

L'ABC du droit de l'Union européenne
par le P^r Klaus-Dieter Borchardt





Fonctionnaire des institutions de l'Union européenne depuis 1987,

Klaus-Dieter Borchardt

a été chef de cabinet adjoint puis chef de cabinet du commissaire à l'agriculture de 2004 à 2010.

Il est aussi professeur honoraire à l'université de Würzburg, où il enseigne le droit européen depuis 2001.

L'ABC du droit de l'Union européenne

par le Pr Klaus-Dieter Borchardt

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

Crédits photographiques

Ci-après sont mentionnés le lieu de conservation des illustrations reproduites et/ou la source utilisée ainsi que les détenteurs de droits.

Tous les efforts ont été mis en œuvre pour retrouver les détenteurs des droits des diverses illustrations et photographies reproduites. Pour toute question, veuillez contacter l'éditeur:

Office des publications de l'Union européenne
2, rue Mercier
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

Pages 8, 23, 30, 37, 57, 69, 101 et 120: Médiathèque
de la Commission européenne, Bruxelles
© Union européenne, 2010

Deuxième édition

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-78-40682-0

doi:10.2830/32607

© Union européenne, 2010

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

AVIS AU LECTEUR

L'ABC du droit de l'Union européenne tient compte des modifications apportées par le traité de Lisbonne. À l'exception de certaines citations ou de passages dans lesquels le contexte historique exige d'autres sources, les articles cités sont extraits des versions consolidées des traités européens (*Journal officiel de l'Union européenne* C 83 du 30 mars 2010). La présente publication reflète la situation au mois de mars 2010.

Sommaire

007 AVANT-PROPOS

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

019 LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

021 L'UE, garante de la paix

021 L'unité et l'égalité comme leitmotiv

022 Les libertés fondamentales

022 Le principe de solidarité

024 Le respect de l'identité nationale

024 Le désir de sécurité

024 Les droits fondamentaux

031 LA «CONSTITUTION» DE L'UNION EUROPÉENNE

031 La nature juridique de l'UE

035 Les tâches de l'UE

041 Les pouvoirs de l'UE

045 Les institutions de l'UE

048 Les institutions: Le Parlement européen — Le Conseil européen — Le Conseil — La Commission européenne — La Cour de justice de l'Union européenne — La Banque centrale européenne — La Cour des comptes

079 Les organes consultatifs: Le Comité économique et social — Le Comité des régions

082 La Banque européenne d'investissement

083 L'ORDRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

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

084 Les sources juridiques du droit de l'Union

085 Les traités fondateurs de l'UE, droit originaire de l'Union — Les actes juridiques de l'Union, droit dérivé de l'Union — Les accords internationaux conclus par l'Union — Les principes généraux du droit — Le droit coutumier — Les accords et conventions entre les États membres de l'UE

- 091 Les instruments dont dispose l'UE**
- 092** Les règlements — Les directives — Les décisions —
Les recommandations et les avis — Les résolutions, les déclarations
et les programmes d'action — Publication et communication
- 102 La procédure législative de l'UE**
- 104** La procédure législative ordinaire — La procédure de l'avis conforme —
La procédure simplifiée
- 108 Le système de protection juridique de l'UE**
- 108** La procédure d'infraction aux traités — Le recours en annulation —
Le recours en carence — L'action en réparation — Le contentieux
de la fonction publique — Le contentieux des titres européens
de propriété intellectuelle — La procédure de pourvoi — La protection
juridique provisoire — Le renvoi préjudiciel
- 117 La responsabilité de l'État membre du fait de violations
du droit de l'Union**
- 118** La responsabilité du fait d'actes normatifs ou d'omissions de l'État
membre — La responsabilité du fait de violations du droit de l'Union
par le pouvoir judiciaire
- 121 LA PLACE DU DROIT DE L'UNION
DANS L'ENSEMBLE DU SYSTÈME JURIDIQUE**
- 121 L'autonomie de l'ordre juridique de l'UE**
- 122 L'interaction entre le droit de l'Union et le droit national**
- 124 Le conflit entre le droit de l'Union et le droit national**
- 124** L'applicabilité immédiate du droit de l'Union dans le droit national —
La primauté du droit de l'Union sur le droit national — L'interprétation
conforme au droit de l'Union du droit national
- 133 CONCLUSION**
- 135 ANNEXE**

Avant-propos

L'ordre juridique qui sous-tend l'Union européenne (UE) fait désormais partie intégrante de notre réalité politique et sociale européenne. Chaque année, les traités de l'Union sont à l'origine de milliers de décisions qui influent directement sur la réalité des États membres de l'UE et de leurs ressortissants. Depuis longtemps, les Européens ne sont plus seulement citoyens de leur ville, de leur commune ou de leur État, mais aussi citoyens de l'Union. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est très important qu'ils soient informés sur un ordre juridique qui concerne leur vie quotidienne. Il leur est toutefois difficile d'appréhender l'ensemble de l'UE et son système juridique. La difficulté est double: d'une part, les textes des traités eux-mêmes sont souvent peu clairs et leur portée n'est pas facile à saisir; d'autre part, nombre de concepts utilisés dans les traités pour répondre à de nouvelles situations sont inhabituels. On s'efforcera ici de montrer en quoi consiste la construction de l'UE, d'expliquer les piliers de l'ordre juridique européen et de contribuer à remédier au déficit de connaissance des citoyens de l'UE.



7 mai 1948, La Haye

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

De Paris à Lisbonne en passant par Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice

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

Dans leur ensemble, les efforts d'unification européenne d'après-guerre renvoient l'image déconcertante d'une myriade d'organisations complexes et difficiles à cerner. Ainsi coexistent, sans véritable lien entre elles, des organisations telles que l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Selon les organisations, le nombre d'États membres varie de dix (UEO) à quarante-sept (Conseil de l'Europe).

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

PREMIER GROUPE: LES ORGANISATIONS EURO-ATLANTIQUES

Les organisations euro-atlantiques sont issues de l'alliance conclue après la Seconde Guerre mondiale entre les États-Unis d'Amérique et l'Europe. Ce n'est donc pas un hasard si la première organisation européenne d'après-guerre, à savoir l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), fondée en 1948, a été créée à l'initiative des États-Unis. George Marshall,

ministre américain des affaires étrangères de l'époque, a invité en 1947 les États européens à unir leurs efforts pour la reconstruction économique et leur a promis à cet égard le soutien des États-Unis, soutien qui s'est concrétisé dans le plan Marshall et a jeté les bases d'une reconstruction rapide de l'Europe occidentale. La mission initiale de l'OECE était essentiellement de libéraliser les échanges entre les États. En 1960, les membres de l'OECE, que venaient de rejoindre les États-Unis et le Canada, sont convenus d'élargir le champ d'action de l'OECE à l'aide aux pays en voie de développement. L'OECE est alors devenue l'OCDE.

La création de l'OECE avait été suivie, en 1949, de celle de l'OTAN, sous la forme d'un pacte militaire avec les États-Unis et le Canada. L'Union de l'Europe occidentale a été instituée en 1954 pour renforcer la collaboration en matière de politique de sécurité entre les États européens. Elle est issue du traité de Bruxelles déjà conclu entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, auxquels se sont alors joints la République fédérale d'Allemagne et l'Italie. Depuis, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont eux aussi adhéré à l'UEO. En 1954, l'UEO a marqué le début du développement d'une politique de sécurité et de défense en Europe. Son rôle n'a toutefois pas été élargi, la plupart de ses compétences ayant été dévolues à d'autres institutions internationales, en particulier à l'OTAN, au Conseil de l'Europe et à l'UE. L'UEO a conservé la charge de la défense collective qui n'a pas encore été transférée à l'UE.

DEUXIÈME GROUPE: LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'OSCE

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

Dans ce groupe figure le *Conseil de l'Europe*, organisation politique fondée le 5 mai 1949. Les statuts du Conseil de l'Europe n'indiquent en rien qu'il vise à une fédération ou à une union et ils ne prévoient ni un transfert, ni l'exercice en commun d'éléments de souveraineté nationale. Le Conseil de l'Europe prend ses décisions sur toutes les questions importantes selon le principe de l'unanimité. Tout État peut donc empêcher l'adoption d'une décision en opposant son veto, règle que l'on trouve également au sein du

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

À ce groupe appartient également l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE), instituée en 1994 et issue de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe. L'OSCE est liée aux principes et objectifs définis par l'acte de Helsinki de 1975 et la charte de Paris de 1990. Au nombre d'entre eux figure, outre la promotion de mesures de confiance entre les États européens, l'établissement d'un «filet de sécurité» destiné à aplanir les conflits par des moyens pacifiques. L'histoire récente a montré que c'est précisément dans ce domaine que l'Europe a encore beaucoup à faire.

TROISIÈME GROUPE: L'UNION EUROPÉENNE

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

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

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

La création de l'Union européenne par le *traité de Maastricht* a marqué une nouvelle étape dans le processus visant à une union politique européenne. Ce traité, déjà signé le 7 février 1992 à Maastricht, n'a pu entrer en vigueur que le 1^{er} novembre 1993 en raison de plusieurs obstacles rencontrés lors de sa ratification (la population danoise a consenti à la ratification à l'issue de deux référendums, et, en Allemagne, un recours constitutionnel a été introduit contre l'approbation du traité par le Parlement). Il se définit lui-même comme une «*nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe*». Il contient l'acte fondateur de l'Union européenne, sans pour autant y apporter la dernière pierre. Il s'agit d'un premier pas vers un ordre constitutionnel européen définitif.

L'UE a franchi une première étape supplémentaire avec les traités d'*Amsterdam* et de *Nice*, entrés en vigueur respectivement le 1^{er} mai 1999 et le 1^{er} février 2003. L'objectif de ces réformes des traités était de sauvegarder le pouvoir d'action de l'UE dans une Union élargie passant de quinze à vingt-sept États membres ou plus. Les deux traités ont donc conduit essentiellement à des réformes institutionnelles, la volonté politique d'approfondir l'intégration européenne restant relativement faible par rapport aux réformes précédentes.

Les multiples critiques qui en ont résulté ont donné lieu à l'ouverture d'un débat sur l'avenir de l'UE et de sa structure institutionnelle. Ce débat a abouti à l'approbation d'une *déclaration sur l'avenir de l'Union européenne* par les chefs d'État ou de gouvernement le 15 décembre 2001 à Laeken en Belgique. L'UE s'y est engagée à devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace et à ouvrir la voie vers une Constitution. Une première étape dans la poursuite de cet objectif a été la rédaction d'une Constitution

européenne confiée à la Convention sur l'avenir de l'Europe présidée par l'ancien président de la République française, *Valéry Giscard d'Estaing*. Le 18 juillet 2003, le président a remis officiellement, au nom de la Convention, le projet de «traité établissant une Constitution pour l'Europe» élaboré par la Convention au président du Conseil européen. Après l'adhésion des dix nouveaux États membres à l'UE, le 1^{er} mai 2004, et les élections du Parlement européen, à la mi-juin 2004, ce projet a été adopté par les chefs d'État ou de gouvernement, les 17 et 18 juillet à Bruxelles, sous réserve de certaines modifications.

L'Union européenne et la Communauté européenne existantes devaient, avec cette Constitution, se fondre en une nouvelle Union européenne unique fondée sur un seul traité constitutionnel. Par ailleurs, seule la Communauté européenne de l'énergie atomique devait subsister en tant que communauté indépendante mais elle devait — comme par le passé — être étroitement associée à la nouvelle Union européenne.

Ce projet constitutionnel a toutefois échoué au cours du processus de ratification. Après les premiers votes positifs de treize des vingt-cinq États membres, le traité constitutionnel de l'UE a été rejeté par des référendums en France (54,68 % de votes contre et un taux de participation de 69,34 %) et aux Pays-Bas (61,7 % de votes contre et un taux de participation de 63 %).

Ce n'est qu'au premier semestre de 2007, à l'issue d'une période de réflexion de près de deux ans, qu'un nouveau paquet de réformes a été mis sur les rails. Ce paquet de réformes a signé très officiellement la fin du projet de Constitution européenne prévoyant l'abrogation de tous les traités existants et leur remplacement par un texte uniforme appelé «traité établissant une Constitution de l'UE». Au lieu de cela, c'est un traité réformateur qui a été élaboré et qui, dans le droit fil de la tradition des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, procède à des modifications fondamentales des traités existants de l'UE afin d'augmenter le pouvoir d'action de l'UE à l'intérieur et à l'extérieur, de renforcer la légitimité démocratique et, en général, d'améliorer l'efficacité de l'action de l'UE. Selon la même tradition bien établie, ce traité réformateur a été baptisé *traité de Lisbonne*. L'élaboration du traité de Lisbonne a avancé extrêmement vite. Cela tient notamment au fait que ce sont les chefs d'État ou de gouvernement eux-mêmes qui, lors de la réunion du Conseil européen à Bruxelles, les 21 et 22 juin 2007, ont établi en détail, dans les conclusions, de quelle façon et dans quelle mesure les nouveautés négociées pour le traité constitutionnel devaient être intégrées dans les traités existants.

Ils ont procédé à cet égard de manière tout à fait atypique et ne se sont pas limités, comme d'habitude, à des missions générales, devant ensuite être traduites en dispositions concrètes par une Conférence intergouvernementale, mais ils ont eux-mêmes défini la structure et le contenu des modifications à apporter, en fixant même souvent le texte précis d'une disposition. La plus grande polémique a porté sur la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres, le développement de la politique étrangère et de sécurité commune, le nouveau rôle des parlements nationaux dans le processus d'intégration, l'intégration de la charte des droits fondamentaux dans le droit de l'Union ainsi que les éventuels progrès dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La Conférence intergouvernementale convoquée en 2007 n'avait donc qu'une faible marge de manœuvre et n'a été habilitée qu'à transposer techniquement les modifications souhaitées. Les travaux de la Conférence intergouvernementale ont ainsi pu être terminés dès les 18 et 19 octobre 2007; ils ont été politiquement entérinés lors de la réunion informelle du Conseil européen qui se déroulait en même temps à Lisbonne. Enfin, le 13 décembre 2007, le traité a été formellement signé à Lisbonne par les chefs d'État ou de gouvernement des vingt-sept États membres de l'UE. Cependant, le processus de ratification de ce traité s'est lui aussi révélé extrêmement difficile. Certes, le traité de Lisbonne, à la différence du traité constitutionnel, a réussi à passer les obstacles de la ratification en France et aux Pays-Bas, mais celle-ci a d'abord échoué en Irlande lors d'un premier référendum organisé le 12 juin 2008 (53,4 % de «non», avec un taux de participation de 53,1 %). Ce n'est qu'après avoir obtenu certaines assurances juridiques concernant la portée (limitée) du nouveau traité que les citoyens irlandais ont été appelés, en octobre 2009, à se prononcer une nouvelle fois sur le traité de Lisbonne lors d'un second référendum. Cette fois, la population irlandaise a approuvé le traité à une large majorité (67,1 % de «oui», avec un taux de participation de 59 %). L'issue positive du référendum en Irlande a aussi ouvert le chemin à la ratification du traité de Lisbonne en Pologne et en République tchèque. En Pologne, le président Kaczyński avait subordonné la signature de l'acte de ratification à l'issue positive du référendum irlandais. Le président tchèque Václav Klaus souhaitait également attendre le résultat du référendum irlandais et a finalement subordonné, lui aussi, la signature de l'instrument de ratification à la garantie que les «décrets Beneš» de 1945, qui avaient exclu toute revendication territoriale sur les anciens territoires allemands situés en République tchèque, ne soient pas affectés par le traité de Lisbonne et, en particulier, par la charte des droits fondamentaux

que ce dernier introduit dans le traité UE. Après qu'une solution eut été trouvée également pour cette exigence, le président tchèque a signé l'acte de ratification le 3 novembre 2009. Ainsi, le processus de ratification a pu être mené à bien dans le dernier des vingt-sept États membres, de sorte que le traité de Lisbonne a pu entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

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

Traité sur l'Union européenne

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

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

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

Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

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

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

Le traité de Lisbonne renonce en outre au «*modèle des trois piliers*» de l'UE. Le premier pilier, comprenant pour l'essentiel le marché intérieur et les politiques de la Communauté européenne (CE), est fusionné avec le deuxième pilier, constitué de la politique étrangère et de sécurité commune, et le troisième pilier, couvrant la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Toutefois, les procédures spéciales dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la défense européenne, restent en vigueur; les déclarations de la Conférence intergouvernementale jointes au traité soulignent le caractère spécifique et la responsabilité particulière des États membres dans ce domaine politique.

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

de l'UE a été inauguré par l'adhésion de la *Grèce* le 1^{er} janvier 1981 et s'est terminé ensuite par l'adhésion de l'*Espagne* et du *Portugal* le 1^{er} janvier 1986. Cet élargissement vers le sud a été suivi par l'adhésion à l'UE, le 1^{er} janvier 1995, de l'*Autriche*, de la *Finlande* et de la *Suède*. La Norvège a refusé de nouveau d'adhérer — comme vingt-deux ans auparavant — à une courte majorité, 52,4 % des citoyens s'étant prononcés par référendum contre l'adhésion de leur pays. Le 1^{er} mai 2004, les États baltes — l'*Estonie*, la *Lettonie* et la *Lituanie* —, les pays d'Europe centrale et orientale — la *République tchèque*, la *Hongrie*, la *Pologne*, la *Slovénie* et la *Slovaquie* — ainsi que deux îles méditerranéennes — *Chypre* et *Malte* — ont adhéré. Un peu plus de deux ans plus tard, l'élargissement vers l'est a provisoirement pris fin avec l'adhésion de la *Bulgarie* et de la *Roumanie* le 1^{er} janvier 2007. Le nombre d'États membres de l'UE est ainsi passé de quinze à vingt-sept, et le nombre de citoyens de l'Union a augmenté d'environ 90 millions, atteignant 474 millions d'habitants. Cet élargissement historique de l'UE constitue l'aboutissement d'un long processus qui a permis la réunification des peuples européens séparés pendant plus d'un demi-siècle par le rideau de fer et la guerre froide. Ce cinquième élargissement de l'UE marque donc surtout la volonté d'assurer la paix, la stabilité et le bien-être économique dans un continent européen uni.

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

les acquis d'un demi-siècle d'intégration européenne. Les autres candidats à l'adhésion sont la *Croatie*, où le terrain pour l'ouverture des négociations d'adhésion a été préparé en octobre 2005, et l'*ancienne République yougoslave de Macédoine*, qui a reçu le statut de candidat à l'adhésion en décembre 2005 sans pour autant que soit fixée une date concrète pour le début des négociations. L'*Islande* a déposé une demande d'adhésion à l'UE le 17 juillet 2009. Le 24 février 2010, la Commission européenne a recommandé au Conseil l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Islande.

L'UE se tourne résolument vers les pays des *Balkans occidentaux*. Elle a décidé d'appliquer à ces pays la même stratégie que celle adoptée précédemment pour les nouveaux États adhérents. Un processus élargi de stabilisation et d'association doit donc constituer le cadre global pour rapprocher les pays des Balkans occidentaux de l'UE jusqu'à une future adhésion. Un premier pas important est constitué par les «partenariats européens» institués avec l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, ainsi que la Serbie et le Monténégro, y compris le Kosovo ⁽¹⁾. Les divers partenariats européens, qui seront adaptés en fonction des besoins particuliers, ont pour objectif d'assister les pays des Balkans occidentaux afin que la préparation à une éventuelle adhésion puisse se faire dans un cadre ordonné et concerté; en outre, ils offrent un cadre pour élaborer des plans d'action assortis de calendriers pour les réformes à réaliser et définissant avec précision les moyens que les pays comptent mettre en œuvre pour répondre aux exigences d'une intégration plus forte dans l'UE.

Le retrait de l'UE est également prévu: le traité UE introduit une *clause de retrait* permettant à un État membre de quitter l'Union. Le retrait n'est lié à aucune condition, il suffit qu'un accord soit conclu entre l'UE et l'État membre concerné sur les modalités du retrait ou, à défaut d'un tel accord, que s'écoule un délai de deux ans à compter de la notification de l'intention de retrait pour que ce dernier prenne effet même sans accord. Il manque toutefois une disposition relative à l'exclusion d'un État membre de l'UE en cas de violations graves et persistantes des traités.

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

Les principes fondamentaux de l'Union européenne

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

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

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

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

2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

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

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

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

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

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

[...]

La construction d'une Europe unie repose sur des principes fondamentaux dont se réclament aussi les États membres et dont l'application est confiée aux organes exécutifs de l'UE. Au nombre de ces principes reconnus figurent la préservation d'une paix durable, l'unité, l'égalité, la liberté, la sécurité et la solidarité. L'UE est explicitement fondée sur le respect de la démocratie et de l'État de droit, principes partagés par tous les États membres, ainsi que sur la protection des droits fondamentaux et humains. Ces valeurs constituent également la ligne directrice pour les États qui comptent adhérer plus tard à l'UE. En outre, une violation grave et persistante de ces valeurs et principes par un État membre peut être sanctionnée. Si le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, constate l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs et principes de l'Union, il peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains des droits découlant de l'application du traité UE et du traité FUE à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État. Ce faisant, le Conseil tient compte en particulier des conséquences éventuelles sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

L'UE, GARANTE DE LA PAIX

Le moteur le plus puissant de l'unification européenne a été la soif de paix. Au cours du siècle dernier, deux guerres mondiales ont opposé des États européens aujourd'hui membres de l'UE. Il n'est donc pas étonnant que politique européenne rime avec politique de paix. La création de l'UE a mis en place un ordre qui empêche toute nouvelle guerre entre ses États membres. Plus d'un demi-siècle de paix en Europe en est la preuve. Cette paix se renforce d'autant plus que le nombre des États européens rejoignant l'UE augmente. C'est en ce sens que les deux derniers élargissements de l'UE et l'adhésion de douze États essentiellement d'Europe centrale et orientale ont apporté une contribution importante au renforcement de la paix en Europe.

L'UNITÉ ET L'ÉGALITÉ COMME LEITMOTIV

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

L'unité ne peut exister que si l'*égalité* est assurée. Aucun citoyen européen ne peut faire l'objet d'une discrimination en raison de sa nationalité. Il faut combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. La charte des droits fondamentaux ne se limite pas à ces caractéristiques: les discriminations fondées sur la couleur, les caractéristiques génétiques, la langue, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune ou la naissance sont interdites. En outre, tous les citoyens

de l'Union sont égaux devant la loi. Quant aux États membres, aucun d'entre eux ne doit bénéficier d'une prééminence et, pour répondre au principe de l'égalité, il convient de ne pas tenir compte des différences naturelles, par exemple, en matière de superficie, de nombre d'habitants ou de structures.

