'avenir de l'Union » ouvre le débat.

Documents reproduits :

Doc. 1 : Déclaration Schuman du 9 mai 1950

Doc. 2 : Plan Fouchet du 19 octobre 1961

Doc. 3 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC, *Traité de Lisbonne*

Doc. 4 : Constitution française : articles 88-1 à 88-7 - Titre XV – Des Communautés européennes et de l'Union européenne

Doc. 5 : Le traité sur l'Union européenne (extraits)

Doc. 6 : Le traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (extraits).

Les documents

Doc. 1 : Déclaration Schuman du 9 mai 1950

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée. L'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le gouvernement français propose immédiatement l'action sur un point limité mais décisif.

Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape

de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des œuvres de paix. [...]

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique qui introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.

Pour poursuivre la réalisation des objectifs ainsi définis, le gouvernement français est prêt à ouvrir des négociations sur les bases suivantes.

La mission impartie à la Haute Autorité commune sera d'assurer dans les délais les plus rapides : la modernisation de la production et l'amélioration de sa qualité, la fourniture à des conditions identiques du charbon et de l'acier sur le marché français et sur le marché allemand, ainsi que sur ceux des pays adhérents, le développement de l'exportation commune vers les autres pays, l'égalisation dans le progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries.

Pour atteindre ces objectifs à partir des conditions très disparates dans lesquelles sont placées actuellement les productions des pays adhérents, à titre transitoire, certaines dispositions devront être mises en œuvre, comportant l'application d'un plan de production et d'investissements, l'institution de mécanismes de péréquation des prix, la création d'un fonds de reconversion facilitant la rationalisation de la production. La circulation du charbon et de l'acier entre les pays adhérents sera immédiatement affranchie de tout droit de douane et ne pourra être affectée par des tarifs de transport différentiels. Progressivement se dégageront les conditions assurant spontanément la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé.

A l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'expansion de la production.

Les principes et les engagements essentiels ci-dessus définis feront l'objet d'un traité signé entre les États et soumis à la ratification des parlements. Les négociations indispensables pour préciser les mesures d'application seront poursuivies avec l'assistance d'un arbitre désigné d'un commun accord ; celui-ci aura charge de veiller à ce que les accords soient conformes aux principes et, en cas d'opposition irréductible, fixera la solution qui sera adoptée.

La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les gouvernements ; un président sera choisi d'un commun accord par les gouvernements ; ses décisions seront exécutoires en France, en Allemagne et dans les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité.

Un représentant des Nations Unies auprès de cette autorité sera chargé de faire deux fois par an un rapport public à l'ONU, rendant compte du fonctionnement de l'organisme nouveau, notamment en ce qui concerne la sauvegarde de ses fins pacifiques.

L'institution de la Haute Autorité ne préjuge en rien du régime de propriété des entreprises. Dans l'exercice de sa mission, la Haute Autorité commune tiendra compte des pouvoirs conférés à l'Autorité internationale de la Ruhr et des obligations de toute nature imposées à l'Allemagne, tant que celles-ci subsisteront.

Doc. 2 : Plan Fouchet du 19 octobre 1961

« Les Hautes Parties contractantes,

Convaincues que l'organisation de l'Europe dans une liberté respectant sa diversité permettra à leur civilisation de s'épanouir davantage encore, protégera leur patrimoine spirituel commun contre les menaces dont il peut être l'objet et contribuera ainsi au maintien de relations pacifiques dans le monde ;

Décidées à sauvegarder ensemble la dignité, la liberté et l'égalité fondamentales des hommes, quelles que soient leur condition, leur race ou leur religion, et à concourir à l'avènement d'un monde meilleur où le règne de ces valeurs soit définitivement assuré ;

Affirmant leur attachement aux principes de la démocratie, aux droits de l'homme et à la justice dans tous les domaines de la vie sociale ;

Désireuses d'accueillir parmi elles les autres pays d'Europe prêts à accepter les mêmes responsabilités et les mêmes obligations ;

Résolues à poursuivre le rapprochement de leurs intérêts essentiels, qui constitue déjà l'objectif, dans les domaines qui leur sont propres, de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de manière à préparer un destin désormais irrévocablement partagé ;

Décidées, à cette fin, à donner, conformément à la déclaration adoptée par les chefs d'État ou de gouvernement à Bonn le 18 juillet 1961, un caractère statutaire à l'union de leurs peuples ;

Ont désigné pour leurs plénipotentiaires :

lesquels, après avoir échangé leurs pouvoirs en bonne et due forme, sont convenus de ce qui suit :

Titre Premier – DE L'UNION DES PEUPLES EUROPÉENS

Article premier

Il est institué par le présent traité une union d'États, ci-après désignée par le terme : l'Union.

L'Union est fondée sur le respect de la personnalité des peuples et des États membres, l'égalité des droits et des obligations. Elle est indissoluble.

Article 2

L'Union a pour but :

- de parvenir, dans les questions qui présentent un intérêt commun pour les États membres, à l'adoption d'une politique étrangère commune ;
- d'assurer par une étroite coopération entre les États membres dans le domaine de la science et de la culture, l'épanouissement de leur patrimoine commun et la sauvegarde des valeurs qui donnent son prix à leur civilisation ;
- de contribuer ainsi dans les États membres à la défense des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la démocratie ;
- de renforcer, en coopération avec les autres nations libres, la sécurité des États membres contre toute agression grâce à l'adoption d'une politique commune de défense.

Article 3

L'Union a la personnalité juridique.

Dans chacun des États membres, l'Union jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales. Elle peut notamment acquérir et aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice.

Titre II – DES INSTITUTIONS DE L'UNION

Article 4

Les institutions de l'Union sont :

- le Conseil ;
- l'Assemblée parlementaire européenne ;
- la Commission politique européenne.

Article 5

Le Conseil se réunit tous les quatre mois, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et, dans la période intermédiaire, au moins une fois au niveau des ministres des affaires étrangères. Il peut, en outre, se réunir à l'un ou l'autre niveau, en session extraordinaire à tout moment à la demande d'un ou de plusieurs États membres.

À chacune de ses réunions, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, le Conseil désigne un président qui prend ses fonctions deux mois avant la réunion suivante et les conserve deux mois après celle-ci.

Les réunions du Conseil au niveau des ministres des affaires étrangères sont présidées par le ministre des affaires étrangères de l'État dont le représentant préside les réunions au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.

Le président en exercice préside les réunions extraordinaires qui peuvent avoir lieu pendant la durée de son mandat.

Le Conseil choisit le lieu de ses réunions.

Article 6

Le Conseil délibère sur toutes les questions dont l'inscription à son ordre du jour est demandée par un ou plusieurs États membres. Il adopte, à l'unanimité, les décisions nécessaires à la réalisation des buts de l'Union. L'absence ou l'abstention d'un ou de deux membres ne fait pas obstacle à la formation de la décision.

Les décisions du Conseil sont obligatoires pour les États membres qui ont participé à leur adoption. Les États membres pour lesquels une décision n'est pas obligatoire en raison de leur absence ou de leur abstention peuvent y adhérer à tout moment. La décision devient obligatoire pour eux à partir de leur adhésion.

Article 7

L'Assemblée parlementaire européenne prévue par l'article premier de la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, signée à Rome le 25 mars 1957, délibère sur les matières qui se rapportent aux buts de l'Union.

Elle peut adresser au Conseil des questions orales ou écrites.

Elle peut présenter des recommandations au Conseil.

Article 8

Le Conseil, saisi d'une question par l'Assemblée parlementaire européenne, lui donne réponse dans un délai de quatre mois.

Le Conseil, saisi d'une recommandation par l'Assemblée parlementaire européenne, fait savoir à celle-ci dans un délai de six mois la suite qu'il lui a donnée.

Le Conseil présente chaque année à l'Assemblée parlementaire européenne un rapport sur son activité.

Article 9

La Commission politique européenne se compose de hauts fonctionnaires appartenant à l'administration des affaires étrangères de chaque État membre. Son siège est à Paris. Sa présidence est exercée par le représentant de l'État membre qui détient la présidence du Conseil et pendant la même durée.

La Commission politique européenne établit les organes de travail qu'elle estime nécessaires.

La Commission politique européenne dispose du personnel et des services nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Article 10

La Commission politique européenne assiste le Conseil. Elle prépare et exécute ses délibérations. Elle s'acquitte des missions que le Conseil peut lui confier.

Titre III – DES OBLIGATIONS DES ÉTATS MEMBRES

Article 11

Les États membres se doivent solidarité, confiance réciproque et concours mutuel. Ils s'engagent à ne pas prendre d'initiative ou de décision qui seraient de nature à entraver ou retarder la réalisation des buts de l'Union. Ils se prêtent loyalement aux consultations qui leur sont proposées et répondent aux demandes d'information qui

leur sont adressées par le Conseil ou, en exécution d'instruction du Conseil, par la Commission politique européenne.

Titre IV – DES FINANCES DE L'UNION

Article 12

Le Conseil arrête chaque année le budget de l'Union qui comprend toutes les recettes et toutes les dépenses.

Article 13

Les revenus de l'Union proviennent des contributions versées par les États membres selon la clé de répartition suivante :

Belgique	7,9
France	28
Allemagne (R.F.)	28
Italie	28
Luxembourg	0,2
Pays-Bas	7,9
	—
	100,0

Article 14

L'exécution du budget est assurée par la Commission politique européenne, qui peut déléguer à son président tout ou partie des pouvoirs nécessaires à cette fin.

Titre V – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 15

Le présent traité pourra être révisé. Les projets d'amendement sont soumis au Conseil par les États membres. Le Conseil se prononce sur les projets et décide s'il convient de les soumettre, pour avis, à l'Assemblée parlementaire européenne.

Les projets d'amendement adoptés par le Conseil à l'unanimité sont soumis, lorsque l'Assemblée parlementaire européenne, s'il y a lieu, a donné son avis, à la ratification des États membres. Ils entrent en vigueur lorsque tous les États membres les ont ratifiés.

Article 16

Trois ans après l'entrée en vigueur du présent traité, celui-ci sera soumis à une révision générale, qui aura pour objet l'examen des mesures propres à renforcer l'Union, compte tenu des progrès accomplis.

Cette révision devrait avoir pour objectifs principaux l'établissement d'une politique étrangère unifiée et la constitution progressive d'une organisation centralisant, au sein de l'Union, les Communautés européennes mentionnées dans le préambule du présent traité.

Les amendements qui résulteront de cette révision seront adoptés conformément à la procédure fixée à l'article 15 ci-dessus.

Article 17

L'Union est ouverte à l'adhésion des États membres du Conseil de l'Europe qui acceptent les buts fixés à l'article 2 ci-dessus et qui ont préalablement adhéré aux Communautés européennes mentionnées dans le préambule du présent traité.

L'admission d'un nouvel État membre est décidée par le Conseil à l'unanimité, après l'établissement d'un acte additionnel au présent traité. Cet acte contient les adaptations nécessaires au présent traité. L'acte d'adhésion entre en vigueur lorsque l'État intéressé a déposé son instrument de ratification.

Article 18

Le présent traité, rédigé en un exemplaire unique, en langue allemande, en langue française, en langue italienne et en langue néerlandaise, les quatre exemplaires faisant également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement de... qui en remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

Le présent traité sera ratifié. Les instruments de ratification seront déposés auprès de... qui notifiera leur dépôt aux gouvernements des autres États membres.

Le présent traité entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés ont apposé leur signature au bas du présent traité et l'ont revêtu de leur sceau. »

Doc. 3 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC, *Traité de Lisbonne*

(...)

1. Considérant que le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne par les plénipotentiaires des vingt-sept États membres de l'Union européenne ; qu'il est demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier si ce traité comporte une clause contraire à la Constitution ;

2. Considérant que l'article 1er de cet engagement international modifie le traité sur l'Union européenne; qu'en vertu du 2) de cet article 1er, l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne; que le 8) de l'article 1er confère à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007, la même valeur juridique que les traités ; que son article 2 modifie le traité instituant la Communauté européenne; qu'en application du 1) de cet article 2, l'intitulé de ce traité devient : « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ; que son article 3 prévoit que cet engagement est conclu pour une durée illimitée ; que son article 4 est relatif aux deux protocoles qui lui sont annexés ; que son article 5 a trait à la renumérotation des articles, sections, chapitres, titres et parties du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne ; que son article 6 prévoit qu'il est ratifié par les États conformément à leurs règles constitutionnelles respectives et entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité ; que son article 7, qui dénomme le nouveau traité « traité de Lisbonne », énumère les langues dans lesquelles il fait foi ;

qu'enfin, ce traité annexe onze protocoles au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

(...)

– SUR LES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION :

11. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du 1 de l'article 6 du traité sur l'Union européenne résultant du 8) de l'article 1er du traité de Lisbonne : « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

– Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. – Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions » ;

12. Considérant que, hormis les changements de numérotation, les stipulations de la Charte, à laquelle est reconnue la même valeur juridique que celle des traités, sont identiques à celles qui ont été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 19 novembre 2004 susvisée ; que, pour les mêmes motifs que ceux énoncés par cette décision, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

13. Considérant, en second lieu, qu'aux termes du 2 du même article 6 du traité sur l'Union européenne : « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales... » ; que, toutefois, le 8 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 173) de l'article 2 du traité de Lisbonne, prévoit que la décision portant conclusion de l'accord portant adhésion de l'Union à ladite convention entrera en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ; que cette dernière référence renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

– SUR LES COMPÉTENCES ET LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION :

14. Considérant qu'en vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne. – Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. – La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne » ;

15. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;

16. Considérant que le « principe de subsidiarité », énoncé par le paragraphe 3 de l'article 5 du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction issue du 6) de l'article 1er du traité de Lisbonne, implique que, dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci n'intervienne que « si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; que, toutefois, la mise en œuvre de ce principe pourrait ne pas suffire à empêcher que les transferts de compétence autorisés par le traité revêtent une ampleur ou interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

17. Considérant que, conformément à l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, résultant du 236) de l'article 2 du traité de Lisbonne, sauf dispositions contraires, les actes législatifs seront adoptés, sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée prévue aux articles 16 du traité sur l'Union européenne et 238 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'issus du traité de Lisbonne, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne ; que, sauf exception, relèveront désormais de cette procédure toutes les matières de la compétence de l'Union, notamment celles qui intéressent l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » faisant l'objet du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

. EN CE QUI CONCERNE LES TRANSFERTS DE COMPETENCE INTERVENANT DANS DES MATIERES NOUVELLES :

18. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité de Lisbonne qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il en est ainsi de l'article 75 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et les activités connexes, de son article 77, dans le domaine du contrôle aux frontières, du d) du paragraphe 2 de son article 79, dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, de son article 81, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et de ses articles 82 et 83, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

19. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui, d'une part, prévoit que le Conseil peut, à l'unanimité, instituer un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions et, d'autre part, organise les modalités selon lesquelles, à défaut d'unanimité, une telle création peut néanmoins avoir lieu ;

.EN CE QUI CONCERNE LES MODALITÉS NOUVELLES D'EXERCICE DE COMPÉTENCES DÉJÀ TRANSFÉRÉES, APPLICABLES DES L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITE :

20. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables, soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant un pouvoir de décision au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative ;

21. Considérant que le 2 de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui reprend l'article III-300 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, et les articles 76, 82, 83, 85, 87 à 89, 133 et 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprennent respectivement les articles III-264, III-270, III-271, III-273, III-275 à III-277, III-191 et III-419 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, appellent une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

22. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, en tant qu'il confère un pouvoir de décision au Parlement européen, le v) du a) du 6 de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui étend le domaine des accords dont le Conseil ne peut approuver la conclusion qu'après l'approbation du Parlement européen ;

. EN CE QUI CONCERNE LE PASSAGE À LA MAJORITÉ QUALIFIÉE EN VERTU D'UNE DÉCISION EUROPÉENNE ULTÉRIEURE :

23. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres ; qu'en effet, de telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

24. Considérant que le 3 de l'article 31 du traité sur l'Union européenne, tel que résultant du traité de Lisbonne, qui reprend le 3 de l'article III-300 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, ainsi que le d) du 2 de l'article 82 et le 3^e alinéa du 1 de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui reprennent respectivement le d) du 2 de l'article III-270 et le 3^e alinéa du 1 de l'article III-271 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, appellent une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

25. Considérant qu'appellent également une révision de la Constitution les dispositions du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issues du traité de Lisbonne, qui permettent au Conseil, par une décision prise à l'unanimité et sauf opposition d'un parlement national, de soumettre certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière à la procédure législative ordinaire ;

. EN CE QUI CONCERNE LES PROCÉDURES DE RÉVISION SIMPLIFIÉE PRÉVUES PAR LES 6 ET 7 DE L'ARTICLE 48 DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE, TELS QUE RÉSULTANT DU 56) DE L'ARTICLE PREMIER DU TRAITÉ DE LISBONNE :

26. Considérant, d'une part, que le 6 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui institue une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union, reprend les dispositions de l'article IV-445 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; que, comme l'énonce la décision du 19 novembre 2004 susvisée, la référence aux règles constitutionnelles des États membres renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;

27. Considérant, d'autre part, que le 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, qui institue une procédure de révision simplifiée des traités, reprend les dispositions de l'article IV-444 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; que cette disposition appelle une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ;

– SUR LES NOUVELLES PRÉROGATIVES RECONNUES AUX PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE CADRE DE L'UNION :

28. Considérant que le traité soumis au Conseil constitutionnel accroît la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne ; que le 12) de son article 1er fait figurer à l'article 12 du traité sur l'Union européenne la liste des prérogatives qui leur sont reconnues à cet effet ; qu'il y a lieu d'apprécier si ces prérogatives peuvent être exercées dans le cadre des dispositions actuelles de la Constitution ;

29. Considérant que le 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction résultant du 56) de l'article 1er du traité de Lisbonne, qui reconnaît au Parlement français le droit de s'opposer à la mise en œuvre d'une procédure de révision simplifiée des traités, reprend les dispositions de l'article IV-444 du traité établissant une Constitution pour l'Europe ; qu'il appelle une révision de la Constitution pour les mêmes motifs que ceux énoncés par la décision du 19 novembre 2004 susvisée ; qu'il en va de même des articles 6, 7 paragraphes 1 et 2, et 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, auquel renvoie le traité de Lisbonne, qui reprennent les dispositions figurant aux articles 6 à 8 du protocole n° 2 annexé au traité établissant une Constitution pour l'Europe, tout en allongeant le délai dans lequel le Parlement français pourra, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, formuler un avis motivé ;

30. Considérant, en outre, que le 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans sa rédaction résultant du 66) de l'article 2 du traité de Lisbonne, reconnaît à un parlement national le droit de s'opposer, dans un délai de six mois, à une décision du Conseil tendant à soumettre certains aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière non plus à une procédure législative spéciale prévoyant l'unanimité au sein du Conseil après consultation du Parlement européen mais à la procédure législative ordinaire ;

31. Considérant que le 3 de l'article 7 du protocole précité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité confère aux parlements nationaux, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, des moyens nouveaux, par rapport au traité établissant une Constitution pour l'Europe, pour veiller au

respect du principe de subsidiarité ; qu'il résulte de cette disposition que, lorsque la Commission décide de maintenir une proposition à propos de laquelle une méconnaissance du principe de subsidiarité a été dénoncée par une majorité des voix dont disposent les parlements nationaux ou, le cas échéant, chacune de leurs chambres, tout parlement national détenant deux voix et chacune des chambres d'un parlement bicaméral une seule, l'avis motivé de la Commission et ceux des parlements nationaux sont soumis au Conseil et au Parlement européen ; que 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'Union est d'avis que la proposition de la Commission n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, son examen n'est pas poursuivi ;

32. Considérant que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à la soumission à la procédure législative ordinaire de certains aspects du droit de la famille rend nécessaire une révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative ; qu'il en va de même des moyens nouveaux qui lui sont conférés, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, pour contrôler le respect du principe de subsidiarité dans le cadre de la procédure législative ordinaire ;

– SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ :

33. Considérant qu'aucune des autres dispositions du traité soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'implique de révision de celle-ci ;

– SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

34. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier le traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne exige une révision de la Constitution.

Doc. 4 : Constitution française : articles 88-1 à 88-7 - Titre XV – Des Communautés européennes et de l'Union européenne

ARTICLE 88-1.

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

ARTICLE 88-2.

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

ARTICLE 88-3.

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

ARTICLE 88-4.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

ARTICLE 88-5.

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

[cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004]

ARTICLE 88-6.

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé. Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de Justice de l'Union européenne par le Gouvernement. À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

ARTICLE 88-7.

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Doc. 5 : Le traité sur l'Union européenne (extraits)

TITRE I - DISPOSITIONS COMMUNES

Article premier (ex-article 1^{er} TUE)

Par le présent traité, les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES instituent entre elles une UNION EUROPÉENNE, ci-après dénommée « Union », à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs.

Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.

L'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne.

Article 2

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 (ex-article 2 TUE)

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être des 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 l'unité 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.

6. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.

Article 4

1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3. 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.

Article 5 (ex-article 5 TCE)

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

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

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

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

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

Article 6 (ex-article 6 TUE)

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle

qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

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

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

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

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

Article 7 (ex-article 7 TUE)

1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure.

Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.

2. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière.

3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.

4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises au titre du paragraphe 3 ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.

5. Les modalités de vote qui, aux fins du présent article, s'appliquent au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sont fixées à l'article 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 8

1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. (...)

Doc. 6 : Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (extraits)

PREMIÈRE PARTIE - LES PRINCIPES

Article premier

1. Le présent traité organise le fonctionnement de l'Union et détermine les domaines, la délimitation et les modalités d'exercice de ses compétences.

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

TITRE I - CATÉGORIES ET DOMAINES DE COMPÉTENCES DE L'UNION

Article 2

1. Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union.

2. Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne.

3. Les États membres coordonnent leurs politiques économiques et de l'emploi selon les modalités prévues par le présent traité, pour la définition desquelles l'Union dispose d'une compétence.

4. L'Union dispose d'une compétence, conformément aux dispositions du traité sur l'Union européenne, pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

5. Dans certains domaines et dans les conditions prévues par les traités, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines.

Les actes juridiquement contraignants de l'Union adoptés sur la base des dispositions des traités relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

6. L'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les dispositions des traités relatives à chaque domaine.

Article 3

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

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

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

Article 4

1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6.

2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants :

- a) le marché intérieur ;
- b) la politique sociale, pour les aspects définis dans le présent traité ;
- c) la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- d) l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
- e) l'environnement ;
- f) la protection des consommateurs ;
- g) les transports ;
- h) les réseaux transeuropéens ;
- i) l'énergie ;
- j) l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité.

3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

4. Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.

Article 5

1. Les États membres coordonnent leurs politiques économiques au sein de l'Union. À cette fin, le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations de ces politiques.

Des dispositions particulières s'appliquent aux États membres dont la monnaie est l'euro.

2. L'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques.

3. L'Union peut prendre des initiatives pour assurer la coordination des politiques sociales des États membres.

Article 6

L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :

- a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
 - b) l'industrie ;
 - c) la culture ;
 - d) le tourisme ;
 - e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ;
 - f) la protection civile ;
 - g) la coopération administrative.
- (...)

Chapitre II. Les institutions de l'Union européenne

Généralités

L'étude du droit institutionnel de l'Union européenne et de ses mécanismes implique une connaissance fine des institutions de l'Union, de leur composition à leurs compétences. Il n'y a pas de place à l'improvisation en droit institutionnel. L'étudiant doit se prémunir des connaissances approximatives.

Seront successivement abordés, tant au regard de leur composition, mode de fonctionnement et leurs interactions : le Conseil de l'Union européenne, le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen et les juridictions de l'Union européenne.

Doc. 1 : Traité sur l'Union européenne (extraits)

TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTITUTIONS

Article 13

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

Les institutions de l'Union sont :

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

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

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

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

Le Conseil de l'Union européenne

a) Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre: « Le Conseil de l'Union européenne » au sein de la partie sur le système institutionnel).

Le Conseil de l'Union européenne est formé par des ministres nationaux, chaque gouvernement y étant représenté par un de ses membres. Les considérations de compétence technique l'ont emporté. Aussi le Conseil comporte-t-il plusieurs formations : ministres de l'agriculture, ministres de l'économie et des finances, ministres de l'environnement, ministres de l'éducation... Le Conseil formé par les ministres des affaires étrangères, appelé Conseil "affaires générales" a un rôle de coordination entre les diverses formations du Conseil. Le Conseil formé par les ministres de l'économie et des finances s'est vu doter de compétences particulières en relation avec l'union économique et monétaire. Il constitue peut-être l'ébauche de ce gouvernement économique que certains appellent de leurs vœux. Le Conseil de l'euro réunit, de façon informelle, les ministres de l'économie et des finances des onze pays qui sont entrés dans l'Union économique et monétaire.

Le rôle du Conseil est complexe : il est la principale autorité législative dans les Communautés européennes. Il est la principale autorité budgétaire. Il conduit les relations extérieures. D'une manière générale, il coordonne l'action des États membres et celle des Communautés européennes.

La question la plus importante est celle du mode de délibération.

Le Conseil statue dans certains cas à la majorité simple (majorité des États membres), notamment pour des votes de procédure. Ces hypothèses sont marginales.

Dans des cas encore très nombreux, le Conseil statue à l'unanimité. Il s'agit soit de questions de caractère institutionnel ou liées aux relations extérieures soit de questions que les États membres tiennent pour particulièrement sensibles (fiscalité, droits et intérêts des travailleurs salariés par exemple).

Dans les autres cas, le Conseil statue à la majorité qualifiée. Les règles du traité pour le calcul de la majorité qualifiée tendent à réaliser un double équilibre :

- équilibre entre l'intérêt communautaire et les intérêts nationaux,
- équilibre entre les grands États et les États petits et moyens.

Ces règles ont été adaptées dans le cadre de l'élargissement. Le domaine des décisions à la majorité qualifiée a été appelé à s'étendre, à défaut de quoi une Union à 28 États membres serait menacée de paralysie.

C'est de la collaboration entre la Commission et le Conseil que dépend pour l'essentiel l'efficacité du mécanisme décisionnel

b) Documents de référence

Doc. 2 : Traité sur l'Union européenne : Article 16

1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités.

2. Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote.

3. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

4. À partir du 1^{er} novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Les autres modalités régissant le vote à la majorité qualifiée sont fixées à l'article 238, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Les dispositions transitoires relatives à la définition de la majorité qualifiée qui sont applicables jusqu'au 31 octobre 2014, ainsi que celles qui seront applicables entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017, sont fixées par le protocole sur les dispositions transitoires.

6. Le Conseil siège en différentes formations, dont la liste est adoptée conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Conseil des affaires générales assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil. Il prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission.

Le Conseil des affaires étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union.

7. Un comité des représentants permanents des gouvernements des États membres est responsable de la préparation des travaux du Conseil.

8. Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. À cet effet, chaque session du Conseil est divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives.

9. La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Doc. 3 : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (6^e partie ; titre I ; Chap. 1 ; Section 3).

SECTION 3 - LE CONSEIL

Article 237 (ex-article 204 TCE)

Le Conseil se réunit sur convocation de son président à l'initiative de celui-ci, d'un de ses membres ou de la Commission.

Article 238 (ex-article 205, paragraphes 1 et 2, TCE)

1. Pour les délibérations qui requièrent la majorité simple, le Conseil statue à la majorité des membres qui le composent.

2. Par dérogation à l'article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, à partir du 1^{er} novembre 2014 et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions

transitoires, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

3. À partir du 1^{er} novembre 2014, et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, dans les cas où, en application des traités, tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, la majorité qualifiée se définit comme suit :

a) La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

b) Par dérogation au point a), lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

4. Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité.

Article 239 (ex-article 206 TCE)

En cas de vote, chaque membre du Conseil peut recevoir délégation d'un seul des autres membres.

Article 240 (ex-article 207 TCE)

1. Un comité composé des représentants permanents des gouvernements des États membres est responsable de la préparation des travaux du Conseil et de l'exécution des mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Le comité peut adopter des décisions de procédure dans les cas prévus par le règlement intérieur du Conseil.

2. Le Conseil est assisté d'un secrétariat général, placé sous la responsabilité d'un secrétaire général nommé par le Conseil.

Le Conseil décide à la majorité simple de l'organisation du secrétariat général.

3. Le Conseil statue à la majorité simple pour les questions de procédure ainsi que pour l'adoption de son règlement intérieur.

Article 241 (ex-article 208 TCE)

Le Conseil, statuant à la majorité simple, peut demander à la Commission de procéder à toutes études qu'il juge opportunes pour la réalisation des objectifs communs et de lui soumettre toutes propositions appropriées. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Conseil.

Article 242 (ex-article 209 TCE)

Le Conseil, statuant à la majorité simple, arrête, après consultation de la Commission, le statut des comités prévus par les traités.

Article 243 (ex-article 210 TCE)

Le Conseil fixe les traitements, indemnités et pensions du président du Conseil européen, du président de la Commission, du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, des membres de la Commission, des présidents, des membres et des greffiers de la Cour de Justice de l'Union européenne ainsi que du secrétaire général du Conseil. Il fixe également toutes indemnités tenant lieu de rémunération.

Le Conseil européen

a) Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre: « Le Conseil européen »).

Créé en 1974 à la suite du Sommet de Paris, le Conseil européen réunit les chefs d'État et de gouvernement des États membres et le Président de la Commission européenne, les premiers étant accompagnés des ministres des affaires étrangères, le dernier d'un membre de la Commission. Le traité de Lisbonne y a ajouté le Haut Représentant pour la PESC.

Il agit tant dans le domaine du droit de l'Union ou intégré que dans le domaine de la coopération intergouvernementale.

Au terme du traité de Maastricht, il définit les orientations politiques générales et donne à l'Union les impulsions nécessaires. Il constitue aussi l'ultime instance d'arbitrage sur les dossiers difficiles. Il est une sorte de chef d'État collégial et s'érige aujourd'hui comme une autorité suprême.

b) Documents de référence

Doc. 4 : Traité sur l'Union européenne (article 15)

Article 15

1. Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.

2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président. Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.

4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

5. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

6. Le président du Conseil européen :

a) préside et anime les travaux du Conseil européen ;

b) assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales ;

c) œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen ;

d) présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.

Doc. 5 : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (6^e partie, titre I ; chap. 1 ; section 2)

SECTION 2 - LE CONSEIL EUROPÉEN

Article 235

1. En cas de vote, chaque membre du Conseil européen peut recevoir délégation d'un seul des autres membres.

L'article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne et l'article 238, paragraphe 2, du présent traité s'appliquent au Conseil européen lorsqu'il statue à la majorité qualifiée. Lorsque le Conseil européen se prononce par un vote, son président et le président de la Commission n'y prennent pas part.

L'abstention de membres présents ou représentés ne fait pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil européen qui requièrent l'unanimité.

Le président du Parlement européen peut être invité à être entendu par le Conseil européen.

