



**Université
de Limoges**

Ordre juridique de l'Union européenne

Cours AES LS6 – Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges

Emilie Chevalier, Maitre de conférences en droit public

emilie.chevalier@unilim.fr

Syllabus 2015/2016

(réservé aux étudiants de AES LS6 – à ne pas diffuser au-delà)

Introduction

Qu'est-ce que l'Union européenne ?

1.1 Europe, un objet de désir transgressif ? Le mythe

« Europe, fille d'Agénor, le roi de Tyr, éveilla le désir de Zeus. Le roi des dieux se transforma en taureau et vint auprès de la jeune fille qui jouait avec ses compagnes sur le bord de la mer ; il était si beau, il paraissait si doux quand il vint se coucher aux pieds de la jeune fille, qu'elle osa monter sur son dos. Alors le taureau partit à la nage et traversa la mer jusqu'en Crète. C'est auprès d'une source, à Gortyne que Zeus s'unit à la jeune fille et lui donna trois fils : Minos, Sarpédon et Rhadamante. »



Enlèvement d'Europe d'après Véronèse
© Palais des Doges

1.2. Quelle est la portée du projet européen ?

- V. Vidéo « Le dessous des cartes – L'eurosepticisme en questions »

- Quelques chiffres... (source : Eurostat – disponible sur http://europa.eu/about-eu/facts-figures/living/index_fr.htm)

a. Superficie et population

L'Union européenne (UE) couvre plus de 4 millions de kilomètres carrés. Elle compte 503 millions d'habitants, ce qui la place au troisième rang mondial, derrière la Chine et l'Inde. La France est le plus vaste pays de l'UE, et Malte le plus petit.

• GRAPHIQUE

Superficie (en milliers de kilomètres carrés)

Pays	Superficie(milliers de km ²)
Malte	0.3
Luxembourg	2.6
Chypre	9.3
Slovénie	20.3
Belgique	30.5
Pays-Bas	41.5
Danemark	42.9
Estonie	45.2
Slovaquie	49.0
Croatie	56.5
Lettonie	64.6
Lituanie	65.3
Irlande	69.8
République tchèque	78.9
Autriche	83.9
Portugal	92.2
Hongrie	93.0
Bulgarie	111.0
Grèce	132.0
Roumanie	238.4
Royaume-Uni	248.5
Italie	302.1
Pologne	312.7
Finlande	338.4
Allemagne	357.3
Suède	438.6
Espagne	506.0
France	632.8
Superficie totale	4463.6

• GRAPHIQUE Population par pays (population totale de l'UE : 506 857 513)

Pays	Population totale	% de la population
Malte	429344	0,08%
Luxembourg	562958	0,11%
Chypre	847008	0,17%
Estonie	1313271	0,26%
Lettonie	1986096	0,39%
Slovénie	2062874	0,41%
Lituanie	2921262	0,57%

Croatie	4225316	0,83%
Irlande	4625885	0,91%
Slovaquie	5421349	1,07%
Finlande	5471753	1,08%
Danemark	5659715	1,11%
Bulgarie	7202198	1,42%
Autriche	8584926	1,69%
Suède	9747355	1,92%
Hongrie	9849000	1,94%
Portugal	10374822	2,04%
République tchèque	10538275	2,07%
Grèce	10812467	2,13%
Belgique	11258434	2,22%
Pays-Bas	16900726	3,33%
Roumanie	19861408	3,91%
Pologne	38005614	7,48%
Espagne	46439864	9,14%
Italie	60795612	11,96%
Royaume-Uni	64767115	12,74%
France	66352469	13,06%
Allemagne	81174000	15,97%
Population totale	508191116	100%

Source: Eurostat

La population européenne augmente en raison de sa croissance naturelle (le nombre de naissances dépasse celui des décès) et de son solde migratoire (le nombre de personnes qui s'installent dans l'Union dépasse celui des départs). Parallèlement, la population européenne vieillit, car l'espérance de vie augmente alors que le nombre de naissances diminue.

b. Qualité de vie

Les niveaux de vie peuvent être comparés en établissant dans chaque pays le rapport entre le prix d'un ensemble de produits et de services et le revenu moyen. On utilise pour cela une monnaie commune fictive appelée «standard de pouvoir d'achat» (SPA). La comparaison des PIB par habitant mesurés en SPA donne une vue d'ensemble des niveaux de vie dans toute l'Union européenne.

• TABLEAU

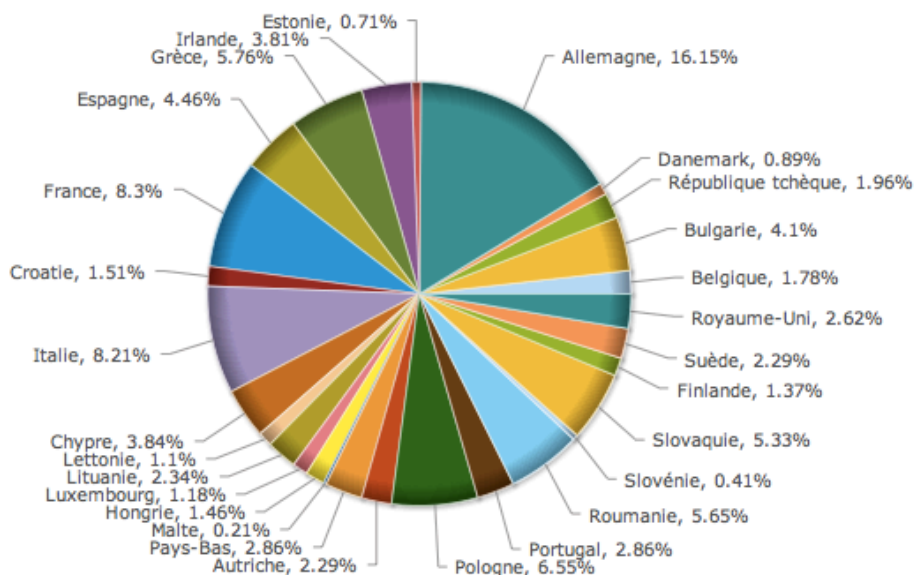
PIB par habitant en SPA

Pays	PIB par habitant en SPA
Bulgarie	47
Roumanie	55
Croatie	59
Lettonie	64
Hongrie	68
Pologne	68

Grèce	73
Lituanie	75
Estonie	76
Slovaquie	77
Portugal	78
Chypre	82
Slovénie	83
Malte	84
République tchèque	85
Espagne	91
Italie	96
France	107
Royaume-Uni	109
Finlande	110
Belgique	119
Suède	123
Allemagne	124
Danemark	125
Autriche	130
Pays-Bas	131
Irlande	134
Luxembourg	266

c. Education

Étudiants d'un pays de l'UE qui étudient dans un autre (par pays d'accueil)



d. Langues

Les compétences linguistiques prennent une importance croissante, la mondialisation entraînant de plus en plus de contacts avec les populations d'autres pays. L'UE encourage vivement l'acquisition de compétences linguistiques dès le plus jeune âge.