LES LIBERTÉS FONDAMENTALES

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

Toutefois, des dispositions transitoires s'appliquent encore en partie aux citoyens des nouveaux États membres ayant adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004 et le 1^{er} janvier 2007. Le traité d'adhésion à l'UE a en particulier prévu des dérogations en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, la libre prestation des services et la liberté d'établissement. En conséquence, les anciens États membres de l'UE peuvent restreindre la libre circulation des travailleurs ressortissants des États adhérents pendant une période maximale de sept ans de telle sorte que l'admission à l'emploi intervient sur la base du droit national ou bilatéral.

LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ

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



1^{er}-3 juin 1955, Taormine (Italie)

Joseph Bech, Paul-Henri Spaak et Johan Willem Beyen dans le jardin de l'hôtel où ils résident pendant la conférence de Messine. Ces trois ministres des affaires étrangères ont élaboré le mémorandum du Benelux que les Six discutent durant cette conférence.

LE RESPECT DE L'IDENTITÉ NATIONALE

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

LE DÉSIR DE SÉCURITÉ

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

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

LES DROITS FONDAMENTAUX

On ne saurait parler des principes de base et des valeurs primordiales qui sont le fondement de l'UE sans soulever la question des droits fondamentaux des citoyens de l'UE, d'autant que l'histoire de l'Europe a été marquée depuis plus de deux siècles par les efforts constants déployés pour renforcer la protection de ces droits. Depuis les déclarations des droits de l'homme et du citoyen proclamées au XVIII^e siècle, libertés et droits fondamentaux font partie intégrante des constitutions de la plupart des pays civilisés, et particulièrement des États membres de l'UE. Les ordres juridiques de ces derniers reposent sur la sauvegarde du droit ainsi que sur le respect de la dignité, de la liberté et des possibilités d'épanouissement de la personne humaine. Il existe aussi de nombreux accords internationaux en la matière, parmi lesquels la convention de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ou convention européenne des droits de l'homme) revêt une importance exceptionnelle.

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

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

La Cour de justice a tout d'abord établi les sauvegardes des droits fondamentaux sur la base d'un certain nombre de dispositions des traités. Elle a notamment procédé de la sorte pour les nombreuses *interdictions de discrimination* qui sont chacune des émanations de différents aspects du principe général d'égalité. Au nombre d'entre elles figurent l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (article 18 du traité FUE), la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 10 du traité FUE), l'égalité de traitement pour les marchandises et les personnes dans le domaine des quatre libertés fondamentales (libre circulation des marchandises: article 34 du traité FUE; libre circulation des personnes: article 45 du traité FUE; liberté d'établissement: article 49 du traité FUE; libre prestation des services: article 57 du traité FUE), la libre concurrence (articles 101 et suivants

du traité FUE) ainsi que l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (article 157 du traité FUE). Les quatre libertés fondamentales de la CE, qui garantissent les libertés de base de la vie professionnelle, peuvent également être considérées comme un droit de l'Union fondamental à la *libre circulation* et au *libre exercice d'une activité professionnelle*. Sont également explicitement garantis la *liberté d'association* (article 153 du traité FUE), le *droit de pétition* (article 24 du traité FUE) et la *protection du secret des affaires et du secret professionnel* (article 339 du traité FUE).

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

Il est un principe qui revêt une importance particulière et est régulièrement invoqué dans les litiges, c'est le principe de l'*égalité de traitement*. Dans sa définition la plus générale, ce principe pose que des situations comparables ne peuvent être traitées de manière différente, à moins que cette différence ne soit objectivement justifiée. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le principe de l'égalité de traitement n'interdit cependant pas que, contrairement aux usages internationaux en vigueur jusqu'à aujourd'hui, les ressortissants ou les produits nationaux puissent être soumis à des exigences plus sévères que les ressortissants d'autres États membres ou les produits d'importation. Le droit de l'Union est impuissant contre cette *discrimination à rebours*, car elle est la

conséquence de la limitation des compétences de l'Union. Par principe, la règle de la libéralisation, qui découle des libertés fondamentales, ne vaut, en effet, selon l'opinion défendue jusqu'à présent par la Cour de justice, que pour les activités transfrontalières. En revanche, les règles relatives à la fabrication et à la mise sur le marché de produits indigènes ou au statut juridique des ressortissants du pays en question sur le territoire national n'entrent dans le champ de réglementation de l'Union que dans la mesure où une harmonisation a déjà eu lieu au niveau de l'Union.

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

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

droits fondamentaux en procédant aux généralisations et aux différenciations nécessaires. Cela ne permet pas aux institutions de l'Union d'apprécier avec suffisamment de précision si elles courent le risque de violer ou non un droit fondamental. De même, un citoyen de l'Union ne peut pas juger dans tous les cas s'il y a eu atteinte à un de ses droits fondamentaux.

Une solution depuis longtemps envisagée est l'*adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme*. Toutefois, dans son avis 2/94, la Cour de justice a précisé qu'en l'état du droit de l'Union, l'UE n'avait pas compétence pour adhérer à la convention. À cet égard, la Cour a relevé que même si le respect des droits de l'homme constituait une condition de la légalité des actes de l'UE, l'adhésion à la convention entraînerait un changement substantiel du régime de l'Union en vigueur, en ce qu'elle comporterait l'insertion de l'UE dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la convention dans l'ordre juridique de l'Union. De l'avis de la Cour, une telle modification du système de protection des droits de l'homme dans l'UE, dont les implications institutionnelles seraient également fondamentales tant pour l'UE que pour les États membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc, par sa nature, les limites de l'article 352 du traité FUE. C'est pourquoi l'article 6, paragraphe 2, du traité UE a explicitement prévu l'adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme.

Le traité de Lisbonne a cependant fait un pas supplémentaire tout à fait décisif pour établir un ordre des droits fondamentaux de l'UE et a posé un nouveau fondement pour la protection de ceux-ci dans l'UE. Par un renvoi, le nouvel article sur les droits fondamentaux figurant dans le traité UE (article 6) déclare contraignante la *charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* pour l'action des institutions de l'UE et des États membres dans la mesure où ils appliquent et exécutent le droit de l'Union. Cette charte, qui est fondée sur un projet élaboré par une convention composée de seize représentants des chefs d'État ou de gouvernement ainsi que du président de la Commission européenne, de seize membres du Parlement européen et de trente parlementaires nationaux (deux de chaque État membre de l'époque) sous la présidence de Roman Herzog, a été solennellement proclamée «charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne à l'ouverture du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000. Dans le cadre des consultations relatives à une Constitution européenne, cette charte des droits fondamentaux a été

remaniée et est devenue partie intégrante du traité constitutionnel du 29 octobre 2004. Après l'échec de ce traité constitutionnel, la charte a une nouvelle fois été reconnue comme acte juridique autonome et proclamée solennellement «charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne le 12 décembre 2007 à Strasbourg. C'est à cette version de la charte que renvoie désormais le traité UE de manière contraignante. C'est ainsi que cette charte des droits fondamentaux acquiert sa force juridique et détermine en même temps le champ d'application des droits fondamentaux dans le droit de l'Union. Cela ne vaut toutefois pas pour la Pologne ni pour le Royaume-Uni. Ces deux États membres ne pouvaient ou ne voulaient se soumettre au régime des droits fondamentaux, craignant, du fait de la validité des droits fondamentaux établis par la charte, devoir abandonner ou, à tout le moins, modifier certaines positions nationales concernant, par exemple, les questions religieuses ou de croyance ou le traitement des minorités. Pour ces deux États membres, l'engagement vis-à-vis des droits fondamentaux résulte non pas de la charte mais, comme par le passé, de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de droits fondamentaux.

A black and white photograph showing a tall, narrow building under construction. The building is covered in scaffolding and has several floors visible. In the foreground, the rear of a dark-colored car is visible, featuring a European license plate that reads "EUR 2975" and a "MIGOLI" badge. The sky is overcast with clouds. Several construction cranes are visible in the background, some extending across the frame.

27 septembre 1964, Bruxelles
Voiture munie d'une plaque d'immatriculation européenne garée au pied
du bâtiment «Joyeuse entrée», futur siège de la Commission européenne,
en construction.

La «Constitution» de l'Union européenne

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

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

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

LA NATURE JURIDIQUE DE L'UE

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

L'AFFAIRE *VAN GEND & LOOS*

Dans cette affaire, l'entreprise de transport néerlandaise Van Gend & Loos avait introduit devant un tribunal des Pays-Bas une action contre l'administration des douanes néerlandaises, au motif que celle-ci avait perçu un droit de douane majoré à l'importation d'un produit chimique en provenance de la République fédérale d'Allemagne. L'entreprise estimait qu'il y avait là une violation de l'article 12 du traité CEE, qui interdit aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existants dans le marché commun. La juridiction néerlandaise a suspendu la procédure et a saisi la Cour de justice en lui demandant de clarifier la portée et l'interprétation juridique de l'article invoqué du traité CE.

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

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

L'AFFAIRE *COSTA/ENEL*

À peine un an plus tard, l'affaire *Costa/ENEL* devait permettre à la Cour de justice d'approfondir encore davantage son analyse. Cette affaire reposait sur les faits suivants: en 1962, l'Italie avait nationalisé la production et la distribution de l'électricité et avait transféré le patrimoine des entreprises électriques à la société ENEL. En tant qu'actionnaire de la société touchée par la nationalisation, Edison Volta, M. Costa s'était vu privé de dividendes lui revenant et avait donc refusé de payer une facture d'électricité de 1 926 lires italiennes.

Devant le *giudice consiliatore* de Milan, M. Costa avait justifié sa conduite en faisant valoir, entre autres, que la loi de nationalisation violait toute une série de dispositions du traité CEE. Le tribunal italien avait alors soumis plusieurs questions à la Cour de justice sur l'interprétation de diverses dispositions du traité CEE. Dans son arrêt, la Cour de justice a déclaré au sujet de la nature juridique de la CEE:

«À la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres [...] et qui s'impose à leur juridiction. En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.»

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

«Attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'issu d'une source autonome, le droit du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même; que le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté [...]»

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

- la *structure institutionnelle*, qui garantit que la formation de la volonté dans l'UE est également empreinte ou influencée par l'intérêt général de l'Europe, c'est-à-dire les intérêts de l'Union établis par les objectifs;
- le *transfert de compétences* aux institutions de l'UE, qui est plus important que dans les autres organisations internationales et qui atteint des pro-

portions considérables dans des domaines dans lesquels les États conservent généralement leur souveraineté;

- l'*établissement de son propre ordre juridique* indépendant des ordres juridiques des États membres;
- l'*applicabilité directe du droit de l'UE*, qui garantit la mise en œuvre complète et uniforme des dispositions de l'UE dans tous les États membres et établit des droits et des obligations pour les États membres et leurs ressortissants;
- la *primauté du droit de l'UE*, qui exclut toute révocation ou modification de la législation de l'UE par le droit national et assure que, en cas de conflit avec le droit national, le droit de l'Union prime.

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

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

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

Le seul point commun entre les organisations internationales traditionnelles et l'UE est qu'elle est également née d'un traité international. Toutefois, l'UE s'est déjà considérablement éloignée des racines du droit international dont elle est issue. En effet, les actes fondateurs de l'UE, qui reposent également sur des traités internationaux, ont abouti à la création d'une Union autonome dotée de droits souverains et de compétences propres. Les États membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de cette Union. En outre, les tâches qui ont été confiées à l'UE se distinguent nettement de celles des autres organisations internationales. Alors que ces dernières assument essentiellement des tâches techniques précises, les domaines d'action de l'UE touchent, dans leur ensemble, à l'essence même des États.

Ces différences entre les organisations internationales traditionnelles et l'UE la rapprochent d'une structure étatique. Le fait notamment que les États mem-

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

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

LES TÂCHES DE L'UE

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

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

Au cœur des *tâches économiques* figure la création d'un marché unique qui réunit en son sein les «marchés nationaux» des États membres, sur lequel les biens et les services peuvent être offerts et vendus aux mêmes conditions que sur un marché intérieur et auquel tous les citoyens de l'Union ont un accès égal et libre.

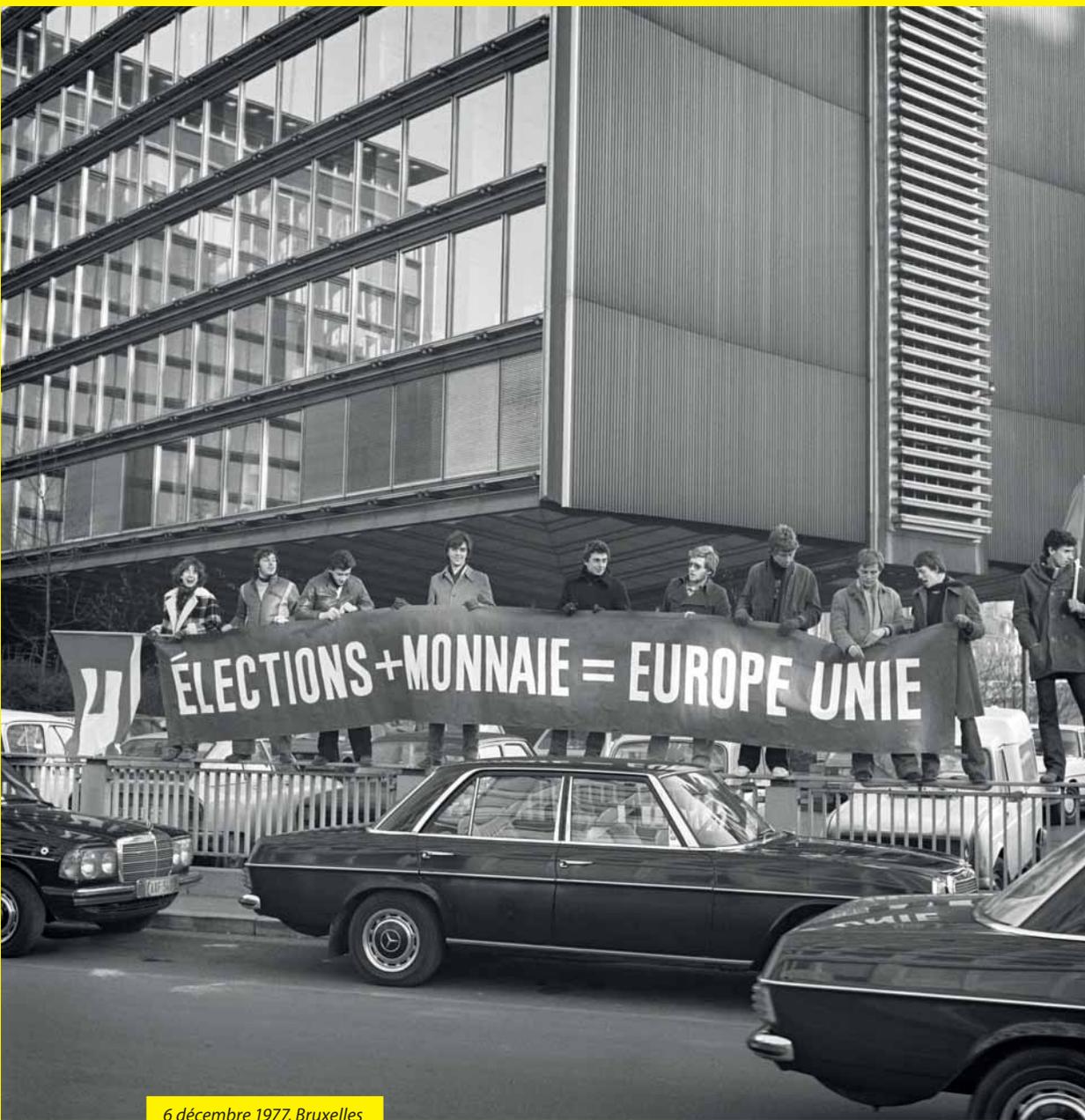
Le concept de création d'un marché commun a été essentiellement réalisé jusqu'en 1992 par le *programme d'achèvement du marché intérieur* lancé par Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, et adopté par les chefs d'État ou de gouvernement. Les institutions de l'Union ont réussi à tracer le cadre juridique d'un marché intérieur opérationnel. Ce cadre a été très largement rempli, dans l'intervalle, par des mesures d'exécution nationales, de sorte que le marché intérieur est d'ores et déjà devenu réalité. Dans la vie quotidienne également, ce marché intérieur est visible, notamment lors

de voyages à l'intérieur de l'UE qui, depuis longtemps, ne sont plus interrompus par des contrôles d'identité aux frontières nationales.

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

Dans le domaine de la *politique économique*, la tâche de l'UE n'est toutefois pas de définir et de gérer une politique économique européenne, mais de coordonner les politiques nationales de telle sorte que les décisions d'un ou de plusieurs États membres dans ce domaine n'aient pas d'effets négatifs sur le fonctionnement du marché intérieur. À cette fin, il a été décidé d'un pacte de stabilité et de croissance, qui fixe aux États membres les critères détaillés sur la base desquels ils doivent orienter leurs décisions de politique budgétaire. À défaut, la Commission européenne peut prononcer des avertissements, et, en cas de déficit budgétaire excessif, le Conseil peut même infliger des sanctions.

En ce qui concerne la *politique monétaire*, l'UE a eu et a toujours pour tâche d'introduire une monnaie unique dans l'UE et de gérer de manière centrale les questions monétaires. Un premier succès partiel a déjà été enregistré dans ce domaine. Le 1^{er} janvier 1999, l'euro a été introduit comme monnaie européenne unique dans les États membres qui respectaient déjà les critères de convergence fixés à cet effet. Il s'agissait de la *Belgique*, de l'*Allemagne*, de l'*Irlande*, de l'*Espagne*, de la *France*, de l'*Italie*, du *Luxembourg*, des *Pays-Bas*, de l'*Autriche*, du *Portugal* et de la *Finlande*. Le 1^{er} janvier 2002, les monnaies nationales ont été remplacées, dans ces pays, par des billets et des pièces libellés en euros. Depuis cette date, tous les paiements et transactions monétaires ne sont plus réalisés que dans une seule monnaie: l'euro. Dans un premier temps, la Grèce et la Suède ne satisfaisaient pas aux critères de convergence. La *Grèce* a été admise le 1^{er} janvier 2001. La Suède, qui ne pouvait remplir les critères en raison essentiellement de sa non-participation au mécanisme de change du système monétaire européen, qui est la «salle d'attente» de l'euro, est soumise à un régime dérogatoire dans la mesure où la Commission et la Banque centrale européenne doivent déposer au moins tous les deux ans un rapport de convergence la concernant dans lequel elles peuvent recommander au Conseil une participation de cet État. Si une telle recommandation est formulée et si le Conseil la valide, la Suède n'a alors aucune possibilité de décliner cette participation. Or, l'adhésion à la «zone euro» ne bénéficie actuellement d'aucun soutien de la part de la population suédoise. En 2003, lors d'un référendum à ce sujet, 55,9 % de la population a refusé l'introduction de l'euro. Selon un sondage effectué en décembre 2005,



6 décembre 1977, Bruxelles
Lors du Conseil européen des 5-6 décembre 1977,
manifestation en faveur d'élections
au suffrage universel pour le Parlement européen
et de la monnaie unique.

49 % des Suédois refusaient encore l'euro, alors que 36 % y étaient favorables. La situation est différente en ce qui concerne le Danemark et le Royaume-Uni. Ces États membres se sont réservés un «*opting-out*», qui leur permet de décider eux-mêmes de l'éventualité et de la date d'une procédure d'examen en vue d'une participation à la monnaie unique. Les nouveaux États membres sont eux aussi obligés d'accepter l'euro comme monnaie nationale dès lors qu'ils remplissent les critères de convergence. Aucun des nouveaux États membres ne dispose d'une clause d'«*opting-out*»; aussi la plupart d'entre eux souhaitent-ils introduire l'euro le plus rapidement possible. La *Slovénie* y est déjà parvenue (1^{er} janvier 2007), tout comme *Chypre* et *Malte* (1^{er} janvier 2008) et la *Slovaquie* (1^{er} janvier 2009). La zone euro, dans laquelle l'euro est utilisé comme monnaie, compte donc actuellement seize États membres.

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

Sur le plan de la *politique sociale*, l'UE a pour tâche non seulement de veiller à ce que les avantages de l'intégration économique ne bénéficient pas uniquement aux personnes économiquement actives, mais aussi de gérer le marché intérieur dans sa dimension sociale. Un premier pas dans ce sens est l'introduction d'un système de sécurité sociale pour les travailleurs migrants. Ce système garantit qu'aucun travailleur ayant, au cours de sa carrière professionnelle, travaillé dans plusieurs États membres et ayant été soumis à ce titre à différents systèmes d'assurance sociale, en tire des inconvénients au niveau de sa protection sociale (pension de vieillesse, rente d'invalidité, prestations de santé, prestations familiales, prestations de chômage). Un autre pas important et urgent de la tâche politico-sociale est, compte tenu du chômage inquiétant qui perdure dans l'UE depuis des années, la mise au point d'une stratégie européenne en matière d'emploi. Les États membres et l'UE sont invités à élaborer une *stratégie de l'emploi* et à promouvoir surtout la qualification, la formation et la flexibilité des travailleurs; en outre, il convient d'adapter les marchés de l'emploi aux exigences de l'évolution économique. La promotion de l'emploi est considérée comme un domaine d'intérêt commun. Cela exige des États membres une concertation de leurs actions natio-

nales au sein du Conseil. L'UE doit contribuer à un haut niveau d'emploi en promouvant la coopération entre les États membres, en appuyant leurs mesures et, le cas échéant, en les complétant — tout en respectant les compétences des États membres.

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

La *politique étrangère et de sécurité commune* de l'UE poursuit principalement les objectifs suivants:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'UE;
- le renforcement de la sécurité de l'UE et de ses États membres;
- la préservation de la paix et le renforcement de la sécurité internationale;
- la promotion de la coopération internationale;
- la consolidation et le soutien de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- la mise en place d'une défense commune.

L'UE n'étant pas une entité étatique, la réalisation de ces tâches ne peut être que progressive. La politique étrangère et surtout la politique de sécurité appartiennent traditionnellement aux domaines dans lesquels les États membres sont particulièrement attentifs au respect de leur souveraineté nationale.