Le Conseil européen statue à la majorité simple pour les questions de procédure ainsi que pour l'adoption de son règlement intérieur.

4. Le Conseil européen est assisté par le secrétariat général du Conseil.

Article 236

Le Conseil européen adopte à la majorité qualifiée :

a) une décision établissant la liste des formations du Conseil autres que celle des affaires générales et celle des affaires étrangères, conformément à l'article 16, paragraphe 6, du traité sur l'Union européenne ;

b) une décision relative à la présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, conformément à l'article 16, paragraphe 9, du traité sur l'Union européenne.

La Commission européenne

a) Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Commission européenne »).

L'existence d'une institution indépendante des gouvernements des États membres constitue une des originalités du système institutionnel de l'Union.

La Commission, institution unique pour les trois Communautés européennes depuis le traité de fusion des exécutifs entré en vigueur le 1^{er} juillet 1967, a pour mission de dégager et défendre l'intérêt communautaire. Ses membres sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres. Aujourd'hui cette nomination intervient à l'issue d'une procédure qui fait intervenir le Parlement européen à deux reprises : pour le choix du Président de la Commission, puis pour l'investiture de la Commission dans son ensemble.

Cette institution est indépendante tant des États membres — qui se sont engagés à respecter cette indépendance — que du Conseil de ministres : la Commission n'est pas un secrétariat du Conseil de ministres. Elle a sa responsabilité propre. Institution collégiale, la Commission peut être renversée par le Parlement européen à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés, représentant la moitié au moins des membres composant le Parlement. La crise de 1999 a mis en évidence à la fois la difficulté d'user de cette procédure et la réalité du contrôle parlementaire.

La Commission remplit trois fonctions essentielles :

- Elle surveille l'application des traités. On dit souvent qu'elle est la gardienne des "traités". A ce titre, elle dispose de l'action en manquement qui peut être diligentée contre les États membres en infraction : ceux-ci peuvent être cités par la Cour de Justice.
- Elle exerce le pouvoir de proposition : la Commission a le monopole de l'initiative. Sans proposition de la Commission, il n'y a pas d'acte de l'Union (règlement, directive ou décision).
- Elle exerce une compétence d'exécution.

En outre, elle agit comme autorité de la concurrence ; elle négocie sur mandat du Conseil les accords internationaux de l'Union européenne avec des États tiers et exécute le budget de l'Union.

b) Documents de référence

Doc. 6 : Traité sur l'Union européenne (Article 17)

Article 17

1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.

Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.

La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.

4. La Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents.

5. À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du

nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

Les membres de la Commission sont choisis parmi les ressortissants des États membres selon un système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres. Ce système est établi à l'unanimité par le Conseil européen conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Le président de la Commission :

a) définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission ;

b) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action ;

c) nomme des vice-présidents, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission.

Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande.

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

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

8. La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

Doc. 7: Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (6^e partie ; titre I ; Chap. 1 ; Section 4)

SECTION 4 - LA COMMISSION

Article 244

Conformément à l'article 17, paragraphe 5, du traité sur l'Union européenne les membres de la Commission sont choisis selon un système de rotation établi à l'unanimité par le Conseil européen qui se fonde sur les principes suivants :

a) les États membres sont traités sur un strict pied d'égalité pour la détermination de l'ordre de passage et du temps de présence de leurs ressortissants au sein de la Commission ; en conséquence, l'écart entre le nombre total des mandats détenus par les ressortissants de deux États membres donnés ne peut jamais être supérieur à un ;

b) sous réserve du point a), chacune des Commissions successives est constituée de manière à refléter d'une manière satisfaisante l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres.

Article 245 (ex-article 213 TCE)

Les membres de la Commission s'abstiennent de tout acte incompatible avec le caractère de leurs fonctions. Les États membres respectent leur indépendance et ne cherchent pas à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Les membres de la Commission ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de leur charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages. En cas de violation de ces obligations, la Cour de Justice, saisie par le Conseil, statuant à la majorité simple, ou par la Commission, peut, selon le cas, prononcer la démission d'office dans les conditions de l'article 247 ou la déchéance du droit à pension de l'intéressé ou d'autres avantages en tenant lieu.

Article 246 (ex-article 215 TCE)

En dehors des renouvellements réguliers et des décès, les fonctions de membre de la Commission prennent fin individuellement par démission volontaire ou d'office.

Le membre démissionnaire ou décédé est remplacé pour la durée du mandat restant à courir par un nouveau membre de la même nationalité nommé par le Conseil d'un commun accord avec le président de la Commission, après consultation du Parlement européen et conformément aux critères visés à l'article 17, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition du président de la Commission, peut décider qu'il n'y a pas lieu à remplacement, notamment lorsque la durée du mandat du membre de la Commission restant à courir est courte.

En cas de démission volontaire, de démission d'office ou de décès, le président est remplacé pour la durée du mandat restant à courir. La procédure prévue à l'article 17, paragraphe 7, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne est applicable pour son remplacement.

En cas de démission volontaire, de démission d'office ou de décès, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est

remplacé, pour la durée du mandat restant à courir, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.

En cas de démission volontaire de l'ensemble des membres de la Commission, ceux-ci restent en fonction et continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à ce qu'il soit pourvu à leur remplacement, pour la durée du mandat restant à courir, conformément à l'article 17 du traité sur l'Union européenne.

Article 247 (ex-article 216 TCE)

Tout membre de la Commission, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, peut être déclaré démissionnaire par la Cour de Justice, à la requête du Conseil, statuant à la majorité simple, ou de la Commission.

Article 248 (ex-article 217, paragraphe 2, TCE)

Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, les responsabilités incombant à la Commission sont structurées et réparties entre ses membres par le président, conformément à l'article 17, paragraphe 6, dudit traité. Le président peut remanier la répartition de ces responsabilités en cours de mandat. Les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci.

Article 249 (ex-articles 218, paragraphe 2, et 212 TCE)

1. La Commission fixe son règlement intérieur en vue d'assurer son fonctionnement et celui de ses services. Elle assure la publication de ce règlement.

2. La Commission publie tous les ans, un mois au moins avant l'ouverture de la session du Parlement européen, un rapport général sur l'activité de l'Union.

Article 250 (ex-article 219 TCE)

Les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité de ses membres.

Son règlement intérieur fixe le quorum.

Le Parlement européen

a) Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Parlement européen »).

Le Parlement européen a connu une profonde évolution. Ses pouvoirs budgétaires puis législatifs ont été notablement accrus. Depuis 1979, il est élu au suffrage universel direct. La légitimité accrue qui en résulte l'encourage à demander un nouvel accroissement de ses pouvoirs. Cette revendication est aujourd'hui soutenue par la volonté largement partagée de démocratiser les institutions de l'Union. L'institution ainsi élue au suffrage universel ne peut qu'en tirer bénéfice.

La composition du Parlement européen repose sur une répartition nationale des sièges. Si l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection du Parlement européen au suffrage universel direct prévoit quelques règles communes, les modalités électorales, comme le statut des

représentants sont fixés dans chaque État membre par des règles nationales. C'est le cas du mode de scrutin, ce qui contribue à atténuer le caractère européen de l'élection, au cours de laquelle les enjeux nationaux gardent une place trop importante.

Méritent d'être signalés les points les plus significatifs du fonctionnement du Parlement : la présidence, le rôle des commissions, les commissions d'enquête et de contrôle, les groupes politiques constitués suivant les affinités politiques et non pas suivant l'appartenance nationale.

Le Parlement européen assure, suivant les traités, le contrôle politique de la Commission. La procédure la plus radicale est la motion de censure. Elle revêt dans le contexte des institutions de l'Union une certaine spécificité qui conduit à s'interroger sur son exacte signification. D'autres procédures existent questions écrites et orales, discussion du rapport annuel de la Commission, pétitions, médiateur.

Le Parlement européen ne possédait à l'origine que des pouvoirs consultatifs, c'est-à-dire des pouvoirs extrêmement limités. Ceux-ci ont été accrus par étapes successives.

Dans le domaine législatif, l'intervention du Parlement européen connaît plusieurs procédures.

- la simple consultation, qui subsiste dans certains domaines (elle est maintenue par le traité de Lisbonne et constitue une procédure législative spéciale) ;
- la procédure dite de "codécision" instaurée par le traité de Maastricht et améliorée par le traité d'Amsterdam. Elle améliore le dialogue entre le Parlement et le Conseil en offrant la possibilité de réunir un comité de conciliation. Elle permet aussi au Parlement d'opposer son veto au texte en discussion. Elle est nouvellement dénommée procédure législative ordinaire par le traité de Lisbonne et est devenue une procédure quasiment de droit commun.
- la procédure de l'avis conforme est la plus radicale puisque le texte ne peut être adopté si le Parlement ne donne pas un avis favorable. Elle est désormais dénommée par le traité de Lisbonne procédure d'approbation et constitue une des procédures législatives spéciales.

Cette multiplicité de procédures ayant chacune leur domaine traduit une volonté d'expérimentation qui continuera sans doute à produire ses effets dans le proche avenir.

Sur le plan budgétaire les pouvoirs du Parlement ont été accrus notablement dès 1975, en même temps que la Communauté se voyait attribuer des ressources propres.

De nouveau, le traité de Lisbonne a accrue sensiblement les pouvoirs budgétaires du Parlement, en lui établissant une forme de codécision budgétaire, plaçant le Conseil et le Parlement sur un pied d'égalité. De manière générale, pour mesurer l'étendue de ses pouvoirs, il importe de présenter le cadre général : montant du budget, discipline budgétaire, nature des ressources, nature des dépenses, évolution dans le temps de ces données.

b) Documents de référence

Doc. 8 : Traité sur l'Union européenne (article 14)

Article 14

1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges.

Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.

3. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.

4. Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.

Doc. 9 : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (6^e partie ; Titre 1^{er}, chap. 1^{er}. Section 1)

Article 223 (ex-article 190, paragraphes 4 et 5, TCE)

1. Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2. Le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil. Toute règle ou toute condition relative au régime fiscal des membres ou des anciens membres relèvent de l'unanimité au sein du Conseil.

Article 224 (ex-article 191, second alinéa, TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent par voie de règlements le statut des partis politiques au niveau européen visés à l'article 10, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, et notamment les règles relatives à leur financement.

Article 225 (ex-article 192, second alinéa, TCE)

Le Parlement européen peut, à la majorité des membres qui le composent, demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union pour la mise en œuvre des traités. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle en communique les raisons au Parlement européen.

Article 226 (ex-article 193 TCE)

Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées

par les traités à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée.

L'existence de la commission temporaire d'enquête prend fin par le dépôt de son rapport.

Les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées par le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, après approbation du Conseil et de la Commission.

Article 227 - (ex-article 194 TCE)

Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement.

Article 228 (ex-article 195 TCE)

1. Un médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet.

Conformément à sa mission, le médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen, sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. Dans les cas où le médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution, organe ou organisme concerné, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Le médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution, organe ou organisme concerné. La personne dont émane la plainte est informée du résultat de ces enquêtes.

Chaque année, le médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes.

2. Le médiateur est élu après chaque élection du Parlement européen pour la durée de la législature. Son mandat est renouvelable.

Le médiateur peut être déclaré démissionnaire par la Cour de Justice, à la requête du Parlement européen, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave.

3. Le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

4. Le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil.

Article 229 (ex-article 196 TCE)

Le Parlement européen tient une session annuelle. Il se réunit de plein droit le deuxième mardi de mars.

Le Parlement européen peut se réunir en période de session extraordinaire à la demande de la majorité des membres qui le composent, du Conseil ou de la Commission.

Article 230 (ex-article 197, deuxième, troisième et quatrième alinéa, TCE)

La Commission peut assister à toutes les séances et est entendue à sa demande.

La Commission répond oralement ou par écrit aux questions qui lui sont posées par le Parlement européen ou par ses membres.

Le Conseil européen et le Conseil sont entendus par le Parlement européen dans les conditions prévues par le règlement intérieur du Conseil européen et par celui du Conseil.

Article 231 (ex-article 198 TCE)

Sauf dispositions contraires des traités, le Parlement européen statue à la majorité des suffrages exprimés.

Le règlement intérieur fixe le quorum.

Article 232 (ex-article 199 TCE)

Le Parlement européen arrête son règlement intérieur à la majorité des membres qui le composent.

Les actes du Parlement européen sont publiés dans les conditions prévues par les traités et par ce règlement.

Article 233 (ex-article 200 TCE)

Le Parlement européen procède, en séance publique, à la discussion du rapport général annuel qui lui est soumis par la Commission.

Article 234 (ex-article 201 TCE)

Le Parlement européen, saisi d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public.

Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres qui composent le Parlement européen, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission. Ils restent en fonction et continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement conformément à l'article 17 du traité sur l'Union européenne. Dans ce cas, le mandat des membres de la Commission nommés pour les remplacer expire à la date à laquelle aurait dû expirer le mandat des membres de la Commission obligés de démissionner collectivement de leurs fonctions.

Les juridictions de l'Union européenne : la Cour de Justice de l'Union européenne et le Tribunal

La Cour de Justice a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'application et l'interprétation des traités. Elle assume aujourd'hui cette mission avec le Tribunal

de Première Instance (devenu Tribunal depuis le traité de Lisbonne) qui lui a été adjoint en 1988, en application de l'Acte unique européen.

La juridiction de l'Union présente deux traits particuliers :

- Elle ressemble plus à un juge de droit interne qu'à un juge international, dans la mesure où le juge international ne connaît que de conflits entre États (ou organisations internationales)
- Elle est un juge d'attribution qui ne connaît que de certains contentieux liés à l'application du droit de l'Union : ce sont les tribunaux nationaux qui sont juges de droit commun.

On s'intéressera à la composition et au fonctionnement de la Cour de Justice et du Tribunal de l'Union, puis aux contentieux qui leur sont attribués et à la répartition de ces contentieux entre la Cour de Justice et le Tribunal.

Doc. 10 : Traité sur l'Union européenne (article 19)

Article 19

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

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

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

Le Tribunal compte au moins un juge par État membre.

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

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

- a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales ;
- b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions ;
- c) dans les autres cas prévus par les traités.

Doc. 11 : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (6^e partie ; titre I ; Chap. 1 ; Section 5)

SECTION 5 - LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 251 (ex-article 221 TCE)

La Cour de Justice siège en chambres ou en grande chambre, en conformité avec les règles prévues à cet effet par le statut de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Lorsque le statut le prévoit, la Cour de Justice peut également siéger en assemblée plénière.

Article 252 (ex-article 222 TCE)

La Cour de Justice est assistée de huit avocats généraux. Si la Cour de Justice le demande, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut augmenter le nombre des avocats généraux.

L'avocat général a pour rôle de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires qui, conformément au statut de la Cour de Justice de l'Union européenne, requièrent son intervention.

Article 253 (ex-article 223 TCE)

Les juges et les avocats généraux de la Cour de Justice, choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des jurisconsultes possédant des compétences notoires, sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des États membres, après consultation du comité prévu par l'article 255.

Un renouvellement partiel des juges et des avocats généraux a lieu tous les trois ans dans les conditions prévues par le statut de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Les juges désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour de Justice. Son mandat est renouvelable.

Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau. La Cour de Justice nomme son greffier, dont elle fixe le statut.

La Cour de Justice établit son règlement de procédure. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil.

Article 254 (ex-article 224 TCE)

Le nombre des juges du Tribunal est fixé par le statut de la Cour de Justice de l'Union européenne. Le statut peut prévoir que le Tribunal est assisté d'avocats généraux.

Les membres du Tribunal sont choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles. Ils sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des États membres, après consultation du comité prévu par l'article 255. Un renouvellement partiel a lieu tous les trois ans. Les membres sortants peuvent être nommés à nouveau.

Les juges désignent parmi eux, pour trois ans, le président du Tribunal. Son mandat est renouvelable. Le Tribunal nomme son greffier, dont il fixe le statut.

Le Tribunal établit son règlement de procédure en accord avec la Cour de Justice. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil.

À moins que le statut de la Cour de Justice de l'Union européenne n'en dispose autrement, les dispositions des traités relatives à la Cour de Justice sont applicables au Tribunal.

Article 255

Un comité est institué afin de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de Justice et du Tribunal avant que les gouvernements des États membres ne procèdent aux nominations conformément aux articles 253 et 254.

Le comité est composé de sept personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de Justice et du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes possédant des compétences notoires, dont l'un est proposé par le Parlement européen. Le Conseil adopte une décision établissant les règles de fonctionnement de ce comité, ainsi qu'une décision en désignant les membres. Il statue sur initiative du président de la Cour de Justice.

Article 256 (ex-article 225 TCE)

1. Le Tribunal est compétent pour connaître en première instance des recours visés aux articles 263, 265, 268, 270 et 272, à l'exception de ceux qui sont attribués à un tribunal spécialisé créé en application de l'article 257 et de ceux que le statut réserve à la Cour de Justice. Le statut peut prévoir que le Tribunal est compétent pour d'autres catégories de recours.

Les décisions rendues par le Tribunal en vertu du présent paragraphe peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de Justice, limité aux questions de droit, dans les conditions et limites prévues par le statut.

2. Le Tribunal est compétent pour connaître des recours qui sont formés contre les décisions des tribunaux spécialisés.

Les décisions rendues par le Tribunal en vertu du présent paragraphe peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de Justice, dans les conditions et limites prévues par le statut, en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

3. Le Tribunal est compétent pour connaître des questions préjudicielles, soumises en vertu de l'article 267, dans des matières spécifiques déterminées par le statut.

Lorsque le Tribunal estime que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour de Justice afin qu'elle statue.

Les décisions rendues par le Tribunal sur des questions préjudicielles peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de Justice, dans les conditions et limites prévues par le statut, en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Article 257 (ex-article 225 A TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent créer des tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal chargés de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques. Le Parlement européen et le Conseil statuent par voie de règlements soit sur proposition de la Commission et après consultation de

la Cour de Justice, soit sur demande de la Cour de Justice et après consultation de la Commission.

Le règlement portant création d'un tribunal spécialisé fixe les règles relatives à la composition de ce tribunal et précise l'étendue des compétences qui lui sont conférées.

Les décisions des tribunaux spécialisés peuvent faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit ou, lorsque le règlement portant création du tribunal spécialisé le prévoit, d'un appel portant également sur les questions de fait, devant le Tribunal.

Les membres des tribunaux spécialisés sont choisis parmi des personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles. Ils sont nommés par le Conseil, statuant à l'unanimité.

Les tribunaux spécialisés établissent leur règlement de procédure en accord avec la Cour de Justice. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil.

À moins que le règlement portant création du tribunal spécialisé n'en dispose autrement, les dispositions des traités relatives à la Cour de Justice de l'Union européenne et les dispositions du statut de la Cour de Justice de l'Union européenne s'appliquent aux tribunaux spécialisés. Le titre I du statut et son article 64 s'appliquent en tout état de cause aux tribunaux spécialisés.

Chapitre III. Les sources de l'ordre juridique de l'Union européenne

Présentation

Les sources du droit de l'Union européenne, qui constituent l'ordre juridique, peuvent d'abord être distinguées en fonction de leur appartenance à la catégorie du *droit primaire* (les traités, fondateurs ou de révision) ou à celle du *droit secondaire* (actes de droit dérivé adoptés par les institutions de l'Union en application des précédentes sources c'est-à-dire les traités).

Au sein du droit primaire, on distingue les *traités originaires* (ceux qui créent l'organisation internationale visée : traité de Paris de 1951 instituant la CECA; traités de Rome de 1957 instituant la CE et Euratom; traité de Maastricht de 1992 instituant l'Union européenne), et les traités de révision qui modifient les traités déjà en vigueur (le dernier exemple en date est le traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009).

Au sein du droit dérivé de l'Union européenne, il est nécessaire de distinguer entre les divers actes que peuvent adopter les institutions de l'Union.

- *Vous vous attacherez à classer les actes ci-après définis en fonction de leur caractère contraignant ou facultatif/déclaratoires (consultatifs) et vous vous attacherez à définir les éléments essentiels de leur régime juridique, tout particulièrement pour les actes de portée contraignante.*

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Les sources du droit de l'Union européenne » au sein de la partie relative au système juridique - l'ordre juridique).

Document reproduit

Doc. 1 : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (6^e Partie ; titre I ; Chapitre 2, Section 1)

SECTION 1- LES ACTES JURIDIQUES DE L'UNION

Article 288 (ex-article 249 TCE)

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis ne lient pas.

Article 289

1. La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294.

2. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale.

Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs.

Dans les cas spécifiques prévus par les traités, les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de Justice ou de la Banque européenne d'investissement.

Article 290

1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir.

2. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes :

- a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation ;
- b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

Aux fins des points a) et b), le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. L'adjectif « délégué » ou « déléguée » est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

Article 291

1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.

2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences

d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.

3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

4. Le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.

Article 292

Le Conseil adopte des recommandations. Il statue sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission. Il statue à l'unanimité dans les domaines pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union. La Commission, ainsi que la Banque centrale européenne dans les cas spécifiques prévus par les traités, adoptent des recommandations.

Chapitre IV. Les rapports entre droit de l'Union européenne et droits nationaux - Principe de primauté et principe d'effet direct

Présentation

Les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit interne de ses États membres sont régis par deux principes fondamentaux du droit de l'Union européenne :

- le principe de primauté instaure une *hiérarchie* entre les normes issues de l'ordre de l'Union et celles issues de l'ordre interne ;
- le principe d'effet direct préside quant à lui aux modalités de l'*insertion* des normes issues de l'ordre de l'Union dans l'ordre interne des États membres.

Considérés séparément puis dans leurs opérations simultanées, ces principes fondent la « nature spécifique originale » du droit de l'Union européenne.

Documents reproduits :

Doc. 1 : CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*.

Doc. 2 : Traité établissant une Constitution pour l'Europe (article I-6).

Doc. 3 : Déclaration annexe au Traité de Lisbonne relative à la primauté.

Doc. 4 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC, *Traité de Lisbonne*.

Doc. 5 : CE, Ass. 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*.

Doc. 6 : Cass., Plén. 2 juin 2000, *Fraisie*.

Doc. 8 : Article 55 de la Constitution française du 4 octobre 1958

Doc. 9 : Cour de cassation, ch. mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabres*, Req. n° 73-13556.

Doc. 10 : CE Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo, Leb. 190*.

Doc. 11 : CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*.

Doc. 12 : CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 6

Doc. 13 : CJCE, 14 décembre 1971, *Politi*.

Doc. 14 : CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*.

Doc. 15: CE, 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*

Doc. 16: CE, 30 octobre 2009, *Perreux*.

Manuel de référence :

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Rapports entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux »)

Le principe de primauté du droit de l'Union européenne

a) Fondement du principe

Doc. 1 : CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*

(...)

Attendu que le gouvernement italien soulève « l'irrecevabilité absolue » de la demande du Giudice Conciliatore, au motif que la juridiction nationale, tenue d'appliquer une loi interne ne peut faire usage de l'article 177 ;

Attendu qu'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 lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ;

Qu'en effet, 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, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ;

Attendu que cette intégration au droit de chaque pays membre de dispositions qui proviennent de source communautaire, et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les États de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable ;

Que la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité visée à l'article 5 (2), ni provoquer une discrimination interdite par l'article 7 ;

Que les obligations contractées dans le traité instituant la Communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles, si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires ;

Que, lorsque le droit d'agir unilatéralement est reconnu aux États, c'est en vertu d'une clause spéciale précise (articles 15, 93- 3, 223 à 225 par exemple) ;

Que, d'autre part, les demandes de dérogation des États sont soumises à des procédures d'autorisation (articles 8-4, 17-4, 25, 26, 73, 93-2, 3e alinéa, et 226 par exemple) qui seraient sans objet s'ils avaient la possibilité de se soustraire à leurs obligations au moyen d'une simple loi ;

Attendu que la prééminence du droit communautaire est confirmée par l'article 189 aux termes duquel les règlements ont valeur « obligatoire » et sont « directement applicables dans tout État membre » ;

Que cette disposition, qui n'est assortie d'aucune réserve, serait sans portée si un État pouvait unilatéralement en annihiler les effets par un acte législatif opposable aux textes communautaires ;

Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit né 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 ;

Qu'en conséquence il y a lieu de faire application de l'article 177, nonobstant toute loi nationale, au cas où se pose une question d'interprétation du traité.

Doc. 2 : Traité établissant une Constitution pour l'Europe (article I-6)

Article I-6

La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres.

Doc. 3 : Déclaration annexe au Traité de Lisbonne relative à la primauté

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

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

« Avis du Service juridique du Conseil du 22 juin 2007

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

b) La réception du principe par les États membres : l'exemple français

Les rapports avec la Constitution

Doc. 4 : Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-560 DC, *Traité de Lisbonne*

(...) SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

3. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

4. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

5. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

6. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

7. Considérant que les conditions dans lesquelles la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne sont fixées par les dispositions en vigueur du titre XV de la Constitution, hormis celles du second alinéa de l'article 88-1 qui est relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe, lequel n'a pas été ratifié ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

8. Considérant que, tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres ;

9. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

10. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité de Lisbonne, ainsi que de ses protocoles et de son annexe ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ; (...)

Doc. 5 : CE, Ass. 30 octobre 1998, Sarran, *Levacher et autres*

(...)

Sur les conclusions à fin d'annulation du décret attaqué :

Considérant que l'article 76 de la Constitution, dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 énonce, dans son premier alinéa, que : "Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française" ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 76 : "Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988"; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa de l'article 76 : "Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres"; que le décret du 20 juillet 1998 a été pris sur le fondement de ces dernières dispositions ;

(...)

En ce qui concerne les moyens de légalité interne :

Quant aux moyens dirigés contre les articles 3 et 8 du décret attaqué :

Considérant que l'article 3 du décret du 20 août 1998 dispose que : "Conformément à l'article 76 de la Constitution et à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988 (...) sont admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 les électeurs inscrits à cette date sur les listes électorales du territoire et qui ont leur domicile en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988"; qu'il est spécifié que : "Sont réputées avoir leur domicile en Nouvelle-Calédonie alors même qu'elles accomplissent le service national ou poursuivent un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile dans le territoire" ; que l'article 8 du décret précise dans son premier alinéa, que la commission administrative chargée de l'établissement de la liste des personnes admises à participer à la consultation, inscrit sur cette liste les électeurs remplissant à la date de la consultation la condition de domicile exigée par l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988 ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le deuxième alinéa de l'article 76 de la Constitution dispose que: "Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988" ; que ce dernier article exige que les intéressés soient domiciliés en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988, sous réserve des exceptions qu'il énumère dans son second alinéa et qui sont reprises par l'article 3 du décret attaqué ; **qu'ainsi, les articles 3 et 8 dudit décret, loin de méconnaître l'article 76 de la Constitution en ont fait une exacte application ;**

Considérant que l'article 76 de la Constitution ayant entendu déroger aux autres normes de valeur constitutionnelle relatives au droit de suffrage, le moyen tiré de ce que les dispositions contestées du décret attaqué seraient contraires aux articles

1er et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à laquelle renvoie le préambule de la Constitution ou à l'article 3 de la Constitution ne peut qu'être écarté ;

Considérant que si l'article 55 de la Constitution dispose que "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie", la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en ce qu'il méconnaîtrait les stipulations d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre interne, serait par là même contraire à l'article 55 de la Constitution, ne peut lui aussi qu'être écarté ;

(...)

Doc. 6 : Cass, Plén. 2 juin 2000, *Fraisse*

(...)

Attendu, ensuite, que l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 a valeur constitutionnelle en ce que, déterminant les conditions de participation à l'élection du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et prévoyant la nécessité de justifier d'un domicile dans ce territoire depuis dix ans à la date du scrutin, il reprend les termes du paragraphe 2.2.1 des orientations de l'accord de Nouméa, qui a lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution ; **que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquant pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle**, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 188 de la loi organique seraient contraires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté ;

(...)

Les rapports avec la loi

Doc. 7 : Article 55 de la Constitution française

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Doc. 8 : Cour de cassation, ch. mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabres*, Req. n° 73-13556

(...) Sur le deuxième moyen :

Attendu qu'il est de plus fait grief à l'arrêt d'avoir déclaré illégale la taxe intérieure de consommation prévue par l'article 265 du code des douanes par suite de son incompatibilité avec les dispositions de l'article 95 du traité du 24 mars 1957, au motif que celui-ci, en vertu de l'article 55 de la constitution, a une autorité supérieure à celle de la loi interne, même postérieure, alors, selon le pourvoi, que s'il appartient au juge fiscal d'apprécier la légalité des textes réglementaires instituant un impôt

litigieux, il ne saurait cependant, sans excéder ses pouvoirs, écarter l'application d'une loi interne sous prétexte qu'elle revêtirait un caractère inconstitutionnel ; que l'ensemble des dispositions de l'article 265 du code des douanes a été édicté par la loi du 14 décembre 1966 qui leur a conféré l'autorité absolue qui s'attache aux dispositions législatives et qui s'impose à toute juridiction française ;

Mais attendu que le traité du 25 mars 1957, qui, en vertu de l'article susvisé de la constitution, a une autorité supérieure à celle des lois, institue un ordre juridique propre intégré à celui des États membres ; qu'en raison de cette spécificité, l'ordre juridique qu'il a créé est directement applicable aux ressortissants de ces États et s'impose à leurs juridictions ; que, dès lors, c'est à bon droit, et sans excéder ses pouvoirs, que la cour d'appel a décidé que l'article 95 du traité devait être appliqué en l'espèce, à l'exclusion de l'article 265 du code des douanes, bien que ce dernier texte fût postérieur ; d'où il suit que le moyen est mal fondé ; (...)

Doc. 9 : CE Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo, Leb.* 190

(...) Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes « le territoire de la République forme une circonscription unique » pour l'élection des représentants français au Parlement européen ; qu'en vertu de cette disposition législative, combinée avec celles des articles 2 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, desquelles il résulte que les départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République française, lesdits départements et territoires sont nécessairement inclus dans la circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des représentants au Parlement européen ;

Considérant qu'aux termes de l'article 227-1 du traité en date du 25 mars 1957 instituant la Communauté Économique Européenne : « Le présent traité s'applique... à la République française » ; que les règles ci-dessus rappelées, définies par la loi du 7 juillet 1977, ne sont pas incompatibles avec les stipulations claires de l'article 227-1 précité du traité de Rome ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les personnes ayant, en vertu des dispositions du chapitre 1^{er} du titre 1^{er} du livre 1^{er} du code électoral, la qualité d'électeur dans les départements et territoires d'outre-mer ont aussi cette qualité pour l'élection des représentants au Parlement européen ; qu'elles sont également éligibles, en vertu des dispositions de l'article L.O. 127 du code électoral, rendu applicable à l'élection au Parlement européen par l'article 5 de la loi susvisée du 7 juillet 1977 ; que, par suite, M. Z... n'est fondé à soutenir ni que la participation des citoyens français des départements et territoires d'outre-mer à l'élection des représentants au Parlement européen, ni que la présence de certains d'entre eux sur des listes de candidats auraient vicié ladite élection ; que, dès lors, sa requête doit être rejetée ;

Sur les conclusions du ministre des départements et territoires d'outre-mer tendant à ce que le Conseil d'État inflige une amende pour recours abusif à M. Z... :

Considérant que des conclusions ayant un tel objet ne sont pas recevables ; (...)