• TABLEAU

Nombre moyen de langues étrangères apprises par élève dans l'enseignement secondaire supérieur (niveau 3 de la classification internationale type de l'éducation)

Pays	Nombre total de langues
Portugal	0.8
Danemark	0.9
Allemagne	0.9
Irlande	0.9
Grèce	0.9
Hongrie	1.2
Pays-Bas	1.2
Lituanie	1.3
Autriche	1.3
Italie	1.4

République tchèque	1.5
Croatie	1.5
Bulgarie	1.6
Lettonie	1.6
Pologne	1.6
Slovénie	1.6
Suède	1.6
Belgique	1.7
Chypre	1.7
Malte	1.7
France	1.8
Slovaquie	1.8
Estonie	2.0
Roumanie	2.0
Luxembourg	2.4

1.3. Des précisions terminologiques s'imposent :

- A distinguer absolument : Union européenne/ Conseil de l'Europe
- Quelle distinction entre Union européenne et Communauté européenne ? Droit de l'Union européenne et droit communautaire ?

Léontin-Jean Constantinesco:

« L'intégration européenne n'est pas un être mais un devenir; elle n'est pas une situation acquise mais un processus; elle n'est pas un résultat mais l'action devant mener à ce résultat. »

2. Un processus historique inédit

2.1 Une Idée récurrente au fil des siècles de l'unification du continent européen

- L'Europe par la guerre : Empire Romain, Charles Quint, Louis XIV, Napoléon Bonaparte, Hitler

- L'Europe par la paix :

Des actes

Mise en place d'un système diplomatique européen : 1648 : Traités de Westphalie : 1^{er} congrès européen de l'histoire afin d'établir une paix durable, à la suite de la guerre des Trente ans. Nécessité de 10 ans de concertation. A posé les principes du droit public

européen : égalité des Etats, souveraineté des Etats, ordre international régi par le droit et non par la violence. Les Traités sont désormais utilisés comme un mode de règlement des différends. Mise en place également d'un système de maintien de la paix en Allemagne, placée sous l'autorité de la France et de la Suède.

- 1815, Congrès de Vienne : Réunion de l'Europe monarchique. Partage territorial de l'Europe, mise en place d'un système périodique d'un congrès européen afin de résoudre les différends communs. Cinq grandes puissances fondent le Concert européen : Russie, Autriche, Prusse, Angleterre, France.

Création des premières organisations internationales au sens moderne : organisation de la poste, des transports sur le Danube...

Des penseurs

- Sully, ministre d'Henri IV avait développé le projet de confédération européenne, « *établir une « république très chrétienne » confédérée autour de 15 grandes nations européennes, destinée à faire cohabiter les peuples d'Europe et à leur donner une puissance massive* »

Grand Dessein : il s'agit de mettre un terme au déséquilibre géopolitique européen incarné par l'« hyper-puissance » des Habsbourg, source de conflits permanents depuis le début du XVI^e siècle et ainsi permettre à l'Europe de jouir d'une paix universelle et perpétuelle... Le projet de Sully vise donc à briser l'isolement de la France en proposant un redécoupage complet de la morphologie géopolitique du continent. On trouverait alors dans la nouvelle entité six monarchies héréditaires (France, Espagne, Grande-Bretagne, Danemark, Suède et Lombardie), six puissances électives (Papauté, Venise, Empire, Pologne, Hongrie et Bohême) et trois républiques fédératives (Helvétie, Italie et Belgique, avec les Pays-Bas espagnols). Projet cohérent, puisque Sully prévoit de doter cet ensemble d'institutions : la confédération serait dirigée par six conseils particuliers, le tout contrôlé par un conseil général chargé de régler les différends entre les souverains et leurs sujets mais aussi entre les États. Ainsi pacifiée l'Europe pourrait unir ses forces pour lutter contre les Turcs qui restaient menaçants + liberté de culte pour les trois grandes familles chrétiennes (catholique, luthérien, calviniste).

- Kant - *Projet de paix perpétuelle (1795)* : « *Pour Kant, la paix n'est pas l'état naturel entre deux guerres et n'a de signification qu'en étant perpétuelle. C'est pourquoi elle doit être établie par un projet à long terme. Pour ce faire, il propose dans son livre une première partie semblable à un traité de paix, dont les articles préliminaires définissent les conditions*

d'une paix qui ne soit pas seulement une suspension de la guerre, comme le respect de la territorialité et de la souveraineté des autres États, l'abolition des armées permanentes, l'impossibilité de s'endetter pour la guerre et la nécessité de bannir toute pratique machiavélique. Cette partie se conclut par trois articles définitifs montrant que, par le droit, la paix peut être instaurée en multipliant les républiques libres ayant leur propre droit public, en les unissant en une fédération faisant respecter le droit des gens choisi par et pour les différents peuples, puis en définissant le droit cosmopolitique correspondant à une ébauche du droit international que nous connaissons.