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

Dans le domaine de la *coopération judiciaire en matière pénale*, il s'agit essentiellement d'assumer les tâches de l'UE qui relèvent de l'intérêt européen commun. Cela concerne en particulier la lutte contre la criminalité organisée et la traite des êtres humains ainsi que les poursuites pénales. Il est impossible d'agir contre la criminalité organisée au seul niveau national; il faut pour cela une action commune au niveau de l'UE. De premières mesures très prometteuses ont d'ores et déjà été prises avec la directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent et la création de l'Office européen de police «Europol» (article 88 du traité FUE), opérationnel depuis 1998. Par ailleurs, il s'agit dans ce domaine de faciliter et d'accélérer les procédures judiciaires et l'exécution des décisions, de faciliter l'extradition entre États membres, d'instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme, de la traite des êtres humains et de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, du trafic illicite de drogues, du trafic illicite d'armes, du blanchiment d'argent et de la corruption (article 83 du traité FUE). L'un des progrès les plus significatifs de la coopération judiciaire dans l'UE est la création d'Eurojust en avril 2003 (article 85 du traité FUE). Eurojust, dont le siège est à La Haye, est composé de juges et d'avocats généraux de tous les États membres de l'Union européenne. Eurojust a pour mission de faciliter la coopération entre les autorités chargées des enquêtes et des poursuites pénales dans les affaires de criminalité grave. À partir d'Eurojust, le Conseil peut, pour lutter contre les infractions commises au détriment des intérêts financiers de l'UE, créer un parquet européen (article 86 du traité FUE). Un autre progrès est le mandat d'arrêt européen en vigueur depuis janvier 2004. Ce mandat d'arrêt peut être délivré lorsqu'il s'agit d'une infraction pénale punie d'une peine de plus d'un an d'emprisonnement. Le mandat d'arrêt européen doit remplacer les longues procédures d'extradition.

LES POUVOIRS DE L'UE

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

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

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

- *compétence exclusive de l'UE* (article 3 du traité FUE) dans les domaines dans lesquels il est présumé qu'une mesure au niveau de l'UE est plus efficace qu'une mesure non coordonnée d'un quelconque État membre. Ces domaines sont délimités avec précision et englobent l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire des États dont la monnaie est l'euro, la politique commerciale commune et certaines parties de la politique commune de la pêche. Dans ces domaines d'action, seule l'Union européenne peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Les États membres ne peuvent le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union (article 2, paragraphe 1, du traité FUE);
- *compétence partagée entre l'UE et les États membres* (article 4 du traité FUE) dans les domaines où l'action de l'UE apporte une plus-value par rapport à une action des États membres. Une telle compétence partagée est prévue pour les réglementations du marché intérieur,

la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement et les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que pour les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, de recherche et de développement technologique, d'espace, de coopération au développement et d'aide humanitaire. Dans tous ces domaines, l'UE dispose d'un privilège d'exercice de la compétence qui, du reste, ne porte que sur les éléments régis par l'acte juridique concerné de l'Union et non sur l'ensemble du domaine politique. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'UE n'exerce pas la sienne ou a décidé de cesser de l'exercer (article 2, paragraphe 2, du traité FUE). Ce dernier cas se présente lorsque les institutions concernées de l'UE décident d'abroger un acte législatif en particulier pour satisfaire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le Conseil peut également inviter la Commission, à l'initiative d'un ou de plusieurs de ses membres, à présenter des propositions pour l'abrogation d'un acte juridique;

- *compétences auxiliaires* (article 6 du traité FUE): dans l'exercice des compétences auxiliaires, l'UE intervient exclusivement pour coordonner ou compléter l'action des États membres; elle ne peut en aucun cas harmoniser les dispositions de droit national dans les domaines soumis à la compétence auxiliaire (article 2, paragraphe 5, du traité FUE). La responsabilité de l'aménagement juridique reste donc acquise aux États membres qui, à cet égard, disposent d'un degré élevé de liberté d'action. Cette catégorie de compétences comprend la protection et l'amélioration de la santé humaine, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la jeunesse, le sport, la formation professionnelle, la protection civile et la coopération administrative. Dans les domaines de la politique économique et de l'emploi, les États membres reconnaissent explicitement que leurs mesures nationales doivent être coordonnées au sein de l'UE.

Il est à noter que les compétences de l'UE dans le domaine de la coordination de la politique économique et de l'emploi ainsi que dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ne peuvent être attribuées à aucune de ces trois catégories. Elles se situent donc hors de la liste des compétences. Une déclaration précise toutefois que la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ne touche pas aux compétences des États membres en ce

qui concerne leur politique étrangère propre et leur représentation nationale dans le monde.

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

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

Dans l'exercice de ses compétences, l'UE est soumise au *principe de subsidiarité* inspiré de la doctrine sociale catholique qui, par son ancrage dans le traité UE (article 5, paragraphe 3), a eu rang constitutionnel. Ce principe comporte deux volets, un côté positif et un côté négatif: le côté *positif*, à savoir le côté stimulant la compétence pour l'UE, prévoit que l'UE doit agir lorsque les *objectifs visés peuvent être mieux atteints* au niveau de l'Union; le côté *négatif*, à savoir le côté défensif du principe de subsidiarité, indique que l'UE ne doit pas intervenir lorsque l'action des États membres suffit pour atteindre l'objectif. Dans la pratique, cela signifie que toutes les institutions de l'Union, mais surtout la Commission, doivent établir qu'une réglementation et une action de l'Union sont nécessaires. Pour paraphraser *Montesquieu*, on peut dire que s'il n'est pas nécessaire de prendre une réglementation de l'UE, il est nécessaire de ne pas en prendre. Si la nécessité d'une réglementation se confirme au niveau de l'Union, il faut alors poser la question de l'intensité et de la nature de la mesure de l'Union. La réponse réside dans le *principe de proportionnalité* qui a fait son entrée dans l'ordre juridique de l'Union par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et est également consacré dans le contexte des règles de compétence dans le traité UE (article 5, paragraphe 4). En conséquence, il convient d'examiner dans le détail si un instrument juridique est nécessaire ou si d'autres moyens d'action ne seraient pas tout aussi efficaces. Cela signifie avant tout que les lois-cadres, les dispositions minimales et les règles de reconnaissance mutuelle de dispositions nationales doivent avoir la préférence et qu'il convient d'éviter des dispositions juridiques excessivement détaillées.

Le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité peut désormais être également contrôlé par les parlements nationaux. Un *système d'alerte rapide* a été institué à cet effet: il permet aux parlements nationaux, dans un délai de huit semaines à compter de la transmission d'une proposition législative, d'émettre un avis motivé qui expose pourquoi la proposition législative en question n'est pas conforme aux exigences de subsidiarité et de proportionnalité. Si cet avis motivé est accepté par au moins un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux (chaque parlement national disposant de deux voix; en cas de système bicaméral, une voix par chambre), la proposition législative doit une nouvelle fois être examinée par son auteur (en principe la Commission européenne). Sur la base de cet examen, la proposition peut être maintenue, modifiée ou retirée. Si la Commission européenne opte pour le maintien du projet, elle doit justifier dans l'avis motivé pourquoi le projet est à son avis

conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé est transmis en même temps que les avis motivés des parlements nationaux au législateur de l'UE afin qu'il en tienne compte dans la procédure législative. Si le législateur de l'UE, à une majorité de 55 % des membres du Conseil ou à la majorité des voix exprimées au Parlement européen, estime que la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité, la proposition législative n'est pas plus amplement examinée.

LES INSTITUTIONS DE L'UE

Article 13 du traité UE (cadre institutionnel)

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

Les institutions de l'Union sont:

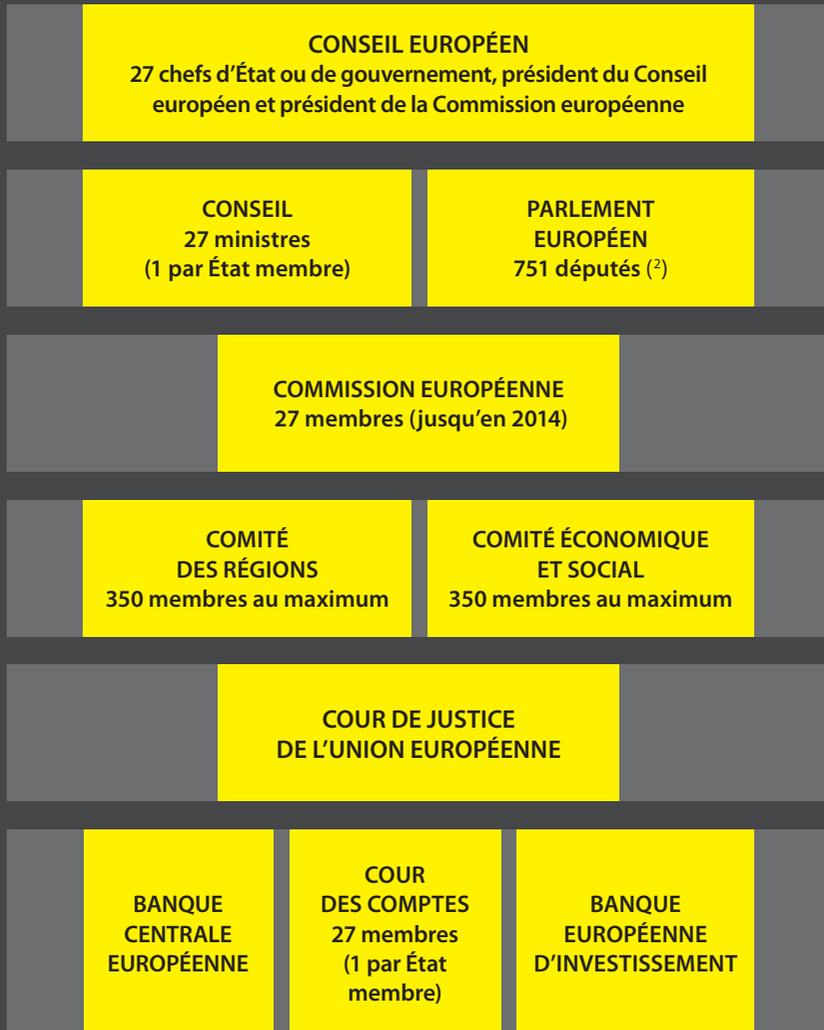
- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission européenne (ci-après dénommée «Commission»),
- la Cour de justice de l'Union européenne,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes.

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

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

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

VUE D'ENSEMBLE DE TOUTES LES INSTITUTIONS (TRAITÉ FUE)



⁽²⁾ Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, le nombre de députés est passé provisoirement à 754. Le nombre maximal de 751 doit cependant être rétabli, par des adaptations appropriées, pour les prochaines élections qui auront lieu en 2014.

ÉTAT MEMBRE	VOIX AU SEIN DU CONSEIL	SIÈGES AU PARLEMENT EUROPÉEN
ALLEMAGNE	29	99
FRANCE	29	78
ITALIE	29	78
ROYAUME-UNI	29	78
ESPAGNE	27	54
POLOGNE	27	54
ROUMANIE	14	35
PAYS-BAS	13	27
BELGIQUE	12	24
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	12	24
GRÈCE	12	24
HONGRIE	12	24
PORTUGAL	12	24
SUÈDE	10	19
BULGARIE	10	18
AUTRICHE	10	18
DANEMARK	7	14
SLOVAQUIE	7	14
FINLANDE	7	14
IRLANDE	7	13
LITUANIE	7	13
LETTONIE	4	9
SLOVÉNIE	4	7
ESTONIE	4	6
CHYPRE	4	6
LUXEMBOURG	4	6
MALTE	3	5

Un autre volet lié à la «Constitution» de l'UE concerne son organisation. Quelles sont les institutions de l'UE? Étant donné que l'UE assume des fonctions qui, sinon, incomberaient aux États, dispose-t-elle d'un gouvernement, d'un parlement et d'autorités administratives et juridiques comme il en existe dans nos pays? C'est délibérément que la réalisation des tâches assignées à l'UE et la gestion du processus d'intégration n'ont pas été laissées exclusivement à l'initiative des États membres ou de la coopération internationale. Au contraire,

l'UE dispose d'un système institutionnel qui la met à même de donner de nouvelles impulsions et de nouveaux objectifs à l'intégration européenne ainsi que d'adopter, dans les domaines relevant de sa compétence, un droit également contraignant pour tous les États membres.

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

LES INSTITUTIONS

Le Parlement européen (article 14 du traité UE)

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

Composition et élection

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, le Parlement européen compte 754 sièges. Le nombre de députés est donc supérieur au nombre maximal de 751 fixé dans le traité UE (article 14, paragraphe 2). Cet état de fait doit toutefois être accepté pour la législature 2009-2014, car il est impossible de priver les députés élus en juin des mandats qu'ils ont obtenus. Le nombre maximal de députés devra cependant être respecté lors des prochaines élections en 2014. Les sièges sont répartis entre les États membres de telle sorte que chaque député d'un État membre plus peuplé représente davantage de citoyens que chaque député d'un État membre moins peuplé, mais qu'en même temps aucun État moins peuplé

ne dispose de davantage de sièges qu'un État plus peuplé. En principe, le seuil minimal est fixé à 6 sièges par État membre et le nombre maximal à 96 sièges, même si, du fait de l'entrée en vigueur tardive du traité de Lisbonne, il existe encore, pour la législature 2009-2014, une exception pour l'Allemagne qui dispose toujours de 99 députés (un député élu en juin 2009 ne peut pas en effet être privé de son mandat à cause de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne).

La composition effective doit encore être fixée par le Conseil. En fait, celle-ci aurait dû être déterminée en temps utile avant les élections directes du Parlement européen en juin 2009. Cependant, comme le traité de Lisbonne n'était pas entré en vigueur avant ces élections, les nouvelles règles n'ont pas pu être appliquées à la composition du Parlement pour la législature 2009-2014. Au lieu de cela, c'est la répartition des sièges établie à la suite de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie qui s'est encore appliquée pour ces élections européennes. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, 18 nouveaux députés, originaires de douze États membres, ont rejoint l'hémicycle, portant ainsi le nombre total de députés à 754.

Le tableau suivant, qui reflète la situation de l'*actuelle législature 2009-2014*, donne la *composition du Parlement européen*, les modifications introduites par le traité de Lisbonne étant clairement indiquées.

PRÉSIDENT
14 vice-présidents
5 questeurs (fonction consultative)

Le président, les vice-présidents et les questeurs forment le *Bureau* du Parlement européen, élu par ce dernier pour une durée de deux ans et demi. Les présidents des groupes politiques constituent une conférence des présidents qui statue sur l'organisation interne du Parlement, les questions afférentes aux relations interinstitutionnelles ainsi qu'aux relations avec les institutions extérieures à l'Union européenne.

SESSION PLÉNIÈRE DU PARLEMENT EUROPÉEN: 754 MEMBRES

ÉTAT MEMBRE	NOMBRE DE SIÈGES AU PARLEMENT EUROPÉEN
ALLEMAGNE	99
FRANCE	72+2
ITALIE	72+1
ROYAUME-UNI	72+1
ESPAGNE	50+4
POLOGNE	50+1
ROUMANIE	33
PAYS-BAS	25+1
BELGIQUE	22
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	22
GRÈCE	22
HONGRIE	22
PORTUGAL	22
SUÈDE	18+2
BULGARIE	17+1
AUTRICHE	17+2
DANEMARK	13
SLOVAQUIE	13
FINLANDE	13
IRLANDE	12
LITUANIE	12
LETONIE	8+1
SLOVÉNIE	7+1
ESTONIE	6
CHYPRE	6
LUXEMBOURG	6
MALTE	5+1

Jusqu'en 1979, les députés européens étaient des membres des parlements nationaux, nommés par leurs pairs pour être envoyés au Parlement européen. *L'élection des parlementaires européens par la population des États membres au suffrage universel direct*, déjà prévue par les traités, n'est devenue réalité qu'en 1979, après plusieurs tentatives infructueuses. Les premières élections directes

se sont tenues en juin 1979 et ont été renouvelées tous les cinq ans, à l'issue de chaque «législature». Le *système électoral de l'Union* n'a été introduit qu'après des décennies d'efforts par l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976, modifié en dernier lieu par la décision du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002 (*acte sur l'élection directe*). Selon les termes de cet acte, chaque État membre continue de déterminer sa propre procédure électorale, mais applique les mêmes principes démocratiques fondamentaux: suffrage universel direct, scrutin proportionnel, suffrage libre et secret, âge minimal (droit de vote à 18 ans dans tous les États membres, sauf en Autriche où il a été abaissé à 16 ans), mandat renouvelable de cinq ans, incompatibilités (les députés européens ne peuvent pas exercer simultanément certaines autres fonctions, comme celles de magistrat, procureur ou ministre; ils sont en outre soumis aux lois de leur pays qui peuvent limiter encore le cumul des mandats ou des fonctions), date de l'élection et égalité entre hommes et femmes. Dans certains pays, le vote est obligatoire (Belgique, Grèce et Luxembourg). Par ailleurs, le 14 juillet 2009 est entré en vigueur un *statut unique des députés européens*. Ce nouveau statut rend les conditions de travail des députés plus transparentes et contient des règles claires. Il introduit en outre une rémunération uniforme pour tous les députés, qui sera prélevée sur le budget de l'UE.

Le suffrage direct confère une légitimation démocratique au Parlement européen qui peut se targuer d'être une «représentation des citoyens des États membres de l'UE». L'existence d'un Parlement directement élu ne peut toutefois répondre, à elle seule, à l'exigence fondamentale d'une Constitution démocratique, selon laquelle tous les pouvoirs émanent du peuple. Il faut à cet effet, outre la transparence du processus de décision et la représentativité des organes de décision, également le contrôle parlementaire et la légitimité des institutions de l'Union participant au processus de décision. À cet égard, des progrès très importants ont été réalisés au cours des dernières années. Ainsi, non seulement les droits du Parlement européen ont été sans cesse élargis, mais, par le traité de Lisbonne, les méthodes de travail de l'UE dans l'ensemble ont été explicitement soumises au respect du principe de la *démocratie représentative*. En conséquence, tous les citoyens de l'Union sont directement représentés dans le Parlement européen et ont le droit de participer activement à la vie démocratique de l'UE. Il est ainsi garanti que les décisions au niveau de l'UE sont prises aussi ouvertement et aussi près des citoyens que possible. Les partis politiques au niveau de l'UE sont cen-

sés contribuer à la formation d'une conscience européenne et exprimer la volonté des citoyens de l'Union. S'il subsiste un déficit en ce qui concerne l'ordre démocratique actuel de l'UE, ce n'est que dans la mesure où le Parlement européen, contrairement à ce qui se fait dans le modèle étatique de la démocratie parlementaire, n'élit pas le gouvernement responsable devant le parlement.

Article 10 du traité UE (démocratie représentative)

1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.

2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.

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

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.

4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

Ce «déficit» s'explique cependant par le simple fait que l'UE ne connaît pas de gouvernement au sens propre du terme. En fait, les *fonctions quasi gouvernementales* qui sont prévues par les traités de l'UE sont exercées par le Conseil et la Commission européenne selon un partage des tâches. Le Parlement européen s'est toutefois vu reconnaître en dernier lieu par le traité de Lisbonne des compétences élargies lors de la constitution de la Commission européenne qui va de l'élection du président de la Commission par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen jusqu'au vote d'approbation du Parlement européen en ce qui concerne la Commission en tant que collègue (*«droit d'investiture»*). En revanche, le Parlement européen n'a pas d'influence semblable sur la composition du Conseil. Ce dernier n'est soumis à un contrôle parlementaire que dans la mesure où chacun de

ses membres est, en tant que ministre national, soumis au contrôle de son parlement national.

Le rôle du *Parlement européen* a été considérablement renforcé dans le *processus législatif* de l'UE. Par la consécration de la procédure de codécision en procédure législative ordinaire de l'UE, le Parlement européen est quasiment devenu un «colégislateur» aux côtés du Conseil.

Dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Parlement européen peut formuler, en plusieurs lectures, des modifications des actes législatifs et, dans une certaine mesure, les imposer vis-à-vis du Conseil. Sans accord entre le Conseil et le Parlement européen, aucun acte juridique de l'Union ne peut voir le jour.

Traditionnellement, le Parlement européen joue un rôle très important dans la *procédure budgétaire*. Avec le traité de Lisbonne, les compétences budgétaires du Parlement européen ont encore été renforcées en ce sens que le Parlement européen doit approuver le plan financier pluriannuel et codécider de toutes les dépenses (la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires a été supprimée).

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

Au fil du temps, les *fonctions de contrôle* du Parlement européen se sont aussi considérablement élargies. Les contrôles résident essentiellement dans le fait que la Commission doit *répondre aux questions* du Parlement européen, défendre ses positions dans des débats pléniers publics et présenter chaque année au Parlement européen un «rapport général sur l'activité de l'Union européenne» en vue d'en discuter. À cette occasion, le Parlement européen peut *voter la censure* contre la Commission européenne à une majorité des deux tiers et la forcer ainsi à démissionner (article 234 du traité FUE). Jusqu'à présent, plusieurs motions de censure ont été déposées au Parlement européen, mais aucune n'a encore obtenu — et de très loin — la majorité nécessaire. La démission de la «Commission Santer» en 1999 a été déclenchée par le refus de la décharge budgétaire; la motion de censure également demandée a échoué, mais de justesse. Comme, dans la pratique de l'UE, le Conseil répond lui aussi aux questions du Parlement

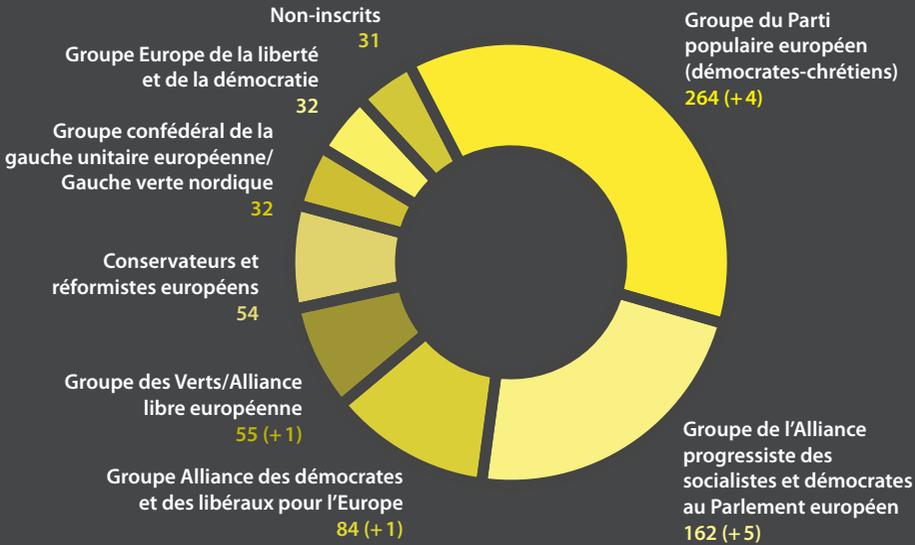
européen, ce dernier dispose donc d'une possibilité de discussion politique directe avec deux organes constitutionnels importants de l'UE. Ces possibilités de contrôle politique du Parlement européen ont encore été renforcées par d'autres mécanismes de contrôle. Les violations ou les dysfonctionnements de l'UE peuvent faire l'objet de commissions d'enquête spécialement instituées par le Parlement européen. Une telle commission a, par exemple, été instaurée pour préciser les responsabilités de la Commission européenne dans le cas de sa réaction très tardive à la maladie de la vache folle apparue au Royaume-Uni, qui présente une menace également pour la santé et la vie de l'homme. Par ailleurs, chaque citoyen ou personne morale dispose du droit, reconnu par les traités, d'adresser des pétitions au Parlement européen qui sont traitées par la commission des pétitions. Enfin, le Parlement européen a fait usage de la possibilité qui lui a été octroyée et a désigné un Médiateur qui recueille les plaintes concernant les dysfonctionnements de l'action des institutions, à l'exception de la Cour de justice. Le Médiateur peut procéder à des enquêtes et saisir l'institution concernée. Il présente au Parlement européen un rapport sur ses activités.