Doc. 10 : CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*

(...) 2- Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi susvisée du 8 août 1962 dans sa rédaction en vigueur à la date d'intervention de l'arrêté du 29 mars

1978 : « Les comités économiques agricoles justifiant d'une expérience satisfaisante de certaines disciplines peuvent demander au ministre de l'Agriculture que celles des règles acceptées par leurs membres concernant l'organisation des productions, la promotion des ventes et la mise sur le marché à l'exception de l'acte de vente, soient rendues obligatoires pour l'ensemble des producteurs de la région considérée_ l'extension de tout ou partie de ces règles à l'ensemble des producteurs de la région est prononcée par arrêté interministériel pour des périodes triennales renouvelables et après consultation de l'ensemble des producteurs intéressés de cette région, dans des conditions fixées par décret du Conseil d'État » ;

3 - Considérant que le règlement n° 1035/72 du conseil des communautés européennes en date du 18 mai 1972 a défini, en ce qui concerne notamment les pommes de table, une réglementation commune des marchés comportant des normes de qualité et des mécanismes d'intervention ; qu'il résulte de l'interprétation donnée dans sa décision du 25 novembre 1986 par la Cour de Justice des Communautés européennes statuant sur renvoi préjudiciel que si cette réglementation n'interdit pas aux groupements de producteurs d'imposer à leurs adhérents différentes disciplines dans ces domaines, elle ne donne pas compétence aux autorités des États membres pour étendre à l'ensemble des producteurs d'une région déterminée les règles ainsi édictées ; qu'il suit de là que le ministre délégué à l'économie et aux finances et le ministre de l'Agriculture n'avaient pas compétence pour étendre celles des règles édictées par le comité économique agricole « fruits et légumes » du Val-de-Loire qui sont mentionnées aux alinéas 5°, 6° et 7° de l'article 1er de leur arrêté du 29 mars 1978, relatives aux règles de production, de qualité, de grosseur, poids et présentation des pommes de table et aux modalités d'intervention sur les marchés et aux 8° et 9° relatives à la participation des producteurs au financement des fonds de gestion et de promotion, pour des dépenses liées aux disciplines qui ne pouvaient être étendues ; qu'en déclarant prorogée pour une nouvelle période de trois ans les dispositions illégales de cet arrêté le ministre de l'Économie, le ministre du Budget et le ministre de l'Agriculture ont entaché d'illégalité leur arrêté du 28 avril 1981 ; que l'extension pour une nouvelle période de trois ans, des règles mentionnées aux 5° à 9° de l'arrêté du 29 mars 1978 ne saurait avoir pour base légale des dispositions de l'article 7 de la loi susvisée du 4 juillet 1980 qui a donné une nouvelle rédaction aux dispositions de l'article 16 de la loi du 8 août 1962, dès lors qu'en tant qu'elle autorise pour certaines matières l'extension de règles édictées par ses comités économiques agricoles, elle est incompatible avec les dispositions alors en vigueur du règlement du conseil des communautés européennes en date du 18 mai 1972 ; (...)

Le principe d'effet direct du droit de l'Union européenne

a) Le fondement du principe

Doc. 11 : CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 6

(...) Attendu que la Tariefcommissie pose en premier lieu la question de savoir si l'article 12 du traité a un effet immédiat en droit interne, dans le sens que les

ressortissants des États membres pourraient faire valoir sur la base de cet article des droits que le juge national doit sauvegarder.

Attendu que pour savoir si les dispositions d'un traité international ont une telle portée il faut en envisager l'esprit, l'économie et les termes.

Attendu que l'objectif du traité C.E.E. 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 d'ailleurs remarquer que les ressortissants des États réunis dans la communauté sont appelés à collaborer, par le truchement du Parlement européen et du comité économique et social, au fonctionnement de cette communauté.

Qu'en outre le rôle de la Cour de Justice dans le cadre de l'article 177, dont le but est d'assurer l'unité d'interprétation du traité par les juridictions nationales, confirme que les États ont reconnu au droit communautaire une autorité susceptible d'être invoquée par leurs ressortissants devant ces juridictions.

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.

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.

Attendu qu'eu égard à l'économie du traité en matière de droits de douane et taxes d'effet équivalent, il convient de souligner que l'article 9, qui fonde la communauté sur une union douanière, comporte comme règle essentielle l'interdiction de ces droits et taxes.

Que cette disposition figure en tête de la partie du traité qui définit les « fondements de la communauté » ; qu'elle se trouve appliquée et explicitée par l'article 12.

Attendu que le texte de l'article 12 énonce une interdiction claire et inconditionnelle qui est une obligation non pas de faire, mais de ne pas faire.

Que cette obligation n'est d'ailleurs assortie d'aucune réserve des États de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne.

Que cette prohibition se prête parfaitement, par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables.

Attendu que l'exécution de l'article 12 ne nécessite pas une intervention législative des États.

Que le fait, par cet article, de désigner les États membres comme sujets de l'obligation de s'abstenir n'implique pas que leurs ressortissants ne puissent en être les bénéficiaires

Attendu que, par ailleurs, l'argument tire des articles 169 et 170 du traité qu'ont invoqué les trois gouvernements qui ont présenté à la cour des observations dans leurs mémoires tombe à faux.

Qu'en effet la circonstance que le traité, dans les articles susvisés, permet à la commission et aux États membres d'attirer devant la cour un État qui n'a pas exécuté ses obligations n'implique pas pour les particuliers l'impossibilité d'invoquer, le cas échéant, devant le juge national ces obligations, tout comme le fait que le traité met à la disposition de la commission des moyens pour assurer le respect des obligations imposées aux assujettis n'exclut pas la possibilité, dans les litiges entre particuliers devant le juge national, d'invoquer la violation de ces obligations.

Qu'une limitation aux seules procédures des articles 169 et 170 des garanties contre une violation de l'article 12 par les États membres supprimerait toute protection juridictionnelle directe des droits individuels de leurs ressortissants.

Que le recours à ces articles risquerait être frappé d'inefficacité s'il devait intervenir après l'exécution d'une décision nationale prise en méconnaissance des prescriptions du traité.

Que la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la commission et des États membres.

Attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que selon l'esprit, l'économie et le texte du traité l'article 12 doit être interprété en ce sens qu'il produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder.

Doc. 12 : CJCE, 14 décembre 1971, *Politi*

(...) Attendu qu'il est ensuite demandé à la Cour si les dispositions des articles 14, paragraphe 1, et 18, paragraphe 1, du règlement n° 20, ainsi que des articles 17, paragraphe 2, premier tiret, et 19, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 121/67 sont immédiatement applicables dans l'ordre juridique national et ont, comme telles, engendré pour les particuliers des droits individuels que les juridictions nationales doivent sauvegarder ;

Attendu qu'aux termes de l'article 189, alinéa 2, du traité, le règlement « a une portée générale » et « est directement applicable dans tout État membre » ;

Que dès lors, en raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, il produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger ;

Qu'en conséquence, l'effet des règlements tel que prévu par l'article 189 s'oppose à l'application de toute mesure législative, même postérieure, incompatible avec leurs dispositions ; (...)

Doc. 13 : CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*

(...) Sur la deuxième question

9. Attendu que, par la deuxième question, la Cour est invitée à dire si la directive du Conseil du 25 février 1964 (64/221) pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, est directement applicable en ce sens qu'elle confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre ;

10. Qu'il ressort de la décision de renvoi que, parmi les dispositions de l'article 3, paragraphe 1er qui prévoit que « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet » ;

11 Attendu que le Royaume-Uni a fait valoir que l'article 189 du traité distingue entre les effets des règlements, des directives et des décisions et qu'il faut présumer, par conséquent, que le Conseil, en n'adoptant pas un règlement mais une directive, a voulu que cet acte ait un effet différent de celui d'un règlement et qu'en conséquence il ne soit pas directement applicable ;

12 Attendu, cependant, que si, en vertu des dispositions de l'article 189, les règlements sont directement applicables et, par conséquent, par leur nature, susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues ;

Qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose, puisse être invoquée par des personnes concernées ;

Que, particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire ;

Que l'article 177 qui permet aux juridictions nationales de saisir la Cour de la validité et de l'interprétation de tous les actes des institutions, sans distinction, implique d'ailleurs que ces actes sont susceptibles d'être invoqués par les justiciables devant lesdites juridictions ;

Qu'il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les États membres et les particuliers ;

13. Attendu que l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221, en prévoyant que les mesures d'ordre public doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'intéressé en cause, tend à limiter le pouvoir discrétionnaire que les législations nationales attribuent en général aux autorités compétentes en matière d'entrée et d'expulsion des étrangers ;

Que, d'une part, la disposition énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune réserve ou condition et qui, par sa nature, ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la communauté, soit des États membres ;

Que, d'autre part, parce qu'il s'agit d'une obligation pour les États membres, dans l'application d'une clause de dérogation à l'un des principes fondamentaux

du traité en faveur des particuliers, de ne pas tenir compte de facteurs étrangers au comportement personnel, la sécurité juridique des intéressés exige que cette obligation puisse être invoquée par eux, bien qu'elle ait été énoncée dans un acte normatif n'ayant pas de plein droit un effet direct dans son ensemble ;

14. Que si le sens et la portée exacte de la disposition peuvent soulever des questions d'interprétation, ces questions sont susceptibles d'être résolues par la voie judiciaire, compte tenu aussi de la procédure prévue à l'article 177 du traité ;

15. Qu'il faut donc répondre à la question posée en ce sens que l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221 du conseil du 25 février 1964 engendre en faveur des particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre et que les juridictions nationales doivent sauvegarder ; (...)

b) Évolution laborieuse de la position du Conseil d'État français

Doc. 14 : CE, 22 décembre 1978, *Cohn-Bendit*

(...) Considérant que, d'après l'article 56 du traité instituant la Communauté économique européenne en date du 25 mars 1957, dont aucune stipulation n'habilite un organe des communautés européennes à prendre, en matière d'ordre public, des règlements directement applicables dans les États membres, la coordination des dispositions législatives et réglementaires « prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique » fait l'objet de directives du Conseil, arrêtées sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée ; qu'il ressort clairement de l'article 189 du traité du 25 mars 1957 que si ces directives lient les États membres « quant au résultat à atteindre » et si, pour atteindre le résultat qu'elles définissent, les autorités nationales sont tenues d'adapter la législation et la réglementation des États membres aux directives qui leur sont destinées, ces autorités restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution des directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire effet en droit interne. Qu'ainsi, quelles que soient d'ailleurs les précisions qu'elles contiennent à l'intention des États membres, les directives ne sauraient être invoquées par les ressortissants de ces États à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel. Qu'il suit de là que le sieur X... ne pouvait utilement soutenir, pour demander au Tribunal administratif de Paris d'annuler la décision du ministre de l'Intérieur en date du 2 février 1976, que cette décision méconnaît les dispositions de la directive arrêtée le 25 février 1964 par le Conseil des communautés européennes en vue de coordonner, dans les conditions prévues par l'article 56 du traité de Rome, les mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ; que, dès lors, à défaut de toute contestation sur la légalité des mesures réglementaires prises par le gouvernement français pour se conformer aux directives arrêtées par le Conseil des communautés européennes, la solution que doit recevoir la requête du sieur X... ne peut en aucun cas être subordonnée à l'interprétation de la directive du 25 février 1964. Que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du recours, le ministre de l'Intérieur est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué en date du 21 décembre 1977, le Tribunal administratif de Paris a renvoyé à la Cour de Justice des communautés européennes des questions relatives à l'interprétation de cette directive et sursis à statuer jusqu'à la décision de la Cour ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal administratif de Paris pour être statué ce qu'il appartiendra sur la demande du sieur X... ;

DECIDE : Article 1^{er} - Le jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 21 décembre 1977 est annulé.

Doc. 16 : CE, 30 octobre 2009, *Perreux*

(...) Considérant que Mme A soutient, à l'appui de sa requête, que le garde des Sceaux, ministre de la justice, aurait commis une erreur de droit en écartant sa candidature au poste de chargé de formation à l'École nationale de la magistrature en raison de son engagement syndical et aurait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en préférant celle de Mme B ;

Considérant que la requérante invoque le bénéfice des règles relatives à la charge de la preuve fixées par l'article 10 de la directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, dont le délai de transposition expirait le 2 décembre 2003, antérieurement à la date des décisions attaquées, alors que cette disposition n'a été transposée de manière générale que par l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Considérant que la transposition en droit interne des directives communautaires, qui est une obligation résultant du Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le caractère d'une obligation constitutionnelle ;

que, pour chacun de ces deux motifs, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation à l'égard des autorités publiques ;

que tout justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ;

qu'en outre, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ; (...)

Chapitre V. Les recours devant les juridictions de l'Union européenne

Le présent chapitre relatif au système contentieux permettra d'aborder différents types de recours ouverts devant les juridictions européennes. Il s'agit du recours en annulation, du recours en carence, du recours en manquement d'État, de l'exception d'illégalité et de la demande de décision préjudicielle (le renvoi préjudiciel).

Il faut savoir que le recours en manquement, le recours en annulation et le renvoi préjudiciel occupent une place prépondérante dans le contentieux de l'Union.

Ces différents recours seront approfondis en Licence 3 dans le cadre de l'enseignement de Droit européen.

- *Vous établirez et apprécierez les conditions de chaque recours, en vous appuyant notamment sur des illustrations au sein des arrêts examinés dans le cadre du présent document de travail.*

Le recours en annulation

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Le recours en annulation »)

Documents de référence

Doc. 1 : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (extraits)

Article 263 du TFUE (ex-article 230 TCE)

La Cour de Justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

Article 264 du TFUE (ex-article 231 TCE)

Si le recours est fondé, la Cour de Justice de l'Union européenne déclare nul et non avenu l'acte contesté.

Toutefois, la Cour indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

Article 266 du TFUE (ex-article 233 TCE)

L'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 340, deuxième alinéa.

Doc. 2 : CJCE, 23 avril 1986, « Les Verts » c/ Parlement

(...). Sur la compétence de la Cour pour connaître d'un recours en annulation, introduit sur le fondement de l'article 173 du traité, contre un acte du Parlement européen

20 Il y a lieu d'observer à titre liminaire que la décision de 1982 et la réglementation de 1983 ont été adoptées par des organes du Parlement européen et doivent donc être considérées comme des actes du Parlement européen lui-même.

21 L'association requérante estime qu'en présence de l'article 164 du traité, le contrôle de légalité des actes des institutions, qui est confié à la Cour par l'article 173 du traité, ne peut être limité aux actes du Conseil et de la Commission, sous peine de créer un déni de justice.

22 Le Parlement européen considère également que, conformément à sa fonction générale de gardienne du droit tel qu'elle est définie à l'article 164 du traité, la Cour peut contrôler la légalité d'actes autres que ceux du Conseil et de la Commission. L'énumération des défendeurs potentiels qui figure à l'article 173 du traité n'est, à son avis, pas exhaustive. Le Parlement européen ne conteste pas que, dans les domaines, comme le budget et les questions liées à l'organisation de l'élection directe, où il s'est vu attribuer par révision des traités des pouvoirs accrus et où il peut lui-même adopter des actes juridiques, il puisse être soumis au contrôle juridictionnel exercé par la Cour. Dans le cas de l'octroi de crédits pour le cofinancement de la campagne d'information à l'occasion de la deuxième élection directe, le Parlement européen exerce directement les droits qui lui sont propres. Il n'entend pas dès lors soustraire

ses actes en cette matière à un contrôle juridictionnel. Il considère toutefois qu'une interprétation extensive de l'article 173 du traité, qui rendrait *ses* actes susceptibles de recours en annulation, devrait conduire à lui reconnaître qualité pour intenter ce recours à l'encontre des actes du Conseil et de la Commission.

23 Il y a lieu de souligner d'abord, à cet égard, que la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni *ses* États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité. Spécialement, par ses articles 173 et 184, d'une part, et par son article 177, d'autre part, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de Justice le contrôle de la légalité des actes des institutions. Les personnes physiques et morales sont ainsi protégées contre l'application à leur égard des actes à portée générale qu'elles ne peuvent attaquer directement devant la Cour en raison des conditions particulières de recevabilité spécifiées à l'article 173, alinéa 2, du traité. Lorsque la mise en œuvre administrative de ces actes appartient aux institutions communautaires, les personnes physiques et morales peuvent introduire un recours direct devant la Cour contre les actes d'application dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement et invoquer, à l'appui de ce recours, l'illégalité de l'acte général de base. Lorsque cette mise en œuvre incombe aux instances nationales, elles peuvent faire valoir l'invalidité des actes à portée générale devant les juridictions nationales et amener celles-ci à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles.

24 Il est vrai qu'à la différence du texte de l'article 177 du traité, qui vise les actes des institutions sans autre précision, celui de l'article 173 du traité ne cite que les actes du Conseil et de la Commission. Le système du traité est toutefois d'ouvrir un recours direct contre « toutes dispositions prises par les institutions et visant à produire un effet juridique », ainsi que la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner dans l'arrêt du 31 mars 1971 (Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263). Le Parlement européen ne figure pas expressément parmi les institutions dont les actes peuvent être attaqués, parce que le traité CEE dans sa version originale ne lui conférait que des pouvoirs consultatifs et de contrôle politique, et non celui d'adopter des actes destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. L'article 38 du traité CECA démontre que là où le Parlement a été doté dès l'origine du pouvoir d'arrêter des dispositions à caractère obligatoire, comme c'est le cas en vertu de l'article 95, alinéa 4, dernière phrase du même traité, ses actes n'ont pas été soustraits par principe à un recours en annulation.

25 Alors que, dans le cadre du traité CECA, le recours en annulation contre les actes des institutions fait l'objet de deux dispositions distinctes, il se trouve réglé dans le cadre du traité CEE par le seul article 173, qui revêt ainsi un caractère général. Une interprétation de l'article 173 du traité qui exclurait les actes du Parlement européen de ceux qui peuvent être attaqués aboutirait à un résultat contraire tant à l'esprit du traité tel qu'il a été exprimé dans l'article 164 qu'à son système. Les actes que le Parlement européen adopte dans la sphère du traité CEE pourraient, en effet, sans que la possibilité soit ouverte de les déférer au contrôle de la Cour, empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées aux compétences de leur auteur. Il convient dès lors de considérer que le recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers. (...)

Doc. 3 : CJCE, 31 mars 1971, *AETR*

(...) 2. Sur la recevabilité du recours

Attendu que la recevabilité du recours est contestée par le Conseil pour différents motifs, tirés de la qualification de la délibération litigieuse et, à titre subsidiaire, d'un manque d'intérêt de la Commission, de l'attitude antérieure de celle-ci et de la tardiveté du recours ;

a) Moyen tiré de la qualification de la délibération du 20 mars 1970

Attendu que le Conseil considère que la délibération du 20 mars 1970 ne constitue pas un acte susceptible de recours au sens de l'article 173, alinéa 1, première phrase; qu'en effet, cette délibération, ni par sa forme ni par son objet ou son contenu, ne serait un règlement, une décision ou une directive au sens de l'article 189 ; qu'elle n'aurait constitué en réalité qu'une concertation politique entre États membres dans le cadre du Conseil qui, comme telle, n'aurait ouvert aucun droit, imposé aucune obligation, ni modifié aucune situation juridique ; que cette qualification s'imposerait d'autant plus que, dans le cas d'un litige entre institutions, la recevabilité devrait être appréciée d'une manière particulièrement rigoureuse ;

Attendu qu'aux termes de l'article 173, la Cour a pour mission de contrôler la légalité « des actes du Conseil... autres que les recommandations ou avis » ; qu'en excluant du recours en annulation ouvert aux États membres et aux institutions les seuls « recommandations ou avis » — dépourvus de tout effet obligatoire aux termes de l'article 189, alinéa final — l'article 173 envisage comme actes susceptibles de recours toutes dispositions prises par les institutions et visant à produire un effet juridique ; que ce recours tend à assurer, conformément aux prescriptions de l'article 164, le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité ; qu'il serait contraire à cet objectif d'interpréter restrictivement les conditions de recevabilité du recours en limitant sa portée aux seules catégories d'actes visées par l'article 189 ; que le recours en annulation doit donc être ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit ; que c'est à la lumière de ce qui précède que doit être qualifiée la délibération litigieuse ;

Attendu qu'au cours de la session du 20 mars 1970, le Conseil, après un échange de vues entre ses membres et le représentant de la Commission, a arrêté un ensemble de « conclusions » au sujet de l'attitude à prendre par les gouvernements des États membres dans les négociations décisives sur l'AETR ; que cette délibération a porté essentiellement, d'une part, sur l'objectif et, d'autre part, sur la procédure de négociation ; qu'en ce qui concerne l'objectif à poursuivre, le Conseil a fixé une position de négociation consistant à obtenir une adaptation de l'AETR aux dispositions du règlement communautaire, sauf à concéder certaines dérogations au règlement qui devraient être acceptées par la Communauté; que, compte tenu de l'objectif ainsi fixé, le Conseil a invité la Commission à lui présenter, au moment opportun et en conformité des dispositions de l'article 75 du traité, les propositions nécessaires en vue d'aboutir à une modification du règlement n° 543/69 ;

qu'en ce qui concerne la procédure de négociation, le Conseil est convenu, conformément à la ligne de conduite arrêtée lors de ses sessions antérieures, que les négociations seraient poursuivies et conclues par les six États membres, qui deviendraient parties contractantes à l'AETR ; que, tout au cours des négociations et lors de la conclusion de l'accord, les États mèneraient une action commune et coordonneraient constamment leurs positions selon les procédures habituelles, en

association étroite avec les institutions communautaires, la délégation de l'État membre qui assure la présidence du Conseil agissant en qualité de porte-parole ;

Attendu qu'il n'apparaît pas du procès-verbal que la Commission aurait élevé des objections en ce qui concerne la définition, par le Conseil, de l'objectif de négociation ; que, par contre, elle a formulé une réserve expresse relative à la procédure de négociation, en déclarant qu'elle considérait la position prise par le Conseil comme non conforme au traité et, plus particulièrement, à l'article 228 ;

Attendu qu'il ressort de ce qui précède que la délibération du Conseil a porté sur un objet qui relève de la compétence de la Communauté et que, dès lors, les États membres ne pouvaient agir hors du cadre des institutions communes ; qu'il apparaît ainsi, pour ce qui est de l'objectif de négociation défini par le Conseil, que la délibération du 20 mars 1970 n'a pu être simplement l'expression ou la constatation d'une coordination volontaire, mais a eu pour objet de fixer une ligne de conduite obligatoire pour les institutions comme pour les États membres, destinée à se répercuter ultérieurement sur la teneur du règlement ; que dans la partie de ses conclusions relatives à la procédure de négociation, le Conseil a pris des dispositions susceptibles de déroger, éventuellement, aux procédures prévues par le traité en ce qui concerne les négociations avec les États tiers et la conclusion d'accords ; que la délibération du 20 mars 1970 a donc entraîné des effets juridiques déterminés, tant dans les relations entre la Communauté et les États membres que dans les rapports entre institutions ; (...)

Le recours en carence

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Le recours en carence »)

Documents de référence

Doc. 4: Article 265 et 266 Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

Article 265 du TFUE (ex-article 232 TCE)

Dans le cas où, en violation des traités, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de l'Union peuvent saisir la Cour de Justice de l'Union européenne en vue de faire constater cette violation. Le présent article s'applique, dans les mêmes conditions, aux organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer.

Ce recours n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution, l'organe ou l'organisme n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis.

Article 266 du TFUE (ex-article 233 TCE)

L'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 340, deuxième alinéa.

L'exception d'illégalité

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « L'exception d'illégalité »)

Documents de référence

Doc. 5 : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne : article 277

Article 277 du TFUE (ex-article 241 TCE)

Nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 263, sixième alinéa, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263, deuxième alinéa, pour invoquer devant la Cour de Justice de l'Union européenne l'inapplicabilité de cet acte.

Le recours en manquement d'État

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, « Manuels », 2022, 7^e éd. (v. Chapitre « Le recours en manquement d'État »).

Doc. 6 : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 258 à 260)

Article 258 du TFUE (ex-article 226 TCE)

Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice de l'Union européenne.

Article 259 du TFUE (ex-article 227 TCE)

Chacun des États membres peut saisir la Cour de Justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités.

Avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu des traités, il doit en saisir la Commission.

La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour.

Article 260 du TFUE (ex-article 228 TCE)

1. Si la Cour de Justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

Cette procédure est sans préjudice de l'article 259.

3. Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt.

Le renvoi préjudiciel

Manuel de référence

- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, « Manuels », 2022, 7^e éd (v. Chapitre « Le renvoi préjudiciel »).

Documents de référence

Doc. 7 : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (article 267)

Article 267 (ex-article 234 TCE)

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

a) sur l'interprétation des traités,

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

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

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

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

Doc. 8 : CJCE, 6 octobre 1982, *CILFIT*

L'article 177, alinéa 3, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question de droit communautaire se pose devant elle, de déférer à son obligation de saisine, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable; l'existence d'une telle éventualité doit être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit communautaire, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de la Communauté.

Doc. 9 : CJCE, 22 octobre 1987, *Foto Frost*

Sur la première question

11 Par la première question, le Finanzgericht demande s'il a compétence pour prononcer lui-même l'invalidité d'une décision de la Commission du type de celle du 6 mai 1983. Il met en doute la validité de cette décision au motif que toutes les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 1697/79, pour qu'il puisse ne pas être procédé au recouvrement « a posteriori », lui paraissent remplies en l'espèce. Il estime cependant que, en raison de la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales, telle qu'elle résulte de l'article 177 du traité, seule la Cour est habilitée à constater l'invalidité des actes des institutions communautaires.

12 Il y a lieu de rappeler que l'article 177 du traité attribue compétence à la Cour pour statuer, à titre préjudiciel, tant sur l'interprétation des traités et des actes des institutions communautaires que sur la validité de ces actes. Cet article dispose, dans son alinéa 2, que les juridictions nationales peuvent soumettre de telles questions à la Cour et, dans son alinéa 3, qu'elles sont tenues de le faire si leurs décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

13 En donnant aux juridictions nationales dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne la faculté de poser à la Cour des questions préjudicielles en interprétation ou en appréciation de validité, l'article 177 n'a pas tranché la question du pouvoir de ces juridictions de constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

14 Ces juridictions peuvent examiner la validité d'un acte communautaire et, si elles n'estiment pas fondés les moyens d'invalidité que les parties invoquent devant elles, rejeter ces moyens en concluant que l'acte est pleinement valide. En effet, en agissant de la sorte, elles ne mettent pas en cause l'existence de l'acte communautaire.

En revanche, elles n'ont pas le pouvoir de déclarer invalides les actes des institutions communautaires. En effet, ainsi qu'il a été souligné dans l'arrêt du 13 mai 1981 (*International Chemical Corporation*, 66/80, Rec. p. 1191), les compétences reconnues à la Cour par l'article 177 ont essentiellement pour objet d'assurer une application uniforme du droit communautaire par les juridictions nationales. Cette exigence d'uniformité est particulièrement impérieuse, lorsque la validité d'un acte communautaire est en cause. Des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique.

16 La nécessaire cohérence du système de protection juridictionnelle institué par le traité impose la même conclusion. Il importe de rappeler à cet égard que le renvoi préjudiciel en appréciation de validité constitue, au même titre que le recours en annulation, une modalité du contrôle de légalité des actes des institutions communautaires. Ainsi que la Cour l'a relevé dans son arrêt du 23 avril 1986 (*Parti écologiste « les Verts »/Parlement européen*, 294/83, Rec. p. 1339), « par ses articles 173 et 184, d'une part, et par son article 177, d'autre part, le traité a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de Justice le contrôle de la légalité des actes des institutions ».

17 L'article 173 attribuant compétence exclusive à la Cour pour annuler un acte d'une institution communautaire, la cohérence du système exige que le pouvoir

de constater l'invalidité du même acte, si elle est soulevée devant une juridiction nationale, soit également réservé à la Cour.

18 Il y a d'ailleurs lieu de souligner que c'est la Cour qui est la mieux placée pour se prononcer sur la validité des actes communautaires. En effet, les institutions communautaires dont les actes sont mis en cause ont, en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de Justice de la CEE, le droit d'intervenir devant la Cour pour défendre la validité de ces actes. En outre, la Cour peut, en vertu de l'article 21, alinéa 2, du même protocole, demander aux institutions communautaires qui ne sont pas parties au procès tous renseignements qu'elle estime nécessaires aux fins du procès.

19 Il convient d'ajouter que des aménagements à la règle selon laquelle les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes communautaires peuvent s'imposer sous certaines conditions dans l'hypothèse du référé qui n'est toutefois pas évoquée dans la question de la juridiction nationale.

20 Il y a donc lieu de répondre à la première question que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité des actes des institutions communautaires.

Chapitre VI. Les apports du Traité de Lisbonne¹

Dans la présente partie, est abordée de manière exclusive le traité de Lisbonne, à la fois dans ses apports institutionnels et non institutionnels qui sont tout autant importants.

Le traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 dans la capitale portugaise et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009².

Le traité de Lisbonne est un traité majeur car il réforme la gouvernance de l'Union européenne et introduit de nombreuses modifications dans le cadre de notre matière.

- *À l'appui des explications ci-après, vous établirez dans quelle mesure la gouvernance de l'Union est réformée, de manière directe ou indirecte, par le traité de Lisbonne.*

1. Comment en est-on arrivé là ? Par nécessité

Ce traité a été signé pour répondre à la crise institutionnelle que connaît le système depuis Maastricht et les divers élargissements qui ont été réalisés. Amsterdam et Nice n'ayant pas réellement répondu aux attentes, il était urgent de réagir.

Le traité constitutionnel de 2004 a tenté de remédier à cette situation, sans y parvenir, n'ayant pas été ratifié par la France et les Pays-Bas. Le rejet de ce traité, pour des raisons de politique intérieure, ses velléités supranationales et sans doute sa très grande complexité, a confirmé la grande ignorance de certains de nos compatriotes, par rapport aux enjeux de la construction européenne. Cela est déplorable car, au-delà de tout ce qui a pu être dit, l'Union avait là un véritable outil lui permettant de faire face aux contraintes de la mondialisation, et à la concurrence que lui imposent ses principaux rivaux que sont les États-Unis, le Japon, la Chine. Il donnait à l'Europe l'unité politique qui lui faisait défaut, la cohérence au niveau des traités regroupés en un, les institutions pour être plus efficace, entre autres...