*La deuxième partie peut être considérée comme un traité sur la paix établissant la validité et la cohérence entre les articles. Il veut d'abord montrer que par la nature, la paix est possible mais qu'il y a encore place à la volonté politique des hommes, source de guerre. C'est donc par nécessité que les hommes tendent à construire un monde où ils se sentent en sécurité, mais aussi en liberté. Il montre aussi l'importance du philosophe en politique et de la nécessaire transparence de celle-ci pour que le Droit soit respecté à sa juste valeur sans qu'il y ait trop de méfiance entre États. Les philosophes devraient guider les politiciens dans la définition des droits pour s'assurer que les lois découlent de la raison et soient ainsi universelles, c'est-à-dire bonnes pour tous tant que le contexte est le même. C'est de cette façon que la paix serait possible, par une politique (des relations intra et interétatiques) rendant hommage au Droit basé sur la morale, la raison. » V. O. Lalonde, *Le passé composé*, avril 2004, disponible sur <http://www.cvm.qc.ca/encephi/syllabus/histoire/passecompose/paixkant.htm>*

- Saint Simon : *De la réorganisation de la société européenne (1814)* : propose la création d'une Europe fédérale reposant sur un parlement européen placé au-dessus des parlements nationaux, ayant un pouvoir de décision et qui selon les souhaits de son concepteur devait être composé de savants, d'industriels, de négociants, d'administrateurs et de magistrats, parlement à la fois technocratique et censitaire.

- Victor Hugo : idée des «Etats-Unis d'Europe » dans un discours célèbre de 1849 au Traité de Paris (congrès privé basé sur la bonne volonté d'hommes engagés)

- Richard Coudenhove-Kalergi : *Pan-Europe (1923)* – Projet d'Europe politiquement et économiquement unie

« tout grand évènement historique a commencé comme utopie pour finir comme réalité (...)

l'Europe dans son morcellement politique et économique, peut-elle assurer sa paix et son indépendance face aux puissances mondiales extra-européennes, qui sont en pleine croissance ? Ou bien, sera-t-elle contrainte, pour sauver son existence, de s'organiser en fédération d'Etats ? Poser la question, c'est y répondre »

+ tentative de délimitation géographique : exclusion de la Turquie et de la Russie à cause de leur situation géographique, mais aussi de l'Angleterre à cause de son empire colonial présent sur tous les continents et de ses rapports particuliers avec les Etats-Unis. Selon Coudenhove-Kalergi, il faut s'unir pour faire face aux changements politiques mondiaux et ici les empires coloniaux de chacun ont une place importante car ils permettent l'indépendance économique du continent face aux autres puissances.

- Aristide Briand : homme politique de la III^e République, membre fondateur du parti socialiste avec Jean Jaurès, président du Conseil, ministre des affaires étrangères

Extrait du discours prononcé par Aristide Briand le 5 septembre 1929 devant la X^e assemblée de la SDN

« Ici, avec quelque préoccupation, je pourrais dire avec quelque inquiétude, qui fait naître en moi une timidité dont vous voudrez bien m'excuser, j'aborde un autre problème. Je me suis associé pendant ces dernières années à une propagande active en faveur d'une idée qu'on a bien voulu qualifier de généreuse, peut-être pour se dispenser de la qualifier d'imprudente. Cette idée, qui est née il y a bien des années, qui a hanté l'imagination des philosophes et des poètes, qui leur a valu ce qu'on peut appeler des succès d'estime, cette idée a progressé dans les esprits par sa valeur propre. Elle a fini par apparaître comme répondant à une nécessité. Des propagandistes se sont réunis pour la répandre, la faire entrer plus avant dans l'esprit des nations, et j'avoue que je me suis trouvé parmi ces propagandistes.

Je n'ai pas été cependant sans voir les difficultés d'une pareille entreprise, ni sans percevoir l'inconvénient qu'il peut y avoir pour un homme d'État à se lancer dans ce qu'on appellerait volontiers une pareille aventure. Mais je pense que, dans tous les actes de l'homme, voire les plus importants et les plus sages, il y a toujours quelque grain de folie ou de témérité. Alors, je me suis donné d'avance l'absolution et j'ai fait un pas en avant. Je l'ai fait avec prudence. Je me rends compte que l'improvisation serait redoutable et je ne me dissimule pas que le problème est peut-être un peu en dehors du programme de la Société des Nations; il s'y rattache cependant car depuis le Pacte, la Société n'a jamais cessé de préconiser le rapprochement des peuples et les unions régionales, même les plus étendues.

Je pense qu'entre des peuples qui sont géographiquement groupés, comme les peuples d'Europe, il doit exister une sorte de lien fédéral. Ces peuples doivent avoir à tout instant la possibilité d'entrer en contact, de discuter de leurs intérêts communs, de prendre des résolutions communes. Ils doivent, en un mot, établir entre eux un lien de solidarité qui leur permette de faire face, au moment voulu, à des circonstances graves si elles venaient à naître.

C'est ce lien, messieurs, que je voudrais m'efforcer de créer.

Évidemment, l'association agira surtout dans le domaine économique : c'est la nécessité la plus pressante. Je crois qu'on peut en ce domaine, obtenir des succès. Mais je suis sûr aussi qu'au point de vue politique ou au point de vue social, le lien fédéral, sans toucher à la souveraineté d'aucune des nations qui pourraient faire partie d'une telle association, peut être bienfaisant. Et je me propose, pendant la durée de cette session, de prier ceux de mes collègues qui représentent ici les nations européennes de vouloir bien, officieusement, envisager cette suggestion et la proposer à l'étude de leurs gouvernements, pour dégager plus tard, pendant la prochaine assemblée peut-être, les possibilités de réalisation que je crois discerner. »

Réaction : le plan français d'Union fédérale européenne (1^{er} mai 1930)

« I. Nécessité d'un pacte d'ordre général, si élémentaire fût-il, pour affirmer le principe de l'union morale européenne et consacrer solennellement le fait de la solidarité instituée entre Etats européens.

Dans une formule aussi libérale que possible, mais indiquant clairement l'objectif essentiel de cette association au service de l'œuvre collective d'organisation pacifique de l'Europe, les Gouvernements signataires s'engageraient à prendre régulièrement contact, dans des réunions périodiques ou extraordinaires, pour examiner en commun toutes questions susceptibles d'intéresser au premier chef la communauté des peuples européens.

Observations

1° Les Gouvernements signataires apparaissant ainsi liés à l'orientation générale d'une certaine politique commune, le principe de l'Union européenne se trouverait désormais placé hors de toute discussion et au-dessus de toute procédure d'application quotidienne : l'étude des voies et moyens serait réservée à la Conférence européenne ou à l'organisme permanent qui serait appelé à constituer le lien vivant de solidarité entre nations européennes et à incarner ainsi la personnalité morale de l'union européenne.