Fonctionnement

Les principes fondamentaux régissant les travaux du Parlement européen figurent dans son règlement intérieur.

Les députés au Parlement européen s'organisent en *groupes politiques*. Étant donné que le Parlement est, par nature, une institution de l'Union, ces groupes ne constituent pas des groupements nationaux, mais des partis politiques au niveau de l'Union.

Le Parlement européen se réunit en *session plénière* tous les mois, excepté au mois d'août, pendant une semaine, à Strasbourg. Des sessions additionnelles peuvent également être organisées, notamment pour les questions budgétaires. De plus, des sessions plus courtes (d'un ou de deux jours) peuvent être tenues à Bruxelles. Enfin, des points d'actualité peuvent donner lieu à de courtes *sessions d'urgence* qui permettent au Parlement européen de prendre rapidement position sur des questions importantes (par exemple, affaires concernant l'Union, dossiers internationaux, violation des droits de l'homme). En principe, les sessions plénières sont publiques.

GROUPES DU PARLEMENT EUROPÉEN ⁽³⁾

⁽³⁾ Lorsqu'ils étaient connus, les 18 députés supplémentaires siégeant après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ont été comptabilisés dans les fractions correspondantes; 7 députés originaires de France, d'Italie, de Pologne et du Royaume-Uni n'ont pas encore été désignés.

Prise de décision

En général, le Parlement européen arrête ses décisions à la *majorité absolue des voix exprimées*. Toutefois, compte tenu du rôle de plus en plus important de cette institution, le traité impose des exigences de plus en plus strictes en ce qui concerne la présence des députés. Le traité prévoit à présent toute une série de décisions qui ne peuvent être prises qu'à la *majorité absolue de tous les membres* du Parlement européen. Enfin, tout vote de censure à l'égard de la Commission doit non seulement être adopté à la majorité des membres du Parlement européen, mais requiert également les deux tiers des voix exprimées.

COMMISSIONS PERMANENTES DU PARLEMENT EUROPÉENCommission «Affaires étrangères»
(avec les sous-commissions «Droits de l'homme» et «Sécurité et défense»)

Commission «Développement»

Commission «Commerce international»

Commission «Budgets»

Commission «Contrôle budgétaire»

Commission «Affaires économiques et monétaires»

Commission «Emploi et affaires sociales»

Commission «Environnement, santé publique et sécurité alimentaire»

Commission «Industrie, recherche et énergie»

Commission «Marché intérieur et protection des consommateurs»

Commission «Transports et tourisme»

Commission «Développement régional»

Commission «Agriculture et développement rural»

Commission «Pêche»

Commission «Culture et éducation»

Commission «Affaires juridiques»

Commission «Libertés civiles, justice et affaires intérieures»

Commission «Affaires constitutionnelles»

Commission «Droits de la femme et égalité des genres»

Commission «Pétitions»

Siège

En établissant le siège du Parlement européen à Strasbourg, le Conseil européen d'Édimbourg a mis fin à un arrangement provisoire plus que trentenaire. L'usage veut que les sessions plénières se tiennent à Strasbourg et à Bruxelles, que les réunions des groupes politiques et des commissions se déroulent à Bruxelles au cours des semaines sans session et que le secrétariat général du Parlement européen soit établi à Luxembourg. La décision prise par le Conseil européen d'Édimbourg a confirmé cette pratique tout en posant comme condition la tenue de douze sessions plénières par an à Strasbourg. Le résultat plutôt peu satisfaisant de cette décision est que les députés du Parlement européen ainsi qu'une partie de ses fonctionnaires et agents doivent se déplacer entre Strasbourg, Bruxelles et Luxembourg, une «transhumance» très coûteuse.



20 juillet 1979, Strasbourg
Simone Veil accède à la présidence du premier
Parlement européen élu au suffrage universel.

Le Conseil européen (article 15 du traité UE)

Le Conseil européen est né des conférences au sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE. Lors de leur conférence de décembre 1974 à Paris, ceux-ci ont décidé de se rencontrer trois fois par an en tant que Conseil européen. Entre-temps, le Conseil européen est devenu une *institution indépendante de l'Union européenne* (article 13 du traité UE).

Le Conseil européen réunit, au moins deux fois par semestre, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission européenne. Si les points à l'ordre du jour l'exigent, 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 (article 15, paragraphe 3, du traité UE).

Le traité de Lisbonne a institué le *président du Conseil européen* ⁽⁴⁾. Celui-ci dispose, contrairement aux présidences précédentes, d'un *mandat européen* et non pas national, exercé à temps plein et d'une durée de deux ans et demi. Le président sera une personnalité éminente élue à la majorité qualifiée des membres du Conseil européen, son mandat pouvant être renouvelé une fois. Son rôle est d'assurer la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen; il représente en outre l'UE dans les sommets internationaux consacrés à la politique étrangère et de sécurité.

La véritable fonction du Conseil européen en lui-même est de déterminer les orientations politiques générales de l'action de l'UE. Il accomplit ses missions en adoptant des décisions politiques de fond ou en formulant des directives et des mandats à l'intention du Conseil ou de la Commission européenne. Ainsi, le Conseil européen est, par exemple, à l'origine de l'Union économique et monétaire, du système monétaire européen, de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, de diverses activités de politique sociale et de l'adhésion d'autres États.

⁽⁴⁾ Le premier président du Conseil européen élu avec effet au 1^{er} décembre 2009 est Herman Van Rompuy qui exerçait jusqu'alors la fonction de Premier ministre de la Belgique.

Le Conseil (article 16 du traité UE)

COMPOSITION		
Un représentant du gouvernement de chaque État membre au niveau ministériel, la composition du Conseil étant variable selon le sujet traité; le Conseil siège soit en <i>Conseil «Affaires générales et relations extérieures»</i> soit dans l'une des huit autres <i>«formations spécialisées du Conseil»</i>		
Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres «Coreper I et II»	Comité spécial de l'agriculture	
Groupes de travail		
Secrétariat général (environ 2 200 fonctionnaires)		
Tâches		
Législation	Coordination de la politique économique	Budget
Nominations	Relations extérieures	Application du traité UE

Composition et présidence

Le Conseil rassemble les représentants des États membres. Chacun des vingt-sept États membres y envoie un représentant. Ce sont généralement, mais pas nécessairement, les ministres ou les secrétaires d'État responsables des sujets à l'ordre du jour. L'essentiel est que le représentant soit compétent pour agir au nom de l'État membre. Les diverses possibilités de représentation des gouvernements prouvent qu'*il n'existe pas de membres permanents du Conseil*. Celui-ci se réunit au contraire en neuf formations différentes selon les sujets traités et les personnes concernées. Il siège tout d'abord en: 1) Conseil «Affaires générales et relations extérieures»: en session «Affaires générales», il veille à la cohérence des travaux des différentes for-

mations du Conseil et prépare, avec le président du Conseil européen et la Commission, les réunions du Conseil européen; en session «Relations extérieures», il élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence des actions de l'UE. En Conseil «Affaires générales et relations extérieures», les ministres des affaires étrangères sont réunis, pour les affaires générales, sous la présidence du représentant du pays assurant la présidence du Conseil et, pour les relations extérieures, toujours sous la présidence du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il existe, en outre, huit autres formations du Conseil dans lesquelles siègent les ministres des États membres compétents pour les dossiers traités: 2) Conseil «Affaires économiques et financières» (dit «Conseil "Ecofin"»); 3) Conseil «Justice et affaires intérieures»; 4) Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs»; 5) Conseil «Compétitivité»; 6) Conseil «Transports, télécommunications et énergie»; 7) Conseil «Agriculture et pêche»; 8) Conseil «Environnement» et 9) Conseil «Éducation, jeunesse et culture».

À l'exception du Conseil des affaires étrangères, qui est présidé par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les États membres exercent la *présidence du Conseil* à tour de rôle pour une durée de six mois selon un ordre fixé par le Conseil, statuant à l'unanimité. Les changements de présidence ont lieu les 1^{er} janvier et 1^{er} juillet de chaque année (2008: Slovénie, France; 2009: République tchèque, Suède; 2010: Espagne, Belgique; 2011: Hongrie, Pologne; 2012: Danemark, Chypre; 2013: Irlande, Lituanie, etc.). Compte tenu de la rotation relativement rapide de la présidence, chaque présidence travaille sur la base d'un programme de travail qui est établi en concertation avec les deux présidences suivantes et couvre donc une période de dix-huit mois («présidence partagée»). La présidence du Conseil est avant tout chargée d'orienter les travaux du Conseil et de ses comités. Elle revêt également une importance politique dans la mesure où l'État membre concerné joue un rôle majeur sur la scène internationale, ce qui permet notamment aux «petits» États membres de se mesurer aux «grands» sur le plan politique et de s'affirmer dans la politique européenne.

Le *siège* du Conseil est à Bruxelles.

Tâches

Le Conseil est avant tout un organe *législatif*, rôle qu'il partage avec le Parlement européen dans le cadre de la codécision. Le Conseil doit, en outre,

assurer la *coordination des politiques économiques générales* des États membres. Il établit également, sur la base d'un avant-projet présenté par la Commission européenne, le *budget*, qui doit toutefois encore être approuvé par le Parlement européen. C'est lui aussi qui recommande au Parlement européen de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Le Conseil nomme les membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions. Enfin, le Conseil décide de la conclusion des accords entre, d'une part, l'Union européenne et, d'autre part, les pays tiers ou les organisations internationales.

Fonctionnement

Le fonctionnement du Conseil est détaillé dans son *règlement intérieur*. Dans la pratique, les activités du Conseil se déroulent essentiellement en *trois étapes*.

Préparation des sessions du Conseil

Cette tâche incombe à deux organes permanents faisant partie intégrante de la structure organisationnelle du Conseil, à savoir le *Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres* et le *secrétariat général*.

Le *Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres* (Coreper) a pour tâche de préparer les *travaux* du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Afin de pouvoir remplir toutes ses fonctions, il a été scindé en deux: *Coreper I* (composé des représentants permanents adjoints et essentiellement responsable de la préparation des questions plus techniques traitées par les conseils spécialisés) et *Coreper II* (composé des représentants permanents et qui traite principalement les questions politiques). Les questions de politique agricole échappent à cette répartition des tâches, étant donné qu'elles sont traitées, depuis 1960, par un «*Comité spécial de l'agriculture*» (CSA) qui assume les fonctions du Coreper dans ce domaine.

Le Coreper et le CSA préparent les sessions du Conseil de deux manières: ils s'efforcent, d'une part, de trouver un terrain d'entente au sein même du comité sur les questions posées. Pour ce faire, les comités peuvent solliciter l'aide d'une centaine de groupes de travail spécialisés ayant un statut permanent au sein du Conseil. Ils peuvent également recourir à des «*groupes ad hoc*» qui sont appelés à traiter un problème spécifique dans un délai déterminé. D'autre part, ils préparent les sessions du Conseil de sorte que les points qui seront examinés et tran-

chés par les membres soient éclaircis et étayés par des rapports de fond. Cette double approche de la préparation se reflète dans l'ordre du jour des sessions: les questions sur lesquelles un accord a pu être réalisé figureront à l'ordre du jour sous la dénomination «*point A*», alors que les questions encore ouvertes et nécessitant un examen sont présentées comme «*point B*» aux réunions du Conseil.

Le *secrétariat général* assiste le Conseil (ainsi que le Coreper et le CSA) pour les *questions administratives*. Il assure notamment la préparation technique des sessions, organise le service d'interprétation (les représentants des États membres s'expriment dans leur langue maternelle), veille à la traduction des documents, fournit une assistance juridique au Conseil et aux comités et gère le budget du Conseil.

Sessions du Conseil

Le Conseil se réunit sur convocation de son président (qui n'est autre que le représentant de l'État membre qui assure la présidence du Conseil ou le haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité), sur l'initiative de celui-ci, d'un de ses membres ou de la Commission européenne. Le président établit l'ordre du jour provisoire de chaque session, qui comporte, comme indiqué plus haut, une partie A et une partie B.

Le Conseil délibère et adopte ses résolutions uniquement lorsque les documents et projets sont disponibles dans les vingt-trois langues officielles (allemand, anglais, bulgare, danois, espagnol, estonien, finnois, français, grec, hongrois, irlandais, italien, letton, lituanien, maltais, néerlandais, polonais, portugais, roumain, suédois, slovaque, slovène et tchèque). En cas d'urgence, il peut être dérogé à cette règle à l'unanimité. Cela vaut également pour les propositions de modification présentées et examinées en cours de session.

Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur des projets d'actes législatifs. Dans la pratique, les sessions du Conseil sont ouvertes au public du fait qu'elles sont retransmises par des moyens audiovisuels dans des «salles d'écoute» situées dans le bâtiment du Conseil.

C'est au sein du Conseil que se réalise l'équilibre entre les intérêts particuliers des États membres et l'intérêt de l'Union. Même si ce sont surtout les intérêts des pays qui sont défendus au Conseil, ses membres sont toutefois tenus de veiller simultanément aux objectifs et aux besoins de l'ensemble de l'UE. Le Conseil est une institution de l'Union et non une Conférence intergouvernementale. Voilà

pourquoi ses délibérations visent non pas le plus petit, mais le plus grand dénominateur commun entre l'intérêt de l'Union et les intérêts des États membres.

Processus de décision

Pour les votes du Conseil, les traités européens prévoient en principe la **règle de la majorité** : la règle générale est celle de la *majorité qualifiée* (article 16, paragraphe 3, du traité UE). C'est seulement dans des cas particuliers et dans des domaines moins sensibles que la *majorité simple* suffit, chaque État disposant alors d'une voix (la majorité simple est donc actuellement atteinte avec 14 voix).

Le **calcul de la majorité qualifiée** est effectué en plusieurs étapes selon différentes méthodes.

Jusqu'au 1^{er} novembre 2014 s'applique, pour l'obtention de la majorité qualifiée, le système de la *pondération des voix* qui a été introduit par le traité de Nice et qui garantit aux «grands» États membres une influence plus grande. La majorité qualifiée est atteinte lorsqu'une majorité d'États membres représentant au moins 255 voix sur 345 est acquise, un État membre pouvant exiger en plus que ces États membres représentent au moins 62 % de la population de l'UE.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les États membres disposent du nombre de voix suivant :

PONDÉRATION DES VOIX			
ALLEMAGNE	29	AUTRICHE	10
FRANCE	29	SUÈDE	10
ITALIE	29	DANEMARK	7
ROYAUME-UNI	29	IRLANDE	7
ESPAGNE	27	LITUANIE	7
POLOGNE	27	SLOVAQUIE	7
ROUMANIE	14	FINLANDE	7
PAYS-BAS	13	ESTONIE	4
BELGIQUE	12	CHYPRE	4
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	12	LETONIE	4
GRÈCE	12	LUXEMBOURG	4
HONGRIE	12	SLOVÉNIE	4
PORTUGAL	12	MALTE	3
BULGARIE	10		

À partir du 1^{er} novembre 2014, le nouveau système de la double majorité entrera en vigueur. Celui-ci prévoit que la majorité qualifiée est acquise si au moins 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'UE soutiennent la proposition législative. Pour éviter que quelques États membres à forte population puissent empêcher l'adoption d'une décision, il est prévu qu'une minorité de blocage doit être composée d'au moins quatre États membres et que, si ce chiffre n'est pas atteint, la majorité qualifiée est considérée comme obtenue, même si le critère de la population n'est pas respecté. Le système est complété par un mécanisme très proche du «compromis d'Ioannina». À défaut de minorité de blocage, le processus de décision peut être suspendu. Le Conseil ne procède pas dans ce cas au vote, mais poursuit les négociations pendant un «délai raisonnable» si des membres du Conseil représentant au moins 75 % de la population ou au moins 75 % du nombre d'États membres nécessaires pour la formation d'une minorité de blocage le jugent nécessaire.

À partir du 1^{er} avril 2017, le même mécanisme sera d'application, les taux respectifs étant de 55 % au moins de la population ou de 55 % au moins du nombre d'États membres nécessaires pour former une minorité de blocage. De jure, le Conseil peut modifier ce système à la majorité simple; un protocole prévoit toutefois qu'il faudra au préalable des consultations au Conseil qui ne pourront aboutir qu'à l'unanimité.

L'importance du vote à la majorité ne réside pas tant dans le fait qu'il permet d'empêcher les «petits» pays de bloquer des décisions importantes, mais dans le fait que son principe permet de mettre en minorité certains «grands» États membres. Toutefois, le «compromis de Luxembourg» reste un élément politique important, du moins en ce qui concerne le vote. Ce compromis, qui confère à un État membre un «droit de veto» à l'encontre d'une mesure de l'Union menaçant un intérêt national essentiel, a mis fin, en 1965, à une crise durant laquelle la France, considérant que ses intérêts majeurs n'étaient pas pris en compte dans le cadre du financement de la politique agricole commune, a bloqué pendant plus de six mois par une «politique de la chaise vide» le processus de décision au Conseil.

Pour les décisions concernant des domaines politiques particulièrement sensibles, les traités prévoient un vote à l'unanimité. Toutefois, les abstentions ne peuvent empêcher l'adoption d'une décision. La règle de l'unanimité s'applique aux questions de fiscalité, de libre circulation des travailleurs ou encore aux règlements relatifs aux droits et obligations des travailleurs, au développement de la citoyenneté de l'Union, à la constatation de la violation des principes des

traités par un État membre ainsi qu'à la détermination des principes et des lignes directrices dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ou de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

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

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité n'est pas, comme prévu par le projet constitutionnel, devenu un ministre des affaires étrangères; son rôle dans les rouages institutionnels a cependant été nettement renforcé et élargi. Le mandat du haut représentant a tout d'abord été réuni à celui du commissaire aux affaires étrangères. Le haut représentant est donc à la fois membre du Conseil, dont il préside le Conseil des affaires étrangères, et de la Commission européenne, dont il est le vice-président en charge des affaires étrangères. Le haut représentant est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord du président de la Commission européenne ⁽⁵⁾. Il est assisté par un nouveau service européen pour l'action extérieure composé de fonctionnaires de la Commission européenne, de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil ainsi que de représentants détachés des services diplomatiques des États membres.

La Commission européenne (article 17 du traité UE)

COMPOSITION

27 membres
dont
le président
**le premier vice-président: haut représentant de l'Union
pour les affaires étrangères et la politique de sécurité**
6 vice-présidents

À partir de 2014, la Commission européenne ne devrait plus comprendre un ressortissant de chaque État membre, mais le nombre de ses membres devrait correspondre aux deux tiers du nombre d'États membres, c'est-à-dire que, avec

⁽⁵⁾ Cette fonction est occupée par la Britannique Catherine Ashton qui était jusqu'alors commissaire au commerce.

les vingt-sept États membres actuels, il devrait être réduit à dix-huit en 2014. Pour cela, un système de rotation devrait être introduit afin de garantir que chaque État membre soit représenté à deux mandats sur trois successifs dans la Commission. Toutefois, le Conseil européen a été habilité à modifier encore cette disposition par une décision adoptée à l'unanimité. Le Conseil européen a consigné, dans les conclusions de sa réunion des 18 et 19 juin 2009 à Bruxelles, son intention d'apporter une modification à cette règle. Le Conseil européen y est convenu, en effet, que, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une décision serait prise, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour que la Commission puisse continuer de comprendre un national de chaque État membre. Il a ainsi répondu en même temps à l'une des exigences fondamentales posées par l'Irlande lors de l'organisation du second référendum sur le traité de Lisbonne.

Composition

La Commission est dirigée par un *président* assisté de sept vice-présidents, dont le premier est le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Au sein du collège, la position du président a été sensiblement renforcée au fil des ans. Ainsi, il n'est plus «*primus inter pares*», mais occupe une position privilégiée dans la mesure où il «*définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission*» (article 17 du traité UE). Le président dispose ainsi d'un «*pouvoir d'orientation*». Il décide également de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de son action. Il attribue aux commissaires leurs compétences et peut modifier cette répartition des responsabilités en cours de mandat. Le président nomme les vice-présidents. De même, il peut exiger la démission d'un membre. Sa position prédominante se traduit enfin par sa qualité de membre du Conseil européen.

Le président et les membres de la Commission sont nommés pour cinq ans. La *procédure d'investiture* est alors appliquée. Le Conseil européen désigne d'abord — à la majorité qualifiée — la personnalité qu'il envisage de proposer au Parlement européen pour l'élection à la fonction de président de la Commission; il tient compte à cet égard des rapports de majorité existant après l'élection du Parlement européen. Le Parlement européen élit ensuite le président à la majorité de ses membres. Si le candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat au Parlement européen. Les États membres établissent

ensuite une liste des personnalités qu'ils souhaitent voir nommer membres de la Commission. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné, adopte cette liste. Après l'élection du président de la Commission par le Parlement européen, le collège des commissaires est soumis à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, le président et les autres membres de la Commission sont formellement nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée.

Les membres de la Commission sont choisis «en raison de leur compétence générale» et exercent leurs responsabilités «en pleine indépendance» (article 17, paragraphe 3, du traité UE). Ils ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement.

La Commission européenne a son *siège* à Bruxelles.