Quoi qu'il en soit, un nouveau traité, reprenant les aspects non contestés du « défunt » traité constitutionnel (valeurs de l'Union, Charte des droits fondamentaux, réforme institutionnelle, à l'exclusion de la troisième partie qui était en fait une reprise des différents traités déjà signés) s'est avéré nécessaire, pour relancer la construction européenne. Dans cette perspective, **le Conseil européen se résolut à exclure toute démarche constitutionnelle, recherchant une voie alternative i.e. un traité réformateur et non refondateur** : C'est ainsi que fut signé le traité de Lisbonne.

1. Ou encore, le « Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne », adopté les 18 et 19 octobre 2007 et signé le 13 décembre 2007, à Lisbonne.

2. Ouverte le 23 juillet 2007, La CIG avait été chargée de rédiger un nouveau traité remplaçant le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Il s'est agi d'un exercice très spécifique par rapport aux CIG précédentes, lequel a consisté à transcrire, sous la forme d'articles d'un traité, du mandat et de l'accord politique de juin 2007. C'est dire que le gros du travail (sur le fond et la négociation politique) a été réalisé au cours des semaines qui ont précédé le Conseil européen de juin et pendant celui-ci ; et la CIG, sous l'égide de la présidence allemande, n'a fait que le valider.

2. Quels en sont les apports ?

- Précisons d'emblée que ce traité ne se substituera pas aux traités existants ; il ne les remplacera pas mais les complétera et les améliorera. C'est la méthode qui a été suivie jusqu'ici pour adapter et compléter le traité de Rome, avec l'Acte unique, le traité d'Amsterdam, ou le traité de Nice.
- Le Traité de Lisbonne, ou encore « traité modifiant le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité instituant la Communauté européenne TCE », contient en effet une série d'amendements au TUE et au TCE, le TCE devenant « Traité sur le fonctionnement de l'Union » (TFUE).
- Il procède à une fusion des piliers. Selon les termes du troisième alinéa de l'article 1^{er} du TUE (tel que modifié) : « l'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (...). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne ».

Au-delà de ces généralités, le traité de Lisbonne réalise des modifications (ou innovations) aussi bien sur le plan institutionnel que non-institutionnel. Nous verrons ainsi, tour à tour, les apports institutionnels et non-institutionnels.

Partie 1 : Les apports institutionnels³

Aux termes du traité de Lisbonne, le cadre institutionnel comprend : le Parlement européen, le Conseil européen (« élevé » au rang d'institution), le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de Justice de l'Union européenne (qui change de dénomination), la Banque centrale européenne et la Cour des comptes (article 13 du TUE). Nous n'étudierons pas ici la BCE et la Cour des comptes. La réforme a visé à **rationaliser l'organisation et le fonctionnement des institutions** (section 1), à **assurer une meilleure cohérence de l'action externe de l'Union** (section 2), et à **instaurer un processus décisionnel plus équilibré, démocratique et simplifié i.e. entièrement orienté vers l'efficacité** (section 3).

3. **Quelques rappels sur les institutions précédemment évoqués.**^{3/4} On peut se demander quel est le poids réel de chaque institution communautaire dans le processus décisionnel communautaire ? Quel est le poids réel ou la répartition réelle des influences entre le niveau national et le niveau communautaire ? Ces questions ne sont pas anodines compte tenu de la crise institutionnelle communautaire, laquelle rend difficile la prise de décision (au niveau de l'Union européenne). Il est vrai que nous sommes aujourd'hui arrivés à une quasi-paralysie du système de décision communautaire, qui pose la question de l'adaptation des structures institutionnelles communautaires au nombre d'États membres (de 15 à 27, voire 30), question que le système peine à régler depuis le Traité d'Amsterdam (de 1997), puis celui de Nice (2000), puis le Traité de Lisbonne. C'est dire que le problème n'est pas tant que le système communautaire ne serait pas démocratique (il l'est plus que certains systèmes nationaux) mais qu'il n'arrive plus à décider. Il serait intéressant de voir comment il a été résolu par le Traité de Lisbonne. On admettra que le système institutionnel communautaire est compliqué à comprendre, ne s'accommodant pas de la grille de lecture du système politique national. **Il ne connaît en effet pas le système de la séparation des pouvoirs** mais, au contraire, **il repose sur la confusion des pouvoirs**. En d'autres mots, il s'agit d'un système où « aucune décision ne pourrait être prise par une institution ne représentant que le seul intérêt national ou le seul intérêt communautaire. Ainsi, l'objectif de pouvoir et de contre-pouvoir (à la source de la démocratie) n'est pas atteint au travers de la technique de la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) mais par le biais de l'exercice conjoint (deux à deux, ou trois à trois) de chaque pouvoir assurant en interne à chaque pouvoir l'équilibre pouvoir/contre-pouvoir, par l'association au sein de chaque pouvoir des deux intérêts contradictoires (intérêts nationaux et intérêt communautaire) ». À cet égard, le **pouvoir exécutif** est exercé par le Conseil des ministres (intérêt national) et par la Commission (intérêt communautaire) ; le **pouvoir législatif** est exercé par la Commission (intérêt communautaire), le Conseil des ministres (intérêts nationaux) et le Parlement (intérêt du peuple européen). Comprendre comment une décision est prise c'est donc comprendre cette interaction/synergie des pouvoirs au sein du processus communautaire ; même s'il n'est pas sûr que cette structuration du pouvoir communautaire, datant des années 50, soit toujours adaptée à l'Union européenne actuelle.

Section 1 : La rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des institutions

Le Traité de Lisbonne procède à une véritable rationalisation de l'organisation et du fonctionnement des institutions européennes, en vue d'une meilleure efficacité systémique. Cette opération, qui révèle le poids et le rôle réels des différentes institutions, concerne aussi bien le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne et la Cour de Justice.

I- Le Parlement européen (article 14 du TUE)

1. Le traité modificatif renforce les pouvoirs de colégislateur du PE.

Il le fait en étendant à des nouveaux domaines le champ d'application de la procédure de codécision, désormais appelée « procédure législative ordinaire », par laquelle le Parlement décide conjointement avec le Conseil. On assiste ainsi à la quasi-généralisation de la procédure de codécision (41 cas nouveaux).

2. Dans le traité de Lisbonne, **le seuil minimum de parlementaires européens par État membre est fixé à 6 parlementaires et le seuil maximum à 96 parlementaires avec un plafonnement à 750 (+ son président)⁴.**

Ce rééquilibrage est le produit du rapport d'Alain Lamassoure (PPE-DE, FR) et d'Adrian Severin (PSE, RO) adopté, par le Parlement européen, le jeudi 12 octobre 2007 par 378 voix pour, 154 contre et 109 abstentions, propose la répartition figurant en annexe. En fait, le conseil européen de juin 2007 avait invité le Parlement européen à présenter une proposition sur la répartition des sièges du Parlement d'ici à octobre 2007. Il (le Conseil) avait précisé que les sièges du PE seraient limités à 750 et qu'aucun État membre ne devrait avoir plus de 96 ou moins de 6 sièges. Il avait aussi indiqué que cette répartition devrait respecter le principe de la « proportionnalité dégressive ». Cela implique que le nombre de sièges actuel (785) n'a toujours été qu'une situation temporaire consécutive à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. L'objectif de la proposition du Parlement est de distribuer les 16 sièges alloués par le Conseil européen de juin dans le cadre de son mandat pour la réforme des traités.

II- Le Conseil européen (article 15 du TUE)

1. **Institutionnalisation du Conseil européen.**

Le Conseil européen est **désormais une institution de l'Union européenne à part entière.**

- On sait qu'il donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement, et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de

4. « 1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas **sept cent cinquante, plus le président**. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges.

Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa ».

fonction législative. Le traité modificatif prévoit deux réunions du Conseil européen par trimestre.

- On sait qu'il est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, de son président et du président de la Commission. Aux termes du traité modificatif, le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité participe également aux travaux du Conseil européen.

2. Création du poste de Président du Conseil européen^{3/4} Actuellement, le Conseil européen, comme toutes les instances du Conseil, est présidé par l'État membre qui exerce pendant six mois la présidence de l'Union, selon un ordre établi.

Lisbonne modifie ce système en créant la fonction permanente de Président du Conseil européen élu, par le Conseil européen, à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. Ce président ne peut exercer de mandat national. Il n'existe en revanche aucune incompatibilité avec l'exercice d'une autre fonction européenne, ce qui pourrait un jour permettre la désignation d'un président unique de l'Union, coiffant la présidence du Conseil européen et celle de la Commission.

Son rôle sera de :

- présider et d'animer les travaux du Conseil européen.
- représenter l'Union à l'extérieur, pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

III- Le Conseil de l'Union européenne (article 16 du TUE)

1. Le Conseil des Affaires étrangères sera présidé par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité^{3/4} Actuellement, toutes les instances du Conseil sont présidées pendant 6 mois, à tour de rôle, par un seul État membre. Le traité modificatif ne modifie pas fondamentalement ce système, à l'exception du Conseil des Affaires étrangères qui sera présidé par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (article 18, TUE).

2. Ce système pourrait évoluer dans le futur puisqu'il pourra être modifié par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée (article 236 TFUE). C'est le Conseil européen qui devra fixer les règles d'application d'une telle rotation entre les États membres en tenant compte, entre autres, des équilibres géographiques européens (« selon un système de rotation égale » - article 16 TUE).

IV- La Commission européenne (article 17 du TUE)

1. Maintien du principe d'un commissaire par État membre jusqu'au 1^{er} novembre 2014 ^{3/4} Le traité de Lisbonne modificatif établit qu'à partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission sera réduite à un nombre de membres correspondant aux 2/3 du nombre des États membres (*i.e.* 18 dans une Europe à 27).

2. Les Commissaires seront choisis selon un système de rotation équitable^{3/4} Les commissaires seront alors choisis selon un « système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres ». Toutefois, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, peut modifier ce chiffre (article 17 § 5 TUE).

3. Mode de désignation du Président de la Commission : prise en compte des résultats des élections européennes^{3/4}Le traité modificatif n'a pas fondamentalement changé le mode de désignation du président de la Commission, mais indique que, lorsque le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission, le Conseil européen **doit tenir compte des résultats des élections européennes**. Si le Parlement européen ne vote pas à la majorité des membres qui le composent en faveur du président de la Commission, désigné par le Conseil européen, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose dans le délai d'un mois un nouveau candidat qui devra être élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu de la Commission désigné, adopte ensuite la liste des futurs commissaires, sur la base de suggestions faites par les États membres et selon un « système de rotation égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres ».

V- La Cour de Justice de l'Union européenne (article 19 du TUE)

1. Cour de Justice, Tribunal, tribunaux spécialisés^{3/4} Le traité modificatif établit que la Cour de Justice de l'Union européenne comprend la Cour de Justice, le Tribunal (aujourd'hui appelé Tribunal de Première instance) et des tribunaux spécialisés. La Cour de Justice est composée d'un juge par État membre; le Tribunal est quant à lui, composé d'un juge au moins par État membre.

2. Onze avocats généraux au lieu de huit, pour la Cour de Justice, à la demande de la Pologne.

Section 2 : La recherche d'une meilleure cohérence de l'action externe de l'Union

Cet objectif est atteint par l'octroi d'une personnalité juridique à l'Union européenne, ainsi que la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

A) L'octroi d'une personnalité juridique à l'Union européenne

C'est une grande nouveauté car, jusque-là, seules les Communautés avaient la personnalité juridique internationale. Le Traité de Lisbonne octroie cette personnalité juridique, ce qui lui permettra d'accroître son rôle sur la scène internationale et promouvoir ses valeurs et ses intérêts.

B) L'institution d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (art. 18 du TUE)

1. Pour un renforcement de la cohérence de l'action externe de l'Union^{3/4} La création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité renforcera la cohérence de l'action externe de l'Union, tant au niveau politique qu'au niveau économique.

2. Double casquette : Haut représentant... et Commissaire aux relations extérieures^{3/4}
Il exercera en effet les tâches actuellement dévolues à deux personnes :

- le Secrétaire général du Conseil, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité et,
- le Commissaire en charge des relations extérieures.

Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité sera donc à la fois mandataire du Conseil pour la politique commune de sécurité et membre de la Commission en charge des relations extérieures (il sera d'ailleurs l'un des vice-présidents de la Commission). Il présidera le Conseil des ministres des affaires étrangères et veillera à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il disposera d'un service diplomatique européen composé de fonctionnaires de la Commission, du Conseil et des États membres (« service européen pour l'action extérieure »).

3. Nomination et révocation^{3/4} Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité **est désigné et révoqué, à la majorité qualifiée, par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission** (article 18 TUE).

Section 3 : Le processus décisionnel plus équilibré et démocratique

Avec le Traité de Lisbonne le processus décisionnel communautaire paraît plus équilibré et démocratique. Il implique désormais les parlements nationaux au niveau de l'initiative des actes communautaires, et tient compte d'une double légitimité de l'Union européenne lors de la prise de décision (celle des peuples et celle des États) et les règles ainsi induites.

I- Le rôle des Parlements nationaux, nouvel acteur « institutionnel » (art. 12, TUE)

1. Possibilité de contester une proposition de la Commission ne respectant pas le principe de subsidiarité^{3/4} Un nouvel article, qui regroupe l'ensemble des domaines dans lesquels les Parlements nationaux sont concernés, sera inséré dans le nouveau titre II (Dispositions relatives aux principes démocratiques, article 8C du TUE). La procédure du « carton jaune », permettant aux Parlements nationaux de **contester une proposition de la Commission ne respectant pas le principe de subsidiarité**, est transformée en « carton rouge ». Le protocole sur l'interprétation du principe de subsidiarité prévoit un délai de huit semaines, au cours duquel les Parlements nationaux peuvent envoyer un avis motivé à la Commission, avis contestant une proposition de la Commission au motif qu'elle ne respecterait pas le principe de subsidiarité. Lorsqu'un avis motivé représentera une majorité simple des voix attribuées aux Parlements nationaux, le projet doit être réexaminé. Le rôle des Parlements nationaux sera renforcé dans l'hypothèse où la Commission maintiendrait une proposition malgré un avis motivé défavorable quant au respect du principe de subsidiarité. Dans ce cas, l'avis de la Commission et les avis motivés des Parlements nationaux seront transmis au législateur (Conseil et Parlement). Cette transmission déclenchera une procédure spécifique :

- avant d'achever la première lecture dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le législateur (le Conseil et le Parlement) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier

des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission ;

- si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des voix exprimées au Parlement européen, le législateur 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. \Rightarrow Donc rejet d'une proposition d'acte si contrariété avec le principe de subsidiarité.

2. Possibilité de s'opposer à une proposition de décision du Conseil dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, notamment pour les propositions de décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière ^{3/4} Dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, toute proposition de décision déterminant les aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière est susceptible de faire l'objet d'un acte adopté selon la procédure législative spéciale (*i.e.* à l'unanimité après consultation du Parlement européen). Toutefois, le Conseil peut décider d'adopter une telle proposition de décision selon la procédure législative ordinaire (*i.e.* à la majorité qualifiée). La possibilité pour un Parlement de s'opposer dans un délai de 6 mois à compter de la transmission de cette proposition est introduite par l'article 81 du TFUE. L'opposition d'un seul parlement national interrompt la procédure. Mais en l'absence d'opposition des parlements nationaux, le Conseil peut adopter la décision.

II- Les modalités de prise de décision

- A) Principe de base : l'affirmation de la double légitimité de l'Union européenne : les peuples et les États⁵

C'est l'idée que la procédure décisionnelle certes complexe, prendra désormais en compte tant l'intérêt de l'Union dans son ensemble que celui de chacun des États ou groupes d'États.

- B) Les règles applicables

Les dispositions relatives à la prise de décision au sein du Conseil des ministres connaissent les trois formulations présentées ci-dessous.

- a) De la date d'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne jusqu'au 1^{er} novembre 2014⁶

Il s'agit en réalité de maintenir le système tel qu'il a été adopté à Nice. Pour les délibérations du Conseil européen et du Conseil qui requièrent une majorité qualifiée, les voix des membres sont affectées de la pondération suivante : Belgique 12, Bulgarie 10, République tchèque 12, Danemark 7, Allemagne 29, Estonie 4, Irlande 7, Grèce 12, Espagne 27, France 29, Italie 29, Chypre 4, Lettonie 4, Lituanie 7, Luxembourg 4, Hongrie 12, Malte 3, Pays-Bas 13, Autriche 10, Pologne 27, Portugal 12, Roumanie 14, Slovénie 4, Slovaquie 7, Finlande 7, Suède 10, Royaume-Uni 29.

5. La diversité européenne se traduit par une complexification accrue du système de décision européen, subtil ensemble de poids et contrepoids. Elle doit tenir compte de la nature de l'Union européenne, résumée dans la formule de Jacques Delors : « une fédération d'États-nations ». Elle a vocation à devenir une superpuissance, respectueuse des nations qui la composent et constituent des repères essentiels au sein de la mondialisation, mais sans devenir un super État, *i.e.* sans suivre les voies d'un fédéralisme à l'américaine avec un pouvoir central fort.

L'Union européenne conservera, sans doute, à l'avenir cette nature médiane : plus qu'une organisation internationale, sans constituer un État au sens traditionnel. Cette nature hybride se traduit par la coexistence au sein des institutions communautaires (européennes après l'adoption du Traité de Lisbonne et l'absorption de la Communauté par l'Union européenne) de deux logiques : fédérale avec la place donnée à la Commission et au Parlement européen, intergouvernementale avec les critères retenus pour établir la majorité au sein du Conseil.

6. Protocole sur les dispositions transitoires.

Les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 255 voix exprimant le vote favorable de la majorité des membres, lorsque, en vertu des traités, elles doivent être prises sur proposition de la Commission. Dans les autres cas, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 255 voix exprimant le vote favorable d'au moins 2/3 des membres.

Un membre du Conseil européen ou du Conseil peut demander que, lorsqu'un acte est adopté par le Conseil européen ou par le Conseil à la majorité qualifiée, il soit vérifié que les États membres constituant cette majorité qualifiée représentent au moins 62 % de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, l'acte en cause n'est pas adopté.

Jusqu'au 31 octobre 2014, dans les cas où tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, à savoir dans les cas où il est fait renvoi à la majorité qualifiée définie conformément à l'article 238, para 3 du TFUE, la majorité qualifiée se définit comme étant la même proportion des voix pondérées et la même proportion du nombre des membres du conseil, ainsi que, le cas échéant, le même pourcentage de la population des États membres concernés que ceux fixés ci-dessus.

b) À partir du 1^{er} novembre 2014 jusqu'au 31 mars 2017

Les décisions devraient être prises par au moins 55 % des États, représentant au moins 65 % de la population de l'UE (article 16 du TFUE). Pourquoi 55 et 65 % ? Pour concilier les intérêts et les possibilités de blocage des uns et des autres.

Mais, avec la combinaison 55-65, **il suffit de trois grands États réunissant plus de 35 % de la population pour bloquer une décision. Pour éviter cet écueil, six clauses ont été ajoutées :**

a) *première clause* : **il faut au moins quatre pays pour constituer une minorité de blocage.** Cette disposition a été ajoutée à la demande des « petits » pays afin d'éviter que trois États membres parmi les plus peuplés, représentant plus de 35 % de la population, puissent empêcher une décision. Il s'agit là d'une traduction juridique de la prise en compte de l'égalité des États, de sorte que le critère démographique n'ait pas pour effet de neutraliser le critère des États ;

b) *deuxième clause* : **il faut un minimum de 15 pays pour adopter une décision.** On peut s'interroger sur la pertinence de cette disposition dans la mesure où le mécanisme de double majorité n'est prévu pour entrer en vigueur qu'au 1^{er} novembre 2014, date à laquelle l'Union européenne comptera probablement plus de 27 États avec l'adhésion de la Croatie. Or, à partir de 26 membres, le seuil de 55 % correspond arithmétiquement à un minimum de 15 États membres. Cette condition supplémentaire est donc caduque avant même son entrée en vigueur ;

c) *troisième clause* : **il ne sera pas tenu compte des abstentions lorsque l'on comptabilisera États et population** : les pourcentages sont calculés par rapport au nombre d'États et non par rapport aux votes positifs exprimés ;

d) *quatrième clause* (article 238 § 2 TFUE) : quand le Conseil aura à se prononcer sur une proposition n'émanant pas de la Commission ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, **la majorité qualifiée sera portée à 72 % des États, représentant au moins 65 % de la population.** Il s'agit notamment des initiatives des États membres dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, des initiatives du Conseil en matière de PESC, des actes pris dans le cadre de la politique économique et monétaire sur recommandation de la Commission ou de la BCE, des propositions qui émanent du PE, de la suspension ou du retrait d'un État membre, ou encore de diverses nominations ;

e) *cinquième clause* : si une décision est rejetée par un groupe de pays représentant plus de 30 % de la population ou plus de 40 % de ses États membres (i.e. représentant au moins les $\frac{3}{4}$ de la population ou des États membres nécessaires à la constitution de la minorité de blocage), le Conseil mettra tout en œuvre pour parvenir à un accord avant le vote. Cette disposition (dite *clause de Ioannina*) a été introduite pour que la Pologne accepte l'ensemble du dispositif⁷. Cette clause figure à la déclaration n° 7 « Déclaration ad articles 16 para 4 du Traité sur l'Union européenne, et 238 para 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », et prévoit qu'elle entrera en vigueur le 1^{er} novembre 2009 et restera en vigueur au moins jusqu'en 2017 avec des modalités différentes :

- **entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017** : si des membres du Conseil, représentant : a) au moins $\frac{3}{4}$ de la population, ou b) au moins $\frac{3}{4}$ du nombre des États membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16 para 4 al. 1^{er} du traité sur l'Union européenne ou 238 para 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère. Le Conseil, au cours de cette délibération, fait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable et sans porter préjudice aux limites obligatoires de temps fixées par le droit de l'Union, à une solution satisfaisante pour répondre aux préoccupations soulevées par les membres du Conseil « minoritaires » ;
- **à partir du 1^{er} avril 2017, si des membres du Conseil, représentant** : a) au moins 55 % de la population, ou b) au moins 55 % du nombre des États membres, nécessaires pour constituer une minorité de blocage résultant de l'application des articles 16 para 4 al. 1^{er} du traité sur l'Union européenne ou 238 para 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil en délibère.

Le protocole « Sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre des articles 16 paragraphe 4 du traité sur l'Union européenne ou 238 paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entre en vigueur le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017, d'une part, et à partir du 1^{er} avril 2017, d'autre part », prévoit « (qu')Avant l'examen par le Conseil de tout projet qui tiendrait soit à modifier ou à abroger la décision ou l'une de ses dispositions, soit à en modifier indirectement la portée ou le sens par la modification d'un autre acte juridique de l'Union, le Conseil européen délibère préalablement dudit projet, statuant par consensus conformément à l'article 15, para 4 du Traité sur l'Union européenne », i.e. que la clause du compromis de Ioannina ne pourra être en cause qu'avec l'accord de tous les États membres ;

f) *sixième clause* : lors des réunions du Conseil où tous les États n'ont pas le droit de vote (notamment les Conseils des ministres de la zone euro), les combinaisons 55-65 et 72-65 seront adaptées (article 238 § 3 du TFUE), i.e. que la majorité qualifiée se définit comme étant la même proportion des voix pondérées et la même proportion des États membres concernés que ceux prévus au deuxième paragraphe de l'article 16 du TUE.

Ces dispositions s'appliquent au Conseil européen lorsqu'il statue à la majorité qualifiée (article 235 § 1 du TFUE), son président et le président de la Commission ne prenant pas part au vote.

La première clause citée (au moins quatre pays pour bloquer une décision) permet de conférer à l'Espagne un poids proche de celui de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni. Sans cette clause, ces trois pays ensemble pouvaient bloquer les décisions, de même que n'importe quel combinaison de deux d'entre eux avec l'Allemagne, alors que deux États parmi la France, l'Italie et le Royaume-Uni avec l'Espagne ne l'auraient pu. L'Allemagne est le pays le plus avantagé par le système de double majorité. Pour la première fois de l'histoire de l'UE,

7. Mais cette clause pourra jouer à la demande de n'importe lequel des 27 États membres.

qui a été créée sur la parité de pouvoir entre l'Allemagne et la France, Berlin pèsera désormais davantage que Paris, ainsi que n'importe laquelle des autres capitales européennes du fait de sa différence de population.

Du 1^{er} novembre 2014 au 31 mars 2017, tout État membre pourra demander qu'une décision soit prise selon le système actuel de la majorité qualifiée tel que défini par le Traité de Nice (voir ci-dessus système s'appliquant jusqu'au 1^{er} novembre 2014).

c) À partir du 31 mars 2017.

Le système actuel de la majorité qualifiée tel que défini par le Traité de Nice ne trouvera plus à s'appliquer, au bénéfice des seules dispositions rappelées ci-dessus (**moins de 55 % des États, représentant au moins 65 % de la population de l'UE**, avec jeu possible de la *clause de Ioannina*).

III- La simplification des procédures d'adoption des actes législatifs (efficacité + démocratie).

Focus : Est-ce qu'on adopte un acte à la majorité qualifiée ou à l'unanimité? Quel rôle va jouer le PE ? Sera-t-il consulté pour un avis (procédure de consultation) ? Son accord sera-t-il requis (procédure d'approbation) ? Sera-t-il co-décideur (procédure de codécision) ?

L'un des reproches faits à la procédure d'adoption des actes actuellement en vigueur est son extrême complexité ainsi que sa lourdeur, et la difficulté de parvenir à une décision, du fait du vote à l'unanimité. Le Traité de Lisbonne a voulu simplifier les choses, en vue d'une plus grande efficacité. On peut ainsi observer une sorte de généralisation de la procédure législative ordinaire, où prévaut le vote à la majorité qualifiée, et où le PE a un pouvoir de codécision. Le domaine de la procédure législative spéciale, où prévaut l'unanimité, s'est donc réduit comme peau de chagrin, d'autant plus que la « Clause de passerelle » peut être activée. En outre, même en cas de vote à l'unanimité, l'approbation ou l'avis selon le cas du PE est souvent requis ; ce qui en dit long sur la volonté d'instiller un minimum de démocratie dans la procédure d'adoption des actes.

L'article 288 TFUE décrit les actes juridiques de l'Union : le règlement, la directive, la décision, la recommandation, l'avis. Parallèlement, une hiérarchie des normes européennes est instaurée, grâce à l'établissement d'une distinction entre les actes législatifs, les actes délégués et les actes d'exécution.

- **Les actes législatifs** (art. 289 TFUE)^{3/4} Les actes juridiques adoptés par procédure législative (ordinaire ou spéciale) constituent des actes législatifs (art. 289 TFUE). Le règlement est obligatoire et directement applicable dans toute l'Union européenne ; la directive est obligatoire quant aux résultats à atteindre, les modalités de mise en œuvre demeurant à la discrétion des États membres ; la décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci ;
- **Les actes délégués** (art. 290 TFUE)^{3/4} Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale (*i.e.* sous la forme de règlement, de directive ou de décision – article 297 § 2 TFUE) qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir. Les actes législatifs

fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise. L'adjectif « délégué » ou « déléguée » est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

- **Les actes d'exécution** (art. 291 TFUE) ^{3/4} Lorsque les conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission (sous la forme de règlement – article 291 § 3 du TFUE) ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du TUE, au Conseil. Le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.

Le Traité de Lisbonne mentionne deux instruments juridiquement non contraignants : la recommandation et l'avis (article 288 du TFUE).

A) La quasi-généralisation de la procédure législative ordinaire.

La procédure législative ordinaire donne le pouvoir au Parlement européen d'arrêter des actes conjointement avec le Conseil. Son champ d'application concerne plus de 73 domaines (cf. schéma).

La procédure pour l'adoption d'un acte est la suivante :

La Commission européenne présente une proposition au Parlement européen et au Conseil,
1^{re} lecture,

Le Parlement européen arrête sa position en 1^{re} lecture et la transmet au Conseil,

Le Conseil :

- **approuve la position du Parlement européen** : l'acte concerné est adopté dans la formulation arrêtée par le Parlement européen,
- **n'approuve pas la position du Parlement européen** : il adopte sa position en 1^{re} lecture et la transmet au Parlement européen en l'informant des raisons de sa position. La Commission informe le Parlement européen de sa position.

2^e lecture,

Si, dans un **délai de 3 mois** après transmission de la position du Conseil, **le Parlement européen :**

- **approuve** la position du Conseil ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné est réputé adopté dans la formulation arrêtée par le Conseil ;
- **rejette**, à la majorité des membres qui le composent, la position du Conseil, l'acte proposé est réputé non adopté ;
- **propose**, à la majorité des membres qui le composent, des amendements à la position du Conseil, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission qui émet un avis sur ces amendements.

Si, dans un **délai de 3 mois** après réception des amendements du Parlement européen, **le Conseil**, statuant à la majorité qualifiée :

- **approuve** tous les amendements du Parlement européen, l'acte concerné est réputé adopté ;
- **n'approuve pas** tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de 6 semaines.

Le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission.

Conciliation

Le Comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres représentant le Conseil et à la majorité des membres représentant le Parlement européen dans un délai de 6 semaines à partir de sa convocation, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil en 2^e lecture.

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

Si, dans un délai de 6 semaines après sa convocation, le comité n'approuve pas le projet commun, l'acte proposé est réputé non adopté.

3^e lecture,

Si, dans un délai de 6 semaines, le comité approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de 6 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 approuvent le projet commun: l'acte proposé est réputé adopté dans la formulation arrêtée par le Comité de conciliation ;
- le Parlement européen statuant à la majorité des suffrages exprimés et/ou le Conseil à la majorité qualifiée n'approuve (nt) pas le projet commun: l'acte proposé est réputé non adopté.

Les délais de 3 mois et de 6 semaines sont prolongés respectivement d'un mois et de 2 semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

N.B. : Une fois de plus, la généralisation de la procédure législative ordinaire facilite l'adoption des actes législatifs, car prévaut ici la majorité qualifiée. Et comme le Parlement européen co-décide, la procédure devient plus démocratique.

B) La procédure législative spéciale (unanimité).

- La procédure législative spéciale **consiste en l'adoption** (dans les cas prévus par les traités), d'un règlement, d'une directive ou d'une décision **par le Parlement européen avec la participation du Conseil, ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen** qui doit soit donner son **avis**, soit donner son **approbation**.
- Prévaut ici le vote à l'unanimité, mais avec jeu possible de la « Clause de passerelle ».
- La **clause passerelle** : le Conseil européen peut adopter une décision autorisant **l'adoption par la procédure législative ordinaire d'actes législatifs devant être adoptés par une procédure législative spéciale**. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.

C) La procédure d'approbation.

La procédure d'approbation **implique pour le Conseil européen ou le Conseil d'obtenir, dans les domaines définis par les traités, l'accord du Parlement européen avant de procéder à l'adoption d'une décision.**

Le Parlement européen se prononce à la **majorité des membres** qui le composent. **Si la majorité requise n'est pas atteinte, le Conseil européen ou le Conseil ne peuvent adopter la décision.**

D) La procédure de consultation.