2° Ce pacte initial et symbolique, sous le couvert duquel se poursuivraient dans la pratique la détermination, l'organisation et le développement des éléments constitutifs de l'association européenne, devrait être rédigé assez sommairement pour se borner à définir le rôle essentiel de cette association. (Il appartiendrait à l'avenir, s'il devait être favorable au développement de l'Union européenne, de faciliter l'extension éventuelle de ce pacte de principe jusqu'à la conception d'une charte plus articulée.)

3° La rédaction du pacte européen devrait néanmoins tenir compte des réserves essentielles indiquées dans le présent mémorandum. Il importerait en effet de définir le caractère de l'Europe, considérée comme une entente régionale répondant aux dispositions de l'article 21 du Pacte de la SDN et exerçant son activité dans le cadre de la SDN. (Il serait précisé, notamment, que l'Association européenne ne saurait se substituer à la SDN dans les tâches confiées à celle-ci par le Pacte ou par les Traités, et que, même dans son domaine propre d'organisation de l'Europe, elle devrait encore coordonner son activité particulière avec l'activité générale de la SDN.)

4° Pour mieux attester la subordination de l'Association européenne à la SDN, le pacte européen serait réservé, à l'origine, aux Etats européens membres de la Société.

II. Nécessité d'un mécanisme propre à assurer à l'Union européenne les organes indispensables à l'accomplissement de sa tâche.

A. Nécessité d'un organe représentatif et responsable, sous forme d'institution régulière de la

« Conférence européenne », composée des représentants de tous les Gouvernements européens membres de la SDN, et qui demeurerait l'organe directeur essentiel de l'Union européenne, en liaison avec la SDN.

Les pouvoirs de cette Conférence, l'organisation de sa présidence et de ses sessions, régulières ou extraordinaires, devraient être déterminés à la prochaine réunion des Etats européens, qui aura à délibérer sur les conclusions du rapport d'enquête et qui, sous réserve des approbations gouvernementales ou ratifications parlementaires indispensables, devra assurer la mise au point du projet d'organisation européenne.

Observation

Afin d'éviter toute prédominance en faveur d'un des Etats d'Europe par rapport aux autres, la présidence de la Conférence européenne devrait être annuelle et exercée par roulement.

B. Nécessité d'un organe exécutif, sous forme de Comité politique permanent, composé seulement d'un certain nombre de membres de la Conférence européenne et assurant pratiquement à l'Union européenne son organisme d'étude en même temps que son instrument d'action.

La composition et les pouvoirs du Comité européen, le mode de désignation de ses membres, l'organisation de sa présidence et de ses sessions, régulières ou extraordinaires, devraient être déterminés à la prochaine réunion des Etats européens. L'activité de ce Comité, comme celle de la Conférence, devant s'exercer dans le cadre de la SDN, ses réunions devraient avoir lieu à Genève même, où ses sessions régulières pourraient coïncider avec celles du Conseil de la SDN.

Observations

1° En vue de soustraire le Comité européen à toute prédominance particulière, sa présidence devrait être exercée par roulement.

2° Le Comité, ne pouvant comprendre qu'un nombre restreint de représentants d'Etats européens membres de la SDN, garderait la possibilité d'inviter à tout moment les représentants des autres Gouvernements européens, faisant ou non partie de la SDN, qui seraient particulièrement intéressés à l'étude d'une question. Au surplus, la faculté lui serait formellement réservée, chaque fois qu'il le jugerait nécessaire ou opportun, d'inviter un représentant d'une Puissance extra-européenne, faisant ou non partie de la SDN, à assister, ou même à participer (avec voix consultative ou délibérative) aux délibérations portant sur une question où elle se trouverait intéressée.

3° Une des premières tâches du Comité pourrait comporter :

d'une part, l'examen général de toute procédure de réalisation et d'application du projet envisagé, conformément aux données essentielles de la consultation des Gouvernements, et la recherche, à cet effet, des voies et moyens tendant à dégager techniquement les éléments constitutifs de la future Union fédérale européenne; d'autre part, l'inventaire général du programme de coopération européenne, comprenant:

- a) l'étude des questions politiques, économiques, sociales et autres intéressant particulièrement la communauté européenne et non encore traitées par la SDN;
- b) l'action particulière à exercer pour activer l'exécution par les Gouvernements européens des décisions générales de la SDN. »

Ce Plan n'a pas connu le succès escompté en raison spécialement du changement du contexte international.

- Des crises régulières : continent émaillé par la guerre

Paul Valéry, *La crise de l'Europe*, 1919 : « Nous autres civilisations, nous savons dorénavant que nous sommes mortels », volonté de créer quelque chose de durable ??

2.2 Une réaction forte : une « révolution européenne » (Elie Barnavy, paru en 2008)

- Contexte spécifique de l'après-guerre : mise en place de la guerre froide (chans soviétiques à Prague 1948), gestion du plan Marshall

La doctrine Truman énoncée en mars 1947 répond à ses attentes : « *Je crois que les États-Unis doivent soutenir les peuples libres qui résistent à des tentatives d'asservissement (...). Je crois que nous devons aider les peuples libres à forger leur destin (...). Je crois que notre aide doit consister essentiellement en un soutien économique et financier. (...) de maintenir la liberté des États du monde et à les protéger de l'avancée communiste.* ». Les Etats Unis attendent alors des pays européens qu'ils mettent fin à leurs querelles et à leurs divisions. Le Congrès subordonne la poursuite de l'aide américaine au maintien de la coopération entre Européens.

Mise en place de l'OECE : organisation européenne de coopération économique, instituée le 16 août 1948, contre-partie de l'aide financière. A permis la répartition du plan Marshall, a favorisé la relance du commerce intra-européen et à la libéralisation des échanges. Une fois les économies européennes redressées à partir du début des années 60, elle perd sa raison d'être, se transforme alors en OCDE et intègre les principales puissances économiques capitalistes.

Mise en place de l'OTAN : organisation intégrée du Pacte de l'Atlantique d'avril 1949. Sur le plan militaire, la direction est confiée à Eisenhower qui intègre une pyramide de commandements régionaux. Il comprend un organe politique, le Conseil atlantique, qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernements. L'Europe occidentale est donc étroitement liée aux Etats Unis. Début clair de l'atlantisme.