Tâches

Tâches	
Initiative en matière de législation de l'Union	Contrôle du respect et de l'application correcte du droit de l'Union
Administration et application des dispositions de l'Union	Représentation de l'UE dans les organisations internationales

La Commission est, d'abord, le «*moteur de la politique de l'Union*». Elle est à l'origine de toute action de l'Union, puisque c'est à elle qu'il incombe de présenter au Conseil des propositions et des projets de réglementation («*droit d'initiative*» de la Commission). La Commission n'accomplit pas cette tâche comme bon lui semble: elle est tenue d'agir dans l'intérêt de l'Union. Le Conseil (article 241 du traité FUE), le Parlement européen (article 225 du traité FUE) ainsi que, dans le cadre d'une initiative citoyenne, un groupe de citoyens de l'Union (article 11, paragraphe 4, du traité UE) peuvent aussi inviter la Commission à élaborer une proposition. Depuis le traité de Lisbonne, des actes législatifs peuvent également, dans certains cas prévus par les traités, être pris à l'initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen,

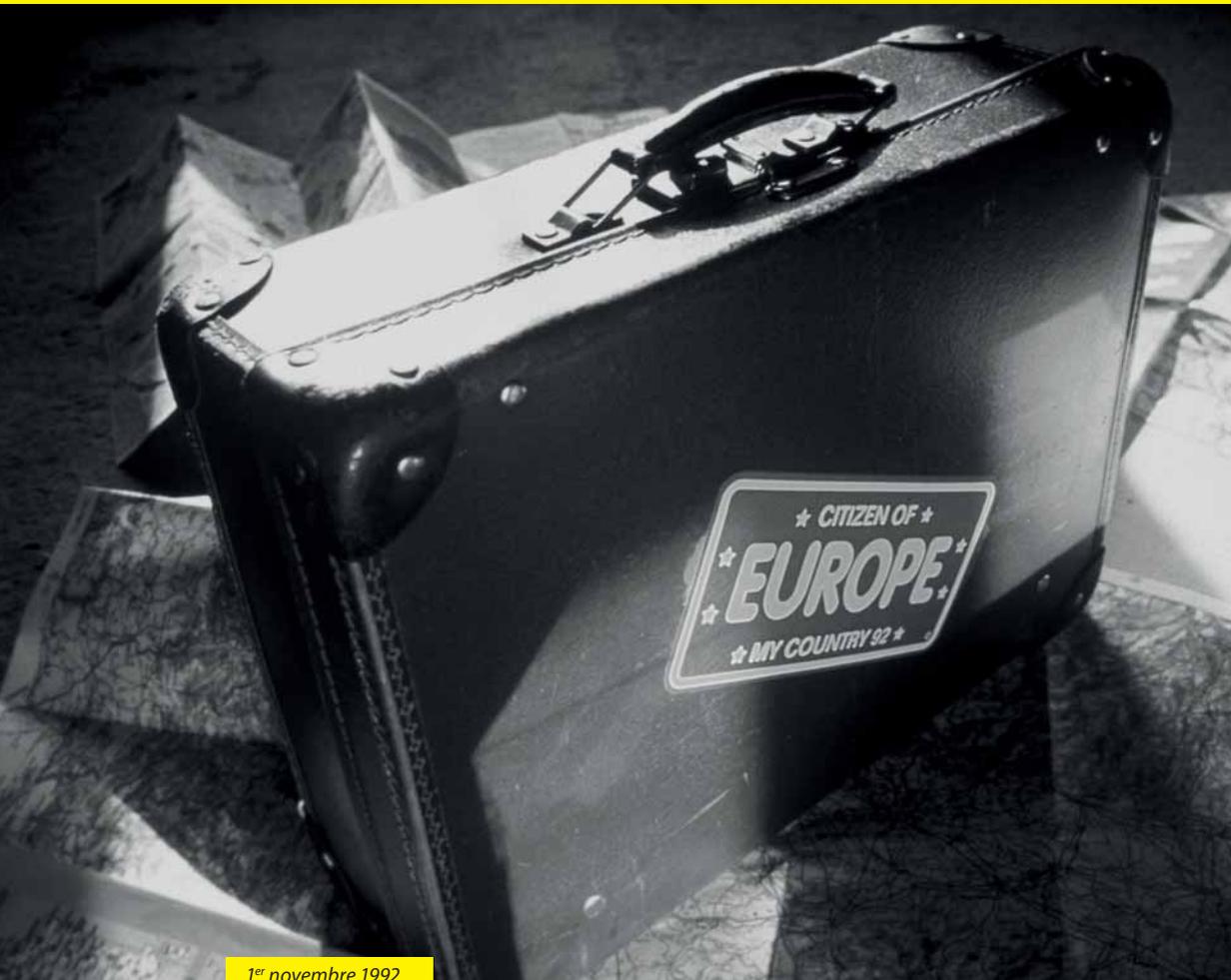
sur recommandation de la Banque centrale européenne ou à la demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement.

La Commission dispose uniquement d'un pouvoir d'initiative législative dans certains domaines (par exemple, en matière de budget de l'Union, de Fonds structurels, de lutte contre la discrimination fiscale, d'aides et de clauses de sauvegarde). Bien plus vastes sont les *compétences d'exécution* conférées à la Commission par le Conseil et le Parlement européen pour les règles qu'ils établissent (article 290 du traité FUE).

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

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

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



1^{er} novembre 1992

Photographie d'une valise posée sur une carte de l'Europe illustrant la libre circulation des personnes instituée par le traité de Maastricht. Sur la valise figure l'inscription suivante: «Citoyen d'Europe. Mon pays 92».

La Commission représente l'Union auprès des organisations internationales et gère les affaires courantes des activités diplomatiques de l'UE. Sur la base des pouvoirs qui lui sont conférés par le Conseil, elle assure la négociation d'accords entre l'Union et les organisations internationales ou les pays tiers, y compris les accords d'adhésion avec les nouveaux États membres. La Commission représente l'Union auprès des juridictions nationales et — quelquefois conjointement avec le Conseil — auprès de la Cour de justice de l'UE.

STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Commission
(27 membres)
[Cabinets]
Secrétariat général
Service juridique
Direction générale de la communication
Bureau des conseillers de politique européenne

Direction générale des affaires économiques et financières

Direction générale des entreprises et de l'industrie

Direction générale de la concurrence

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances

Direction générale de l'agriculture et du développement rural

Direction générale de l'énergie

Direction générale de la mobilité et des transports

Direction générale de l'action pour le climat

Direction générale de l'environnement

Direction générale de la recherche

Centre commun de recherche

Direction générale de la société de l'information et des médias

Direction générale des affaires maritimes et de la pêche

Direction générale du marché intérieur et des services

Direction générale de la politique régionale

Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière

Direction générale de l'éducation et de la culture

Direction générale de la santé et des consommateurs

Direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité

Direction générale des relations extérieures
Direction générale du commerce
Direction générale du développement
Direction générale de l'élargissement
Office de coopération EuropeAid
Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO)
Eurostat
Direction générale des ressources humaines et de la sécurité
Direction générale de l'informatique
Direction générale du budget
Service d'audit interne
Office européen de lutte antifraude
Direction générale de l'interprétation
Direction générale de la traduction
Office des publications
Office «Infrastructures et logistique» — Bruxelles
Office «Gestion et liquidation des droits individuels»
Office «Infrastructures et logistique» — Luxembourg
Office européen de sélection du personnel

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

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

Les fonctions juridictionnelles sont exercées à *trois niveaux*:

- par la Cour de justice en tant que pouvoir juridictionnel européen suprême (article 253 du traité FUE);

- par le Tribunal (article 254 du traité FUE);
- par les tribunaux spécialisés qui peuvent être adjoints au Tribunal et chargés de connaître de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques (article 257 du traité FUE).

La Cour de justice

COMPOSITION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

27 juges
et
8 avocats généraux
désignés pour six ans, à l'unanimité,
par les gouvernements des États membres

Types de procédure

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

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

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

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

La Cour de justice est actuellement formée de vingt-sept juges et de huit avocats généraux, nommés «d'un commun accord par les gouvernements des États membres» pour un mandat de six ans. Chaque État membre délègue un juge. Pour assurer la continuité de la jurisprudence, un renouvellement partiel des juges a lieu tous les trois ans au début de l'année judiciaire, à savoir le 6 octobre. Les mandats sont renouvelables.

Pour rendre ses arrêts, la Cour de justice est assistée de huit avocats généraux, nommés de la même façon que les juges et jouissant de la même indépendance.

Sur les huit avocats généraux, quatre viennent toujours de «grands» États membres (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni), les quatre autres sont issus des vingt-trois autres États membres selon le principe de l'alternance. Les fonctions d'avocat général s'apparentent à celles du commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'État et des tribunaux administratifs français. Elles ne doivent pas être confondues avec le ministère public ou d'autres institutions du même genre. La fonction d'avocat général a été introduite au sein de la Cour de justice afin de contrebalancer le caractère initialement unique de la juridiction, c'est-à-dire l'absence d'une instance de recours. Les avocats généraux ont pour mission de présenter à la Cour de justice, dans le cadre de leurs «conclusions», une proposition de décision — non contraignante — reposant sur un examen pleinement indépendant et impartial des questions de droit soulevées par l'affaire en question. Ces conclusions font partie intégrante de la procédure orale et sont publiées avec l'arrêt dans le *Recueil de la jurisprudence*. Les avocats généraux ne peuvent influencer sur l'arrêt que par la force de leurs conclusions, ils ne prennent aucune part aux délibérations ou au vote des arrêts.

Sélection des juges et des avocats généraux

Les juges et les avocats généraux sont 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 juristes possédant des compétences notoires (article 253 du traité FUE). Il peut donc s'agir de juges, de fonctionnaires, d'hommes politiques, d'avocats ou de professeurs d'université des États membres. La diversité des horizons professionnels dont ils sont issus et la richesse de leur expérience sont autant d'atouts pour la Cour de justice dans la mesure où elles permettent d'aborder les questions de fait et de droit sous les angles théoriques et pratiques les plus divers. Dans tous les États membres, il appartient à l'exécutif de déterminer qui sera proposé par le gouvernement comme juge ou avocat général et suivant quelle procédure. Ces procédures sont très diverses et à peine, pour ne pas dire pas du tout, transparentes.

Une solution partielle à cet égard est le comité de contrôle des juges, nouvellement créé, qui a pour rôle, avant la nomination par les gouvernements des États membres, de donner un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge ou d'avocat général auprès de la Cour de justice ou du Tribunal (article 255 du traité FUE). 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.

Répartition des compétences

La Cour de justice dispose de diverses formations:

- l'assemblée plénière de vingt-sept juges; une décision en séance plénière est désormais obligatoire uniquement en cas de procédure de démission d'office et de procédure disciplinaire contre un membre des institutions de l'Union; dans les autres cas, la Cour de justice elle-même peut décider de renvoyer une affaire devant l'assemblée plénière, ce qui n'intervient que pour les affaires revêtant une importance exceptionnelle et fondamentale;
- la grande chambre de treize juges;
- les chambres de cinq et de trois juges.

Tâches de la Cour de justice

La Cour de justice est à la fois la juridiction suprême et l'instance unique pour toutes les questions relevant du droit de l'Union. D'une manière générale, elle est chargée d'assurer «*le respect du droit dans l'interprétation et l'application du [...] traité*».

Cette description générale des tâches recouvre trois domaines fondamentaux:

- le contrôle du respect du droit de l'Union à la fois par les institutions de l'UE, dans le cadre de l'application des dispositions des traités, et par les États membres et les particuliers, en ce qui concerne les obligations découlant pour eux du droit de l'Union;
- l'interprétation du droit de l'Union;
- le développement du droit de l'Union.

La Cour de justice assume ces tâches à travers des activités de consultation juridique et de jurisprudence. La *consultation juridique* prend la forme d'avis contraignants sur des accords que l'Union souhaite conclure avec des pays

tiers ou des organisations internationales. Son rôle d'*instance judiciaire* est cependant bien plus important. Dans le cadre de cette mission, la Cour de justice remplit des fonctions qui, dans le système juridique des États membres, sont réparties entre différentes juridictions. C'est ainsi que la Cour de justice statue en tant que *juridiction constitutionnelle* lors de litiges entre les institutions de l'Union et lors du contrôle de la légalité du droit de l'Union, en tant que *juridiction administrative* pour vérifier les actes administratifs adoptés par la Commission européenne ou, indirectement, par les autorités des États membres (sur la base du droit de l'Union), en tant que *juridiction sociale et juridiction du travail* pour les questions concernant la liberté de circulation et la sécurité sociale des travailleurs ainsi que l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans le monde du travail, en tant que *juridiction financière* pour les questions de validité et d'interprétation des dispositions des directives concernant le droit fiscal ou douanier, en tant que *juridiction pénale* lors du contrôle des amendes imposées par la Commission européenne et en tant que *juridiction civile* dans les cas de plaintes en dommages-intérêts et lors de l'interprétation des dispositions concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. En outre, il est prévu désormais que la Cour de justice est compétente pour statuer sur les litiges liés aux titres européens de propriété intellectuelle (article 262 du traité FUE).

Le Tribunal

Comme tout tribunal, la Cour de justice est débordée. Le nombre de procédures n'a cessé d'augmenter au fil des années. Et cette tendance ne pourra que se poursuivre si l'on songe au potentiel de conflits que représentent les multiples directives adoptées dans le cadre du marché unique et transposées en droit national. Tout porte à croire que les traités sur l'Union européenne soulèvent déjà des questions qui devront finalement être tranchées par la Cour de justice. C'est pourquoi, dès 1988, un Tribunal supplémentaire a été institué afin d'alléger la charge de travail de la Cour de justice.

COMPOSITION DU TRIBUNAL

27 juges

désignés pour six ans, à l'unanimité,
par les gouvernements des États membres

Types de procédure

Recours en annulation et en carence
formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de l'Union illégaux ou pour inaction (articles 263 et 265 du traité FUE)

Recours en indemnité
pour responsabilité contractuelle ou non contractuelle (article 268 et article 340, paragraphes 1 et 2, du traité FUE)

Pourvoi
contre les décisions des tribunaux spécialisés (article 256, paragraphe 2, du traité FUE)

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

Le Tribunal se compose de vingt-sept «membres» dont les qualifications, la nomination et le statut juridique satisfont aux mêmes critères et aux mêmes règles que ceux des juges de la Cour de justice. Bien que leur principale fonction consiste à siéger en tant que «juges», ils peuvent également être appelés à remplir les fonctions d'«avocat général» sur une base ad hoc dans les affaires examinées en plénière, voire en chambre lorsque la complexité des faits ou de la situation juridique l'exige. Pour l'heure, cette possibilité n'a été que très rarement utilisée.

Le Tribunal peut siéger en chambre de cinq ou de trois juges ou, dans certains cas, à juge unique. Il peut également siéger en grande chambre (treize juges) ou en formation plénière (vingt-sept juges) lorsque la complexité juridique et l'importance de l'affaire le justifient. Plus de 80 % des affaires soumises au Tribunal sont tranchées par une chambre de trois juges.

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

- en *première instance*, c'est-à-dire sous le contrôle juridique de la Cour de justice, le Tribunal est compétent pour les recours en annulation et en carence des personnes physiques et morales contre une institution de l'Union, sur la base d'une clause compromissaire figurant dans un traité conclu par l'UE ou pour son compte, ainsi que pour les recours en indemnité dirigés contre l'UE;
- en tant que *juridiction de recours*, le Tribunal agit dans le cadre de sa compétence d'examen des décisions des tribunaux spécialisés;
- enfin, il est prévu que le Tribunal peut se voir déléguer dans certains domaines la compétence pour des *décisions préjudicielles*; il n'a cependant pas encore été fait usage de cette possibilité.

Les tribunaux spécialisés

Pour décharger la Cour de justice et améliorer la protection juridique dans l'UE, le Conseil de l'UE a adjoint en 2004 au Tribunal le Tribunal de la fonction publique.

Ce tribunal spécialisé reprend la compétence exercée auparavant par le Tribunal en matière de litiges relatifs à la fonction publique de l'UE.

Le Tribunal de la fonction publique est composé de sept juges ayant un statut assimilé à celui des membres du Tribunal et nommés pour six ans. Ils doivent réunir les conditions requises pour l'exercice de fonctions juridictionnelles. Ce tribunal spécialisé siège en principe en formation de trois juges, mais il peut aussi statuer en formation plénière, à cinq juges ou à juge unique. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit devant le Tribunal. Contre l'arrêt du Tribunal, le premier avocat général (et non les parties!) peut former recours devant la Cour de justice lorsque l'unité du droit de l'Union et la cohérence de la jurisprudence sont menacées.

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

La Banque centrale européenne (BCE), dont le siège est à Francfort-sur-le-Main, est au *cœur de l'Union économique et monétaire*. Elle est responsable de

la stabilité de la monnaie européenne, l'euro, dont elle est chargée de déterminer le volume des émissions (article 128 du traité FUE).

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

La Banque centrale européenne dispose d'un conseil des gouverneurs et d'un directoire. Le conseil des gouverneurs se compose des gouverneurs des banques centrales nationales des seize États membres actuels de la zone euro et des membres du directoire. Le directoire, qui réunit le président, le vice-président et quatre autres membres, est chargé, dans la pratique, de la gestion de la Banque centrale européenne. Le président et les membres du directoire sont nommés d'un commun accord par les États membres, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen, parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues. Leur mandat a une durée de huit ans. Afin d'assurer l'indépendance des membres du directoire, leur mandat n'est pas renouvelable (article 283 du traité FUE).

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

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

La Cour des comptes a été instituée le 22 juillet 1975 et est entrée en fonction en octobre 1977 à Luxembourg. Elle a acquis entre-temps le statut d'institution de l'Union (article 13 du traité UE). Elle se compose actuellement de vingt-sept membres — le même nombre que les États membres — nommés

pour six ans par le Conseil qui, à la majorité qualifiée, adopte, après consultation du Parlement européen, la liste des membres établie conformément aux propositions faites par chaque État membre (article 286, paragraphe 2, du traité FUE). Les membres de la Cour des comptes désignent parmi eux, pour trois ans, le président de la Cour des comptes; le mandat de celui-ci est renouvelable.

La Cour des comptes a pour *mission* d'examiner la légalité et la régularité des recettes et dépenses de l'UE et doit s'assurer de la bonne gestion financière. Contrairement à certaines cours des comptes nationales, la Cour des comptes ne dispose d'aucune compétence juridictionnelle pour imposer la mise en œuvre de son pouvoir de contrôle ou pour poursuivre les infractions juridiques qu'elle a découvertes dans le cadre de son contrôle. En revanche, elle a toute liberté pour choisir l'objet et la méthode du contrôle qu'elle effectuera. Les personnes privées peuvent également y être soumises, par exemple lorsque la Cour des comptes vérifie que les subventions provenant de ressources de l'Union sont utilisées par le bénéficiaire privé d'une manière conforme au droit de l'Union.

Le seul véritable atout de la Cour des comptes est la *publicité* de ses contrôles. Après la clôture de chaque exercice, les résultats de ses activités sont consignés dans un rapport annuel, qui est publié au *Journal officiel de l'Union européenne* et est ainsi mis à la disposition de l'opinion publique européenne. La Cour des comptes peut également prendre position sur des questions particulières, à tout moment, dans des rapports spéciaux qui sont aussi publiés au Journal officiel.

LES ORGANES CONSULTATIFS

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

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

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

La répartition des sièges entre les États membres est la suivante ⁽⁶⁾:

ALLEMAGNE	24
FRANCE	24
ITALIE	24
ROYAUME-UNI	24
ESPAGNE	21
POLOGNE	21
ROUMANIE	15
BELGIQUE	12
BULGARIE	12
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	12
GRÈCE	12
HONGRIE	12
PAYS-BAS	12
AUTRICHE	12
PORTUGAL	12
SUÈDE	12
DANEMARK	9
IRLANDE	9
LITUANIE	9
SLOVAQUIE	9
FINLANDE	9
ESTONIE	7
LETTONIE	7
SLOVÉNIE	7
CHYPRE	6
LUXEMBOURG	6
MALTE	5

⁽⁶⁾ Source: site internet du Comité économique et social: 344 membres en mars 2010.

Les conseillers sont organisés en trois groupes (employeurs, travailleurs, représentants de la société civile). Les avis destinés à être adoptés par l'assemblée plénière sont préparés par des «sections» qui se composent de conseillers (dont les suppléants peuvent également participer en tant qu'experts). En outre, le Comité économique et social coopère étroitement avec les commissions et les groupes de travail du Parlement européen.

Ce Comité institué par les traités de Rome doit, dans certains cas, être consulté par le Conseil sur proposition de la Commission européenne. Il peut également émettre des avis de sa propre initiative. Ces avis constituent une synthèse de points de vue quelquefois très différents et très utiles pour la Commission européenne et le Conseil dans la mesure où ils leur permettent de connaître les modifications souhaitées par les groupes directement concernés par une proposition. Les avis émis à l'initiative du Comité ont souvent eu une portée politique considérable, comme l'illustre l'avis du 22 février 1989 sur les droits sociaux fondamentaux dans l'UE qui a jeté les bases de la «charte sociale» proposée par la Commission (et adoptée par onze États membres).

Le Comité des régions (article 305 du traité FUE)

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

Comme le Comité économique et social, le Comité des régions est constitué de 350 membres ⁽⁷⁾ au maximum. Il est composé de représentants des collectivités régionales et locales des États membres qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue. La répartition des sièges entre les États membres suit la même pondération que celle du Comité économique

(7) Source: site internet du Comité des régions: 344 membres en mars 2010.

et social. Les membres sont nommés pour cinq ans par le Conseil qui adopte la liste des membres établie conformément aux propositions faites par chaque État membre. Le Comité des régions désigne parmi ses membres son président pour une durée de deux ans et demi.

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

LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (ARTICLE 308 DU TRAITÉ FUE)

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

La structure de la Banque européenne d'investissement est *triple*: elle est dirigée par le *conseil des gouverneurs*, composé des ministres des finances des États membres, qui détermine les orientations de la politique de crédit et autorise les activités de la BEI hors de l'UE. Le conseil des gouverneurs est suivi par le *conseil d'administration*, qui est composé de vingt-huit administrateurs titulaires (un pour chaque État membre et un pour la Commission européenne) et de dix-huit administrateurs suppléants. Ces administrateurs sont en principe des hauts fonctionnaires des ministères nationaux de l'économie et des finances. Le conseil d'administration décide des prêts et des garanties ainsi que des émissions d'emprunts. Il supervise la direction de la Banque conformément aux orientations du conseil des gouverneurs. Les affaires courantes de la Banque européenne d'investissement sont gérées par un *comité de direction* qui comprend neuf personnes désignées pour une durée de six ans.

L'ordre juridique de l'Union européenne

Seul le droit de l'Union peut donner corps et vie à cette constitution de l'UE et, en particulier, à ses valeurs fondamentales. L'UE est ainsi, d'un double point de vue, un véritable phénomène du droit: elle est une création du droit et une communauté par le droit.