Dans certains cas, les traités imposent **au Conseil de n'adopter une décision proposée par la Commission qu'après consultation du Parlement européen** qui se prononce à la majorité des suffrages exprimés. **Le Conseil n'est pas tenu de suivre son avis.**

Partie 2 : Les apports non institutionnels⁸

D'un point de vue non-institutionnel, le Traité de Lisbonne consolide l'unité européenne. Dans cette optique, il :

- confirme et précise les **fondements de l'Union européenne** *i.e.* ce pourquoi les Européens sont ensemble, et ce dans l'optique d'une meilleure compréhension du projet européen (Section 1).
- **clarifie les relations entre l'Union et les États membres** (Section 2),
- **attribue une place centrale aux citoyens européens** (Section 3), dont les droits dans une société démocratique sont garantis de manière plus forte encore, notamment par l'affirmation du caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux.

Tout ceci confirme bien que la grande force d'unification européenne, c'est le droit, à partir duquel tout le reste est construit.

Section 1: Confirmation et précision des fondements de l'Union

Les valeurs de l'Union

1°) L'énoncé des valeurs sur lesquelles se fonde l'**Union**^{3/4} Le Traité de Lisbonne énonce les valeurs sur lesquelles se fonde l'Union (article 2 du TUE) : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.

2°) **Une meilleure garantie (trois illustrations)**

- On remarquera que **l'égalité entre les hommes et les femmes est mieux garantie que par le passé**. L'article 8 du TUE fait de l'élimination des inégalités et de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes une clause transversale applicable à l'ensemble des politiques et actions internes de l'Union (« troisième partie du TFUE »). Sur ce fondement la Cour de Justice pourrait donc être amenée à annuler un acte européen en contradiction avec cet objectif. L'action de l'Union pour éliminer les inégalités entre les sexes comprend notamment la lutte contre toutes les formes de violence domestique⁹. Les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer ces actes criminels ainsi que pour soutenir et protéger les victimes.

8. Une clarification du « vivre ensemble » dans une communauté de valeurs : traduction de la place centrale donnée au citoyen européen par le Traité de Lisbonne.

9. L'article 8 du TUE fait l'objet d'une déclaration annexée à l'Acte final (déclaration n° 21), qui le souligne clairement.

- **Les droits des minorités eux aussi sont protégés** : c'est à la demande de la Hongrie que la référence aux droits des personnes appartenant à des minorités¹⁰ a été ajoutée à la liste des valeurs de l'Union énumérées à l'article 2 du TFUE. Cette revendication se comprend aisément, compte tenu du nombre important de hongrois vivant dans les pays voisins (Croatie, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie et Ukraine), environ 3,5 millions de personnes.
- Déclenchement de la **procédure d'alerte et de sanction contre un État, en cas de violation constatée** : il convient en effet de lire l'article 2 du TUE en relation avec l'article 7 § 2 et 3 du TUE, selon lequel une violation ou un risque clair de violation grave d'une des valeurs européennes par un État membre peut engager la **procédure d'alerte et de sanction contre cet État, en cas de violation constatée**. Celle-ci peut aboutir à la suppression des droits d'appartenance à l'Union¹¹.

II- Les objectifs de l'Union

L'article 3 du TUE énonce les principaux objectifs justifiant l'existence de l'Union pour l'exercice de certaines compétences en commun au niveau européen, aussi bien à l'intérieur de l'Union que dans le monde. Chacun d'entre eux recouvre un certain nombre de politiques et d'objectifs précis figurant dans la troisième partie du TFUE.

1° Les objectifs internes

- L'Union a pour but de **promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples**. 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. 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. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'Euro¹².
- **La concurrence comme outil et non comme objectif** : prenant en compte les craintes révélées par le référendum français, les États membres ont supprimé des objectifs « *un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée* ». Certes un protocole sur le marché intérieur et la concurrence qui rappelle (premier considérant) que le « marché intérieur tel qu'il est défini à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée » (...) « Article unique: A

10. Pour la France, une référence aux droits des minorités en tant que groupe distinct aurait été contraire au principe constitutionnel d'indivisibilité de la République, mais la formulation retenue par le Traité de Lisbonne qui fait référence, non pas à un droit collectif, mais aux droits des personnes appartenant à des minorités, n'encourt pas le risque d'être déclarée contraire à la Constitution française ; comme l'a confirmé la décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

11. 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 hommes et les femmes.

12. Dernière survivance d'un des symboles de l'Union affirmés à l'article 1-8 du Traité constitutionnel.

l'effet du premier considérant, l'Union prend si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions des traités, notamment l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». **Mais la concurrence est ramenée ainsi à ce qu'elle doit être : un outil et non un objectif.**

2°) Les objectifs de l'Union dans le monde

- **Dans une démarche ouverte vis-à-vis du reste du monde**, l'Union se donne des objectifs internationaux aussi larges que **la paix, la sécurité, le développement durable de la planète, la solidarité et le respect mutuel entre les peuples, le commerce libre et équitable, l'élimination de la pauvreté et la protection des droits de l'homme, en particulier des droits de l'enfant, le strict respect et le développement du droit international notamment le respect des principes de la Charte des Nations Unies.**¹³
- Elle n'oublie pas ses citoyens... Dans « ses relations avec le reste du monde l'Union promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à **la protection de ses citoyens** ».

L'ajout de la formule « protection de ses citoyens » doit être mis en relation avec les craintes de l'opinion publique européenne que l'Union ne constitue qu'un rempart faible face à la globalisation. **Cette affirmation dans les objectifs de l'Union dans ses relations avec le reste du monde de la protection de ses citoyens constitue une des réponses à cette angoisse d'une Europe « passoire » ou « cheval de Troie » de la mondialisation**, d'une Europe identifiée aux délocalisations comme les opposants à la directive Bolkestein avaient réussi à le faire croire aux électeurs français lors de la campagne référendaire du printemps 2005.

13. 3°) **Analyse critique du mythe de « l'Europe-marché apolitique »** ¾ **Sous la bannière de « l'intégration des marchés », un processus de suppression des frontières et des fondements**, qui invalide les prémisses nationales de la démocratie parlementaire, de l'État social et du compromis entre les classes sociales, **s'est mis en marche depuis la création de la Communauté européenne en 1957. Se mettre d'accord sur ce plus petit dénominateur commun économique et dépasser les frontières nationales par la « force de l'économie »** a conduit à ce que les fondements sociaux et politiques du projet européen restent sous-développés.

(Mais,) Les marchés ne se constituent pas seulement politiquement. Ils ont aussi besoin en permanence de corrections politiques pour fonctionner efficacement. Si l'Europe ne peut ou ne veut procéder à ces corrections, ce n'est pas uniquement l'économie européenne qui en pâtira durablement mais aussi le projet européen dans son ensemble. **Le populisme qui se développe en Europe tire en grande partie sa force d'une approximation du discours politique des partisans de l'Europe, qui veut que l'Europe puisse se réaliser sous la forme d'une Europe-marché apolitique, dépourvue de toute incidence sur les structures sociales des anciens États-nations.**

Seule l'affirmation de la nécessité de l'Europe politique peut répondre à ses craintes. Le niveau de décision doit se situer au niveau de la contrainte ou de la menace. Si les effets négatifs de la mondialisation s'exercent sur la France, ils ne le font pas que sur elle, mais également sur ses voisins. Contrairement à l'un des slogans de la campagne du non au référendum qui présentait l'Europe comme organisant la concurrence entre les États européens, **seule l'Europe peut éviter qu'un État essaye de se défaire sur un autre des difficultés qu'ils rencontrent, entraînant ce dernier dans une réaction de défense peu propice au règlement réel de la difficulté.** La négociation communautaire apprend à ses participants qu'il n'existe pas de vainqueurs absolus : si vous avez « battu » un État membre lors d'une négociation, il est à craindre qu'il vous le fasse payer au tour suivant. D'où cette **culture du compromis maximal**, peu comprise au niveau national, notamment en France où le rapport de forces est le système habituel d'organisation du jeu politique et social.

Section 2 : Les relations entre l'Union européenne et les États membres

A) L'égalité des États membres devant les traités (article 4 du TUE)

1°) **Traduction juridique** : L'Union doit respecter l'égalité des États membres devant les traités. Cette disposition, inscrite à la demande du Portugal, lors de la CIG 2004¹⁴, trouve sa **traduction juridique** dans plusieurs articles des traités (TUE et TFUE) qui concernent notamment **les règles de composition de la Commission** (selon une rotation égalitaire) ou encore **les modalités de présidence des formations sectorielles du Conseil de l'Union**.

2°) Implications juridiques

^{3/4} L'Union doit également **respecter l'identité nationale de ses États membres, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale**. Elle doit aussi respecter les fonctions essentielles de l'État, notamment celles visant à assurer l'intégrité territoriale, à maintenir l'ordre public et à sauvegarder la sécurité nationale. Dans le même sens, le Traité de Lisbonne veille à préciser que « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre ».

^{3/4} 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 facilitent à l'Union l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

B) La primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres dans l'exercice des compétences attribuées à l'Union européenne (déclaration n° 17)

1°) **L'article 1-6 de la Constitution européenne qui plaçait la primauté du droit européen parmi les principes fondamentaux de l'Union n'a pas été repris par le Traité de Lisbonne.**

Ce dernier se contente de prendre une déclaration n° 17 (Déclaration relative à la primauté) qui précise que « La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'UE, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence. En outre, la Conférence a décidé d'annexer au présent acte final l'avis du Service juridique du Conseil sur la primauté tel qu'il figure au document 11197/07 (JUR 260) : « Avis du Service juridique du Conseil du 22 juin 2007 : *il découle de la jurisprudence de la Cour de Justice que la primauté du droit communautaire est un principe fondamental dudit droit. Selon la Cour, ce principe est inhérent à la nature particulière de la Communauté européenne. À l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante (arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, **Costa contre ENEL**¹⁵), la primauté n'était pas mentionnée dans le traité. Tel est toujours le cas actuellement. Le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de Justice* ».

14. La CIG 2004 recouvre les travaux qui ont amené à l'élaboration du Traité établissant une constitution pour l'Europe.

15. « Il [en] résulte (...) qu'issu d'une source autonome, le droit né 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 ».

2°) Consécration jurisprudentielle

La primauté du droit européen a été en effet consacrée par la Cour de Justice dès 1964 avec l'arrêt *Costa c/ Enel* et les juridictions nationales sont tenues de faire primer le droit de l'Union européenne sur le droit interne. Selon la Cour de Justice, cette primauté vaut à l'égard de l'ensemble du droit national, y compris des dispositions constitutionnelles (CJCE, 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*).

La première référence faite à ce principe dans un traité communautaire apparaît dans le « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », annexé au Traité d'Amsterdam, dont l'article 2 précise que « *l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité respecte les dispositions générales et les objectifs du traité, notamment en ce qui concerne le maintien intégral de l'acquis communautaire et l'équilibre institutionnel ; elle ne porte pas atteinte aux principes mis au point par la Cour de Justice en ce qui concerne la relation entre le droit national et le droit communautaire (...)* », c'est-à-dire notamment le principe de la primauté du droit communautaire sur le droit national.

C) L'appartenance à l'Union (articles 7, 49 et 50 du TUE)

Le TUE contient les dispositions relatives aux critères d'éligibilité et à la procédure d'adhésion (**article 49**), ainsi qu'à la suspension des droits d'appartenance à l'Union (**article 7**). Il autorise même, ce qui est nouveau, le retrait volontaire de l'Union (**article 50**).

1- La procédure d'adhésion à l'Union (article 49 du TUE).

- **Il faut être un État Européen, respecter les valeurs européennes et les promouvoir** : tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande.
- **Adresser sa demande au Conseil européen, application des critères de Copenhague** : L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après consultation de la Commission et approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité de ses membres. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte, c'est-à-dire les *critères de Copenhague*¹⁶.
- **Accord entre les États membres et le demandeur, ratifié par tous les États contractants** : les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

2- La suspension des droits (article 7 du TUE).

- Elle se fait suivant deux modalités, qui font intervenir soit le Conseil des ministres, soit le Conseil européen, selon la gravité de l'atteinte :

16. Le Conseil européen de Copenhague a concrétisé en juin 1993, dans les « **critères de Copenhague** », les conditions à remplir par les pays candidats. Ces conditions sont les suivantes : critère politique (l'existence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection) ; critère économique (l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'UE) ; critère de l'acquis (la capacité à assumer toutes les obligations découlant de l'appartenance à l'Union européenne, c'est-à-dire la reprise de l'ensemble du droit et de la politique de l'Union européenne (« acquis communautaire »), et la souscription aux objectifs de l'Union politique et de l'Union économique et monétaire). « La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne » constitue un autre aspect important tant pour l'Union que pour les pays candidats.

- **En cas d'existence d'un *risque clair de violation grave* des valeurs visées à l'article 2 l'intervention du Conseil des ministres, procédure contradictoire** : soit sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission, le **Conseil des ministres**, statuant à la majorité des 4/5^e des ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un *risque clair de violation grave* par un État Membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure. Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables ;
- **En cas d'existence d'une *violation grave et persistante* des valeurs visées à l'article 2 l'intervention du Conseil européen, procédure contradictoire** : soit sur proposition d'1/3 des États membres ou de la Commission et après approbation du Parlement européen, le **Conseil européen**, statuant à l'unanimité, peut constater *l'existence d'une violation grave et persistante* par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État à présenter toute observation en la matière.

Lorsque la constatation de *l'existence d'une violation grave et persistante* a été faite, le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée, *peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question*, y compris *les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil*. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.

- **Possibilité de lever la suspension si changement d'attitude de l'État suspendu** : Le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.
- **Le vote de la sanction** : Dans le cadre de l'article 7 du TUE, les modalités de vote qui s'appliquent au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sont fixées à l'article 354 du Traité sur le fonctionnement de l'Union. **Le membre du Conseil européen ou du Conseil représentant de l'État membre en cause ne prend pas part au vote et l'État membre en cause n'est pas pris en compte dans le calcul du tiers (1/3) ou des 4/5^e des États membres prévu à l'article 7 du TUE.** L'abstention de membres présents ou représentés ne fait pas obstacle à l'adoption des décisions.

Lorsque, à la suite de **l'adoption de la décision de suspension des droits de vote** (adoptée conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union, ou, si le Conseil agit sur proposition de la Commission ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a) du Traité sur le fonctionnement de l'Union, *i.e.* dans les cas où tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, **la majorité qualifiée** se définit comme suit :

- (a) la majorité qualifiée se définit comme étant égale à **au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.**
- Une **minorité de blocage** doit inclure au moins **le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre**, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise ;
- (b) **par dérogation** au point a), lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, **la majorité qualifiée** se définit comme étant égale à **au moins**

72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

Le Parlement européen statue à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui la composent.

N.B. : Quoi qu'il en soit, suspendre un État membre de l'UE peut donc ne pas paraître évident, la procédure étant sérieusement encadrée. On voit aussi qu'en la matière, la Commission ne jouit pas du monopole de la proposition. La traité envisage aussi l'hypothèse où un État ne souhaite pas poursuivre l'aventure...

3- Le retrait volontaire de l'Union (article 50 du TUE)

- **Un droit dont l'exercice est encadré** : il faut un négociier un accord ; ce qui implique qu'en absence d'accord, pas de retrait. Le retrait peut-il alors être considéré comme volontaire ?

Quoi qu'il en soit, la procédure prévue par l'article 50 du TUE précise que « *Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union* ».

L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen.

À la lumière des orientations du Conseil européen, **l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait**, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union.

Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3 du TUE (« *La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union* »). **Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.**

- **Effets du retrait**

- **Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné** : les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification de son intention au Conseil européen, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.
- **Perte du droit de vote au sein des institutions communautaires** : Le membre (du Conseil européen et du Conseil) représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent. La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- **Application de la procédure d'adhésion de droit commun en cas de volonté d'adhésion** : si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49 du TUE (procédure d'adhésion à l'UE).

Section 3 : La place centrale du citoyen dans le projet européen

A) Les droits des citoyens et de la société civile dans une Union démocratique

1- Concernant le citoyen européen

a) **La citoyenneté de l'Union est complémentaire de la citoyenneté nationale et ne la remplace pas** (article 8 du TUE).

Le TFUE affirme clairement **les droits (article 20) qui découlent de la citoyenneté de l'Union** : *le droit de libre circulation et de libre séjour, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales, le droit à la protection diplomatique et consulaire, le droit de pétition devant le Parlement européen ainsi que le droit de s'adresser au médiateur et d'écrire aux institutions dans l'une des langues de l'Union et de recevoir une réponse dans la même langue.*

Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive. **D'autres droits des citoyens de l'Union** sont énumérés dans un titre spécifique du TUE consacré aux « dispositions relatives aux principes démocratiques » ; il s'agit notamment de *la possibilité de faire connaître et d'échanger son opinion sur tous les domaines d'actions de l'Union*, ainsi que du *droit d'accès aux documents des institutions de l'Union* (article 11 du TUE).

b) Le TUE définit pour la première fois **les fondements démocratiques de l'Union et en renforce l'expression concrète**. Ces dispositions¹⁷, qui assurent une **plus grande visibilité des garanties fondamentales accordées aux citoyens européens**, sont **indissociables de l'article 6 du TUE relatif à la Charte des droits fondamentaux, laquelle acquiert ainsi une pleine valeur juridique**.

- **Plusieurs principes fondamentaux sont déclinés** :
 - *l'égalité démocratique* (article 9 du TUE),
 - *la démocratie représentative* (article 10 du TUE) et
 - *la démocratie participative* (article 11 du TUE) : ce principe comprend le **droit d'initiative citoyenne**, *i.e.* la possibilité pour au moins 1 million de ressortissants d'un nombre significatif d'États membres (§ 4), d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition d'acte juridique sur un sujet particulier, sans pour autant qu'elle soit dans l'obligation juridique de le faire. Là aussi, le monopole dont jouit la Commission en matière d'initiative se trouve écorné, quoi qu'on dise.
- **Droit d'initiative citoyenne : méthodologie.**

D'après l'article 24 § 1 du TFUE, **le Parlement européen et le Conseil**, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, **arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation par les citoyens d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du TUE**, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir. Il s'agit d'**éviter que de telles initiatives soient détournées au profit de groupes d'intérêts nationaux émanant d'États fortement peuplés** et pour lesquels la réunion d'1 million de signatures pourrait intervenir essentiellement dans le cadre national.

17. Regroupées au sein du Titre II du TUE relatif aux « dispositions relatives aux principes démocratiques »

2- Concernant la société civile : volonté d'ouverture

- Le **principe de transparence** : il fait l'objet d'une disposition spécifique (le §1 de l'article 15 du TFUE) qui énonce que « *les institutions, les organes et les organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture*¹⁸ ». Ainsi le Conseil [des ministres] de l'Union **siège en public, comme le Parlement européen, lorsqu'il délibère et adopte un projet d'acte législatif** (article 15 §2 du TFUE).

Cet objectif d'ouverture concerne essentiellement la société civile, mais vaut aussi pour les églises et les organisations philosophiques et non confessionnelles telles que définies par l'article 17 du TFUE.

- **Le TFUE confirme plusieurs dispositions existantes** :
 - le **droit d'accès aux documents de l'Union** (article 15 §3),
 - le **rôle du médiateur européen** (article 228 du TFUE),
 - la **protection des données à caractère personnel avec la création d'une autorité indépendante** (article 16 du TFUE).
 - il rappelle **l'existence des partis politiques européens** (article 10 du TUE).
 - il précise **le statut des églises et des organisations philosophiques et non confessionnelles**¹⁹. (article 17 du TFUE)

B) Le caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux ou le renforcement des droits du citoyen européen (article 6 du TUE)

- Le texte de la Charte des droits fondamentaux avait été agréé par une précédente Convention. La Parlement, le Conseil et la Commission avaient solennellement proclamé la Charte, le 8 décembre 2000. Toutefois, **la Charte ne faisait pas partie des Traités de l'Union et n'avait pas une force juridique contraignante.**

L'article 6 du TUE modifie la donne : « *1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 17 décembre 2000, telle qu'adaptée le [... 12 décembre 2007, à...], laquelle a la même valeur juridique que les traités.*

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

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

- Les institutions, organes et agences de l'Union sont tenus de respecter les droits inscrits dans la Charte
- **Les mêmes obligations sont imposées aux États membres** (gouvernements, administrations et appareils juridictionnels) lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, **à l'exception de la Grande-Bretagne et de la Pologne** (protocole sur

18. Ce principe d'ouverture renforce le principe de transparence. Il signifie que les institutions communautaires doivent réaliser leur mission en privilégiant des modalités de travail permettant à la société civile de contrôler le comment et le pourquoi des décisions prises : délibérations et vote en public, publication des rapports sur lesquels repose la décision prise, motivation des décisions adoptées.

19. Cet article reprend, en l'intégrant dans le TFUE, le contenu de la déclaration n° 11 annexée au Traité d'Amsterdam sur le respect du statut des églises et associations religieuses et non confessionnelles prévoyant que « *L'Union respecte et ne préjuge pas le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres* ».

l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Grande-Bretagne et à la Pologne)²⁰.

- **La Cour de Justice veillera au respect de la Charte. L'attribution d'un caractère contraignant à la Charte (article 6 du TUE) va en accroître la lisibilité** : les citoyens et les entreprises pourront en demander l'application. Les praticiens du droit pourront se référer à un texte beaucoup plus accessible que les recueils de jurisprudence et les revues spécialisées. **Ceci produira un changement important dans l'effectivité du droit.** Qui aurait pu, en 1950, prévoir l'influence qu'a pris, dans notre vie quotidienne, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?

La Charte (et les explications relatives à la Charte des droits fondamentaux) a été adoptée, le 12 décembre 2007, par le Conseil, le Parlement européen et la Commission avant la signature du nouveau Traité, et publiée au Journal Officiel de l'Union européenne. **Un déclaration nouvelle n° 1 précise que la Charte « confirme » les droits fondamentaux issus de la CEDH et des « traditions constitutionnelles communes des États membres » et que « La Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités ».**

- **Le contenu de la Charte est plus vaste que celui de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales** signée à Rome le 4 novembre 1950 (CEDH), ratifiée par tous les États membres de l'Union. En effet, alors que la CEDH se limite aux *droits civils et politiques*, la Charte des droits fondamentaux couvre d'autres domaines, tels que les *droits sociaux* (information et consultation des travailleurs, négociation collective, droit de grève, protection en cas de licenciement injustifié, conditions de travail justes et équitables, sécurité sociale et aide sociale...) ou *des droits dans des domaines nouveaux* (bioéthique, droit à une bonne administration, protection des données personnelles, protection des consommateurs, intégration des personnes handicapées).
- **L'Union européenne adhère à la CEDH** : Aux termes des traités actuels, l'Union n'avait pas de compétence pour adhérer à la CEDH. En revanche, **le TUE (après le Traité de Lisbonne) prévoit explicitement l'adhésion de l'Union à la CEDH** (article 6 § 2 et 3 du TUE) : « 2. *L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans le traité ».*

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

« *Le Conseil statue à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » (article 218 § 8 du TFUE).*

Tout comme la reconnaissance d'une valeur juridique égale à celle des traités aux droits, libertés et principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux, **l'adhésion à la CEDH ne comporte pas une modification des compétences de l'Union telles que définies dans les traités. Mais les deux démarches sont complémentaires.**

20. Toutefois, le nouveau gouvernement polonais issu des élections du 21 octobre 2007 a indiqué qu'il devrait adhérer à la Charte des droits fondamentaux. (« La promesse d'un gouvernement nettement proeuropéen », Celia Chauffour, in *Le Monde*, 22 octobre 2007).

Annexes

Il est vivement conseillé de consulter les annexes qui suivent car elles permettent d'expliquer davantage ou d'illustrer certains points ou aspects du cours. Elles peuvent apporter des réponses à vos questions.

Annexe 1 : Les droits garantis par la Charte européenne des droits fondamentaux

Dignité (articles 1 à 5)	Libertés (articles 6 à 19)	Égalité (articles 20 à 26)	Solidarité (articles 27 à 38)	Citoyenneté (articles 39 à 46)	Justice (articles 47 à 50)
<ul style="list-style-type: none"> · Dignité humaine ; · Droit à la vie ; · Droit à l'intégrité de la personne ; · Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ; · Interdiction de l'esclavage et du travail forcé. 	<ul style="list-style-type: none"> · Droit à la liberté et à la sûreté ; · Respect de la vie privée et familiale ; · Protection des données à caractère personnel ; · Droit de se marier et droit de fonder une famille ; · Liberté de pensée, de conscience et de religion ; · Liberté d'expression et d'information ; · Liberté de réunion et d'association ; · Liberté des arts et des sciences ; · Droit à l'éducation ; · Liberté professionnelle et droit de travailler ; · Liberté d'entreprise ; · Droit de propriété ; · Droit d'asile ; · Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition. 	<ul style="list-style-type: none"> · Égalité en droit ; · Non-discrimination ; · Diversité culturelle, religieuse et linguistique ; · Égalité entre hommes et femmes ; · Droits de l'enfant ; · Droits des personnes âgées ; · Intégration des personnes handicapées. 	<ul style="list-style-type: none"> · Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise ; · Droit de négociation et d'actions collectives ; · Droit d'accès aux services de placement ; · Protection en cas de licenciement injustifié ; · Conditions de travail justes et équitables ; · Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail ; · Vie familiale et professionnelle ; · Sécurité sociale et aide sociale ; · Protection de la santé ; · Accès aux services d'intérêt économique général ; · Protection de l'environnement ; · Protection des consommateurs. 	<ul style="list-style-type: none"> · Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ; · Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ; · Droit à une bonne administration ; · Droit d'accès aux documents ; · Médiateur ; · Droit de pétition ; · Liberté de circulation et de séjour ; · Protection diplomatique et consulaire. 	<ul style="list-style-type: none"> · Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial ; · Présomption d'innocence et droits de la défense ; · Principe de légalité et de proportionnalité des délits et des peines ; · Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction.

Annexe 2 : Résumé des principales modifications apportées au cadre institutionnel

Institutions	Modifications
Conseil européen	<ul style="list-style-type: none"> - devient une institution - sera dirigé par un Président nommé pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois
Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> - regroupe les fonctions de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité, et celle de Commissaire aux relations extérieures - sera un membre de la Commission dont il est un des vice-présidents - présidera le Conseil des Affaires étrangères
Conseil des ministres	<ul style="list-style-type: none"> - la présidence des différentes formations du Conseil continuera à tourner (à l'exception de celle du Conseil des Affaires étrangères) selon un système de rotation égale, déterminée par décision du Conseil européen en tenant compte, entre autres, des équilibres géographiques européens.
Parlement européen	<ul style="list-style-type: none"> - le nombre maximum de sièges est porté à 750 - nombre minimum de sièges par pays : 6 - nombre maximum de sièges par pays : 96 - les pouvoirs du Parlement sont accrus : 95 % de la législation européenne sera désormais adoptée dans le cadre de la procédure de codécision (désormais appelée « procédure législative ordinaire »)
Commission	<ul style="list-style-type: none"> - maintien du principe « un commissaire par État membre » jusqu'au 1^{er} novembre 2014 - à partir de 2014, le nombre de Commissaires est réduit pour représenter les 2/3 du nombre total d'États membres, soit 18 commissaires dans une Europe à 27 (ce nombre comprenant le président de la Commission et le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique commune de sécurité) - les Commissaires seront choisis sur la base d'une rotation strictement équitable entre États membres

Annexe 3 : Les points de repère du droit l'intégration européenne

- Déclaration Schuman - 1950
Mise en œuvre du Plan Schuman
- Traité de Paris - 1951
Création de la CECA
- Traités de Rome - 1957
Création de la CEE et de l'Euratom
- Acte unique européen (1^{er} grand traité de révision) - 1986
Lancement du marché unique et extension du vote majoritaire
- Traité sur l'Union européenne (Maastricht) - 1992
Création de l'Union européenne et de la structure en trois piliers
- Traité d'Amsterdam - 1997
Réforme institutionnelle en réponse à l'élargissement passé et à venir
- Traité de Nice - 2001
Poursuite du processus de réformes institutionnelles
- Traité de Lisbonne- 2007
Réforme de la gouvernance de l'Union européenne

Annexe 4 : Tableau comparatif des méthodes communautaire et intergouvernementale

<p style="text-align: center;">La méthode communautaire</p> <ul style="list-style-type: none">• La Commission dispose du monopole d'initiative législative.• Le Conseil des ministres statue la plupart du temps à la majorité qualifiée. L'unanimité est rare.• Le Parlement européen est pleinement associé au processus décisionnel à travers la de la procédure législative ordinaire grâce à laquelle il s'érige comme colégislateur.• Si la procédure législative ordinaire n'est pas applicable, le Parlement européen rend un avis qui est obligatoire mais simple dans le cadre de la procédure de consultation, ou conforme dans celui de la procédure d'approbation.
<p style="text-align: center;">La méthode intergouvernementale</p> <p style="text-align: center;">La politique extérieure et de sécurité commune (PESC) La coopération policière et judiciaire en matière de pénal (CPJP)</p> <ul style="list-style-type: none">• Le mode de votation est essentiellement l'unanimité avec la possibilité de recourir à l'abstention constructive.• Les autorités compétentes pour arrêter les actes sont le Conseil européen ou le Conseil.• Rôle mineur du Parlement européen qui, la plupart du temps, est simplement tenu informé.• La Commission est en retrait en raison de la perte de son monopole d'initiative législative.

Annexe 5 : Mode de calcul de la majorité qualifiée depuis le 1^{er} novembre 2014

Une double majorité est requise :

- 55 % des pays (soit 15 pays sur les 27 États membres actuels) ;
- représentant au moins 65 % de la population totale de l'Union européenne ;
- il faut au moins 4 pays (représentant au moins 35 % de la population totale de l'Union européenne) pour bloquer une décision.

Annexe 6 : Les Présidences tournantes de l'Union européenne 2025-2030

Pologne	janvier – juin 2025
Danemark	juillet – décembre 2025
Chypre	janvier – juin 2026
Irlande	juillet – décembre 2026
Lituanie	janvier – juin 2027
Grèce	juillet – décembre 2027
Italie	janvier – juin 2028
Lettonie	juillet – décembre 2028
Luxembourg	janvier – juin 2029
Pays-Bas	juillet – décembre 2029
Slovaquie	janvier – juin 2030
Malte	juillet – décembre 2030

Annexe 7 : Les quatre présidences au sein de l'Union européenne

• **Président du Conseil européen**

Élu, pour un mandat de deux ans et demi renouvelable, par le Conseil européen à la majorité qualifiée. (fonction actuellement exercée par Charles Michel)

• **Président du Parlement européen**

Élu, pour un mandat de deux ans et demi renouvelable, à la majorité absolue des suffrages exprimés par les membres du Parlement européen.