- Intégration nécessaire de l'Allemagne de l'Ouest, après le blocus de Berlin de 1948 (RFA proclamée le 5 mai 1949)

Nécessité d'un changement de paradigme : remise en cause de la souveraineté de l'Etat, de l'impérialisme sur le continent européen, du protectionnisme économique

2.3 L'opposition coopération/intégration

Expression lors du Congrès de La Haye : 6-10 mai 1948, pas une réunion diplomatique, Mouvements engagés pour la cause européenne l'organisent, plus de 800 délégués viennent de 8 pays européens. Ouvert sur un discours de l'Europe.

Présence des pères fondateurs, des penseurs de l'unité euro. Premier moment du fédéralisme européen, Churchill le préside.

Opposition fédéralistes/ unionistes

Le Congrès adopte le « Message aux Européens » :

« Tous ensemble, demain, nous pouvons édifier (...) la plus grande formation politique et le plus vaste ensemble économique de notre temps. Jamais l'histoire du monde n'aura connu un si puissant rassemblement d'hommes libres. Jamais la guerre, la peur et la misère n'auront été mises en échec par un plus formidable adversaire » (extrait)

Débouchera sur deux projets : Conseil de l'Europe (Traité de Londres 5 mai 1949) : trois organes : conseil des ministres, Assemblée parlementaire (réunissant des délégués des Parlements nationaux), et une centaine de comités intergouvernementaux qui traitent des problèmes spécifiques faisant l'objet de conventions internationales dont la ratification est facultative. A surtout servi de lien entre l'UE et les autres Etats européens. + mise en place de la CEDH et de la Cr EDH.

- La CECA

2.4 Les prémices du projet communautaire

Le plan Schuman

Acte fondateur du projet d'intégration européenne : Déclaration Schuman du 9 mai 1950, Salon de l'Horloge au Quai d'Orsay

- Les Pères fondateurs: J. Monnet, K. Adenauer, A. De Gasperi, P.-H. Spaak



Des idées novatrices pour assurer la paix et la prospérité...



Konrad Adenauer



Alcide De Gasperi



Winston Churchill



Robert Schuman



Jean Monnet

Rédaction du Plan Schuman

V. Déclaration Schuman du 9 mai 1950

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

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

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

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

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

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible.

L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au développement des oeuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles: le développement du continent africain.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Contenu de la Déclaration :

- Constat d'échec des expériences antérieures
- Objectifs d'une construction européenne
- Approche **fonctionnaliste** = approche des « petits pas »

2.5 La mise en place de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier

- Traité de Paris du 18 avril 1951, entré en vigueur le 24 juillet 1952
- Choix pour une expérimentation
- 6 Etats membres
- Objectif: création d'un marché commun du charbon et de l'acier

Le marché commun se distingue d'autres notions (v. <http://www.glossaire-international.com/>)

Zone de libre-échange : Zone au sein de laquelle les marchandises circulent librement (absence de barrières tarifaires et non tarifaires), chaque pays membre conservant son système douanier vis-à-vis des pays tiers.

Union douanière : L'union douanière est le prolongement d'une zone de libre-échange, c'est un accord commercial régional dont les Etats membres ont adopté une politique commerciale commune vis-à-vis des Etats tiers, plus particulièrement une réglementation et un tarif douanier commun.

Marché commun : Le marché commun est une union douanière complétée par la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. (La libre circulation des marchandises étant comprise dans l'union douanière).

Mise en place d'une organisation institutionnelle selon un modèle original par rapport aux organisations internationales classiques. Traduit la dimension supranationale de la CECA.

- Haute Autorité
- Conseil des ministres
- Assemblée commune
- Cour de justice

Succès de la CECA

Particularité : Traité à durée limitée : 50 ans, a expiré le 23 juillet 2002. Au début des années 90 et suite à un vaste débat, son expiration a été considérée comme la solution la plus pertinente, comparée au renouvellement du traité ou à une solution de compromis. Ainsi, la Commission a proposé une transition graduelle de ces deux secteurs dans le traité instituant la Communauté européenne dont les règles s'appliquent depuis l'abrogation du traité CECA au commerce du charbon et de l'acier.

2.6. L'échec de la Communauté européenne de défense (CED)

- Proposition du Président du Conseil français René Plevin, ambition d'une Communauté politique européenne

Projet d'union politique et militaire, cherche à concilier deux objectifs politiques contradictoires : volonté de réarmement de l'Allemagne, mais inacceptable pour la France même si armée intégrée dans l'OTAN.

La CED naît le 24 octobre 1950.

Idée centrale : création d'une armée européenne, intégrée, dans laquelle les pays fourniraient des unités d'un corps d'armée, un ministre de la défense, et un Etat major européen dirigerait l'ensemble qui serait mis à disposition du commandement intégré. Cette solution permet de faire participer des Allemands à la défense commune sans pour autant recréer une armée allemande. Mais la proposition française est mal accueillie : UK n'en veulent pas, les Américains y sont hostiles. De longues négociations entre les 6 aboutissent au traité de Paris signé le 25 mai 1952 instituant la CED. Ensuite, ajout du besoin d'une union politique partielle pour les affaires de défense et de politique extérieure. Nouveau projet de traité est préparé par l'assemblée de la CECA.

L'ensemble est finalement rejeté par les députés français, le 30 août 1954.

Raisons : opposition des députés communistes et gaullistes

+ débuts de la coexistence pacifique : mort de Staline en 1953, développement de la **coexistence pacifique**, ou cohabitation pacifique : doctrine de politique extérieure soviétique. Formulée dès 1952 par Staline, elle a pour but de limiter l'affrontement avec les États-Unis pour préserver la possibilité d'une victoire finale soviétique. Par la suite dans les années 1960, après la construction du mur de Berlin et surtout après la Crise des missiles de Cuba, les deux grandes puissances (États-Unis et Union soviétique) prennent conscience de la nécessité d'une politique de détente et décident d'entamer un dialogue, car étant donné les arsenaux nucléaires qu'ils possèdent, un conflit engendrerait la disparition de l'espèce humaine. Les deux blocs cherchent donc à limiter la course aux armements et amorcent une coopération

commerciale.