L'UE EN TANT QUE CRÉATION DU DROIT ET COMMUNAUTÉ PAR LE DROIT

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

De fait, l'UE n'est pas seulement une création du droit, mais elle poursuit ses objectifs en utilisant exclusivement le droit. En d'autres termes, c'est une communauté *par* le droit: les rapports entre les populations des États membres ne sont pas régis par la force, mais par le droit de l'Union qui est à la base du système institutionnel. Il régit les rapports entre les institutions de l'Union et définit leurs procédures décisionnelles. Il leur donne le pouvoir d'agir par des règlements, des directives et des décisions, qui peuvent avoir des effets contraignants à l'égard des États membres et de leurs ressortissants. Chaque citoyen devient ainsi un protagoniste de l'Union, tandis que l'ordre juridique de celle-ci influe de plus en plus directement sur sa vie quotidienne. Il se voit conférer des droits et imposer des obligations, soumis qu'il est, en sa qualité de ressortissant d'un État membre et de citoyen de l'Union, à des ordres juridiques de niveaux différents, comme dans un régime fédéral constitutionnel. À l'instar de tout ordre juridique, l'ordre juridique de l'Union constitue égale-

ment un système cohérent de protection juridique lorsque le droit de l'Union est contesté et qu'il s'agit de le faire appliquer. Le droit de l'Union détermine également les rapports entre l'Union et ses États membres: ces derniers doivent prendre toutes les mesures appropriées pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu des traités ou des actes des institutions de l'Union. Il leur appartient d'aider l'Union à mener à bien sa mission et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs des traités. Les États membres sont responsables de tous les préjudices causés aux citoyens de l'Union par la violation du droit de l'Union.

LES SOURCES JURIDIQUES DU DROIT DE L'UNION

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

LES SOURCES JURIDIQUES DU DROIT DE L'UNION

1. DROIT ORIGINAIRE

Traités de l'Union — Principes généraux du droit

2. ACCORDS INTERNATIONAUX DE L'UE

3. DROIT DÉRIVÉ

Actes juridiques à caractère législatif

Règlements — Directives — Décisions

Actes juridiques sans caractère législatif

Actes juridiques délégués — Actes juridiques d'exécution

Autres actes juridiques

Recommandations et avis — Accords interinstitutionnels — Résolutions, déclarations, programmes d'action

4. PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT

5. ACCORDS ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

Décisions du Coreper — Traités internationaux

LES TRAITÉS FONDATEURS DE L'UE, DROIT ORIGINAIRE DE L'UNION

La *première source juridique* est constituée des traités instituant l'UE, y compris les annexes et les protocoles qui leur sont joints ainsi que leurs compléments et modifications ultérieurs. Ces traités fondateurs, ainsi que leurs compléments et modifications qui sont surtout les traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice et de Lisbonne et les différents traités d'adhésion, contiennent à la fois des règles juridiques de base relatives aux objectifs, à l'organisation et au fonctionnement de l'UE et certains éléments du droit économique. Ils forment ainsi le cadre constitutionnel de l'UE, que les institutions de l'Union doivent ensuite remplir dans l'intérêt de l'Union grâce aux pouvoirs législatifs et administratifs dont elles ont été dotées à cette fin. En tant que droit directement créé par les États membres, ces règles sont qualifiées, dans le langage juridique, de *droit originaire de l'Union*.

LES ACTES JURIDIQUES DE L'UNION, DROIT DÉRIVÉ DE L'UNION

Le droit créé dans l'exercice des compétences transférées aux institutions de l'Union est appelé *droit dérivé de l'Union*, la *deuxième source de droit la plus importante* de l'UE.

Il comprend les actes législatifs, les actes juridiques délégués, les actes juridiques d'exécution ainsi que les autres actes juridiques. Les «actes législatifs» sont les actes juridiques édictés dans la procédure législative ordinaire ou spéciale (article 289 du traité FUE). Les «actes juridiques délégués» sont les actes juridiques qui n'ont pas caractère de loi, mais ont un effet général et obligatoire et par lesquels peuvent être modifiées ou complétées certaines dispositions non essentielles d'un acte législatif. Ils sont adoptés par la Commission qui doit être explicitement habilitée à cet effet dans l'acte de base. L'acte législatif concerné prévoit explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. La délégation peut à tout moment être révoquée par le Conseil ou le Parlement européen. De plus, un acte juridique délégué ne peut entrer en vigueur que si le Parlement européen et le Conseil n'ont pas soulevé d'objection dans le délai fixé dans l'acte législatif (article 290 du traité FUE). Les «actes juridiques d'exécution» constituent une exception à la

règle voulant que les mesures nécessaires à l'exécution de tous les actes juridiques contraignants soient prises par les États membres en vertu des dispositions de droit interne. Lorsque des conditions uniformes d'exécution d'actes juridiquement contraignants de l'UE sont nécessaires, cela est fait par des actes juridiques d'exécution correspondants qui sont pris en principe par la Commission, exceptionnellement aussi par le Conseil. Cependant, le Parlement européen et le Conseil 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 (article 291 du traité FUE). Il existe enfin toute une série d'«autres actes juridiques» qui permettent aux institutions de l'Union de publier des avis et des déclarations non contraignants ou qui règlent la vie interne de l'UE ou de ses institutions, comme c'est le cas des réglementations prises d'un commun accord, des accords interinstitutionnels ou des règlements intérieurs des institutions.

Ces actes juridiques peuvent prendre des formes très variées. Les principales formes d'action sont énumérées dans une liste et définies (article 288 du traité FUE). En tant qu'*actes juridiques contraignants*, ils contiennent aussi bien des normes juridiques générales et abstraites que des mesures concrètes et individuelles. L'article susmentionné prévoit également l'émission d'avis non contraignants, mais la liste qu'il contient n'est pas exhaustive. Il existe, en effet, toute une série d'autres formes d'action qui ne peuvent y être classées. Il s'agit par exemple des résolutions, des déclarations, des programmes d'action ou des livres blancs et des livres verts. Les différences entre les différentes formes d'action en ce qui concerne la procédure d'adoption, les effets juridiques et le groupe de destinataires sont importantes, et ces distinctions feront l'objet d'un chapitre séparé concernant les «instruments dont dispose l'UE».

L'émergence du droit dérivé de l'Union est progressive. Celui-ci confère une vitalité à la constitution de l'Union issue du droit originaire et, petit à petit, construit et complète l'ordre juridique européen.

LES ACCORDS INTERNATIONAUX CONCLUS PAR L'UNION

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

s'efforcer de développer ses relations économiques, sociales et politiques avec d'autres pays de la planète. C'est dans ce but que l'UE conclut avec les «pays non membres» de l'UE (pays tiers) et d'autres organisations internationales des accords internationaux qui vont des traités de coopération complète dans les domaines commercial, industriel, technique et social à des accords sur le commerce de certains produits.

Trois formes de relations contractuelles de l'UE avec les pays tiers méritent d'être mentionnées ici.

Les accords d'association

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

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

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

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

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

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

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

Les accords de coopération

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

Les accords commerciaux

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

général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1994), les accords sur les mesures antidumping et sur les subventions et mesures compensatoires, l'accord général sur le commerce des services (GATS), l'accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et le mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

LES SOURCES DE DROIT NON ÉCRITES

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

Les principes généraux du droit

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

Les principes du droit sont appliqués notamment par le biais de la jurisprudence de la Cour de justice qui, dans le cadre des tâches qui lui sont confiées, «*assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité*». Ils trouvent en général leur référence dans les principes généraux du droit des ordres juridiques des États membres. Ces principes fournissent les éléments qui permettent de dégager, au niveau de l'Union, la règle de droit nécessaire pour résoudre le problème.

Outre les principes d'autonomie, d'applicabilité directe et de primauté du droit de l'Union figurent, parmi ces principes généraux du droit, la protection des droits fondamentaux, le principe de proportionnalité, la protection de la confiance légitime, le droit d'être entendu ou encore le

principe de la responsabilité des États membres en cas de violation du droit de l'Union.

Le droit coutumier

Le droit coutumier figure également au nombre des sources non écrites du droit de l'Union. On entend par là un droit issu d'un usage général et accepté, qui complète ou modifie le droit originaire ou dérivé. La possibilité qu'un tel droit existe au niveau de l'Union est reconnue en principe. Toutefois, dans la pratique, le développement d'un droit coutumier se heurte à des obstacles considérables au niveau du droit de l'Union. Un premier obstacle est l'existence d'une procédure spéciale pour la révision des traités (article 54 du traité UE). Cette disposition n'exclut certes pas l'établissement d'un droit coutumier, mais elle renforce la difficulté de satisfaire aux critères d'un long usage et de l'acceptation juridique. Un autre obstacle à l'établissement d'un droit coutumier par les institutions de l'Union est le fait que toute action d'une institution ne peut tirer sa validité que des traités et non du comportement réel ou de la volonté de l'institution de créer des relations juridiques. Par conséquent, au niveau des traités, le droit coutumier ne peut être établi en aucun cas par les institutions de l'Union, mais éventuellement par les États membres, et ce uniquement dans le cadre des critères rigoureux susmentionnés. Les pratiques et les usages juridiques des institutions de l'Union peuvent cependant être invoqués lors de l'interprétation des règles juridiques qu'elles ont établies, ce qui peut modifier la portée juridique et réelle de l'acte juridique concerné. Toutefois, les conditions et limites prévues par le droit originaire de l'Union s'imposent également dans ce cas.

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

La dernière source de droit de l'Union est constituée par les accords entre les États membres. Il s'agit, d'une part, d'accords conclus pour résoudre des questions qui ont certes un lien étroit avec les activités de l'UE, mais pour lesquelles aucune compétence n'a été confiée aux institutions de l'Union et, d'autre part, de véritables accords internationaux entre les États membres visant, notamment, à élargir les limites territoriales de dispositions nationales et à créer un droit uniforme à l'échelon de l'Union. Ils revêtent avant tout une importance dans le domaine du droit privé international; c'est ainsi qu'ont été conclues la convention

concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (1968) qui a toutefois été remplacée, dans les rapports entre les États membres (à l'exception du Danemark), par un règlement du Conseil de 2001 et a été ainsi transférée vers le droit dérivé de l'Union, la convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et des personnes morales (1968), la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées (1990) et la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles (1980).

LES INSTRUMENTS DONT DISPOSE L'UE

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

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

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

	DESTINATAIRES	EFFETS
RÈGLEMENT	Tous les États membres, personnes physiques et morales	Directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments
DIRECTIVE	Tout ou partie des États membres	Obligatoire quant au résultat à atteindre et directement applicable sous certaines conditions seulement
DÉCISION	Groupe de personnes indéterminé Tout ou partie des États membres, certaines personnes physiques ou morales	Directement applicable et obligatoire dans tous ses éléments
RECOMMANDATION	Tout ou partie des États membres, autres institutions de l'UE, particuliers	Ne lie pas
AVIS	Tout ou partie des États membres, autres institutions de l'UE Groupe de destinataires indéterminé	Ne lie pas

LES RÈGLEMENTS: LES «LOIS DE L'UNION»

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

- leur *caractère communautaire*, c'est-à-dire leur particularité de créer un même droit dans toute l'Union sans tenir compte des frontières et d'être valables uniformément et intégralement dans tous les États membres. C'est ainsi qu'il est interdit aux États membres d'appliquer de manière incomplète les dispositions d'un règlement ou de procéder à une sélec-

tion parmi celles-ci afin d'éliminer des règles auxquelles ils se sont déjà opposés au cours de la procédure décisionnelle ou qui sont contraires à certains intérêts nationaux. De même, l'État membre ne peut pas se soustraire au caractère contraignant des dispositions des règlements en se référant aux dispositions et pratiques du droit national;

- leur *applicabilité directe*, c'est-à-dire le fait que les règlements créent un même droit sans que les États membres aient à donner un ordre particulier, en conférant des droits directs aux citoyens de l'Union ou en leur imposant directement des obligations. Les États membres, leurs institutions, juridictions et administrations ainsi que toutes les personnes relevant du champ d'application personnel du règlement sont directement liés par le droit de l'Union et sont tenus de le respecter au même titre que le droit national.

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

LES DIRECTIVES

La directive est le deuxième instrument à la disposition de l'UE, après le règlement. Elle cherche à concilier la recherche de l'indispensable unité du droit de l'Union et la préservation de la diversité des particularités nationales. Contrairement au règlement, le principal objectif de la directive n'est donc pas l'harmonisation juridique, mais le rapprochement des législations. Celui-ci permettra d'éliminer peu à peu les contradictions et les différences entre les législations nationales jusqu'à ce que, dans chaque État membre, les conditions de fond soient aussi similaires que possible. La directive est donc l'un des instruments de base de la réalisation du marché intérieur.

La directive ne lie les États membres que quant au résultat à atteindre. Elle leur laisse le choix de la forme et des moyens qu'ils adopteront pour réaliser les objectifs de l'Union dans le cadre de leur ordre juridique interne. Cette façon de lier les États membres est le reflet d'une volonté d'atténuer les inter-

ventions de l'Union dans les systèmes juridiques et administratifs nationaux. Les États membres peuvent ainsi tenir compte des spécificités nationales lors de la réalisation des objectifs de l'Union. Les dispositions d'une directive ne remplacent pas automatiquement les règles juridiques nationales, mais elles imposent aux États membres l'obligation d'adapter leur droit national aux dispositions de l'Union. En général, cela exige une procédure législative en deux étapes.

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

Lors de la *deuxième étape, au niveau national*, le résultat fixé au niveau de l'Union est atteint, quant au fond, dans la législation des États membres. Même si les États membres sont, en principe, libres quant à la forme et aux moyens de la transposition, ce sont les critères de l'Union qui sont appliqués pour juger de sa conformité avec le droit de l'Union. La règle veut que la transposition crée un état juridique permettant de déterminer, de manière suffisamment claire et précise, les droits et les obligations découlant des dispositions d'une directive, afin que le citoyen de l'Union ait la possibilité de s'en prévaloir ou de s'y opposer devant les tribunaux nationaux. En général, il est nécessaire d'adopter des actes juridiques nationaux contraignants, voire d'annuler ou de modifier des dispositions législatives, réglementaires et/ou administratives existantes. Une simple pratique administrative ne suffit pas, étant donné qu'elle peut, par nature, être modifiée à volonté par les autorités concernées et qu'elle ne bénéficie pas d'une publicité suffisante.

La directive destinée aux États membres ne crée pas de droits ou d'obligations directs pour les citoyens de l'Union; seuls les États membres en sont expressément les destinataires. C'est seulement la mise en œuvre de la directive par les autorités nationales compétentes qui confère des droits ou impose des obligations aux citoyens. Tant que les États membres satisfont aux obligations qui leur incombent en vertu des actes juridiques de l'Union, les citoyens de l'UE ne sauraient être directement lésés. Ils risquent, toutefois,

d'être *désavantagés* si les actes nationaux d'application requis n'ont pas été adoptés ou ne l'ont été que d'une façon incomplète, alors que la réalisation de l'objectif fixé dans la directive aurait été à leur avantage. Afin de pallier ces inconvénients, la Cour de justice a décidé, dans une jurisprudence constante, que, dans certaines circonstances, le citoyen de l'Union peut invoquer directement les dispositions d'une directive et donc se prévaloir des droits qu'elle lui ouvre et, le cas échéant, les faire reconnaître par les tribunaux nationaux. La Cour de justice a fixé les conditions de cet effet direct, à savoir :

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

La jurisprudence de la Cour de justice au sujet de l'effet direct des directives repose, pour l'essentiel, sur la considération qu'un État membre agit de manière contradictoire et abusive lorsqu'il applique son droit alors qu'il aurait dû l'adapter conformément aux indications des directives. Cette application inacceptable du droit par l'État est contrecarrée par la reconnaissance de l'effet direct d'une directive, puisque l'on évite ainsi que l'État membre ne retire le moindre profit de son non-respect du droit de l'Union. En ce sens, l'effet direct des directives a le *caractère d'une sanction*. Il est donc logique que, jusqu'à présent, la Cour de justice n'ait reconnu un effet direct aux directives que dans les relations entre les citoyens de l'Union et les États membres, et cela uniquement lorsque l'effet direct est en faveur du citoyen de l'Union et non à son détriment, c'est-à-dire seulement dans les cas où le droit de l'Union comporte une réglementation plus favorable pour le citoyen que le droit national non adapté (effet direct *«vertical»*). Le fait que l'effet direct d'une disposition d'une directive favorable à un particulier s'accompagne en principe d'une charge imposée à un autre particulier (l'*«effet double»* de la directive que l'on rencontre souvent en matière de marchés publics et dans le droit de l'environnement) ne s'oppose pas à l'application verticale des directives. Ces charges doivent être considérées seulement comme un réflexe juridique négatif qui résulte, par la force des choses, de l'engagement des États membres à rendre conforme leur ordre juridique

avec les objectifs d'une directive à l'expiration du délai de transposition; une charge supplémentaire ne résulte pas de la reconnaissance de l'effet vertical direct des directives.

L'effet direct des directives sur les relations entre les particuliers (effet direct «horizontal») a, en revanche, été rejeté par la Cour de justice. Le caractère répressif de l'effet direct a amené la Cour de justice à conclure que cet effet ne pouvait intervenir entre les individus parce que ceux-ci ne peuvent être tenus pour responsables des erreurs des États membres. Au contraire, ils peuvent s'appuyer sur le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Les citoyens de l'Union doivent être certains que les effets d'une directive ne peuvent leur être opposés que dans la limite des mesures nationales de transposition. Dans sa récente jurisprudence, la Cour de justice de l'UE a toutefois relativisé son refus de l'effet direct du droit des directives dans les relations de droit privé. Il est limité aux situations dans lesquelles une partie contractuelle entend faire valoir un droit tiré de la directive contre un droit de l'autre partie tiré du droit national. Cela ouvre la voie à une application horizontale des dispositions directement applicables des directives dans les situations où il s'agit, par exemple, du respect du droit national objectif (par exemple, une entreprise entend obliger son concurrent au respect du droit national qui viole le droit de la directive) ou de la mise en œuvre de droits nationaux qui s'opposent à l'application de la directive (par exemple, le refus de l'exécution du contrat par référence aux dispositions nationales d'interdiction qui violent le droit de la directive).

L'effet direct d'une directive n'implique pas nécessairement qu'une disposition de la directive confère des droits au particulier. En effet, les dispositions d'une directive ont un effet direct dans la mesure où elles ont un *effet de droit objectif*. La reconnaissance de cet effet est régie par les mêmes conditions que la reconnaissance d'un effet direct sous la seule réserve qu'en lieu et place d'un droit clair et précis d'un citoyen ou d'une entreprise de l'Union est déterminé un engagement clair et précis des États membres. Dans ce cas, toutes les instances, c'est-à-dire le législateur, l'administration et les juridictions des États membres, sont liées par la directive et doivent la respecter d'office et l'appliquer comme du droit de l'Union prééminent. Concrètement, il en résulte également l'obligation d'interpréter la législation nationale conformément aux directives («interprétation conforme à la directive») ou de concéder à la disposition de la directive en cause la priorité d'application par rapport au droit national contraire. En outre, les directives ont à l'égard des États membres certains

effets de blocage même avant l'expiration du délai de transposition. En ce qui concerne le caractère obligatoire d'une directive par rapport à ses buts et par application du principe de la loyauté de l'Union (article 4 du traité UE), les États membres sont tenus de s'abstenir, avant même l'expiration du délai de transposition, de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation du but de la directive.

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

LES DÉCISIONS

La troisième catégorie d'actes juridiques dans le système normatif de l'UE est constituée par les décisions. L'application efficace des traités de l'Union et des règlements n'est concevable que si les institutions de l'Union, dans les cas où

elles sont chargées de la mise en œuvre du droit de l'Union, ont la possibilité d'agir directement sur la situation des citoyens de l'UE, des entreprises ou des États membres. Il en va exactement de même dans les ordres juridiques nationaux, où les administrations nationales fixent de manière contraignante pour les citoyens les conditions d'application d'une loi à un cas particulier.

Dans l'ordre juridique de l'Union, ce sont les décisions qui remplissent cette fonction. Elles représentent l'acte caractéristique par lequel les institutions de l'Union statuent dans des cas particuliers. Au moyen d'une décision, les institutions de l'Union peuvent exiger d'un État membre ou d'un citoyen de l'Union qu'il agisse ou s'abstienne d'agir, lui conférer des droits ou lui imposer des obligations.

Une décision a les caractéristiques structurelles suivantes:

- elle a une *validité individuelle*, ce qui la distingue du règlement. Les destinataires d'une décision doivent être individuellement désignés et ne sont liés que de manière individuelle. Il suffit pour cela que la catégorie de personnes concernées soit déterminable au moment de l'adoption de la décision et ne puisse être étendue ultérieurement. Le contenu de la décision, notamment, est décisif dans ce contexte: il doit en effet pouvoir influencer, de manière individuelle et directe, sur la situation des sujets de droit. Il peut donc arriver que des tiers soient également concernés de manière individuelle par une décision, par exemple en raison de caractéristiques personnelles particulières ou de circonstances spéciales les distinguant de toutes les autres personnes et les individualisant de la même manière que le destinataire lui-même;
- elle est *obligatoire* dans tous ses éléments, ce qui la différencie des directives, qui ne sont obligatoires que quant au résultat à atteindre;
- elle lie *directement* ses destinataires. En outre, une décision adressée à un État membre peut aussi, dans les mêmes conditions qu'une directive, avoir un effet direct sur les citoyens de l'Union.

LES RECOMMANDATIONS ET LES AVIS

Les recommandations et les avis constituent une dernière catégorie d'actes juridiques, expressément prévue par les traités de l'Union. Ces actes permettent aux institutions de l'Union de se prononcer de manière non contraignante —

c'est-à-dire sans obligation juridique pour les destinataires — à l'égard des États membres et, dans certains cas, également des citoyens de l'Union.

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

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

L'importance fondamentale des recommandations et des avis est avant tout politique et morale. En prévoyant ces actes, les auteurs des traités espéraient que les intéressés se conformeraient volontairement à un conseil qui leur serait donné ou tireraient les conséquences de l'appréciation d'une situation, étant donné la considération dont jouissent les institutions de l'Union et le fait qu'elles disposent d'une vue d'ensemble et d'informations dépassant le cadre national. Cependant, les recommandations et les avis peuvent également avoir des effets juridiques indirects s'ils créent les conditions préalables à de futurs actes juridiques contraignants ou si l'institution de l'Union en question se lie elle-même, ce qui peut, dans certaines conditions, engendrer une situation de confiance légitime.