(fonction actuellement exercée par Roberta Metsola)

- **Président de la Commission européenne**

En tenant compte des élections au Parlement européen, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat qui est ensuite élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent.

(fonction actuellement exercée Ursula von der Leyen)

- **Présidence du Conseil de l'Union européenne**

Chaque État membre préside à tour de rôle le Conseil de l'Union européenne pour une période de six mois

(v. tableau précédent : Les présidences tournantes de l'Union.)

Annexe 8 : Répartition des sièges au sein du Parlement européen Législature 2019-2024 - intégrant les effets du Brexit -

États membres	Composition du Parlement pour la législature 2019-2024	Composition du Parlement pour la législature 2014-2019
Allemagne	96	96
France	79	74
Italie	76	73
Espagne	59	54
Pologne	52	21
Roumanie	33	32
Pays-Bas	29	26
Belgique	21	21
Grèce	21	21
Hongrie	21	21
Portugal	21	21
République tchèque	21	21
Suède	21	20
Autriche	19	18
Bulgarie	17	17
Danemark	14	13
Finlande	14	13
Slovaquie	14	13
Irlande	13	11
Croatie	12	11
Lituanie	11	11
Lettonie	8	8
Slovénie	8	8
Estonie	7	6
Chypre	6	6
Luxembourg	6	6
Malte	6	6
Royaume-Unis	0	73
Total	705	751

Source : Parlement européen.

Nota Bene :

- Le nombre de députés est réduit de 751 à 705
- 27 sièges britanniques sont répartis entre 14 États membres sous-représentés
- 46 des 73 sièges britanniques libérés par le Brexit sont disponibles pour un éventuel élargissement de l'Union européenne

Annexe 9 : Tableau des élargissements passés et en cours

États membres de l'Union européenne
1^{er} élargissement : Royaume-Uni, Irlande, Danemark (1973)
2^e élargissement : Grèce (1981)
3^e élargissement : Espagne, Portugal (1986)
4^e élargissement : Autriche, Suède, Finlande (1995)
5^e et 6^e élargissements : Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Bulgarie, Roumanie (2004 et 2007)
7^e élargissement : Croatie (2013)

Annexe 10 : Les actes dérivés de l'Union européenne

- **Règlement**

Il s'adresse à l'ensemble des États membres, aux personnes physiques et morales.

Il est directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments.

- **Directive**

Elle s'adresse à l'ensemble ou une partie des États membres.

Obligatoire quant au résultat à atteindre, elle requiert une transposition.

- **Décision**

Elle s'adresse à l'ensemble ou une partie des États membres, à certaines personnes physiques ou morales.

Directement applicable, elle est obligatoire dans tous ses éléments.

- **Recommandation**

Elle s'adresse à l'ensemble ou une partie des États membres, à d'autres institutions de l'Union, et/ ou aux particuliers.

Elle n'est pas dotée de portée obligatoire.

- **Avis**

Il s'adresse à l'ensemble ou une partie des États membres, à d'autres institutions de l'Union et/ ou à des destinataires indéterminés. Il n'est pas doté de portée obligatoire.

Annexe 11 : La hiérarchie des normes de l'Union européenne

1- Droit primaire (Traité européen originaires ou de révision) / Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne / Principes généraux du droit

2- Accords externes

3- Droit dérivé

4- Actes juridiques à caractère législatif: *Règlements – Directives – Décisions*

5- Actes juridiques à caractère non législatif

Annexe 12 : Tableau des compétences respectives de la Cour de Justice et du Tribunal de l'Union européenne

Cour de Justice	Tribunal
<ul style="list-style-type: none">▪ Recours en manquement La Commission agissant contre un État membre (art. 258 TFUE) ou État membre contre un autre État membre (art. 259 TFUE).▪ Renvoi préjudiciel sur l'interprétation et la validité du droit de l'Union (art. 267 TFUE).▪ Recours en annulation ou en carence introduit par une institution de l'Union ou un État membre (art. 263 et 265 TFUE).▪ Pourvoi contre les décisions du Tribunal (art. 256 TFUE).	<ul style="list-style-type: none">▪ Recours en annulation et en carence formés par des personnes physiques ou morales (art. 263 et 265 TFUE)▪ Recours en indemnité pour responsabilité contractuelle ou non contractuelle (art. 268 et art. 340, paragraphes 1 et 2, TFUE).▪ Pourvoi contre les décisions des tribunaux spécialisés (art. 256, paragraphe 2, TFUE).▪ Recours portés dans le cadre des litiges opposant l'Union à ses agents (contentieux relatif au droit de la fonction publique au niveau de l'Union)

Bulletin de liaison n°1

Chers étudiants,

Vous trouverez ci-après le premier bulletin de liaison qui porte sur la manière de travailler, de manière méthodique, la matière qui est dense.

Les bulletins qui suivront porteront sur le fond de la matière.

I/ Présentation générale de la matière

Le cours d'introduction au droit européen est obligatoire dans les programmes de Licence 1 mention droit.

Il se prolonge en Licence III Droit par le cours de Droit européen (assuré par mes soins) et en Master en droit par un cours qui, sous l'intitulé de Droit européen des affaires (cours également assuré par mes soins), présente les principales politiques conduites par l'Union européenne, essentiellement le droit du marché intérieur et le droit de la concurrence.

Le fascicule qui soutient ce cours comporte des textes et documents, qui doivent vous servir à illustrer le cours à la lumière de la jurisprudence de l'Union mais aussi nationale, des traités européens ou des normes nationales.

Il doit vous permettre d'aborder la discipline du droit de l'Union européenne d'un point de vue pratique.

II/ Recommandations de travail et déroulement de l'épreuve

L'examen se présente sous la forme d'un oral-écrit (1 heure) en présentiel, au cours duquel vous sera posée une **question de cours** à laquelle il faudra répondre sous la forme **d'une dissertation**. Il y a 13 questions de cours à préparer.

Déroulement de l'épreuve :

1/ Eu égard à la densité de la matière, les étudiants sont invités à préparer ces questions à partir du cours audio (que vous devez retranscrire) ou du manuel du professeur.

Le manuel de référence est le suivant :

Chahira Boutayeb : Droit institutionnel de l'Union européenne, LGDJ, coll. Manuel, 7^{ème} édition, 2022.

Ce manuel est la retranscription intégrale du cours. Toutes les questions (1 à 13) sont dûment traités dans le manuel.

2/ Pour présenter et développer leur sujet, les étudiants peuvent s'inspirer entièrement du plan de la partie correspondante dans l'ouvrage du professeur, sauf s'ils souhaitent opter pour un autre plan. Dans ce cas, le plan doit être bien articulé et les parties contrebalancées.

Les étudiants peuvent s'appuyer sur les conférences de méthode, le fascicule, les bulletins de liaison et les enregistrements.

4/ Les étudiants sont priés de présenter soigneusement dans *une introduction* leur sujet et d'en annoncer **distinctement** *le plan* qui doit se composer de deux parties (I et II idéalement I A et B et II A et B), voir *infra* pur les conseils de méthode.

Il s'agira **d'un sujet de dissertation (faisable en 1 heure)** .

Trois préconisations :

1/ Veillez à bien **mobiliser les différents éléments du cours** (qui sont dans cours audio retranscrit OU le manuel) afin de soutenir et argumenter votre propos.

2/ Veillez à structurer votre devoir avec un plan apparent (**intitulés apparents**) :

Introduction

I/ A / B/

II /A/ B/

Idéalement, il serait souhaitable de subdiviser avec des A et B et pensez à faire des chapeaux entre vos intitulés c'est-à-dire entre le I et A ; entre le II et A.

Par ailleurs, l'introduction ne doit pas être en deçà de deux paragraphes - un paragraphe compte environ cinq lignes (même pour une dissertation d'une heure).

3/ Gérez bien votre temps car vous ne disposez que d'une heure.

6/ La grille de correction repose sur deux éléments majeurs :

- Le niveau et l'acuité des connaissances
- La structuration de la pensée

7/ Aucun document n'est autorisé lors de l'épreuve.

III/ Liste des questions de cours pour l'examen oral-écrit

- 1/ Les grandes étapes de la construction européenne (Déclaration Schuman – création des trois Communautés - Compromis de Luxembourg - Acte unique européen (connaître notamment les dates de signature et d'entrée en vigueur des 5 traités de révision – Acte unique européen- Maastricht – Amsterdam- Nice –Lisbonne et leurs apports respectifs v. tableau dans le manuel)
- 2/ Le Conseil des Ministres (Conseil de l'Union européenne)
- 3/ La Commission européenne
- 4/ Le Parlement européen
- 5/Le Conseil européen
- 6/ Le droit primaire
- 7/Les actes dérivés du droit de l'Union européenne (y compris le régime juridique)
- 8 Le principe de primauté du droit de l'Union européenne : l'arrêt *Costa c/ ENEL*
- 9/ Le principe d'effet direct du droit de l'Union européenne : l'arrêt *van Gend en Loos*
- 10/ Le recours en annulation (en particulier la recevabilité des recours et les arrêts *Plaumann* et *Inuit*)
- 11/ Le recours en manquement d'État
- 12/ Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne
- 13/ La responsabilité de l'État membre en cas de violation du droit de l'Union : l'arrêt *Francovich*

IV/ Pagination précise des questions dans le manuel

Question n° 1 :

Partie préliminaire du manuel, intitulée :
Le processus historique de l'Union européenne

pp. 25-57 du manuel

pp. 119-122

Questions n° 2 à 5 :

Partie du manuel, intitulée : Le système institutionnel et politique de l'Union européenne :

- pp. 241-252 du manuel

- pp. 259-290 : au sein de ces pages, se contenter de lire mais comprendre les pages suivantes : 263 à 285.

- pp. 290-302

- pp. 303-342 : au sein de ces pages, lire uniquement mais comprendre : p. 304 à 320. De plus, pour la compétence d'exécution, savoir seulement p. 337 à 338 c'est-à-dire depuis le traité de Lisbonne.

- pp. 339-375 (au sein de ces pages, se contenter de lire mais comprendre les pages suivantes : fin de la page 344 à la page 352 mais savoir c'est-à-dire la redistribution des sièges après le Brexit)

Questions n° 6 à 9 :

Partie du manuel, intitulée : Le système juridique de l'Union européenne :

- pp. 473-479.

- pp. 484-512

- pp. 559-586

- pp. 598 à 620

Questions n° 10 à 12 :

Partie du manuel, intitulée : Le système contentieux de l'Union européenne

- pp. 643-670

- pp. 695-714

- pp. 715- 735

Question n° 13 :

Partie du manuel, intitulée : L'application du droit de l'Union européenne

- pp. 623 et haut 634 ; 633-638.

Vous souhaitant un excellent début de semestre et une bonne préparation.

Chahira Boutayeb

Bulletin de liaison

n° 2

Chers étudiants,

Le présent bulletin contient des points d'actualisation des thèmes du document de travail qui seront abordés particulièrement lors des premiers regroupements

Au début de chaque thème, sont également rappelées – sous la forme d'objectifs pédagogiques – les notions du cours à acquérir ainsi que les paginations du document de travail auquel vous référez pour leur apprentissage en complément du cours audio et/ou du manuel de référence.

.

Bonne lecture et bon apprentissage dans cette discipline.

Sommaire

Thème 1. Les étapes historiques de la construction européenne

Thème 2. Les institutions de l'Union européenne

Thème 3. L'ordre juridique de l'Union européenne

Thème 4. Les rapports entre droit de l'Union européenne et le droit des États membres

Thème 5. Les recours devant les juridictions de l'Union européenne (Bull. n° 3)

Thème 6. Les apports du Traité de Lisbonne (Bull. n° 3)

Thème 1. Les étapes historiques de la construction européenne

Objectifs :

- Être capable de distinguer l'Union européenne d'autres organisations internationales à dimension européenne (en particulier du Conseil de l'Europe) et de restituer les principales étapes historiques de sa construction depuis l'institution de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) par le Traité de Paris signé le 18 avril 1951.
- Être capable d'identifier les traités originaux et les traités de révision (dont le dernier en date est le Traité de Lisbonne *modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne* signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009)
- Être capable de mentionner les vagues successives d'élargissement de l'Union de six à vingt-sept États membres (depuis le retrait du Royaume-Uni intervenu le 31 janvier 2020) et les candidats actuels et potentiels

I. Les étapes de la construction de l'organisation régionale

Voir le chapitre 1 du document de travail « les étapes de la construction européenne » et l'annexe 3.

II. Les vagues d'élargissement de l'organisation régionale et le retrait du Royaume-Uni

Pour un récapitulatif, voir la fiche thématique du Parlement européen sur l'élargissement de l'Union disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/167/l-elandissement-de-l-union>

Point d'actualisation

Retrait du Royaume-Uni de l'UE. Le Royaume-Uni a activé le mécanisme de retrait volontaire et unilatéral prévu à l'article 50 TUE en mars 2017. Cette notification de retrait de l'organisation régionale est intervenue après la tenue du référendum britannique sur le *Brexit* (approuvé avec 51,89% des suffrages et une participation de 72%). Après dix-huit mois de négociations, un premier accord fixant les modalités de retrait a été conclu par le Royaume-Uni et l'Union en novembre 2018. L'approbation de cet accord par la Chambre des communes a été rejetée trois fois, conduisant à un report de la date de retrait du Royaume-Uni afin d'éviter une sortie sans accord (ou « no deal »). Initialement fixé au 29 mars 2019, le retrait a été reporté au 12 avril, puis au 31 octobre avant d'avoir lieu le 31 janvier 2020. La nomination de Boris Johnson (originellement partisan du « no deal ») au poste de Premier ministre, à la suite de la démission de Theresa May en juin 2019, a conduit

à une renégociation de l'accord de retrait avec l'Union et à la conclusion d'un nouveau texte en octobre 2019. Ce dernier a finalement été approuvé en janvier 2020 par la majorité conservatrice de la Chambre des communes issue des élections législatives de décembre 2019. La ratification de cet accord de retrait ouvre ainsi la voie à un retrait ordonné. Une période de transition est prévue (jusqu'au 31 décembre 2020) durant laquelle le droit de l'Union européenne continuera de s'appliquer au Royaume-Uni même si ce dernier ne siège plus au sein des institutions européennes. Cette période transitoire vise à préparer la mise en œuvre de l'accord de retrait et à négocier la relation future entre l'UE et ce pays.

Réforme du processus d'adhésion. En février 2020, la Commission européenne a proposé des pistes de réflexion pour réformer la manière dont se déroulent les négociations des chapitres avec les États ayant obtenu le statut de candidat. Cette réflexion fait suite à l'opposition de la France en automne dernier d'ouvrir les négociations avec deux pays candidats – la Macédoine du Nord et l'Albanie. La Commission préconise notamment d'inclure davantage les États membres dans ce processus à des fins de contrôle et de réversibilité en cas de recul ou d'absence de négociations avec l'État candidat. Ces propositions visent à répondre aux critiques formulées par l'exécutif français qui jugeait ce processus trop automatique et bureaucratique et qui appelait à sa révision. Fin mars, le Conseil a finalement autorisé l'ouverture des négociations d'adhésion avec ces deux États.

Thème 2. Les institutions de l'Union européenne

Objectifs :

- Être capable de présenter la composition, le fonctionnement et le rôle (*i.e.* les compétences) actuels des institutions suivantes en se fondant sur les articles pertinents des traités fondateurs : le Conseil de l'Union européenne, le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen et la Cour de justice de l'Union européenne (composée de la Cour de justice et du Tribunal)
- Être capable de présenter l'évolution des institutions européennes (composition, fonctionnement et/ou rôle) – en particulier les apports institutionnels du Traité de Lisbonne et les conséquences institutionnelles du retrait du Royaume-Uni de l'Union

I. Les institutions de l'Union européenne

Voir le chapitre 2 du document de travail « Les institutions de l'Union » .

II. Les apports institutionnels du Traité de Lisbonne

Voir le chapitre 6 du document de travail « Les apports du Traité de Lisbonne ».

Point d'actualisation

Conséquences institutionnelles du Brexit. Du fait de la perte de sa qualité d'État membre, le Royaume-Uni n'est plus représenté au sein des institutions de l'Union européenne. Il convient de souligner que ce retrait a conduit à une réduction et à une redistribution d'un nombre de sièges au sein du Parlement européen. Depuis le 1^{er} février 2020, le Parlement européen compte 705 députés (contre 751 avant le *Brexit*, le nombre maximal autorisé par l'article 14 TUE). Sur les 73 sièges du Royaume-Uni, 46 ont été « gelés » dans la perspective d'un éventuel élargissement et 27 ont été redistribués aux États membres. Pour un aperçu de la nouvelle distribution des sièges au sein de l'institution :

https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20200120PHT70614/20200120PHT70614_original.jpg

Thème 3. L'ordre juridique de l'Union européenne

Objectifs

- Être capable d'identifier l'ensemble des sources – écrites et non écrites – du droit de l'Union européenne et de présenter leur hiérarchie au sein de l'ordre juridique de l'Union
- Être capable d'identifier les différents actes de droit dérivé et de présenter la procédure législative ordinaire s'agissant des actes législatifs

I. Typologie des sources

Voir le chapitre 3 du document de travail « L'ordre juridique de l'Union ».

Voir également « droit dérivé » sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0032>

Les sources écrites du droit de l'Union peuvent d'abord être distinguées en fonction de leur appartenance à la catégorie du *droit primaire* (les traités adoptés par les États membres) ou à celle du *droit secondaire* ou *droit dérivé* (les actes adoptés par les institutions de l'Union).

- Au sein du *droit primaire*, on distingue les *traités originaires* (ceux qui créent une organisation internationale : traité de Paris de 1951 instituant la CECA ; traités de Rome de 1957 instituant la CEE et Euratom) et les *traités de révision* qui modifient les traités déjà en vigueur (le dernier exemple en date est le traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009). La *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* fait également partie intégrante du droit primaire en vertu de l'article 6§1 TUE.
- Au sein du *droit dérivé*, il est nécessaire de distinguer les actes que peuvent adopter les institutions de l'Union selon les typologies établies par l'article 288 TFUE (actes obligatoires / non-obligatoires), par l'article 289 TFUE (actes législatifs adoptés par la procédure législative ordinaire ou spéciale / actes non législatifs), par l'article 290 TFUE (acte délégué = acte non législatif de portée générale adopté par la Commission qui complète ou modifie certains éléments non essentiels d'un acte législatif) et par l'article 291 TFUE (acte d'exécution = acte non législatif adopté par la Commission qui fixe les modalités de mise en œuvre des actes législatifs).

Parmi les sources écrites, il existe également les accords internationaux conclus par l'Union européenne. Aux côtés de ses sources écrites figurent des sources non écrites, les principes généraux du droit.

II. Hiérarchie des normes

Voir l'annexe 6 du document de travail.

Thème 4. Les rapports entre le droit de l'Union et le droit des États membres

Objectifs

- Être capable de présenter les principes fondamentaux régissant les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit interne de ses États membres (origine, fonction) : le principe de primauté et le principe d'effet direct consacrés originellement par la CJCE
- Être capable d'exposer leur difficile réception dans l'ordre juridique français en mobilisant les décisions importantes des juridictions françaises reproduites dans le document de travail (Conseil d'État, Cour de cassation, Conseil constitutionnel) et en expliquer les raisons

I. Le principe de primauté

Voir le chapitre 4 « Les rapports entre le droit de l'Union et le droit des États membres ».

A. Fondement du principe

Le principe de primauté a été consacré par la CJCE dans son arrêt **Costa contre ENEL du 15 juillet 1964**. Il signifie qu'aucune norme interne, même adoptée postérieurement à la norme européenne, ne peut faire obstacle à l'application du droit de l'Union européenne. Il revient dès lors au juge national d'écarter la norme nationale contraire en cas de conflit.

Il convient de revenir sur les motifs ayant conduit à la formulation de ce principe. En premier lieu, la Cour met en exergue la **spécificité de l'ordre juridique communautaire**. Elle note « *qu'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 lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions* ». En second lieu, elle relève le **transfert de certaines compétences des États membres** à la Communauté : « *en effet, 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, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes* ». En dernier lieu, la Cour relève la nécessaire **uniformité de l'application du droit communautaire**. Elle estime « *que la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures* ». De même, « *les obligations contractées dans le traité instituant la Communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles, si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires* ». Par conséquent, « *il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source*

autonome, le droit né 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 ».

Ce principe est aujourd'hui rappelé dans une **Déclaration annexe au traité de Lisbonne relative à la primauté** : « *selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des travaux des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence* ».

B. Réception du principe par les juridictions françaises

- Une primauté sur la norme constitutionnelle refusée

Le **Conseil constitutionnel** refuse de consacrer la primauté du droit de l'UE sur la Constitution française. Dans sa **décision n° 2007-560 DC, Traité de Lisbonne**, il a déduit du titre XV de la Constitution que « *tout en confirmant la place de la Constitution au sommet de l'ordre juridique interne, ces dispositions constitutionnelles permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les États membres* ». En revanche, « *lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle* ». Les juges administratifs et judiciaires adoptent la même position. Dans son **arrêt Sarran, Levacher et autres du 30 octobre 1998**, le **Conseil d'Etat** a également retenu que « *la suprématie ainsi [par l'article 55 de la Constitution] conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle* ». Dans son **arrêt Fraisse du 2 juin 2000**, la **Cour de cassation** a elle aussi réaffirmé ce principe en relevant en des termes quasi-identiques que « *la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquant dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle* ».

- Une primauté sur la norme législative admise

L'article 55 de la Constitution dispose que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Dans sa célèbre **décision IVG du 15 janvier 1975**, le **Conseil constitutionnel** s'est déclaré incompétent pour procéder à ce contrôle de conventionnalité (c'est-à-dire le contrôle des lois par rapport au droit international) étant donné que sa mission demeure le contrôle de constitutionnalité au regard de la Constitution. Alors que la **Cour de cassation** a accepté d'opérer ce contrôle dès l'**arrêt Jacques Vabres du 24 mai 1975**, le **Conseil d'Etat** s'est montré bien plus réticent. Il aura fallu

attendre l'arrêt **Nicolo du 20 octobre 1989** pour que ce dernier accepte de remplir ce rôle de contrôle des lois par rapport au droit international et européen (soit 25 ans après l'arrêt *Costa c. ENEL* de la CJCE). Ainsi, dans l'arrêt **Boisdet du 24 septembre 1990**, le Conseil d'Etat accepte de faire primer un règlement de l'Union européenne sur une loi adoptée postérieurement.

II. Principe d'effet direct

Voir le chapitre 4 « Les rapports entre le droit de l'Union et le droit des États membres ».

A. Fondement du principe

Initialement, seul le règlement était considéré comme « *directement applicable* » en vertu des traités. Pourtant, la CJCE a consacré le principe de l'effet direct des normes du droit de l'Union dès l'arrêt **Van Gend en Loos du 5 février 1963**. Ce principe signifie que les normes sont directement invocables par les justiciables devant le juge interne en cas de litige.

Dans cet arrêt, la Cour avait affirmé l'effet direct du droit primaire de l'UE en adoptant un raisonnement comparable avec celui de l'arrêt *Costa c. ENEL*. Elle commençait en effet par relever que « *l'objectif du traité C.E.E. qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les États contractants* », et qu'ils sont « *appelés à collaborer, par le truchement du parlement européen et du comité économique et social, au fonctionnement de cette communauté* ». La Cour en concluait 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* ».

Il convient cependant de souligner que le principe d'effet direct des normes de l'Union n'a pas la même portée que le principe de primauté. En effet, il ne bénéficie pas à l'ensemble du droit primaire et dérivé et demeure conditionné. La Cour de justice a formulé des conditions générales dans son arrêt **Ratti du 5 avril 1979** : pour jouir d'un effet direct, la norme européenne doit être suffisamment précise, claire, complète et inconditionnelle.

Dans son arrêt **Politi du 14 décembre 1971**, la Cour a confirmé que les **règlements européens** jouissent d'un **effet direct complet**, c'est-à-dire vertical (entre les particuliers et l'État) et horizontal (entre les particuliers). Le principe de l'**effet direct vertical des directives européennes** est également admis par la Cour dès son arrêt **Van Duyn du 4 décembre 1974** sous réserve du respect des conditions suivantes : le délai de transposition est dépassé, la directive n'a pas été transposée ou bien l'a été de manière incomplète ou incorrecte, la disposition de la directive qui est invoquée par le justiciable est claire, précise et inconditionnelle et fait naître des droits au bénéfice des particuliers.

B. Réception du principe par les juridictions françaises

La réception de ce principe par le Conseil d'État a également été laborieuse. Depuis son **arrêt *Cohn-Bendit* du 22 décembre 1978**, le Conseil d'État refusait de conférer un effet direct à une directive européenne non transposée. Ce n'est que dans son **arrêt *Mme Perreux* du 30 octobre 2009** que le Conseil d'État a infléchi cette position de principe et a accepté de reconnaître un effet direct aux directives européennes selon les conditions élaborées par la Cour de justice.

Bulletin de liaison

n° 3

Thème 5. Les recours devant les juridictions de l'Union européenne

I. Contentieux de la légalité

Les recours en annulation et en carence visent à contrôler la légalité de l'action (ou inaction) des institutions européennes tandis que le recours en manquement vise à contrôler la légalité de l'action (ou inaction) des États membres au regard du droit de l'UE.

Type	Objet	Fondement
Recours en annulation	Contrôle de légalité de l'action des institutions européennes	Articles 263, 264 et 266 TFUE Sur l'intérêt à agir des requérants « ordinaires » (personnes morales et physiques) contre un acte de portée générale, voir CJCE, 15 juillet 1963, <i>Plaumann</i> et CJUE, 3 octobre 2013, <i>Inuit Tapiriit Kanatami</i>
Recours en carence	Contrôle de légalité de l'inaction des institutions européennes (pendant négatif du recours en annulation)	Articles 265 à 266 TFUE

Exception d'illégalité	Contrôle de légalité de l'action des institutions européennes (substitut au recours en annulation)	Article 277 TFUE
Recours en manquement	Contrôle de légalité de l'action ou de l'inaction d'un État membre	Articles 258 à 260 TFUE

II. Contentieux de la réparation (ou indemnitaire)

De manière analogue aux autres systèmes juridiques, le système juridique de l'UE comprend deux types de responsabilité – une responsabilité contractuelle et une responsabilité extracontractuelle (article 340 TFUE).

Type	Objet	Fondement
Recours en responsabilité extracontractuelle	Réparation du préjudice né de l'action des institutions et/ou des agents de l'UE dans l'exercice dans leurs fonctions	Articles 268 et 340§2 TFUE
Recours en responsabilité contractuelle	Réparation du préjudice né de l'exécution d'un contrat liant l'UE	Article 272 et 340§1 TFUE

Nota bene : Le recours contre les sanctions prononcées par les institutions de l'Union prévu par l'article 261 TFUE, ainsi que le recours en matière de contentieux de la fonction publique prévu par l'article 270 TFUE, s'inscrivent également dans ce type de contentieux.

III. Renvoi préjudiciel

Le renvoi préjudiciel est prévu par l'article 267 TFUE selon deux modalités. Il s'agit d'une procédure par laquelle une juridiction nationale pose à la Cour de justice une question portant sur l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une norme de l'Union, applicable au litige dont elle est saisie. Cette procédure, incidente au règlement d'un litige, vise à instaurer un dialogue juridictionnel entre les juges nationaux des États membres et le juge de l'Union.

Type	Objet	Fondement
Renvoi en interprétation	Question du juge national posée au juge européen sur l'interprétation de la norme de l'Union	Article 267 TFUE CJCE, <i>CILFIT</i> , 6 octobre 1982 au sujet des hypothèses de renvoi obligatoire (assouplissement)

Renvoi en appréciation de validité	Question du juge national posée au juge européen sur la validité de la norme de l'Union au regard du droit de l'Union	Article 267 TFUE CJCE, <i>Foto-Frost</i> , 22 octobre 1987 au sujet des hypothèses de renvoi obligatoire (renforcement)
---	---	--

Point d'actualisation

Renvoi préjudiciel et sanction de l'obligation de renvoi. La France a été condamnée dans le cadre d'un recours en manquement en raison du refus du Conseil d'État de saisir la CJUE d'une question préjudicielle en interprétation dans un litige de nature fiscale. Dans son arrêt du 4 octobre 2018, la Cour de justice a rappelé qu'« un manquement d'un État membre peut être en principe constaté au titre de l'article 258 TFUE quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante ». Par ailleurs, « dans la mesure où il n'existe aucun recours juridictionnel contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est en principe tenue de saisir la Cour, au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE dès lors qu'une question relative à l'interprétation du traité FUE est soulevée devant elle ».

Thème 6. Les apports du Traité de Lisbonne

Objectifs

- Être capable d'exposer les raisons de l'adoption du Traité de Lisbonne et de présenter ses apports institutionnels et matériels
- Être capable de présenter les droits contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE et de préciser sa valeur juridique

Voir le chapitre 6 du document de travail « Les apports du Traité de Lisbonne » et l'annexe 1.

Bulletin de liaison

n° 4

Ce bulletin comprend des éléments d'approfondissement sur le thème des relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Sommaire

- I. La participation des États membres de l'Union européenne au Conseil de l'Europe**
- II. Les rapports entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le champ de la protection des droits de l'homme**

I. La participation des États membres de l'Union européenne au Conseil de l'Europe

Les vingt-sept États membres de l'UE et le Royaume-Uni sont membres du Conseil de l'Europe. Aucun pays n'a adhéré à l'Union sans avoir préalablement adhéré à cette organisation régionale. Il convient de revenir brièvement sur le contexte historique de sa création (A) avant de présenter de manière très générale son système institutionnel (B) et normatif (C).

A. Les origines du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a été instituée antérieurement à la C.E.C.A et à la C.E.E par le Statut de Londres, signé le 5 mai 1949 entre dix États (dont les membres originaires de la C.E.C.A excepté l'Allemagne) : la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. L'Allemagne deviendra membre du Conseil de l'Europe en 1950.

Cette organisation européenne apparaît comme précurseur dans le processus de construction européenne porté par les pères fondateurs de l'Europe¹. Elle ne doit pas être confondue avec d'autres organisations européennes créées au cours de la même période : l'Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E) fondée en 1948, l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O) qui trouve son origine dans l'Union occidentale instituée en 1948, et l'Organisation du Traité de l'Atlantique (O.T.A.N) créée en 1949.

Dans son célèbre discours prononcé en 1946 à l'Université de Zurich, Winston Churchill appelle à la réconciliation franco-allemande et à l'institution d'une union des peuples d'Europe (« *nous devons ériger quelque chose comme les États-Unis d'Europe* »)². En 1948 se tient à la Haye le premier Congrès européen qui regroupe des États et des mouvements pro-européens et qui pose les jalons du futur Conseil de l'Europe. Dans sa résolution finale, le Congrès « *RECONNAIT qu'il est du devoir urgent des nations de l'Europe de créer une union économique et politique pour assurer la sécurité et le progrès social* » et « *DECLARE que l'heure est venue pour les nations de l'Europe de transférer certains de leurs droits souverains pour les exercer désormais en commun, en vue de coordonner et de développer leurs ressources* » au sein d'une Union ou d'une Fédération³. L'institution d'une assemblée parlementaire européenne est également envisagée pour réfléchir à la réalisation de ce projet.