+ Projet trop ambitieux, franchissement trop rapide d'un cap : d'un organisme technique aux objectifs limités, la CECA, on est passé en quelques mois à la préparation d'un gouvernement européen essentiellement chargé de décider de la paix et de la guerre. C'était sous-estimer le poids des réflexes nationaux.

L'échec de la CED ouvre la voie à la création de la Bundeswehret et à son intégration dans l'OTAN par le biais de l'UEO.

L'UEO, créé par les accords de Paris le 24 octobre 1954, est un pacte défensif intégré dans l'OTAN. L'Allemagne obtient l'égalité des droits et la fin du statut d'occupation. Elle entre dans l'OTAN le 5 mars 1955. En contrepartie, elle renonce à fabriquer et à détenir des armes nucléaires, bactériologiques et chimiques. Mais va rester dans l'ombre de l'OTAN, ne prend pas une véritable dimension, même si elle reste le seul organe spécifiquement européen dans le domaine de la défense.

Cet échec aura des conséquences durables sur la méthode du processus d'intégration : retour à l'intégration dans des domaines moins politiques + mise à l'écart durable de tout projet en matière de politique étrangère et de défense.

2.7. La définition du socle de l'Europe communautaire

Retour à la méthode « Schuman – Monnet »

- Conférence de Messine 3 juin 1955 : La construction est en panne, malgré l'UEO. J. Monnet décide alors de forcer le destin, il démissionne de la Haute Autorité CECA afin de précipiter une réunion des min. des affr étrangr pour lui trouver un successeur. La rencontre qui se tient à Messine le 1^{er} juin 1955 étudie également un mémorandum belgo-néerlandais (plan Beylen) proposant une union douanière ainsi que la création d'organismes sectoriels sur le modèle de la CECA. Le principe est accepté, on décide d'inviter la GB aux négociations, qui refuse une nouvelle fois de s'engager. Après 18 mois de négociations techniques, deux traités sont signés à Rome le 23 mars 1957 à Rome sur le Capitole.

Deux traités signés à Rome le 25 mars 1957

- La Communauté européenne de l'énergie atomique (Communauté EURATOM)

Raisons: domaine sensible, besoin d'autonomie

Champ d'application limité : seulement le nucléaire civil

Intérêt limité : intérêt non partagé par l'ensemble des Etats membres, forte désaffection après la catastrophe de Tchernobyl.

La Communauté économique européenne (CEE)

- Portée: secteur économique général
- Traité long, plus de 200 articles, met en place un processus irréversible
- Objet: mise en place d'un marché commun,
- Principes : marché commun, institutions politiques, mélange de supranationalité et d'interétatisme, pouvoir de décision avec l'adoption de certains actes, introduction d'une dose de concurrence assez forte afin de favoriser la convergence.
- Régulation de la concurrence au sein des Etats membres
- Processus d'intégration positive par la définition de politiques communes

- Organisation institutionnelle: marquée par un recul de la supranationalité
- Poids renforcé du Conseil
- Haute Autorité -> Commission
- Succès: Union douanière en 1968, efficacité des politiques communes, élargissement

Bilan : mise à l'écart de l'Europe politique, les Etats-Unis d'Europe restent un horizon lointain.

3. Une portée géographique inédite

- Volonté de rapprocher les Etats européens qui partagent un patrimoine commun
- Projet attractif
- Portée géographique à géométrie variable. En effet, la portée géographique de l'Union européenne est en principe celle du territoire de ses Etats membres (notion dont la dimension peut encore varier selon que sont pris en compte les territoires d'outre mer ou non). Or, en même temps, certains Etats ne sont pas membres de l'UE, et pourtant appliquent certaines règles du droit de l'Union, sur le fondement d'un régime d'association renforcé spécialement dans le domaine des échanges économiques.
- Question de l'évolution de la portée géographique : extension ou réduction ?



États membres de l'Union européenne
Pays candidats et candidats potentiels

3.1 Quels sont les critères d'adhésion ?

Silence initial des traités fondateurs de la CECA et de la CEE, contrairement par exemple au Traité de Londres. Critères finalement formulés dans la Déclaration de Copenhague (Conseil européen) 14-15 décembre 1993, renforcés lors du Conseil européen de Madrid en 1995 :

- Critère constitutionnel : être un Etat
- Critère géographique : être un Etat européen. Question centrale des frontières orientales de l'Union européenne. Selon les termes du Général de Gaulle, le projet européen doit aller de « *Brest à l'Oural* ». Instrumentalisation croissante de ce critère, qui fait l'objet d'une appréciation largement subjective.
- Critère politique : respect de la démocratie, de l'Etat de droit, des droits de l'homme et des minorités/ Marque l'exclusion durable des pays relevant du bloc soviétique, comme les dictatures. Pour l'appréciation de ce critère, l'adhésion préalable au Conseil de l'Europe est conçue comme une étape indispensable. Critère dont le respect est indispensable pour débiter le processus d'adhésion.

- Critère économique : système fondé sur une économie de marché viable, capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE, et à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

- Critère normatif: aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment la capacité à mettre en œuvre avec efficacité les règles, les normes et les politiques qui forment le corpus législatif de l'UE (l'acquis)

3.2 Les vagues d'adhésion

Les années 70

- Question de l'entrée du Royaume-Uni : Problème résumé par PH. Spaak : « *Si vous ne voulez pas l'intégration, alors il faut la Grande-Bretagne et si vous ne voulez pas de la Grande-Bretagne, alors il faut l'intégration. Il nous faut l'un ou l'autre. Nous ne pouvons pas nous trouver sans l'intégration, ni sans la Grande-Bretagne* »

Les britanniques posent leur candidature en août 1961 en même temps que le Danemark, la Norvège et l'Irlande : relâchement des liens du Commonwealth, option du confédéralisme plaît à l'Angleterre paradoxalement. Trois points sont litigieux : principe de préférence communautaire, PAC, tarif douanier commun pour prendre en compte ses relations spécifiques avec le Commonwealth et les Etats Unis. Les négociations traînent plus d'un an, sans que l'on se mette d'accord sur les principes. De Gaulle prend l'initiative de la rupture le 14 janvier 1963 lors d'une conférence de presse. Les concessions demandées par les Britanniques sont inacceptables puisqu'elles reviennent à transformer le marché commun en une zone de libre échange sans politique agricole commune. Les raisons politiques sont aussi importantes : reproche aux Anglais leur atlantisme qui risque de mettre en cause l'indépendance de l'Europe. Le second veto en 1967 reprend des arguments semblables, émettant des doutes sur la volonté britannique de se relier au continent. De Gaulle propose un accord d'association donnant des avantages économiques au RU, sans le pouvoir politique de négocier, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas bloquer la construction européenne. Londres refuse cette solution.