LES RÉOLUTIONS, LES DÉCLARATIONS ET LES PROGRAMMES D'ACTION

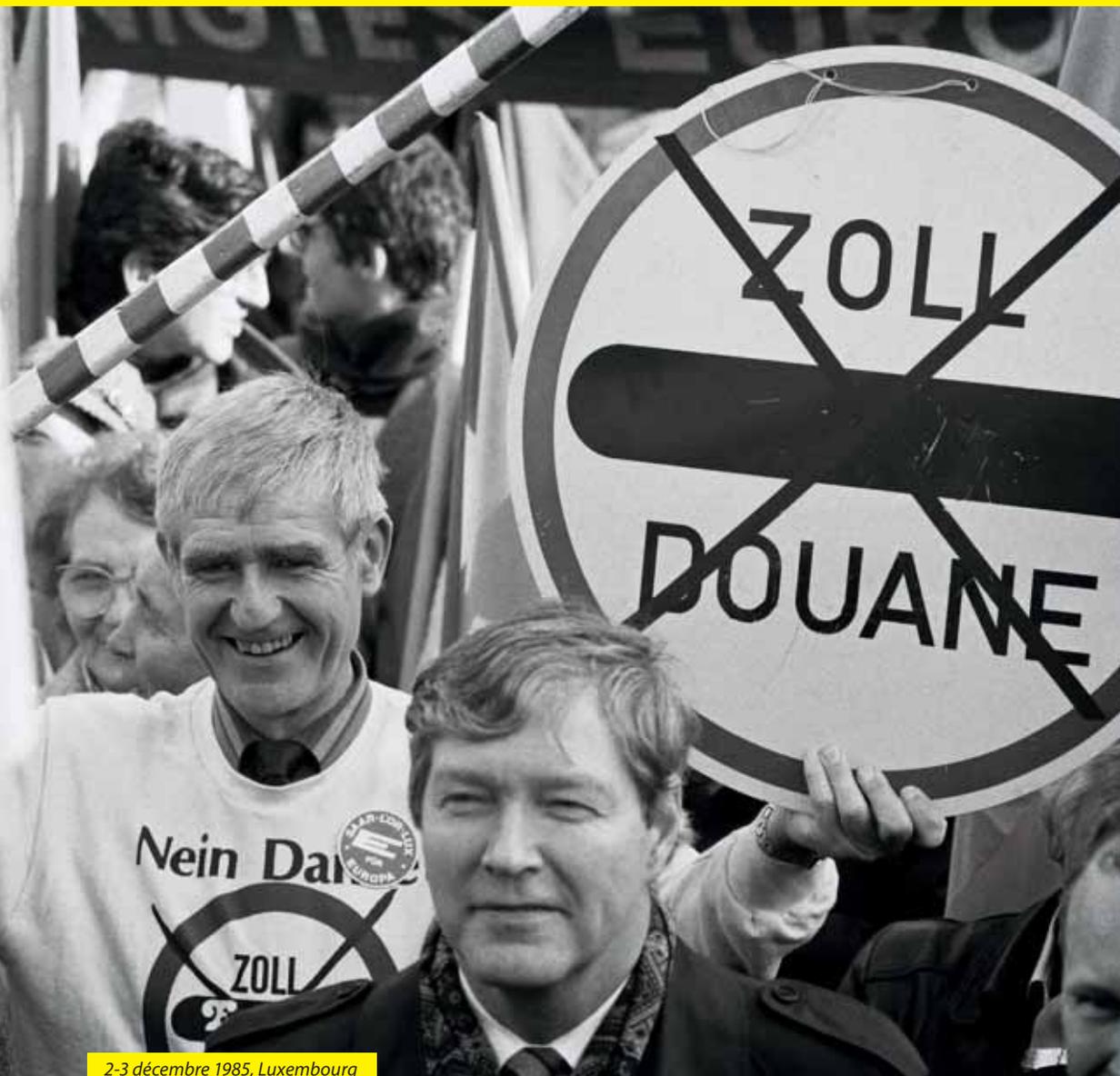
Outre les actes juridiques prévus par les traités, les institutions de l'Union disposent également de divers autres moyens d'action pour façonner l'ordre juridique de l'Union. Dans la pratique de l'Union, les instruments les plus importants sont notamment les résolutions, les déclarations et les programmes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

Les *résolutions* peuvent émaner du Conseil européen, du Conseil et du Parlement européen. Elles exposent les intentions et avis conjoints sur le processus général d'intégration et sur des tâches spécifiques à l'intérieur et à l'extérieur

de l'Union. Les résolutions relatives aux affaires intérieures de l'UE peuvent porter sur des aspects fondamentaux de l'union politique, sur la politique régionale, la politique de l'énergie et l'Union économique et monétaire, notamment la mise en place du système monétaire européen. L'importance politique de ces résolutions réside surtout dans l'orientation qu'elles donnent aux travaux futurs du Conseil. En tant que *manifestations de la volonté politique commune*, elles facilitent considérablement la recherche de terrains d'entente au sein du Conseil. En outre, ces résolutions garantissent un minimum de coordination entre les autorités des États membres et celles de l'Union. Toute évaluation juridique doit également tenir compte de cette dernière fonction, ce qui signifie que la résolution doit rester un instrument flexible et ne pas être trop grevée par des exigences et obligations juridiques.

Les *déclarations* peuvent être de deux types. Lorsqu'elles concernent le *développement de l'Union*, à l'instar des déclarations relatives à l'UE, à la démocratie ou aux droits fondamentaux, elles s'apparentent principalement aux résolutions. Ces déclarations permettent surtout de s'adresser à un vaste public ou à un groupe spécifique de destinataires. D'autres déclarations sont établies dans le cadre du processus de décision du Conseil. Par ces déclarations, les membres du Conseil expriment des avis conjoints ou individuels sur l'interprétation des décisions prises en son sein. Ces *déclarations interprétatives* sont monnaie courante au Conseil et jouent un rôle essentiel dans la recherche des compromis. La portée juridique de ces déclarations doit être évaluée à l'aune des principes généraux d'interprétation selon lesquels l'interprétation d'une disposition dépend en grande partie de l'intention de son auteur. Toutefois, ce principe ne vaut que si les déclarations bénéficient de la publicité nécessaire, étant donné que l'on ne saurait, par exemple, limiter le droit dérivé de l'Union, qui reconnaît des droits directs au citoyen, par des accords accessoires qui n'auraient pas été rendus publics.

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



2-3 décembre 1985, Luxembourg

En marge du Conseil européen, manifestation des fédéralistes européens en faveur de l'Union européenne et de la suppression des frontières, qui ne sera effective entre certains pays que dix ans plus tard.

se conformer à leurs dispositions. Ils sont publiés dans la pratique de l'Union sous la forme de *livres verts*.

PUBLICATION ET COMMUNICATION

Les *actes juridiques à caractère législatif*, prenant la forme de règlements, de directives adressées à tous les États membres et de décisions qui ne sont pas adressées à un destinataire particulier, sont publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* dans la partie L (*Législation*). Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant la publication.

Les *actes juridiques sans caractère législatif* sont signés par le président de l'institution qui les a édictés. Ils sont publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* dans la partie C (*Communications*).

Les *autres directives* ainsi que les *décisions* adressées à un destinataire particulier sont communiquées à ceux à qui elles sont destinées et prennent effet par cette publication.

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

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE L'UE

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

lement et le Conseil, puis à une codécision du Parlement dans le processus législatif de l'UE.

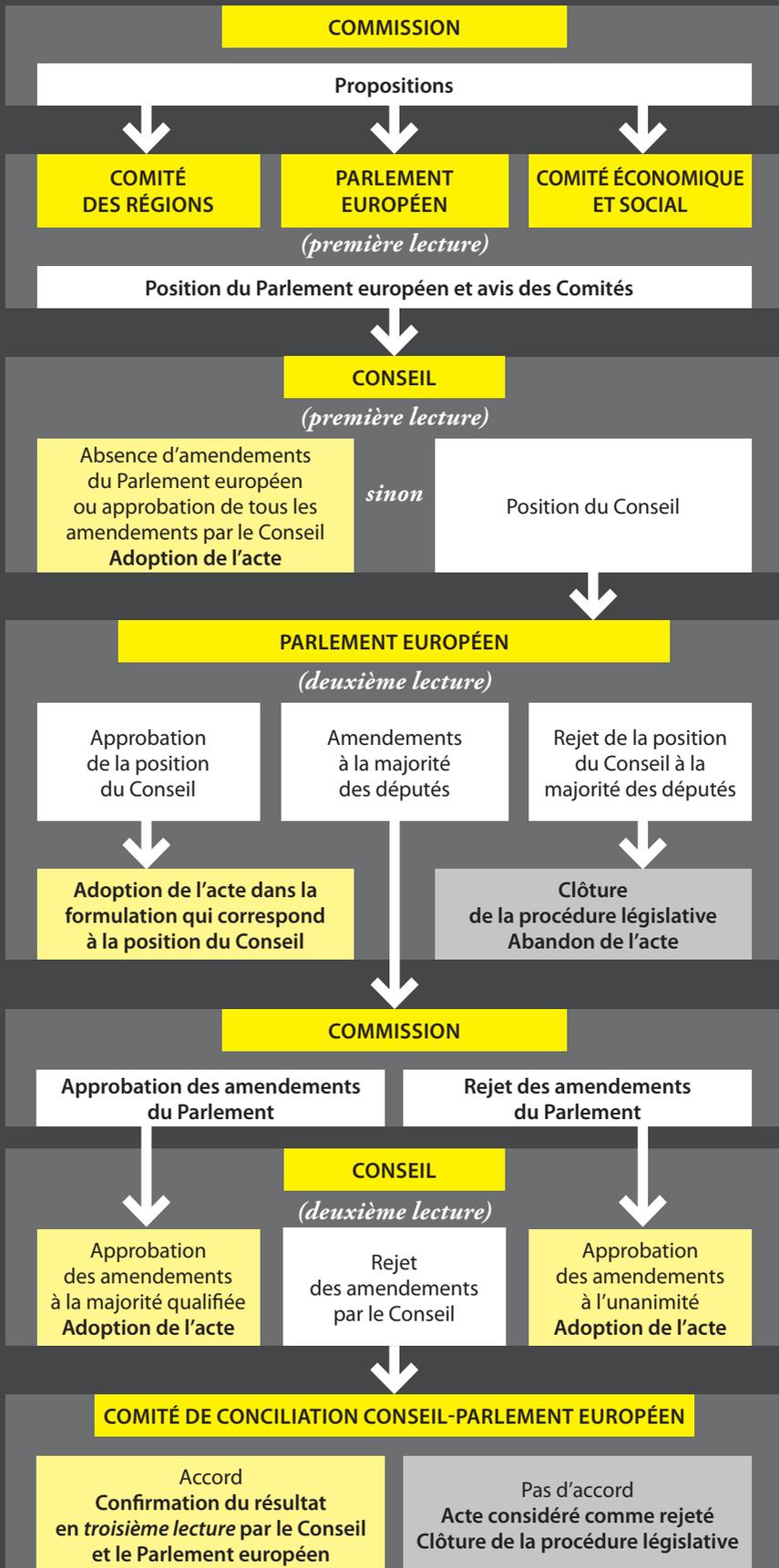
Avec le traité de Lisbonne, la *codécision du Parlement européen* est devenue la «*procédure législative ordinaire*», c'est-à-dire le «principe général» du pouvoir législatif, ce qui renforce encore l'élément démocratique dans la législation de l'UE. La procédure de codécision consiste en l'adoption commune d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission. Ce n'est que dans quelques rares cas explicitement fixés qu'un règlement, une directive ou une décision sont adoptés dans une «*procédure législative spéciale*» par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par le Conseil avec la participation du Parlement européen. Ces procédures législatives sont complétées par la «*procédure de l'avis conforme*» qui laisse au Parlement européen la décision finale en ce qui concerne la mise en œuvre d'un acte juridique et la «*procédure simplifiée*» qui ne s'applique que lors de l'adoption d'actes juridiques non contraignants et d'actes juridiques édictés par une seule institution de l'Union.

Déroulement de la procédure

Phase de l'élaboration d'une proposition

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

LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE ORDINAIRE (ARTICLE 294 DU TRAITÉ FUE)



Première lecture au Parlement européen et au Conseil

Le président du Parlement européen attribue la proposition à une commission parlementaire chef de file pour le traitement. Le résultat des discussions de la commission est examiné en session plénière du Parlement européen et formulé dans un avis qui peut contenir un accord, un rejet ou des propositions d'amendement. Le Parlement européen transmet ensuite sa *position* au Conseil.

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

- si le Conseil approuve la position du Parlement européen, l'acte concerné est adopté dans la formulation qui correspond à la position du Parlement européen; la procédure législative est ainsi close;
- si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen, il adopte sa position en première lecture et la transmet au Parlement européen.

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

Deuxième lecture au Parlement européen et au Conseil

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

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

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

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

Procédure de conciliation

La procédure de conciliation est engagée par le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen. Il convoque à cet effet un comité de conciliation, qui réunit actuellement vingt-sept représentants du Conseil et vingt-sept représentants du Parlement européen disposant tous des mêmes droits. Ce comité de conciliation a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée dans un délai de six semaines à partir de sa convocation, sur la base des positions du Parlement européen et du Conseil en deuxième lecture.

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

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

Troisième lecture au Parlement européen et au Conseil

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

Publication

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

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

LA PROCÉDURE DE L'AVIS CONFORME

Dans la procédure de l'avis conforme, le Parlement européen participe tout aussi largement à la procédure législative de l'Union. Selon cette procédure, un acte législatif doit d'abord être approuvé par le Parlement européen pour pouvoir être adopté. Toutefois, cette procédure ne permet pas au Parlement européen d'agir directement sur la teneur des actes. À titre d'exemple, il ne peut pas proposer ou imposer d'amendement dans le cadre de la procédure de l'avis conforme, son rôle consiste uniquement à approuver ou à rejeter l'acte proposé.

Cette procédure est prévue, par exemple, pour l'adhésion de nouveaux États à l'UE, la conclusion d'accords d'association, les accords ayant des implications budgétaires notables pour l'UE et les accords avec des pays tiers dans les domaines politiques auxquels s'applique la procédure législative ordinaire (article 218, paragraphe 6, du traité FUE).

LA PROCÉDURE SIMPLIFIÉE

Dans la procédure simplifiée, les *actes d'une institution de l'Union sont adoptés sans proposition préalable de la Commission.*

Cette procédure s'applique avant tout aux mesures qui sont adoptées par la *Commission dans le cadre de ses compétences propres* (par exemple l'approbation des aides nationales).

La procédure simplifiée concerne, en outre, les *actes de nature non contraignante*, notamment les recommandations et les avis du Conseil et de la Commission. Dans ce cas, les pouvoirs de la Commission ne se limitent pas aux cas prévus par les traités, mais elle peut aussi formuler des recommandations et des avis si elle le juge opportun.

Dans la procédure simplifiée, les actes juridiques sont en principe adoptés à la majorité simple.

LE SYSTÈME DE PROTECTION JURIDIQUE DE L'UE

Une Union qui s'entend comme une communauté de droit doit mettre à la disposition des sujets de droit un système de protection juridique complet et effectif. Le système de protection juridique de l'UE répond à cette exigence. Il reconnaît à chacun le droit à une *protection juridictionnelle effective des droits* conférés par l'ordre juridique de l'UE. Cette protection fait partie des principes généraux du droit qui résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres, ainsi que de la convention européenne des droits de l'homme (articles 6 et 13), et elle est garantie par le système judiciaire de l'UE (Cour de justice, Tribunal et tribunaux spécialisés). Les différentes procédures disponibles à cet effet sont brièvement décrites dans les paragraphes suivants.

LA PROCÉDURE D'INFRACTION AUX TRAITÉS (ARTICLE 258 DU TRAITÉ FUE)

Cette procédure permet de déterminer si un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union. Elle est du seul ressort de la Cour de justice de l'Union européenne. Étant donné la gravité du grief, la saisine de la Cour de justice est précédée d'une procédure préalable donnant à l'État membre en question l'occasion de répondre aux accusations dont il fait l'objet. Si cette procédure ne suffit pas à clarifier les questions litigieuses, un recours pour violation du traité peut être introduit auprès de la Cour de justice, soit par la Commission (article 258 du traité FUE) soit par un État membre (article 259 du traité FUE). Dans la pratique, l'initiative revient généralement à la Commission. La Cour de justice prend connaissance



du litige et constate s'il y a ou non violation du traité. Dans l'affirmative, l'État membre est tenu de mettre fin sans délai au manquement constaté. S'il n'obéit pas à l'arrêt, la Commission peut engager une deuxième procédure en vue d'infliger à l'État membre qui n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte (article 260 du traité FUE). L'inexécution persistante d'un arrêt de la Cour de justice constatant une infraction aux traités a donc des répercussions financières considérables pour l'État membre en infraction.

LE RECOURS EN ANNULATION (ARTICLE 263 DU TRAITÉ FUE)

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

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

En revanche, les citoyens et les entreprises de l'Union peuvent uniquement introduire des recours en annulation contre des décisions qui ont été adoptées à leur encontre ou qui, bien qu'adressées à d'autres personnes, les concernent directement et individuellement. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, une personne ne saurait être concernée individuellement et directement que si elle est individualisée d'une manière qui la distingue de tous les autres acteurs économiques. Ce critère du «lien direct» doit permettre de s'assurer que seules sont soumises à la Cour de justice ou au Tribunal les affaires dans lesquelles la nature et la réalisation du préjudice porté à la situation juridique du requérant sont clairement établies. Le critère de l'«individualité» permet, quant à lui, de prévenir les actions dites «populaires».

Si le recours est fondé, la Cour de justice ou le Tribunal annulent l'acte en cause avec effet rétroactif. Dans certains cas, la Cour de justice ou le Tribunal peuvent limiter l'effet de la nullité à la période postérieure au prononcé de l'ar-

rêt. Afin de garantir les droits et les intérêts des parties requérantes, celles-ci sont cependant exclues de la limitation des effets d'un arrêt en annulation.

LE RECOURS EN CARENCE (ARTICLE 265 DU TRAITÉ FUE)

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

L'ACTION EN RÉPARATION (ARTICLE 268 ET ARTICLE 340, DEUXIÈME ALINÉA, DU TRAITÉ FUE)

Ce recours donne non seulement aux citoyens et aux entreprises de l'Union, mais aussi aux États membres qui ont subi un préjudice du fait d'une erreur commise par l'un des agents de l'UE, la possibilité de demander réparation de ce préjudice à la Cour de justice de l'UE. Les traités ne règlent que partiellement les conditions de la responsabilité de l'UE; pour le reste, celle-ci dépend des principes généraux de droit communs aux ordres juridiques des États membres. Ces principes ont été développés par la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle l'obligation de réparation de l'UE intervient dans les conditions suivantes: 1) action illégale d'une institution de l'UE ou d'un agent de l'UE dans l'exercice de ses fonctions. Il y a action illégale en cas de violation caractérisée d'une norme de droit de l'Union qui reconnaît des droits au particulier, à une entreprise ou à un État membre ou qui a été édictée pour les protéger. Le caractère de règle de protection est surtout

reconnu aux droits fondamentaux et aux libertés fondamentales du marché intérieur ou aux principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité. La violation est suffisamment caractérisée lorsque l'institution de l'Union a manifestement et gravement outrepassé ses compétences. La Cour de justice se fonde notamment sur le nombre limité des personnes concernées par la mesure illégale et sur la portée du préjudice subi, qui doit excéder les risques économiques normaux pour le secteur économique en question; 2) réalité du dommage; 3) existence d'un lien de causalité entre le dommage subi et l'action de l'Union; 4) il n'est pas nécessaire que l'institution de l'Union ait commis une faute.

LE CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE (ARTICLE 270 DU TRAITÉ FUE)

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

LE CONTENTIEUX DES TITRES EUROPÉENS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE (ARTICLES 257 ET 262 DU TRAITÉ FUE)

Le traité de Nice a posé la base juridique pour la création d'un Tribunal du brevet européen. Ce Tribunal du brevet européen, qui doit encore être créé et qui sera placé sous l'égide de la Cour de justice de l'UE, serait compétent pour les litiges relatifs au futur système du brevet européen. En particulier, les procédures concernant la violation ou la validité des brevets européens seraient du ressort de ce tribunal. L'introduction d'un système de brevet européen devrait permettre de réduire le coût et de simplifier la protection des inventions dans l'Union, en limitant les démarches à une procédure de dépôt unique. Cette mesure vise à éliminer les désavantages concurrentiels des innovateurs européens et à promouvoir les investissements en matière de recherche et de développement.

LA PROCÉDURE DE POURVOI (ARTICLE 256, PARAGRAPHE 2, DU TRAITÉ FUE)

Les relations entre la Cour de justice et le Tribunal sont réglées de telle sorte que toutes les décisions du Tribunal sont susceptibles de faire l'objet d'un

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

Des règles similaires existent désormais dans la relation entre les tribunaux spécialisés et le Tribunal qui réexamine les décisions de ces tribunaux spécialisés comme une juridiction de recours. La décision (de recours) du Tribunal peut alors, bien que sous des conditions particulières, faire elle-même l'objet d'un réexamen par la Cour de justice.

LA PROTECTION JURIDIQUE PROVISOIRE (ARTICLES 278 ET 279 DU TRAITÉ FUE)

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

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

LE RENVOI PRÉJUDICIEL (ARTICLE 267 DU TRAITÉ FUE)

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

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

L'objet de la demande préjudicielle: la Cour de justice statue sur l'interprétation du droit de l'Union et *contrôle la validité* des actes juridiques des institutions de l'Union. Les dispositions de droit national ne peuvent faire l'objet d'un renvoi préjudiciel. Dans le cadre de cette procédure, la Cour de justice n'est pas compétente pour interpréter le droit national ni pour statuer sur sa

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

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

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

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

Toute violation de l'obligation d'introduire une demande préjudicielle implique en même temps une violation des traités de l'Union et peut entraîner l'ouverture de la procédure de *recours en manquement*. En pratique,

les conséquences d'une telle action restent cependant très limitées dans la mesure où le gouvernement de l'État membre concerné ne saurait appliquer une condamnation éventuelle par la Cour de justice, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs lui interdisant de donner des instructions aux juridictions nationales. Les chances d'aboutir sont cependant plus importantes depuis qu'a été reconnu le principe de la *responsabilité des États membres au titre du droit de l'Union* en cas de violation de celui-ci (voir le point suivant) qui permet aux personnes d'introduire une action en réparation pour des dommages susceptibles de découler du non-respect, par l'État membre, de son obligation d'introduire une demande préjudicielle.

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

LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT MEMBRE DU FAIT DE VIOLATIONS DU DROIT DE L'UNION

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

de la *responsabilité générale* incluant toutes les violations du droit de l'Union imputables à l'État membre.

LA RESPONSABILITÉ DU FAIT D'ACTES NORMATIFS OU D'OMISSIONS DE L'ÉTAT MEMBRE

Cette responsabilité est reconnue dès lors que trois conditions sont réunies, conditions nettement analogues à celles applicables à l'Union dans une situation comparable, à savoir:

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



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

- 3) il doit exister un *lien de causalité direct* entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées. Une

faute (intentionnelle ou de négligence) allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union n'est *pas* requise.