L'objectif du Conseil de l'Europe est de construire la paix en Europe en promouvant les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. En vertu de l'article 1^{er} a) du Statut du Conseil de l'Europe, le but de cette organisation régionale est « *de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur*

¹ W. Churchill (Premier ministre du Royaume-Uni), K. Adenauer (Chancelier et Ministre des affaires étrangères de la RFA), R. Schuman (Ministre des affaires étrangères de la France), Paul-Henri Spaak (Premier ministre et Ministre des affaires étrangères de la Belgique), A. de Gasperi (Premier ministre de l'Italie) et Ernest Bevin (Ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni)

² [Les grands discours : Winston Churchill – Let Europe arise !](#) disponible sur arte.tv

³ [Résolution politique du Congrès européen de la Haye \(7-10 mai 1948\)](#)

patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». Parmi ces principes figurent les « *principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable* » (préambule du Statut). L'article 1^{er} b) dispose ensuite que le Conseil de l'Europe poursuivra ce but « *par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une action commune dans les domaines économique, social, culturel, scientifique, juridique et administratif, ainsi que par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Défini de manière large, le champ de compétence de l'organisation reflète sa dimension politique (seules les questions relatives à la défense nationale en sont explicitement exclues). Toutefois, en dépit des nombreux domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe peut intervenir, ce dernier demeure une organisation internationale « classique », fondée sur une logique de coopération et non d'intégration (comme en témoigne le primat des gouvernements, la règle décisionnelle de l'unanimité et l'absence de force obligatoire de son droit dérivé). Cette limite explique qu'une autre piste ait été explorée, celle de l'intégration communautaire inspirée par la célèbre déclaration de Robert Schuman le 9 mai 1950, alors ministre des affaires étrangères français. Ainsi vont coexister deux organisations régionales à l'assise géographique et au champ de compétences relativement distincts.

Aujourd'hui, le Conseil de l'Europe se définit comme « *la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent* » européen. Il compte 47 États membres – soit tous les États sur le continent européen sauf la Biélorussie mais aussi des États comme la Turquie, la Russie, l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan. L'organisation comprend également des membres observateurs : le Canada, les États-Unis, Israël, le Japon, le Mexique et le Saint-Siège⁴.

B. Le système institutionnel du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe fonctionne par l'intermédiaire du Comité des Ministres et l'Assemblée consultative assistés par le Secrétariat du Conseil de l'Europe. D'autres organes concourent à son fonctionnement même si ces derniers ne sont pas mentionnés dans son Statut. Il est notamment important de mentionner le Commissaire aux droits de l'homme institué en 1999 et la Cour européenne des droits de l'homme fondée en 1959.

1. Le Comité des Ministres

Le Comité des Ministres est l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe. Composé des Ministres des Affaires étrangères de chaque État membre, cet organe détermine la politique de l'Organisation et approuve son budget. Les résolutions du Comité sur les questions importantes sont prises à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger. Il est également en charge du contrôle de l'exécution des arrêts rendus

⁴ Pour une liste des États membres, voir <https://www.coe.int/fr/web/about-us/our-member-states>

par la Cour européenne des droits de l'homme et dispose du pouvoir de créer des organes subsidiaires (tels que des comités ou des commissions de caractère consultatif ou technique).

Parmi les organes consultatifs du Conseil de l'Europe, il est important de mentionner la **Commission européenne pour la démocratie par le droit** (dite « Commission de Venise »). Elle travaille dans trois domaines que sont les institutions démocratiques et les droits fondamentaux, la justice constitutionnelle et ordinaire, les élections, les référendums et les partis politiques. Elle fournit une assistance juridique à ses membres et contribue ainsi à la diffusion et au développement d'un patrimoine constitutionnel commun⁵.

2. L'Assemblée parlementaire

L'Assemblée parlementaire est l'organe délibératif ou consultatif du Conseil de l'Europe. Il s'agit d'une particularité institutionnelle par rapport aux autres organisations européennes de l'époque. Réunissant 324 parlementaires des 47 États membres, elle discute des questions relevant de sa compétence et transmet des recommandations au Comité des Ministres. La fixation de son ordre du jour prend en compte l'activité des autres organisations intergouvernementales européennes auxquelles sont parties les Membres du Conseil. Elle élit également le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme et les juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Le Secrétariat général

Le Secrétariat général est un organe administratif. Il est présidé par un Secrétaire général élu pour cinq ans par l'Assemblée parlementaire, qui représente le Conseil de l'Europe sur la scène internationale.

4. Le Commissaire aux droits de l'homme

Le Commissaire aux droits de l'homme se penche et attire l'attention en toute indépendance sur les violations des droits commises par les États membres. Par exemple, la Commissaire actuelle a pu formuler des recommandations à destination des autorités françaises dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » (notamment la suspension de l'utilisation des lanceurs de balles de défense (LBD) dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre)⁶. Il s'agit d'une instance de nature diplomatique à la différence de la Cour européenne des droits de l'homme qui est une instance de nature juridictionnelle.

⁵ Pour plus d'informations, voir www.venice.coe.int

⁶ <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/maintaining-public-order-and-freedom-of-assembly-in-the-context-of-the-yellow-vest-movement-recommendations-by-the-council-of-europe-commissioner-for->

5. La Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme est l'organe judiciaire en charge de veiller au respect des droits inscrits dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentale à laquelle les 47 États membres du Conseil de l'Europe sont parties. L'article 19 de la ConvEDH prévoit qu'« [a]fin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses protocoles, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour ». Elle fonctionne de façon permanente ». Son article 32 § 1 précise que sa compétence « s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles ».

Elle est composée de 47 juges – un par État membre – qui sont élus par l'Assemblée parlementaire sur la base d'une liste de trois noms, proposée par chaque État membre. La Cour peut être saisie soit par les États parties à la Convention, soit par les particuliers indépendamment de leur nationalité. En effet, l'article 34 prévoit un droit de recours individuel : « la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles ».

Le Protocole n°11 à la Convention, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, a considérablement modifié le mécanisme de contrôle initialement établi. Il met notamment un terme aux limitations pesant sur le droit de recours individuel : ce dernier ne revêt plus un caractère facultatif (par exemple, la France avait admis le recours individuel qu'en 1981 alors même qu'elle était partie à la Convention depuis 1974), ni un caractère indirect en raison de la suppression de la Commission européenne des droits de l'homme. Originellement, toute requête individuelle devait d'abord être examinée par cet organe qui décidait de la transmettre ou non à la Cour. Cette requête doit pour autant satisfaire des conditions de recevabilité : la Cour doit être saisie après épuisement des voies de recours interne et dans un délai de six mois suivant la dernière décision de justice, la requête doit avoir pour objet la violation des droits garantis par la Convention et le requérant doit avoir subi un préjudice direct et « important » (la condition de gravité du préjudice ayant été introduite par le Protocole n°14).

Les arrêts rendus par la Cour sont obligatoires pour les États parties. Aux termes de l'article 46 § 1 de la Convention, les États « s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties ». Une solution dégagée dans une affaire impose à l'État condamné de mettre son droit en conformité avec ses obligations conventionnelles (mesures de caractère général) et à réparer le préjudice subi (mesures de caractère individuel). Le suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH est confié au Comité des ministres. Toutefois, ce dernier peut, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, s'il « estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle

est partie (...) après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation ». Si la Cour constate une violation de cette obligation, elle renvoie l'affaire au Comité pour qu'il examine les mesures à prendre. Dans l'hypothèse inverse, le Comité décide de clore l'examen de l'affaire. L'exécution est donc désormais partagée entre un organe politique et un organe juridictionnel⁷.

Le Protocole n°16, entré en vigueur le 1^{er} août 2018, introduit également une novation en permettant aux « *plus hautes juridictions* » d'un État partie à la Convention d'adresser à la CEDH des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principes relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles. La logique de ce mécanisme s'apparente à celle du renvoi préjudiciel devant la C.J.U.. en instaurant un dialogue juridictionnel. Il appartient à chaque État partie de désigner les « plus hautes juridictions ». En France, il s'agit du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Conseil Constitutionnel.

C. Le système normatif du Conseil de l'Europe

Les organes du Conseil de l'Europe – le Comité des ministres ainsi que l'Assemblée parlementaire – produisent du droit dérivé sous la forme d'actes unilatéraux prenant la forme de décisions, de résolutions ou encore de recommandations. Sous l'égide de cette organisation régionale sont également adoptées par les États membres un nombre important de conventions internationales dont l'objet entre dans son champ de compétence.

Dans le champ de la protection des droits de l'homme, le traité international le plus emblématique est la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus communément désignée par « Convention européenne des droits de l'homme » (Conv. EDH). Pour autant, il en existe d'autres venant compléter le catalogue de droits protégés comme la Charte sociale européenne, signée le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996, qui contient des droits sociaux.

Ouverte à la signature de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe, la Conv. EDH a été adoptée le 4 novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 septembre 1953, après avoir été ratifiée par dix États membres comme le prévoyait ses dispositions finales. La France a signé ce traité international dès son adoption en 1950 mais ne l'a ratifié qu'en 1974. Elle a admis également tardivement le recours individuel devant la Cour EDH avant l'entrée en vigueur du Protocole n°11.

La Conv. EDH comprend un « catalogue » des droits fondamentaux de nature civile et politique : le droit à la vie (art. 2), l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (art. 3), l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (art. 4), le droit à la sûreté

⁷ Pour plus d'informations au sujet de la Cour EDH, voir https://www.echr.coe.int/Documents/50Questions_FRA.pdf

(art. 5), le droit procès équitable en matière civile et pénale (art. 6), le principe de légalité des peines (art. 7), le droit au respect de la vie familiale et privée (art. 8), la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9), la liberté d'expression (art. 10), la liberté de réunion et d'association (art. 11), le droit au mariage (art. 12), le droit à un recours effectif (art. 13) et le principe de non-discrimination (art. 14). Ces droits ont été complétés par un certain nombre de protocoles additionnels, au premier rang desquels figure le Premier protocole additionnel qui a ajouté notamment le droit de propriété (art. 1), le droit à l'instruction (art. 2) et le droit à des élections libres (art. 3). Cinq autres protocoles complètent le catalogue conventionnel, notamment le Protocole n° 13 relatif à l'interdiction de la peine de mort en toute circonstance. Ces protocoles sont toutefois optionnels.

La Conv. EDH demeure un traité international particulier en raison de son objet, la protection des droits fondamentaux. En effet, certains mécanismes du droit international général, tels que prévus par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, ne lui sont pas applicables ou bien sont aménagés (par exemple, la possibilité d'émettre des réserves au traité). En outre, la Cour EDH a précisé dans son arrêt *Loizidou c. Turquie* du 23 mars 1995, que la Conv. EDH, « *instrument constitutionnel de l'ordre public européen* », n'est pas soumise au principe classique de réciprocité. Elle est aussi pourvue d'un effet direct dans les ordres juridiques internes si bien que les justiciables peuvent invoquer le respect de ses dispositions devant les juridictions nationales.

II. Les rapports entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le champ de la protection des droits de l'homme

Selon l'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, « *le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont nés d'une même idée, d'un même esprit, d'une même ambition. Ils ont mobilisé l'énergie et l'engagement des mêmes pères fondateurs de l'Europe* ». Leur coopération institutionnelle a été formalisée en 2007 par la conclusion d'un Mémoire d'accord. Ce texte prévoit le développement de la coopération institutionnelle « *dans tous les domaines d'intérêt commun tels que : droits de l'homme et libertés fondamentales, prééminence du droit, coopération juridique et réponse aux nouveaux défis, démocratie et bonne gouvernance, stabilité démocratique, dialogue interculturel et diversité culturelle* ». Il est toutefois précisé que « *le Conseil de l'Europe restera la référence en matière de droits de l'homme, de primauté du droit et de démocratie en Europe* »⁸. Dans cette perspective, il convient d'exposer la manière dont la Conv. EDH est prise en compte par l'Union européenne.

⁸ [Mémoire d'accord](#)

A. Le respect par l'Union des droits garantis par la Conv. EDH

La C.J.U.E a reconnu très tôt l'importance des droits garantis par la Conv. EDH même si cet instrument ne fait pas partie de l'ordre juridique de l'Union. Elle rappelle souvent en effet que la Convention EDH « *ne constitue pas, tant que l'Union n'y a pas adhéré, un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de celle-ci* »⁹.

Dans son arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970, la Cour de justice affirme qu'elle assure la protection des droits fondamentaux sur le fondement des principes généraux du droit communautaire : « *le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect ; la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté* ».

Dans son arrêt *Nold* du 14 mai 1974, la Cour de justice ajoute comme source d'inspiration des principes généraux (en sus des « *traditions constitutionnelles communes aux États membres* »), « *les instruments internationaux concernant la protection des droits fondamentaux auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré* » au premier rang desquels figure la Conv. EDH. Le Traité de Maastricht vient consacrer cette ligne jurisprudentielle. Son article 6 § 2 dispose que « *l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne (...) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes du droit communautaire* ».

L'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000 lors du Conseil européen de Nice constitue une avancée fondamentale. L'Union est dotée désormais de son propre instrument juridique de protection des droits de l'homme, concurrent à la Conv. EDH. Elle comprend un catalogue analogue mais pas identique de droits fondamentaux (voir p. 98 du document de travail), dont la portée peut être plus étendue que ceux de la Convention¹⁰. Des règles de mise en cohérence des deux instruments juridiques sont prévues par la Charte elle-même dans ses articles 52§3 et 53.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, cet instrument juridique jouait un faible rôle car il était dépourvu de force obligatoire. Il s'agissait d'un simple accord interinstitutionnel auquel les avocats généraux se référaient dans leurs conclusions, à l'appui d'autres bases juridiques, dans le cadre de recours devant les juridictions européennes. L'article 6 du Traité de Lisbonne, reprenant l'article 6 § 2 du Traité de Maastricht, apporte, en ce sens, deux novations majeures. Il reconnaît d'une part à la Charte la même valeur juridique que celle des traités et prévoit d'autre part l'adhésion de l'UE à la Conv. EDH même si la

⁹ Par ex., CJUE, Grande chambre, arrêt du 29 mai 2018, [Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.](#), aff. C-426/16, pt. 40

¹⁰ [Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux](#), 14 décembre 2007.

perspective d'une telle adhésion demeure brouillée depuis l'avis négatif rendu par la C.J.U.E en 2014.

B. Le blocage de l'adhésion de l'Union à la Conv. EDH

Pour l'heure, seuls des États sont parties à la Conv. EDH ainsi qu'à ses protocoles additionnels

bien que la Convention offre la possibilité à l'Union de devenir une « *Haute Partie contractante* » depuis l'entrée en vigueur de son Protocole n° 14, et que l'article 6§2 du Traité sur l'Union européenne contient une obligation pour l'Union d'adhérer à la Conv. EDH. En effet, selon cette disposition, il est prévu que « *l'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités* ».

Des négociations avec le Conseil de l'Europe ont ainsi été menées. Elles ont abouti à la conclusion d'un projet d'accord d'adhésion le 5 avril 2013, qui a été soumis à l'examen de la C.J.U.E pour avis. Le 18 décembre 2014, la Cour de justice a rendu son avis 2/13 dans lequel elle juge que le projet d'accord sur l'adhésion à la Conv. EDH n'est pas compatible avec les dispositions du droit de l'Union européenne (pour une lecture de l'avis et un exposé des arguments de la Cour, voir pp. 102-103 et p. 123 du document de travail). Cet avis négatif constitue un coup d'arrêt brutal à l'idée d'une adhésion. Les négociations ont repris depuis lors entre les deux organisations mais les espoirs d'aboutissement demeurent ténus.

Introduction au droit européen

Devoirs

Licence 1

Modalités de remise

Les devoirs doivent être déposés en ligne, au format PDF, dans l'espace dédié sur la plateforme de l'IED-EDS.

Veillez à respecter la date de remise.

Aucun envoi par mail ne sera accepté.

Présentation de la copie

Vous devez indiquer en tête de la copie vos nom, prénom, numéro d'étudiant, adresse personnelle, la formation suivie et l'université de rattachement.

Devoir n° 1

Traitez, au choix, l'un des deux sujets suivants :

Sujet n° 1 : Dissertation

La contribution des États membres à la création de droit de l'Union européenne

Sujet n° 2 : Commentaire d'arrêt

CJCE, 17 décembre 1970, *SACE c/ Ministère des Finances de la République italienne*, aff. 33/70, *Rec.* p. 1213

Disponible [ici](#)

Introduction au droit européen

Devoirs

Licence 1

Modalités de remise

Les devoirs doivent être déposés en ligne, au format PDF, dans l'espace dédié sur la plateforme de l'IED-EDS.

Veillez à respecter la date de remise.

Aucun envoi par mail ne sera accepté.

Présentation de la copie

Vous devez indiquer en tête de la copie vos nom, prénom, numéro d'étudiant, adresse personnelle, la formation suivie et l'université de rattachement.

Devoir n° 2

Traitez, au choix, l'un des deux sujets suivants :

Sujet n° 1 : Dissertation

Vous êtes membre du cabinet du Premier ministre. Il vous est demandé d'établir une note (sous la forme d'une dissertation) sur les raisons objectives, particulièrement sur le plan du droit, qui s'opposent à la sortie de la France de l'Union européenne (clause de retrait - art. 50 TUE).

Cette note contiendra les arguments que pourra opposer le Premier ministre lors d'un déplacement en régions face à un cercle d'interlocuteurs (un cercle de personnes avertis, essentiellement composé de juristes) opposés à l'intégration européenne et à son droit.

Sujet n° 2 Commentaire d'arrêt

Veillez commenter l'arrêt suivant :

CJCE, 12 juillet 2005, Commission c/ République française, aff. C-304/02, Rec. p. I-6263

Disponible [ici](#)

Introduction au européen

Corrigé du devoir n°

1

Licence 1

Devoir n° 1

Sujet pratique/Commentaire d'arrêt

Veuillez commenter l'arrêt suivant.

CJCE, 17 décembre 1970, *SACE c/ Ministère des Finances de la République italienne*, aff. 33/70, *Rec.* p. 1213

Corrigé

Par l'arrêt *SACE*, la Cour consacrera l'effet direct des directives, tout en reconnaissant qu'il ne s'agit pas d'un effet direct de plein droit, comme celui reconnu au règlement, mais d'un effet direct conditionnel, c'est-à-dire subordonné à la fois à l'absence de transposition ou de mauvaise transposition et aux qualités intrinsèques de la directive, à savoir son degré de clarté et de précision, et son inconditionnalité. Si les deux dites conditions sont satisfaites, il n'y a pas lieu d'empêcher un particulier d'invoquer les dispositions d'une directive afin de contraindre l'État à son exécution, sous peine de méconnaître l'effet contraignant de la directive tel qu'il résulte de l'article 288 TFUE. Au fond, la Cour ne conclut à l'effet direct que si les dispositions de la directive sont susceptibles de produire, selon ses caractéristiques propres, des effets entre l'État et le particulier. Par ce biais, le juge de l'Union encadrera la transposition des directives dans les ordres juridiques internes.

Le litige pendant devant le tribunal de Brescia mettait en cause la loi italienne du 15 juin 1950 relative à la mise en place d'un droit pour services administratifs au taux de 0,50 % de la valeur perçue à l'importation de marchandises. Ce droit a été appliqué à la société *SACE* qui a été tenue de s'acquitter d'une taxe lorsque, le 17 septembre 1969, cette dernière a importé en Italie des marchandises.

Faisant valoir qu'il s'agissait de taxes d'effet équivalent à des droits de douane, la société *SACE* introduira auprès du tribunal de Brescia une procédure en injonction de payer contre le ministère des Finances en vue du remboursement de taxes administratives versées. Par ordonnance rendue le 4 juillet 1970, le juge italien renverra l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes afin de savoir si la directive n° 68/31/CEE du 22 décembre 1967 et les dispositions de l'article 13, paragraphe 2, du traité de Rome relatif à la suppression progressive des taxes d'effet équivalent à des droits de douane sont immédiatement applicables dans l'ordre juridique interne de l'État italien, et si les droits qui en découlent concernent les particuliers.

La transposition des directives étant essentielle afin d'en garantir l'effectivité, le droit de l'Union renvoie à l'autonomie institutionnelle et procédurale du droit national, ce qui ne signifie pas pour autant

que les autorités nationales disposent d'une liberté entière. À cet égard, nous ne manquerons pas de souligner que la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une « exigence constitutionnelle » au sens du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-496 du 10 juin 2004. Par l'arrêt *SACE*, il apparaît que les impératifs d'uniformité d'application des normes du droit de l'Union ont conduit à un encadrement progressif de la marge de manœuvre des États membres quant à la transposition des directives et ce dans le souci constant d'en assurer l'application.

L'arrêt *SACE* amorcera le mouvement visant à accroître l'autorité des directives quant à l'obligation de transposition (I), tout en consacrant parallèlement l'exigence d'une reconnaissance de leur effet direct de manière conditionnelle (II).

I. Une affirmation de l'autorité des directives

Les directives imposent à leurs destinataires une obligation de résultat, en leur laissant le choix des moyens, qui demeure de leur compétence, ce qui apparaît en réalité comme une compétence liée. Il s'agit bel et bien, comme l'illustre pleinement le présent arrêt, d'une technique originale de législation indirecte (A), qui requiert, pour son application une transposition nationale qui doit être correcte et dans les délais (B).

A. Une technique originale de législation indirecte

La directive a un caractère obligatoire. C'est en fait le résultat décrit par la directive qui revêt un caractère contraignant. À la différence du règlement qui est obligatoire dans son entièreté, tant au niveau des moyens que du résultat, les États destinataires de la directive ne sont par conséquent liés que par une obligation de résultat. La directive peut être assimilée en droit interne à la loi-cadre qui requiert, en vue de son exécution, des règlements d'application. Les États membres définissent eux-mêmes les mesures nationales qui permettent de se conformer à la directive. La Commission estimera dans ses conclusions relatives à l'arrêt *SACE* que « pour des motifs d'opportunité », les auteurs du traité ont conçu l'article 13 comme une règle partiellement « en blanc », en confiant, dans le paragraphe 2 de cet article, à la Commission, le soin de déterminer le rythme de la suppression des droits d'effet équivalent prévue au paragraphe 1. La Commission fera valoir que, du fait de l'adoption de la directive, la disposition est devenue un ensemble normatif complet et parfait en tous ses éléments. À partir de cette intervention, l'État membre ne détient plus aucun pouvoir discrétionnaire dans l'observation du droit de l'Union. Le juge confirmera ce raisonnement en estimant que l'effet de la directive n° 68/31/CEE doit être apprécié à la lumière de l'ensemble de ces dispositions, en considérant non seulement la forme de l'acte en cause, mais encore sa substance ainsi que sa fonction dans le système du traité.

La directive constitue par conséquent une technique de législation indirecte dont la caractéristique est de ne comporter pour son destinataire que l'obligation d'un but à atteindre ou d'un résultat à acquiescer. Comme le rappelle le juge Pescatore, la directive « représente une méthode de législation à deux étages : au niveau communautaire sont arrêtés la ligne politique et le modèle législatif ; ensuite il appartient aux États membres de traduire le modèle dans leurs catégories nationales ». Dès lors, ne créant pas directement des normes, sa finalité est d'allouer aux États membres des objectifs qui se traduisent par des mesures législatives, réglementaires ou administratives nationales. Si les États membres disposent d'une large mesure d'appréciation quant au choix de la forme et des moyens propres à assurer les objectifs de la directive, son exécution ne saurait toutefois se soustraire à l'obligation de résultat qu'elle comporte. Selon le domaine régi par la directive, celle-ci présentera un degré de précision plus ou moins important. Le caractère précis et détaillé de certaines directives permet de mieux comprendre leur autorité, ce qui est le cas de l'arrêt *SACE*. En effet, les domaines qui, par nature, exigent une certaine technicité⁶, appelleront à la rédaction de directives détaillées et pointilleuses comme en matière fiscale, tandis que dans d'autres domaines, la marge de manœuvre des États membres sera plus appréciable et le texte de la directive, moins précis.

B. Une absolue obligation de transposition de la directive

La transposition désigne la démarche par laquelle l'État membre destinataire d'une directive communautaire procède à l'adoption des mesures nécessaires à sa mise en œuvre. C'est ainsi que

lorsqu'une directive est adoptée par les institutions, celle-ci nécessite une mise en œuvre qui ne sera pas immédiate mais progressive. En effet, la directive prescrit un délai aux États membres, qui oscille en principe entre six mois à deux ans. Ce délai permet aux États de transcrire en droit interne les dispositions de la directive, en préparant les conditions juridiques et fonctionnelles de la mise œuvre entière du texte.

Néanmoins, les États membres disposent du choix de la forme quant à la mise en œuvre de la directive. Ils sont libres de déterminer les mesures de transposition les plus appropriées aux contraintes inhérentes à leur ordre juridique interne. Cette liberté, qui leur permet d'être davantage attentifs aux obstacles internes, ne doit pas pour autant conduire à s'écarter d'une transposition correcte et certaine. En effet, l'acte de transposition doit répondre à des exigences qui permettent de garantir l'effectivité de la transposition et la sécurité juridique des ayants droit. De manière générale, la liberté laissée aux États membres laisse entière leur obligation de choisir les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives » (CJCE, 8 avr. 1976, *Royer*, aff. 48/75) par l'intermédiaire d'un acte « contraignant », à caractère « normatif » (CJCE, 7 nov. 1996, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-221/94). La compétence laissée aux États membres quant à la forme et aux moyens est liée au résultat que les institutions européennes souhaitent atteindre. En d'autres termes, la liberté des autorités nationales n'est qu'une liberté surveillée. L'opération de transposition faisant l'objet d'un encadrement rigoureux, la Cour de justice a eu l'occasion de définir avec constance les exigences imposées par le droit de l'Union. C'est ainsi que dans l'arrêt *SACE*, la Cour a estimé que les dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE et de la directive de la Commission, ne laissent aucun pouvoir d'appréciation au gouvernement italien, en contenant des indications précises quant au délai prévu pour la suppression de la taxe, ce qui est de nature à engendrer pour les particuliers des droits que ceux-ci peuvent invoquer devant les juridictions nationales. Ainsi, la Cour considère que l'acte de transposition doit être juridiquement contraignant comme un acte législatif ou réglementaire. Cet acte obligatoire doit répondre à une exigence de précision et de clarté afin de préserver la plénitude des droits qui sont reconnus par la directive en faveur des particuliers. Aussi, le juge de l'Union proscrit les simples pratiques administratives qui ne sont pas suffisantes pour transcrire une directive. En effet, la pratique administrative ne répond pas au principe de sécurité juridique, puisqu'elle est par nature modifiable au gré de l'administration et dépourvue de publicité adéquate (CJCE, 2 mai 1996, *Commission c/ Grèce*, aff. C-311/95).

De même, les garanties ne sont pas suffisantes quant à la sécurité juridique des particuliers lorsque l'État décide de recourir à une circulaire qui ne constitue pas, dès lors, un acte de transposition valable et conforme (CJCE, 2 déc. 1986, *Commission c/ Belgique*, aff. C-239/85).

Comme nous le démontre l'arrêt *SACE*, les règles d'application dans le temps, au regard de spécificités des directives en tant qu'acte en « deux étapes », n'est pas sans poser des difficultés pour les États membres. Il convient de préciser que la date d'entrée en vigueur de la directive ne s'identifie pas avec la date limite de transposition de ses dispositions en droit national. En effet, l'entrée en vigueur du texte couvre seulement le délai de transposition, au cours duquel les États membres doivent mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive. Les dispositions finales des directives comportent généralement, l'indication d'un délai pendant lequel doivent être prises les mesures nationales de transposition. Ce délai, qui est variable selon la complexité prévisible de l'opération de transcription, est contraignant, les États membres ne pouvant en aucun cas reporter la date limite ainsi fixée, sans porter atteinte à l'uniformité d'application de la directive. Ainsi, la Cour souligne que l'exacte application des directives est d'autant plus (CJCE, 6 mai 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. C-102/79) importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des États membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité (CJCE, 22 sept. 1976, *Commission c/ Italie*, aff. 10/76) afin que l'exécution en soit uniformément assurée. La rigueur dont fait preuve le juge de l'Union lors de son contrôle . Cet égard s'explique notamment par la participation des gouvernements aux travaux préparatoires des directives et doivent, dès lors, être en mesure d'élaborer les dispositions législatives nécessaires à leur mise en œuvre dans le délai fixé. Si, néanmoins, le délai pour la mise en œuvre d'une directive s'avère trop court, la seule voie compatible avec le droit de l'Union consiste, pour l'État membre intéressé, à prendre, dans le cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soit arrêtée, par l'institution compétente, la prorogation éventuelle du délai. L'éventuelle prorogation du délai ne peut ainsi être admise qu'à la condition que l'État membre invoque des nécessités impérieuses. Cette condition est interprétée strictement comme le

démontre l'arrêt *SACE* aux termes duquel un État ne saurait invoquer des empêchements ou circonstances qui ont surgi à une époque largement postérieure à celle où les obligations dont le manquement lui est reproché sont nées ou que la situation politique invoquée ne saurait donc, en tout état de cause, être admise comme justifiant ce retard. En l'espèce, la Commission estimera, dans ses conclusions, que « la directive de la Commission, notifiée à la République italienne le 28 décembre 1967, a fixé au 1er juillet 1968 la date au-delà de laquelle le droit en cause ne pouvait plus être perçu ». Dès lors, à l'expiration du délai, les dispositions de l'article 13, paragraphe 2, ont commencé à produire la totalité de leurs effets, sans réserve en ce qui concerne la suppression du « droit pour services administratifs », dans les relations juridiques entre l'État italien et les particuliers. Par conséquent, il n'est pas possible de dénier à des dispositions, tout en étant incluses dans des directives, qu'elles soient des normes *ex natura rerum* directement applicables. Indépendamment de sa forme, une norme est directement applicable si elle peut produire, en tenant compte de sa nature, de son but et de sa fonction, des effets directs dans les rapports entre le destinataire et des tiers.

II/ Une irrésistible reconnaissance de l'effet direct aux directives

La reconnaissance par le juge de la capacité des directives à produire un effet direct repose sur des fondements précis de nature théorique (A). Mais, encore faut-il qu'un tel effet direct puisse être appliqué par un juge, c'est-à-dire qu'il remplisse certaines conditions, notamment les exigences minimales de justiciabilité, que l'arrêt sous commentaire s'emploie à mettre en lumière (B).