Le premier élargissement est signé le 22 janvier 1972 : UK, DK, Irl. Renforcement de la Communauté : GB est le premier réseau financier, la 4^e flotte mondiale, pétrole de la mer du Nord découvert en 1972. Mais cet élargissement montre aussi que l'Europe intéresse peu les citoyens : refus des norvégiens par référendum, hostilité du gouvernement travailliste, qui

annoncent qu'ils renégocieront le traité lorsqu'ils reviendront au pouvoir. Seuls les irlandais sont plutôt enthousiastes.

1974 : Le retour aux affaires des travaillistes soulève la question de la renégociation du traité d'adhésion. Pour Londres, l'adhésion au Marché commun n'a pas apporté à la GB l'essor industriel et commercial attendu qui devait compenser le coût de la politique agricole commune. Les anglais demandent une réduction de leur contribution financière. Juridiquement, une renégociation est impossible. Il a quand même été nécessaire de reconnaître les difficultés spécifiques de la GB. Le Conseil européen de Dublin en mars 1975 admet qu'un pays peut demander des compensations financières s'il se trouve dans une situation inacceptable. La GB obtient la création du FEDER (fds eur. de dvpt rgal) destiné à soutenir les pays industriels touchés plus durement par la crise. Finalement, la PAC polarise les dysfonctionnements européens. Londres et Bonn l'accusent d'absorber la plus grande partie du budget pour soutenir des prix artificiellement élevés, donc injustes pour les consommateurs. Finalement, cette crise agricole révèle les égoïsmes nationaux. A peine arrivée au pouvoir en 1979, M. Thatcher rouvre le dossier en martelant : « I want my money back ». Cette attitude est lourde de conséquences pour la construction européenne car elle introduit la notion de juste retour, mettant à mal le principe de la solidarité financière.

Les années 80

- Problématique des Etats du sud de l'Europe

- Motivations politiques prédominantes : objectif de soutien du processus de démocratisation

• 1^{er} janvier 1981: entrée de la Grèce (fin de la dictature des Colonels en 1974)

• 1^{er} janvier 1986: entrée de l'Espagne (fin de la dictature franquiste en 1977) et du Portugal (fin de la dictature salazariste en 1974)

Moyen de consolider la démocratie en Europe du Sud. Toutefois, ces Etats ont un retard économique important. Cet élargissement exige donc une véritable mise à niveau économique qui passe notamment par le renforcement de la politique régionale. Il s'agit également de définir une PAC pour les produits méditerranéens, des mécanismes protégeant à la fois les marchés grecs et ibériques du déferlement des produits industriels de la CEE et les industries de main-d'œuvre des 9 EM menacés par le faible niveau de salaires chez les nouveaux membres. Ajustements nécessaires, mise en place de périodes transitoires dérogatoires aux règles du marché commun.

Le traité d'adhésion de la Grèce est signé en mai 1979 et ceux de l'Espagne et du Portugal en juin 1985.

Bilan de l'élargissement : Si le rééquilibrage de la CEE vers le Sud n'en a pas bouleversé le fonctionnement, il a cependant introduit une plus grande hétérogénéité qui constitue un obstacle dans la perspective de l'UEM. La Grèce rencontre le plus de difficultés à s'adapter sur le plan économique malgré les efforts de la Communauté (6% du revenu national grec proviennent de la CEE). Primauté du critère politique sur le critère économique.

Elargissement des années 90

- Elargissement sans difficulté, préparé par une coopération préexistante, l'Espace Economique Européen

- 1^{er} janvier 1995: entrée de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande

Marqué par le second refus de la Norvège

Cet élargissement aura malgré tout des incidences sur le fonctionnement interne de l'Union européenne : négociations pour la répartition des votes au sein du Conseil, des sièges au Parlement européen. Prise en compte de nouvelles problématiques : protection des consommateurs, transparence, environnement...

Les années 2000

Intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), Etats majoritairement issus de l'ex bloc soviétique, *obligation* de conduire le processus d'adhésion

- Préparation politique, économique particulière (accords PHARE..)

- Processus d'élargissement long et par étape. Pratique du screening : L'examen analytique ou screening de l'acquis (législation de l'Union applicable en son sein) de l'Union européenne (UE) constitue la phase de préparation des négociations d'adhésion. Il est essentiel puisqu'il sert de base aux négociations bilatérales entre l'UE et chacun des pays candidats.

Ce screening, réalisé conjointement par la Commission européenne et chacun des pays candidats, permet à ces derniers de se familiariser avec le droit de l'UE ainsi que de démontrer leur capacité à mettre en œuvre l'acquis.

Le screening a également pour objectif d'identifier les domaines du droit de l'UE dans lesquels des progrès doivent être accomplis afin que les législations des pays candidats soient compatibles avec les règles de l'UE. Ces domaines sont répartis en chapitres qui sont négociés individuellement.

- 1997: début des négociations: Estonie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovénie, Chypre
 - 2000: début des négociations: Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Malte, Roumanie, Bulgarie.
- Traité d'adhésion d'Athènes signé le 16 avril 2003
- 1^{er} mai 2004: entrée de 10 Etats
- 1^{er} janvier 2007: Bulgarie et Roumanie
- Phases d'adaptation nécessaire, périodes transitoires à la carte.

Les élargissements futurs

- Question des limites de l'expansion de l'Union
- Multiplication des candidats potentiels
- Croatie: demande d'adhésion en 2003, statut de candidat en 2004, négociations ouvertes en 2005, traité d'adhésion signé le 9 décembre 2011 avec effet en 2013, référendum organisé en 2012

Stratégie de préadhésion en cours :

La stratégie de préadhésion propose un «dialogue structuré» entre les institutions de l'Union européenne (UE) et les pays candidats à l'élargissement [Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie et Turquie].