LA RESPONSABILITÉ DU FAIT DE VIOLATIONS DU DROIT DE L'UNION PAR LE POUVOIR JUDICIAIRE

La Cour de justice a clairement établi que les principes de responsabilité s'appliquent également au troisième pouvoir, à savoir le pouvoir judiciaire. Ses jugements ne sont plus seulement susceptibles d'être réexaminés par les différentes instances d'appel, mais aussi — dans la mesure où ils ont été rendus en méconnaissance ou en violation de normes de l'Union — dans le cadre d'une action en réparation introduite auprès des juridictions compétentes des États membres. Lors de l'établissement des faits constitutifs de la violation du droit de l'Union par un jugement, il faut également réexaminer les questions matérielles liées au droit de l'Union, sans que la juridiction compétente puisse invoquer un quelconque effet contraignant de la décision rendue par la juridiction spécialisée. Encore une fois, l'instance à laquelle les juridictions nationales compétentes pourraient recourir pour toute question d'interprétation et/ou de validité des dispositions de l'Union ou de compatibilité entre les réglementations nationales en matière de responsabilité et le droit de l'Union est la Cour de justice qui peut être saisie dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (article 267 du traité FUE).

La responsabilité du fait de violations par le pouvoir judiciaire restera toutefois l'exception. Compte tenu de conditions strictes en matière de responsabilité, une responsabilité n'entre finalement en ligne de compte que si une juridiction viole délibérément le droit de l'Union en vigueur et, comme dans l'affaire *Köbler*, donne force obligatoire à une décision défavorable au particulier sans avoir demandé au préalable à la Cour de justice de préciser la situation en droit de l'Union nécessaire à la décision. Dans ce dernier cas, la protection des droits du citoyen européen qui invoque le droit de l'Union exige obligatoirement la réparation du préjudice subi par ce citoyen du fait d'une juridiction statuant en dernier ressort.



1^{er} mars 2004, s.l.
Femme dessinant à la craie une carte de l'Europe
au 1^{er} janvier 2007.

La place du droit de l'Union dans l'ensemble du système juridique

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

L'AUTONOMIE DE L'ORDRE JURIDIQUE DE L'UE

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

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

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

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

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

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

L'INTERACTION ENTRE LE DROIT DE L'UNION ET LE DROIT NATIONAL

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



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

Ce principe général de la coopération loyale a été posé parce que l'on avait conscience du fait que, à lui seul, l'ordre juridique de l'Union n'était pas à

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

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

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

LE CONFLIT ENTRE LE DROIT DE L'UNION ET LE DROIT NATIONAL

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

L'APPLICABILITÉ IMMÉDIATE DU DROIT DE L'UNION DANS LE DROIT NATIONAL

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

C'est un des grands mérites de la Cour de justice que d'avoir reconnu l'applicabilité directe des dispositions du droit de l'Union, en dépit de la résistance initiale de certains États membres, et d'avoir ainsi garanti l'existence de l'ordre juridique de l'UE. Le point de départ de cette jurisprudence est l'affaire que nous avons déjà mentionnée de l'entreprise de transport néerlandaise Van Gend & Loos qui avait introduit devant un tribunal des Pays-Bas une action contre l'administration des douanes néerlandaises, au motif que celle-ci avait perçu un droit de douane majoré à l'importation d'un produit chimique en provenance de la République fédérale d'Allemagne. L'issue du litige dépendait en dernier ressort de la question de savoir si un particulier pouvait se prévaloir de l'article 12 du traité CEE qui interdisait expressément

aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existants dans le marché commun. Contre l'avis de nombreux gouvernements et de son avocat général, la Cour de justice s'est prononcée pour l'applicabilité immédiate des dispositions de l'Union eu égard à la nature et aux objectifs de l'Union. Dans ses motifs, elle a déclaré :



«que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique [...] dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants; que, partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique; que ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires».

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

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

En ce qui concerne les garanties de la *liberté de circulation*, la Cour s'est prononcée en faveur de leur applicabilité directe dans l'affaire *Van Duyn*. Les faits étaient les suivants: en mai 1973, M^{lle} Van Duyn, ressortissante néerlandaise, s'était vu refuser l'autorisation d'entrer au Royaume-Uni parce qu'elle voulait y travailler en tant que secrétaire de la *Church of Scientology* dans un établissement dont le ministère britannique de l'intérieur estimait qu'il représentait un «danger pour la société». Invoquant les dispositions du droit de l'Union sur la libre circulation des travailleurs, M^{lle} Van Duyn a demandé à la *High Court* de constater qu'elle avait le droit de séjourner au Royaume-Uni pour y exercer un emploi salarié et devait donc être autorisée à y entrer. Saisie d'une demande de décision préjudicielle par la *High Court*, la Cour de justice a répondu que l'article 48 du traité CEE (article 45 du traité FUE) était directement applicable et conférait aux particuliers les droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

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

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

ou de sa résidence sont contraires à l'article 59 du traité CEE (article 56 du traité FUE) et, donc, nulles et non avenues.

Enfin, il faut également souligner la grande importance pratique de la reconnaissance de l'applicabilité directe de la *libre circulation des marchandises* (article 41 du traité FUE), du principe de l'*égalité des rémunérations entre hommes et femmes* (article 157 du traité FUE), de l'*interdiction de toute discrimination* (article 25 du traité FUE) et de la *libre concurrence* (article 101 du traité FUE). Dans le domaine du *droit dérivé*, la question de l'applicabilité directe ne se pose que pour les directives et les décisions adressées aux États membres, étant donné que les règlements et les décisions adressées à des personnes tirent déjà leur applicabilité directe des traités (article 288, deuxième et quatrième alinéas, du traité FUE). Depuis 1970, la Cour de justice a encore étendu le principe de l'applicabilité directe aux dispositions des directives et aux décisions adressées aux États membres.

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

LA PRIMAUTÉ DU DROIT DE L'UNION SUR LE DROIT NATIONAL

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

Ce conflit entre le droit de l'Union et le droit national ne peut être résolu que si l'un des deux ordres juridiques s'efface devant l'autre. Le droit de l'Union écrit ne contient aucune réglementation expresse à cet égard. Aucun des traités de l'Union ne stipule, par exemple, que le droit de l'UE prime le droit national ou que le droit national lui soit supérieur. Pourtant, le conflit entre droit de l'Union et droit national ne peut être résolu qu'en reconnaissant la primauté du premier sur le second, le droit de l'Union se substituant donc, dans les ordres juridiques des États membres, aux dispositions nationales qui s'écartent d'une disposition de l'Union. Que resterait-il, en effet, d'un

ordre juridique de l'Union si l'on voulait le subordonner au droit national? Les dispositions du droit de l'Union pourraient être rendues caduques par n'importe quelle loi nationale. L'application uniforme du droit de l'Union dans tous les États membres serait exclue. Il serait également impossible à l'UE de remplir les missions qui lui ont été confiées par les États membres. Le fonctionnement de l'Union serait compromis et la construction d'une Europe unie, porteuse de grands espoirs, serait minée.

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

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

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

- *premièrement*, les États membres ont transféré définitivement des droits souverains à une communauté qu'ils ont créée, et des mesures unilatérales ultérieures seraient donc incompatibles avec le concept du droit de l'Union;

- *deuxièmement*, un principe du traité est qu'un État membre ne peut porter atteinte à la particularité du droit de l'Union de valoir uniformément et complètement dans l'ensemble de l'Union.

Il résulte de toutes ces considérations que le droit de l'Union, créé en vertu des pouvoirs prévus par les traités, a la primauté sur toute disposition de l'ordre juridique des États membres qui lui serait contraire. Cela vaut pour les législations qui lui sont antérieures, mais également pour les législations ultérieures.

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

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

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

sante, comme elle l'a clairement formulé notamment dans ses arrêts concernant le traité de Maastricht et, plus récemment, le traité de Lisbonne.

L'INTERPRÉTATION CONFORME AU DROIT DE L'UNION DU DROIT NATIONAL

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

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

La *base juridique de l'interprétation conforme au droit de l'Union* constitue pour la Cour de justice le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du traité UE). Selon ce principe, les États membres sont tenus de prendre toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution

des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Est également couvert le fait que les instances nationales doivent orienter l'application et l'interprétation du droit national, auquel se superposent les dispositions de l'Union, selon les termes et la finalité du droit de l'Union (obligation de fidélité à l'Union). Pour les juridictions nationales, cela reflète également leur rôle de juridictions européennes au sens de garants de l'application correcte et du respect du droit de l'Union.

Une forme particulière de l'interprétation conforme au droit de l'Union est l'*interprétation conforme à la directive*. Suivant ce principe, les États membres sont tenus de transposer les directives. Les praticiens du droit et les juridictions doivent, à travers l'interprétation conforme aux directives, contribuer à ce que cet engagement soit pleinement respecté par l'État membre en question. L'interprétation conforme à la directive sert à produire la conformité à la directive sur la base de l'application du droit et à garantir l'interprétation et l'application uniformes du droit de transposition nationale dans tous les États membres. Il convient de ne pas s'écarter au niveau national de ce qui a été rapproché par la directive sur le plan de l'Union.

L'interprétation conforme au droit de l'Union trouve ses *limites* dans le texte explicite de la disposition nationale, qui n'autorise pas d'interprétation; même au titre de l'obligation d'une interprétation conforme au droit de l'Union prévue par celui-ci, le droit national ne peut pas être interprété *contra legem*. Cela vaut également en cas de refus explicite du législateur national de transposer une directive en droit national. Le conflit qui en résulte entre le droit de l'Union et le droit national ne peut être résolu que par la procédure en manquement (articles 258 et 259 du traité FUE).

Conclusion

Quelle vue d'ensemble peut-on maintenant dégager de l'ordre juridique de l'Union européenne?

L'ordre juridique de l'UE est le véritable fondement de l'Union et confère à celle-ci le caractère de communauté de droit. Seules la création et la sauvegarde d'un droit nouveau peuvent permettre de réaliser les objectifs qui ont présidé à la création de l'UE. L'ordre juridique de l'UE a fait beaucoup à cet égard. C'est notamment grâce à lui que près de 500 millions de personnes vivent déjà le marché commun comme une réalité quotidienne à travers une série de réalisations, comme l'ouverture plus large des frontières, le développement des échanges de marchandises et de services, la libre circulation des travailleurs et la multiplication des associations d'entreprises par-delà les frontières. Une autre caractéristique déjà historique de l'ordre juridique de l'Union est sa contribution à la paix. Porté par un objectif de préservation de la paix et de la liberté, il se substitue à la force quand il s'agit de résoudre des conflits, ses règles de droit liant tant les citoyens que les États membres dans une communauté solidaire. Il contribue ainsi largement à établir et à sauvegarder la paix.

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

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

Annexe

JURISPRUDENCE

Nature juridique et primauté du droit de l'Union

Affaire 26/62, Van Gend & Loos, Recueil 1963, p. 3 (nature juridique du droit de l'Union, droits et obligations des particuliers)

Affaire 6/64, Costa/ENEL, Recueil 1964, p. 1141 (nature juridique du droit de l'Union, applicabilité directe, primauté du droit de l'Union)

Affaire 14/83, Von Colson et Kamann, Recueil 1984, p. 1891 (interprétation du droit national conforme au droit de l'Union)

Affaire C-213/89, Factortame, Recueil 1990, p. I-2433 (applicabilité directe et primauté du droit de l'Union)

Affaires jointes C-6/90 et C-9/90, Francovich et Bonifaci, Recueil 1991, p. I-5357 (efficacité du droit de l'Union, responsabilité des États membres pour violation du droit de l'Union, non-transposition d'une directive)

Affaires jointes C-46/93 et C-48/93, Brasserie du pêcheur et Factortame, Recueil 1996, p. I-1029 (effet direct

du droit de l'Union, responsabilité générale d'un État membre du fait d'une violation du droit de l'Union)

Affaires jointes C-10/97 à C-22/97, IN.CO.GE. '90 e.a., Recueil 1998, p. I-6307 (primauté du droit de l'Union)

Affaire C-416/00, Morellato, Recueil 2003, p. I-9343 (primauté du droit de l'Union)

Affaires jointes C-397/01 à C-403/01, Pfeiffer e.a., Recueil 2004, p. I-8835 (interprétation du droit national conforme au droit de l'Union)

Compétence de l'UE

Affaire 8/55, Fédéchar (Fédération charbonnière de Belgique), Recueil 1955/56, p. 291 (pouvoirs implicites, fixation autoritaire des prix)

Affaire 22/70, Commission/Conseil, Recueil 1971, p. 263 (personnalité juridique et capacité de l'UE de conclure des accords)

Affaire 6/76, Kramer, Recueil 1976, p. 1279 (relations extérieures, engagements internationaux, compétence de l'UE)

Avis 1/91, Recueil 1991, p. I-6079 (accord
EEE I, répartition des compétences)

Avis 2/91, Recueil 1993, p. I-1061
(répartition des compétences
entre l'UE et les États membres)

Avis 1/94, Recueil 1994, p. I-5267
(accord OMC, répartition
des compétences)

Avis 2/94, Recueil 1996, p. I-1759
(adhésion de la CE à la CEDH, absence
de compétence)

Effet des actes juridiques

Affaire 2/74, Reyners, Recueil 1974,
p. 631 (applicabilité directe, liberté
d'établissement)

Affaire 33/74, Van Binsbergen, Recueil
1974, p. 1299 (applicabilité directe, libre
prestation des services)

Affaire 41/74, Van Duyn, Recueil 1974,
p. 1337 (applicabilité directe, libre
circulation)

Affaire 11/77, Patrick, Recueil 1977,
p. 1199 (applicabilité directe, liberté
d'établissement)

Affaire 70/83, Kloppenburg, Recueil
1984, p. 1075 (directives, applicabilité
directe)

Affaire 152/84, Marshall, Recueil 1986,
p. 723 (directives, applicabilité directe)

Affaire 103/88, Fratelli Costanzo, Recueil
1989, p. 1839 (directives, effet direct,
conditions, conséquences)

Affaire 322/88, Grimaldi, Recueil 1989,
p. 4407 (recommandations, absence
d'effet direct, prise en considération
par le juge national)

Affaire C-188/89, Foster e.a.,
Recueil 1990, p. I-3313 (directives,
effet direct horizontal)

Affaire C-292/89, Antonissen,
Recueil 1991, p. I-745 (déclaration au
procès-verbal du Conseil, prise en
considération dans l'interprétation)

Affaire C-91/92, Faccini Dori,
Recueil 1994, p. I-3325 (directives,
effet direct vertical)

Affaire C-431/92, Commission/
Allemagne, Recueil 1995, p. I-2189
(directives, effet de droit objectif)

Affaire C-465/93, Atlanta
Fruchthandelsgesellschaft e.a.,
Recueil 1995, p. I-3761 (appréciation
de la validité d'un règlement, renvoi
préjudiciel, mesures provisoires,
conditions)

Affaire C-469/93, Chiquita Italia,
Recueil 1995, p. I-4533 (effet direct
de dispositions contenues dans le GATT
et dans les conventions de Lomé)

Affaire C-368/96, Generics (UK) e.a.,
Recueil 1998, p. I-7967 (déclarations
inscrites au procès-verbal, prise en
considération dans l'interprétation)

Affaire C-144/04, Mangold,
Recueil 2005, p. I-9981 (directives,
effet direct horizontal)

DROITS FONDAMENTAUX

Affaire 29/69, Stauder, Recueil 1969, p. 419 (droits fondamentaux, principes généraux du droit)

Affaire 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Recueil 1970, p. 1125 (droits fondamentaux, principes généraux du droit)

Affaires 146/73 et 166/73, Rheinmühlen Düsseldorf, Recueil 1974, p. 139 et 33 (règle de droit national qui lie les juridictions internes à des appréciations portées en droit par une juridiction supérieure)

Affaire 4/73, Nold, Recueil 1974, p. 491 (droits fondamentaux, principes généraux du droit, traditions constitutionnelles communes)

Affaire 175/73, Union syndicale e.a., Recueil 1974, p. 917 (liberté syndicale)

Affaire 130/75, Prais, Recueil 1976, p. 1589 (liberté de manifester sa religion et ses convictions)

Affaire 85/76, Hoffmann-La Roche, Recueil 1979, p. 461 (droits fondamentaux, principe des droits de la défense)

Affaire 149/77, Defrenne, Recueil 1978, p. 1365 (droits fondamentaux, principes généraux du droit)

Affaire 44/79, Hauer, Recueil 1979, p. 3727 (droits fondamentaux, droit de propriété)

Affaire 293/83, Gravier, Recueil 1985, p. 593 (égalité de traitement, droit d'inscription pour l'accès à des cours)

Affaire 234/85, Keller, Recueil 1986, p. 2897 (libre exercice des activités professionnelles)

Affaires jointes 46/87 et 227/88, Hoechst, Recueil 1989, p. 2859 (droits fondamentaux, principe des droits de la défense, procédure administrative, inviolabilité du domicile, référence à la CEDH)

Affaire 265/87, Schröder, Recueil 1989, p. 2237 (droit de propriété, libre exercice des activités professionnelles, restrictions)

Affaire 5/88, Wachauf, Recueil 1989, p. 2609 (possibilité de restreindre les droits fondamentaux)

Affaire C-357/89, Raulin, Recueil 1992, p. I-1027 (obligation d'égalité de traitement, interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité)

Affaire C-219/91, Ter Voort, Recueil 1992, p. I-5485 (liberté d'expression)

Affaire C-97/91, Borelli, Recueil 1992, p. I-6313 (droits fondamentaux, droit à un recours juridictionnel)

Affaire C-132/91, Katsikas, Recueil 1992, p. I-6577 (droits fondamentaux, libre exercice des activités professionnelles)

Affaire C-2/92, Bostock, Recueil 1994, p. I-955 (droits fondamentaux, droit de propriété, libre exercice des activités professionnelles, respect lors de la mise en œuvre du droit de l'Union)

Affaire C-280/93, Allemagne/Conseil, Recueil 1994, p. I-4973 (droit de propriété, libre exercice des activités professionnelles, restrictions justifiées par l'intérêt général)

Affaire C-415/93, Bosman e.a., Recueil 1995, p. I-4921 (droits fondamentaux, libre exercice des activités professionnelles)

Affaire C-55/94, Gebhard, Recueil 1995, p. I-4165 (droits fondamentaux, droit d'établissement, libre exercice des activités professionnelles)

Avis 2/94, Recueil 1996, p. I-1759 (droits fondamentaux, adhésion de l'UE à la CEDH)

Affaire C-377/98, Pays-Bas/Parlement et Conseil, Recueil 2001, p. I-7079 (dignité de l'homme, droit à l'intégrité physique)

Affaire C-274/99 P, Connolly, Recueil 2001, p. I-1611 (liberté de pensée)

Affaire C-60/00, Carpenter, Recueil 2002, p. I-6279 (protection de la famille)

Affaire C-112/00, Schmidberger, Recueil 2003, p. I-5659 (limites des droits fondamentaux de l'Union, liberté de réunion et de pensée)

Affaire C-276/01, Steffensen, Recueil 2003, p. I-3735 (droit à une protection juridique effective)

Affaire C-25/02, Rinke, Recueil 2003, p. I-8349 (principe général d'égalité)

Affaire C-36/02, Omega, Recueil 2004, p. I-9609 (limites des droits fondamentaux)

PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT (SÉLECTION)

Sécurité juridique

Affaires jointes 18/65 et 35/65, Gutmann, Recueil 1967, p. 75

Affaire 98/78, Racke, Recueil 1979, p. 69

Affaire 99/78, Decker, Recueil 1979, p. 101

Affaire 61/79, Denkavit, Recueil 1980, p. 1205

Affaires jointes 66/79, 127/79 et 128/79, Salumi, Recueil 1980, p. 1237

Affaire 70/83, Kloppenburg, Recueil 1984, p. 1075

Affaires jointes T-551/93, T-231/94 à T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e.a., Recueil 1996, p. II-247

Affaires jointes T-116/01 et T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) et Diputación Foral de Vizcaya/ Commission, Recueil 2003, p. II-2957

Proportionnalité

Affaire 116/76, Granaria, Recueil 1977, p. 1247

Affaire 265/87, Schröder, Recueil 1989, p. 2237

Affaire C-161/96, Südzucker, Recueil 1998, p. I-281

Affaire C-171/03, Toeters, Recueil 2004, p. I-10945

Protection de la confiance légitime

Affaire 74/74, CNTA, Recueil 1975, p. 533

Affaire 120/86, Mulder, Recueil 1988, p. 2321

Affaire 170/86, Von Deetzen, Recueil 1988, p. 2355

Affaire C-368/89, Crispoltoni, Recueil 1991, p. I-3695

Affaire T-119/95, Hauer, Recueil 1998, p. II-2713

Principe de subsidiarité

Affaire T-29/92, SPO e.a./Commission, Recueil 1995, p. II-289

Affaire C-84/94, Royaume-Uni/Conseil, Recueil 1996, p. I-5755

Affaires jointes C-36/97 et C-37/97, Kellinghusen et Ketelsen, Recueil 1998, p. I-6337

Affaire C-491/01, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, Recueil 2002, p. I-11453

Citoyenneté de l'Union

Affaire C-85/96, Martínez Sala, Recueil 1998, p. I-2691

Affaire C-184/99, Grzelczyk, Recueil 2001, p. I-6193

Affaire C-224/98, D'Hoop, Recueil 2002, p. I-6191

Affaire C-413/99, Baumbast, Recueil 2002, p. I-7091

Affaire C-403/03, Schempp, Recueil 2005, p. I-6421

Commission européenne
L'ABC du droit de l'Union européenne
par le P^r Klaus-Dieter Borchardt

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

2010 — 139 p. — 16,3 × 25 cm

ISBN 978-92-78-40682-0

doi:10.2830/32607

L'Office des publications de l'Union européenne est la maison d'édition des institutions, agences et autres organes de l'Union européenne. Il fournit un accès direct et gratuit au droit européen et aux publications de l'Union européenne.



■ **Services en ligne**

- **bookshop.europa.eu:** publications de l'UE
- **cordis.europa.eu:** recherche et développement
- **eur-lex.europa.eu:** droit de l'UE
- **ted.europa.eu:** marchés publics

2, rue Mercier
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

L'ABC du droit de l'Union européenne

par le P^r Klaus-Dieter Borchardt

Le 1^{er} décembre 2009, le traité de Lisbonne, ratifié par l'ensemble des vingt-sept États membres de l'Union européenne, est entré en vigueur, introduisant des modifications dans le droit et les institutions de l'Europe.

L'ABC du droit de l'Union européenne de Klaus-Dieter Borchardt, en faisant état des origines de la construction européenne et de son évolution en tant qu'ordre juridique, s'impose comme ouvrage de référence essentiel sur le sujet.

L'auteur y brosse un portrait de ce qui constitue l'Union européenne, de ses grands principes et de l'ordre juridique qui la soutient, sans oublier de situer cet ordre par rapport au droit national des États membres.

Cet ouvrage s'adresse au citoyen européen non spécialisé en matière juridique et désireux de comprendre les implications du droit européen dans sa vie quotidienne.