A/ L'explicitation des fondements théoriques de l'effet direct des directives

L'effet direct n'est pas reconnu selon la même intensité aux différentes normes de l'Union. Au contraire, il dépend du type de norme en cause. L'effet direct d'une norme renvoie à sa faculté à générer directement, sans l'entremise d'une autorité nationale, du seul fait de son existence et sa nature juridique, un certain nombre de droits et d'obligations au profit des particuliers.

En réalité, l'effet direct n'est pas évoqué expressément par les traités institutifs. On en décèle une trace à l'article 288 TFUE qui dispose que le règlement est « directement applicable dans tout État membre ». En dépit d'un tel laconisme, le juge de l'Union n'hésitera pas à en être l'artisan, tout d'abord en le consacrant précocement en 1963, (CJCE, 5 févr. 1963, *van Gend en Loos*, aff. 26/62) et ensuite en confortant son assise selon une ligne de jurisprudence constante. Dans l'arrêt *Van Gend en Loos*, la Cour fait valoir que le principe d'applicabilité directe du droit communautaire, se fondant sur l'objectif de création d'un marché commun entre États membres « dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la Communauté », implique que le traité instituant la Communauté européenne « constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre États contractants ».

En principe, les traités ont pour destinataires les parties contractantes, c'est-à-dire les États. La reconnaissance de l'effet direct ne constitue qu'une exception à cette règle. Le droit de l'Union systématise le renversement de cette approche qui présente l'intérêt de faire participer, dans une certaine mesure, le ressortissant communautaire au contrôle de la légalité du droit de l'Union, si celui-ci se voit affecté dans ses droits. Il est ainsi en mesure de faire valoir l'effet direct et de contester, de son propre chef, la violation d'une norme de l'Union. En outre, l'effet direct permet de conforter le rôle assigné au juge interne par la jurisprudence de la Cour, à savoir celui de veiller à l'application du droit de l'Union. L'arrêt *SACE* s'inscrit dans le mouvement de consolidation de l'effet direct des normes de l'Union. La difficulté au regard de la directive est qu'elle est par définition un acte dont les États membres sont les seuls destinataires.

Elle ne peut produire d'effet direct si ce n'est par le biais de mesures de transposition. Mais, précisément dans l'arrêt *SACE*, la Cour de justice réfutera que l'on dénie systématiquement un effet direct aux directives car une telle impossibilité juridique remettrait en cause l'effet utile de la directive, et ce dans l'hypothèse où un État ne l'aurait pas transposée. En effet, l'absence d'effet direct a pour conséquence immédiate de priver le particulier d'une partie de ses droits. Consciente qu'il est difficile de leur reconnaître un effet direct de plein droit à la lumière des traités, la Cour propose un effet direct au cas par cas, selon la situation donnée.

Plus attentivement, dans l'arrêt *SACE*, le juge se refuse à exclure les directives du bénéfice de

l'effet direct au motif qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant » que le droit primaire reconnaît à la directive. L'« effet utile » de tels actes s'en trouverait affaibli, si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de les prendre en considération en tant qu'éléments du droit de l'Union. À la lumière de l'arrêt *SACE*, et plus tard *Van Duyn* (CJCE, 4 déc. 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74), il est établi que l'effet direct des directives permet de préserver l'effet contraignant et utile attribué par le droit de l'Union aux directives, transférant ainsi l'exercice du contrôle du respect des directives aux citoyens. En effet, la vigilance des particuliers intéressés par la sauvegarde de leurs droits constituera la garantie du respect des directives. Par conséquent, l'État ne pourra opposer aux particuliers le non-accomplissement des obligations que la directive comporte. L'arrêt *SACE* admettra qu'une directive puisse avoir un effet direct, cette solution étant liée au fait que la directive en cause était une directive de délai faisant référence aux modalités et aux dispositions d'application de l'article 13 du traité de Rome qui bénéficie de l'effet direct. En effet, l'article 13 précité, après avoir prévu l'obligation des États membres de supprimer progressivement, au cours de la période transitoire, les taxes d'effet équivalant aux droits de douane à l'importation, renvoie, pour la détermination du rythme de cette suppression, à des directives de la Commission. L'obligation ainsi imposée aux États membres est claire et précise, et soumise à la condition suspensive de la fin de la période de transition ou de l'expiration des délais antérieurs éventuellement fixés par la Commission dans ses directives. L'obligation est devenue alors directe et effective. Ainsi, dans l'arrêt rapporté, le juge estimera que la directive n° 68/31/CEE, dont l'objet est de fixer à un État membre une date limite pour l'exécution d'une obligation communautaire, n'intéresse pas seulement les rapports entre la Commission et cet État, mais entraîne aussi des conséquences juridiques dont peuvent se prévaloir les autres États membres eux-mêmes intéressés à son exécution, et les particuliers lorsque, par sa nature même, la disposition qui édicte cette obligation est directement applicable comme il en est des articles 9 et 13 du traité. L'État membre n'a pas pris dans les délais les mesures d'exécution imposées par la directive, celui-ci ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte. (CJCE, 19 jan. 1982, *Becker*, aff. 8/81).

B / Une mise en lumière des conditions de l'effet direct des directives

À l'occasion de l'arrêt *SACE*, la Cour a considéré qu'il convenait de prendre en considération non seulement la forme de l'acte en cause mais encore sa substance ainsi que sa fonction dans le système du traité. L'arrêt commenté est dès lors venu expliciter le critère principal de l'effet direct des directives résidant dans la substance, le contenu et la finalité de l'acte. Et, au fil de sa jurisprudence, prenant appui sur l'arrêt fondateur *SACE*, la Cour mettra en lumière les conditions de l'effet direct des directives. C'est ainsi qu'elle reconnaîtra l'applicabilité directe des directives associées à une décision, alors même qu'une lecture stricte de l'article 189 CEE (nouvellement 288 TFUE) ne laissait pas forcément présumer cette interprétation, ouvrant ainsi la voie au célèbre arrêt du 4 décembre 1974, *Van Duyn*, qui confirmera l'applicabilité directe des directives, tout en précisant que cette applicabilité dépend de « la nature, de l'économie et des termes de la disposition en cause.

Au regard des qualités propres de la directive, l'arrêt fait valoir que celle-ci doit présenter, classiquement, une précision et clarté ainsi qu'une incondicionalité suffisante pour permettre de l'appliquer. Le juge indiquera dans le cas rapporté que « selon l'article 9 du traité CEE, la Communauté est fondée sur une union douanière qui comporte notamment l'interdiction entre les États membres des droits de douane et de toutes taxes d'effet équivalent ». En vertu de l'article 13, paragraphe 2, du traité, les taxes d'effet équivalant à des droits de douane à l'importation, en vigueur entre les États membres, devaient être progressivement supprimées par eux, au cours de la période de transition, le rythme de cette suppression étant fixé par la Commission par voie de directives en s'inspirant des règles prévues à l'article 14 du traité pour les droits de douane proprement dits et des directives arrêtées par le Conseil. En affirmant cela, le juge de l'Union explicite que les articles 13 et 14 CEE instaurent une obligation de faire, impliquant en l'espèce que l'Italie ne dispose pas d'une faculté d'appréciation de nature à exclure totalement ou partiellement les effets de l'obligation susmentionnée. Par ailleurs, l'article 13, paragraphe 2, du traité CEE ne pose pas une obligation abstraite d'abstention, mais à une obligation d'abolir, de façon concrète, des taxes d'effet équivalent qui, étant limitées objectivement et territorialement. Dans la continuité de l'arrêt *SACE*, la Cour rappellera dans son arrêt *Van Duyn* qu'il ne peut être reconnu d'effet direct qu'aux dispositions remplissant les conditions de clarté, de précision et d'inconditionnalité. De plus,

la Cour juge claire et précise une disposition qui énonce une obligation dans des termes non équivoques (CJCE, 23 févr. 1994, *Comitato*, aff. C-236/92).

En réalité, seront considérées comme claires et précises les dispositions des directives qui sont a priori dépourvues d'ambiguïté ou qui ont été ou peuvent être « clarifiées » par voie d'interprétation juridictionnelle, dans la mesure où il en résulte une clarté ou une précision suffisantes.

Le critère de l'inconditionnalité suppose, pour sa part, que l'obligation ne soit subordonnée ni à une condition ni à un terme. Naturellement, une directive présente toutefois un caractère conditionnel, puisqu'elle est assortie d'un délai de transposition. Il en résulte que l'effet direct des directives est toujours différé jusqu'à l'expiration du délai de transposition. Selon la Cour, il y a néanmoins effet direct quand dans tous les cas où des dispositions apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises (CJCE, 5 avr. 1979, *Ratti*, aff. 148/78 ; jurisprudence affinée par CJCE, 19 janv. 1982, *Becker*, aff. 8/81).

Les particuliers seront alors fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État, soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte(CJCE, 14 janv. 2010, *AGIM*, aff. jtes C-471/07 et C-472/07). C'est ainsi que la directive peut se voir reconnaître un effet direct si le justiciable invoque un défaut de transposition ou une transposition incorrecte, et si la directive présente certaines caractéristiques. En effet, les dispositions d'une directive ne sont pas invocables si celles-ci ont fait l'objet d'une transposition correcte. Dans pareil cas, la question de l'invocabilité ne se pose pas. La directive atteint les particuliers au travers des mesures de transposition qui sont alors applicables à compter de l'expiration du délai de transposition. De surcroît, tant que le délai de transposition n'a pas expiré, une directive ne peut pas encore produire d'effet direct au profit des particuliers (CJCE, 28 oct. 1975, *Rutili*, aff. C-36/75). Ce n'est que lorsque le justiciable est face à un défaut de transposition ou une transposition incorrecte et après expiration du délai de transposition, que la directive peut produire un effet direct. Dans ce cas, l'effet direct constitue une garantie minimale, celle de sanctionner le comportement fautif de l'État et se retourner contre celui-ci. Cette garantie minimale résulte de l'effet contraignant des directives en application de l'article 288 TFUE. Autrement dit, c'est à partir du comportement défaillant de l'État que se pose la question de l'invocabilité directe des directives.

Inversement, un État ne saurait se fonder sur la circonstance qu'un particulier invoque une directive pour échapper à l'obligation de transposition. L'effet direct de la directive après un délai de transposition ne dispense pas, en effet, l'État de son obligation de transposition puisque l'absence de transposition ou la transposition incorrecte est avérée et constitutive d'un manquement d'État. Il n'y a donc pas d'effet direct inversé (CJCE, 6 mai 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. 102/79); dans le même sens, en l'absence de mesures de transposition, l'État ne saurait reprocher à un particulier de ne pas s'être conformé aux dispositions d'une directive qu'il n'a lui-même pas respectée par la voie de la transposition. Dès lors, il ne lui est pas possible d'infliger des sanctions. Dans l'arrêt *Ratti*, la Cour de justice fait observer clairement que l'État membre, qui n'a pas pris dans les délais impartis les mesures d'exécution imposées par la directive, ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement par lui-même des obligations qu'elle comporte. Si l'invoque d'une directive fait naître des obligations au regard des tiers, dans ce cas, la Cour considère que de telles obligations ne pourront être établies qu'au terme de la transposition d'une directive, car il y aurait dans le cas contraire une atteinte au principe de sécurité juridique. Mais il peut arriver à l'État de faire face aux conséquences au regard des tiers de l'invocabilité d'une directive si ce qui est recherché est le respect des obligations de l'État membre (CJCE, 7 janv. 2004, *Wells*, aff. C-201/02).

En outre, selon l'arrêt *SACE*, quand une obligation posée par une règle de l'Union est subordonnée à l'écoulement d'un délai, tout en étant par ailleurs juridiquement parfaite, ses effets sont suspendus ; mais, à l'échéance du terme, elle devient directement applicable. Ainsi, dans le cas d'espèce, l'article 13, paragraphe 2, CEE crée une « obligation de faire claire et précise ». Le fait que dans l'arrêt *SACE* cette date ait été fixée par une directive n'enlève rien au plein effet de cette disposition ce qui signifie que rien n'exclut l'applicabilité directe des dispositions combinées de l'article 13, paragraphe 2, CEE et de la directive de la Commission à partir de la date fixée par la directive, et cela, d'autant plus qu'après la date en question, il n'existait plus de marge d'action pour un acte de transposition dans le droit interne. Il s'agit donc du dernier critère consistant en l'absence d'interposition d'une marge discrétionnaire au profit des autorités nationales. Dans le cas où l'État bénéficierait d'une liberté de choix politique pour la transposition, l'effet direct de la directive s'en trouverait neutralisé. CJCE, 16 déc. 1993,

Wagner Miret, aff. C-334/92). Néanmoins, il arrive parfois que le juge en présence de directives à caractère relativement général accepte leur effet direct. CJCE, 2 août 1993, *Marshall*, aff. C-271/91)

Droit européen

Corrigé du devoir n° 1

Licence 1

Devoir n° 1

Sujet théorique : dissertation

Par le célèbre discours de l'Horloge, tenu le 9 mai 1950, la France, par l'entremise de Robert Schuman, alors Ministre français des affaires étrangères, propose aux Etats européens la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier afin de mettre en commun leur production dans ces secteurs hautement stratégiques. Par cette vision sectorielle de la construction européenne, Robert Schuman s'est volontairement focalisé sur une construction de type économique, qui allait donner naissance à un droit dense et une production normative plutôt complexe. C'est ainsi que le droit de l'Union, alors droit communautaire, a été initialement instauré par le traité de Paris du 18 avril 1951 et par la suite, par les traités de Rome.

L'Union européenne, organisation supranationale, incarne une volonté singulière d'intégration des systèmes juridiques de ses Etats membres.

Le droit de l'Union européenne est un droit applicable à chaque Etat membre tout autant que leur droit national. Il possède une force de pénétration dans chaque Etat membre de l'Union, ce qui signifie que ce n'est ni un droit étranger, ni un droit extérieur. Le principe d'applicabilité fait que la norme du droit de l'Union s'impose dans l'ordre juridique interne des Etats en tant que droit positif.

De plus, il y a une primauté du droit de l'Union sur l'ordre national, de sorte que ce droit jouit d'un rang supérieur au droit des Etats membres..

A cet égard, l'arrêt *Costa c/ ENEL* (CJCE, 15 juill 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64) consacre pleinement ce principe de primauté de l'Union sur le droit des Etats membres. Ce principe permet de résoudre le conflit de normes entre une disposition du droit de l'Union européenne et une disposition du droit national. Il convient également de relever l'arrêt *Van Gend et Loos* (CJCE, 5 fév. 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62), qui, de la même façon un an plus tôt, consacre le principe de l'effet direct du droit de l'Union au sein des ordres juridiques nationaux. Ces deux arrêts soulignent bien le fait que le droit de l'Union européenne est une source du droit national. De surcroît, il possède des caractéristiques propres et présente un contenu élaboré puisqu'il se compose d'un droit primaire et d'un droit dérivé.

Dans le contexte d'un tel ordre juridique, aussi sophistiqué, le traité de Lisbonne a procédé à une clarification des compétences de l'Union Européenne face à un élargissement continu de celles-ci, ce qui a fait naître une volonté d'encadrement des compétences de l'Union de la part des Etats membres. En effet, un transfert de compétences des Etats membres vers l'Union signifie mécaniquement un dessaisissement progressif des compétences étatiques.

Néanmoins, même si les compétences de l'Union demeurent substantielles et entendues, elles dépendent en quelque sorte de ses Etats membres du fait que ces derniers disposent d'une capacité de blocage de l'Union. Il est nécessaire de souligner que l'Union ne dispose pas de la

compétence de la compétence qui appartient aux seuls Etats membres. En d'autres termes, l'Union n'est pas souveraine, les Etats membres disposant ainsi de la faculté de déterminer librement l'étendue des compétences de l'Union par le biais des traités. Or, la compétence est essentielle afin de créer le droit. De plus, la collaboration des Etats membres est tout aussi essentielle afin de mettre en œuvre les actes adoptés par les institutions européennes.

A à la lumière de ce qui précède, il importe alors de s'interroger sur l'implication des Etats membres dans la création du droit de l'Union européenne, et de se demander si celle-ci est déterminante et selon quel degré d'intensité ?

Une chose semble certaine : il se dégage une contribution déterminante des Etats membres dans la création du droit de l'Union (I) mais cette contribution apparaît, à quelques égards, restrictive (II).

I/ Une contribution déterminante dans la création du droit de l'Union européenne

Lorsqu'on observe la manière dont les Etats membres contribuent à la création du droit de l'Union, il ressort que leur implication a été ou est déterminante en la matière et ce à un double niveau, de manière fondatrice et directe dans la constitution du droit primaire d'une part (A), et de manière fonctionnelle et indirecte dans la formation du droit dérivé d'autre part (B).

A/ Une implication fondatrice et directe dans la constitution du droit primaire

Le droit primaire est constitué des traités de l'Union, qui sont des traités fondateurs dits également institutifs ou constitutifs. Il s'agit, depuis la nouvelle formulation issue du traité de Lisbonne, du TFUE qui est le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, celui-ci faisant en réalité référence au traité de Rome (le traité CE) et du TUE, le traité sur l'Union qui fait référence au traité de Maastricht. Ces deux traités, le TFUE et le TUE, jouissent de la même valeur juridique. Ce droit primaire est essentiel au sein de l'ordre juridique de l'Union car il permet en particulier de répartir les compétences et responsabilités respectives entre l'Union et les Etats membres. A cet égard, le rôle fondamental que l'on attribue aux traités constitutifs de l'Union se trouve dans l'ensemble des constitutions étatiques.

Au sein de ce droit primaire, il convient d'ajouter les traités modificatifs qui sont les traités de révision, (comme l'Acte unique européen, les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne) et les différents traités d'adhésion qui définissent les conditions d'adhésion d'un Etat tiers à l'Union. De même, la charte des droits fondamentaux de l'Union appartient au droit primaire.

Et précisément, au regard du sujet qui nous intéresse, afin de parvenir à la conclusion de l'ensemble de ces traités et à leur signature et ensuite à leur ratification selon les procédures constitutionnelles propres à chaque Etat membre, l'action des Etats agissant collectivement a été ou est essentielle. En effet, chaque traité est précédé d'une conférence interétatique voulue et organisée par les Etats membres afin de réfléchir au contenu du traité qui sera ensuite approuvé par les Etats. Ce rôle direct et essentiel des Etats membres dans la création du droit primaire, en somme cette « prise en main », se vérifie tant pour les traités fondateurs (avec les six Etats fondateurs qui ont mené une action dynamique dans le processus d'intégration européenne) que dans le cadre des traités de révision qui sont tout autant stimulés par l'engagement des Etats.

A cet égard, il convient particulièrement d'insister sur l'action du Conseil européen,

composé des Chefs d'Etat et du gouvernement, lequel incarne donc les intérêts des Etats membres. Ce dernier endosse un rôle crucial tant au niveau de l'initiative des traités en convoquant des CIG (conférences intergouvernementales) qu'en matière de traité d'adhésion en procédant aux négociations avec l'Etat tiers entrant.

Le droit primaire, première source dans l'ordre hiérarchique des sources du droit de l'Union, est bel et bien un droit consenti et conçu par les Etats qui ont, par le biais des traités, mis en place des institutions elles-mêmes créatrices d'un droit dérivé.

B/ Une implication fonctionnelle et indirecte dans la formation du droit dérivé

Au-delà du droit primaire, les Etats membres sont également fortement sollicités dans la formation du droit dérivé et ce de manière fonctionnelle et indirecte.

Par opposition au droit primaire, il existe en effet un droit dérivé. Ce droit est formé par les actes adoptés par les institutions, organes et organismes de l'Union en application d'une disposition de droit primaire. Ces actes sont des actes dits unilatéraux. La disposition de fond est l'article 288 TFUE qui dispose que « pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent les règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis ».

Et, c'est précisément dans le cadre de l'exercice de la fonction législative (ordinaire ou spéciale) que les Etats membre jouent nécessairement un rôle majeur au sein d'une des branches de l'autorité législative de l'Union, à savoir le Conseil des ministres. En effet, dans le cadre de l'Union européenne, il faut rappeler que la fonction législative est exercée conjointement par le Conseil des ministres, réunissant les représentants au niveau ministériel des Etats membres, et le Parlement européen, composé des représentants des citoyens de l'Union. Et c'est dans l'exercice de cette fonction législative que le Conseil avec le Parlement adoptent régulièrement des règlements et des directives qui forment une partie substantielle du droit dérivé.

Hormis l'action des Etats membres par le biais du Conseil de l'Union dans l'adoption des actes dérivés, il y a également une implication importante des Etats membres par le biais du Conseil européen même si celui-ci ne dispose pas d'une fonction législative. Mais, dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et celui relatif aux Affaires intérieures et justice, en somme les deux champs intergouvernementaux, anciennement dénommés « piliers » jusqu'au traité de Lisbonne, le Conseil européen adopte des actes de différente nature, qui permettent également la création d'un droit de l'Union dans lesdits domaines.

En outre, au sein de ce droit dérivé, le rôle des Etats membres, déjà significatif dans le cadre de la fonction législative au sein du Conseil où ils siègent, est tout aussi déterminant dans le cadre d'un acte tout particulièrement, la directive qui demande de leur part une contribution essentiel à savoir la transposition.

En effet, alors que le règlement est un acte obligatoire dans tous ces éléments, de portée générale et impersonnelle, « directement applicable dans tout Etat membre » (art. 288 TFUE), la directive constitue l'instrument le plus original de l'intégration européenne, le principe étant qu'elle fixe un objectif à atteindre et laisse aux Etats membres le soin de définir la manière dont ils l'atteindront. Mais, les Etats sont tenus par les objectifs et le modèle législatif établis par la directive et ce d'autant qu'une directive doit être transposée dans les délais impartis au sein de l'ordre juridique interne et ce à la différence du règlement qui entre directement dans le droit interne des Etats membres. Aussi, une directive requiert un acte

national de transposition. Les Etats disposent certes d'un délai pour transposer la directive et dès lors pour atteindre le résultat. Ce délai est néanmoins contraignant tout autant que la transposition qui constitue une obligation pour les Etats membres. Une telle exigence signifie que la contribution des Etats dans le processus de transposition est essentiel car, à défaut d'un acte positif de transposition de la part de l'Etat membre, la directive ne produira pas d'effets dans l'ordre juridique interne et ne pourra notamment conférer des droits au citoyen. Dès lors, un Etat qui n'aurait pas transposé la directive ou qu'il l'aurait transposé mais d'une manière à ce que les résultats ne soient pas atteints (transposition sciemment ou involontairement incomplète ou erronée) s'expose à des poursuites de la part de la Commission et pourra être condamné par la CJUE dans le cadre d'un recours en constatation de manquement en application de l'article 226 TFUE.

Outre la fonction législative, au sein de laquelle, comme nous venons de l'observer, les Etats membres contribuent de manière déterminante, il y a également la mise en œuvre ou l'application du droit créé, pour laquelle les Etats sont également très sollicités. En effet, il faut savoir que l'Union européenne ne dispose pas de voies d'exécution et se caractérise, pour l'application de la norme créée, par un principe d'administration indirecte. Cela signifie que ce sont seuls les Etats membres qui peuvent mettre en œuvre le droit de l'Union sur leur territoire, ce qui contribue à la création du droit de l'Union. Ce principe d'administration indirecte démontre bien que les Etats sont essentiels dans l'application de la norme créée.

Si l'action des Etats est assurément constructive tant au sein du droit primaire qu'au sein du droit dérivé, il reste que ceux-ci manifestent, dans certains champs du droit de l'Union, certaines réserves ou réticences qui peuvent alors freiner la création du droit et l'avancée de l'intégration normative.

II/ Une contribution restrictive dans la création du droit de l'Union européenne

La contribution des Etats dans la création du droit de l'Union n'est pas linéaire. En effet, il existe des domaines pour lesquels les Etats peinent à s'investir ou bien témoignent d'une volonté de freiner ou du moins d'encadrer fermement la création du droit de l'Union. Ces deux domaines visent l'exercice des compétences de l'Union, encadrée par les Etats au travers des principes de subsidiarité et proportionnalité (A) et la question récurrente de la non-transposition des directives qui sont pourtant une source majeure du droit de l'Union (B).

A/ La recherche constante par les Etats membre d'un encadrement des compétences de l'Union européenne

Depuis le traité de Lisbonne, le droit primaire reconnaît formellement l'existence d'une fonction législative exercée conjointement par le Parlement et le Conseil. Rappelons que le Parlement représente l'intérêt de citoyens tandis que le Conseil, l'intérêt des Etats membres de l'Union. Ce n'est véritablement qu'à partir du traité de Maastricht, que s'est posée la question de la nature et l'étendue des compétences au profit de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne y apportera des éléments de réponse.

Les « compétences exclusives », définies à l'article 3 TFUE, désignent le fait que

L'Union est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants dans ces domaines. Cela signifie que les Etats membres ne sont pas habilités à le faire eux-mêmes sauf si l'Union les autorise à mettre en place de tels actes.

Ensuite, les « compétences partagées » renvoient aux compétences concurrentes. Elles permettent aux Etats membres de conserver leur compétence tant que l'Union n'a pas exercé la sienne. Depuis le traité de Lisbonne, les domaines de compétences partagées sont les plus nombreux et importants d'un point de vue de l'intégration. Ces compétences sont définies à l'article 4 TFUE.

Enfin, « les compétences d'appui », définies à l'article 6 TFUE, obligent l'Union à n'intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des Etats membres.

Cette classification des compétences montre que les Etats membres restent maîtres du processus d'attribution des compétences car ils peuvent choisir d'étendre, de laisser en l'état et même depuis Lisbonne, de réduire les compétences de l'Union (clause de réversibilité - art 48 TUE). Il y a donc une emprise manifeste des Etats membres sur l'accroissement des compétences de l'Union afin d'encadrer l'action de l'Union.

Pour répondre à cet encadrement voulu par les Etats membres, la répartition et la concurrence des compétences entre l'Union et les Etats membres est précisément régie par un principe d'attribution qui établit la délimitation des compétences respectives (Union -Etats membres). En effet, l'Union demeure soumise au principe de compétence d'attribution. L'Union ne pourra dès lors agir, de manière licite, que dans le cercle limité des objectifs et attributions qui lui auront été conférés d'un commun accord par les Etats. Les activités de l'Union ne peuvent se déployer que dans un certain nombre de domaines limitativement délimités par les traités.

De la même manière, le principe de subsidiarité, consacré par le traité d'Amsterdam au sein d'un protocole spécifique, s'analyse comme un ensemble de conditions devant être respectées par les institutions de l'Union au moment où elles envisageront d'exercer une compétence non exclusive. Ceci signifie que l'Union intervient seulement si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres. En somme, l'exercice des compétences de l'Union est conditionné à la fois par une insuffisance de l'action étatique et par une plus grande efficacité au niveau de l'Union.

Le principe de proportionnalité est également consacré par le traité d'Amsterdam dans ce même protocole. S'appliquant aussi bien en matière de compétences concurrentes et de compétences exclusives de l'Union, ce principe impose aux institutions de l'Union de n'employer que des moyens strictement proportionnés aux objectifs poursuivis. L'objectif est d'éviter que les charges qu'elles peuvent imposer soient démesurées par rapport aux buts visés.

Nous observons alors aisément que dans le cadre de la répartition des compétences et de leur exercice, qui donnent lieu à la création du droit de l'Union, les Etats membres mènent une action plutôt restrictive et ce en encadrant l'exercice des compétences entre l'Union et les Etats par une stricte application du principe d'attribution et par une régulation à la faveur des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

De plus, le fait d'avoir procédé, dans le cadre du traité de Lisbonne, à une catégorisation des compétences (partagées, exclusives et d'appui) n'est pas anodin ; cela signifie que les Etats, à l'origine du traité de Lisbonne, ont souhaité délimiter explicitement la frontière entre différents types de compétences. A cela, s'ajoute, comme indiqué plus haut, la clause de réversibilité établie par l'article 48 TUE, en matière de procédure de révision du droit primaire. En effet, l'article 48 TUE permet désormais le possible retour des compétences au profit des Etats.

Cet encadrement constant des compétences de l'Union par les Etats membres traduit une frilosité de leur part et une certaine méfiance en ce qui concerne l'extension des compétences de l'Union, qui est pourtant le seul moyen de créer du droit de l'Union.

B/ La défaillance persistante des Etats membres dans le processus de transposition des directives

La contribution des Etats se révèle limitée dans un autre domaine relatif à la création du droit de l'Union, à savoir la transposition des directives.

La directive constitue une source substantielle du droit de l'Union en tant qu'acte contraignant au même titre que le règlement (art 288 TFUE). Or, à la différence du règlement, la directive nécessite, pour avoir une existence juridique pleine et entière, d'être transposée, c'est-à-dire d'être intégrée dans l'ordre juridique interne par un acte juridique. Comme l'indique le juge Pescatore, la directive est un *acte normatif à deux paliers, le palier communautaire et le palier national*. La transposition est alors un acte essentiel et ce pour deux raisons : d'une part sans cette transposition, la directive ne peut pas constituer une source de droit de l'Union car le processus normatif ne serait pas allé jusqu'au bout. D'autre part, si une directive n'est pas transposée, elle ne peut pas créer des droits au profit des justiciables qui ne peuvent se prévaloir des directives que selon des conditions très strictes à la lumière de la jurisprudence *Van Duyn* du (CJCE, 4 déc. 1974, *Van Duyn*, aff. 41/74).

Or, il est établi que les Etats membres sont plutôt réticents à procéder à la transposition des directives. En effet, une grande partie du contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne concerne le recours en manquement d'Etat (art. 260 TFUE) du fait précisément de la non-transposition des directives. Il peut s'agir d'un défaut de transposition, d'une transposition incorrecte ou erronée.

Face à ce phénomène dit de « sous transposition des directives », qui freine la création du droit européenne, et afin de contraindre les Etats membres à transposer la directive et donc de mieux participer à la création du droit, le traité de Maastricht a mis en place, au sein de l'article 260 TFUE), un système de sanctions financières au travers du recours en manquement aggravé. Cette procédure permet à la Commission de demander à la Cour de justice de l'Union européenne d'infliger des sanctions pécuniaires à un Etat membres qui persisterait dans la non-transposition des directives qui constitue un manquement.

Le traité de Lisbonne renforce davantage ce dispositif de sanctions, considérant que la non-transposition des directives constitue une violation caractérisée du droit de l'Union. En effet, dans le cas précis de la non-communication des mesures de transposition pendant le délai imparti de la transposition, ce qui peut dès lors préjuger d'un cas de non-transposition, la Commission peut désormais demander, dès le premier recours en manquement, à la CJUE des sanctions financières à l'encontre de l'Etat défaillant. Il n'y a plus besoin pour la Commission d'attendre la premier arrêt en manquement pour intenter le second recours, le manquement aggravé qui permet de demander à la Cour d'infliger des sanctions pécuniaires. Le taux élevé de non-transposition des directives démontre bel et bien dans ce cas précis un manque d'investissement des Etats dans la création du droit de l'Union, qui se démarque de leur forte contribution dans d'autres aspects relatifs à la création du droit de l'Union européenne.