Les relations s'appuient sur des accords bilatéraux. Le principal cadre des relations avec les Balkans occidentaux est le processus de stabilisation et d'association. Chaque pays a conclu un accord de stabilisation et d'association (à l'exception du Kosovo). La Turquie a conclu un accord d'association avec l'UE.

La stratégie de préadhésion inclut le processus de négociations d'adhésion une fois que certaines conditions sont remplies, ainsi qu'un soutien important sous forme d'une aide de préadhésion.

Sept pays sont en cours de négociations pour l'adhésion à l'Union. Cinq ont le statut de candidat officiel (Turquie, Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), Monténégro, Serbie et Albanie) et deux celui de candidat potentiel (Bosnie-Herzégovine et Kosovo). L'Islande, qui avait également entamé un tel processus, a retiré sa candidature.

La Turquie, elle, est candidate depuis plus de 50 ans.

V. Chronologie d'une relation mouvementée (disponible sur <http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/elargissement/synthese/la-turquie-et-l-union-europeenne-50-ans-de-negociations.html>)

21 janvier 2014 : Visite du Premier ministre turc à Bruxelles sur fond de crise politique en Turquie
5 novembre 2013 : Ouverture du chapitre sur la politique régionale.
25 Juin 2013 : Report des négociations d'adhésion.
29 mai 2013 : Début des Manifestation anti-gouvernement au parc Taksim Gezi contre un projet immobilier à Istanbul.
1er juillet 2012 : Début de la Présidence chypriote. La Turquie gèle ses relations avec la présidence tournante et refuse de participer à toute réunion présidée par Chypre.
Mai 2012 : lancement d'un agenda positif
12 juin 2011 : L'AKP remporte les élections législatives pour la troisième fois consécutive.
Septembre 2010 : 58% des Turcs disent "oui" à un référendum sur une série d'amendements visant à réviser la Constitution en réduisant le poids de l'armée.
Juillet 2009 : Ouverture d'un chapitre sur la fiscalité.
Novembre 2008 : La Commission européenne déclare que la Turquie a une économie de marché viable, une étape cruciale pour l'adhésion.
Novembre 2007 : Dans son rapport annuel, la Commission estime que les négociations devraient prendre au moins 10 à 15 ans.
Décembre 2006 : Fermeture de 8 chapitres de négociation, la Turquie refusant d'appliquer à Chypre le protocole dit d'Ankara.
3 octobre 2005 : Début effectif des négociations.
1999 : Conseil européen d'Helsinki. La Turquie obtient le statut de candidat.
1997 : Conseil européen du Luxembourg. La Turquie est écartée comme candidate potentielle à l'Union.
1993 : Le Conseil européen de Copenhague définit les critères préalables à toute adhésion ;
1990 : Début de l'union douanière Turquie-UE. La Turquie est jusqu'à aujourd'hui le seul pays qui est membre de l'union douanière sans être membre de l'UE.
1987 : Dépôt formel de candidature pour une adhésion à l'UE.
12 septembre 1980 : Putsch militaire en Turquie. Les négociations entre la Turquie et la CEE sont suspendues.
31 juillet 1959 : Première demande d'association de la Turquie avec la Communauté économique européenne (CEE).
12 juillet 1963 : Accord d'association entre la CEE et la Turquie

Quels peuvent-être les élargissements futurs ?

- Problème récurrent de la Turquie
- Cas de l'Ukraine

Importance de définir des limites pour l'Union européenne, lien avec l'intensité de l'objectif d'intégration et la nature du projet européen

4. La mise en place d'une organisation d'intégration

4.1. Un cadre institutionnel spécifique

Difficile de se référer à un cadre juridique existant

Pertinence contestable du modèle de la séparation des pouvoirs = Principe de confusion des pouvoirs

Diversité organique/institutionnelle (article 13 TUE)

Sept institutions majeures / Prolifération des organes

4.2. Les institutions majeures

Le Conseil

•Dénomination : Conseil des ministres, Conseil de l'UE, Conseil

•Article 16 TUE

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

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

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

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

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

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

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

6. Le Conseil siège en différentes formations, dont la liste est adoptée

conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

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

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

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

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

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

- La présidence du Conseil

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

Les États membres qui détiennent la présidence **travaillent en étroite coopération par groupes de trois, appelés "trios"**. Ce système a été introduit par le traité de Lisbonne en 2009. Le trio fixe les objectifs à long terme et élabore un programme commun définissant les thèmes et les grandes questions qui seront traités par le Conseil au cours d'une période de dix-huit mois. Sur la base de ce programme, chacun des trois pays élabore son propre programme semestriel plus détaillé.

Le **trio actuel** est composé des présidences italienne, lettone et luxembourgeoise.

Présidences du Conseil jusqu'en 2020

Irlande: janvier à juin 2013 **Lituanie:** juillet à décembre 2013 **Grèce:** janvier à juin 2014
Italie: juillet à décembre 2014 **Lettonie:** janvier à juin 2015 **Luxembourg:** juillet à décembre 2015
Pays-Bas: janvier à juin 2016 **Slovaquie:** juillet à décembre 2016
Malte: janvier à juin 2017 **Royaume-Uni:** juillet à décembre 2017 **Estonie:** janvier à juin

2018 **Bulgarie**: juillet à décembre 2018 **Autriche**: janvier à juin 2019 **Roumanie**: juillet à décembre 2019 **Finlande**: janvier à juin 2020

•Les règles de vote au Conseil

Statut initial : vote à l'unanimité de principe

Unanimité : veto possible des Etats

–Compromis de Luxembourg : Dès 1965, le financement de la PAC, qui repose sur des prélèvements obligatoires, commence à poser des difficultés. On propose alors d'utiliser une partie des droits de douane perçus à l'entrée de la Communauté. D'un point de vue politique, cela revient à doter l'Europe d'une fiscalité propre échappant au contrôle des parlements nationaux. De Gaulle ne peut admettre de transférer de cette manière une part de la souveraineté nationale (consentement à l'impôt). La France choisit l'épreuve de force pour régler une question de principe pour laquelle aucun compromis n'est possible. La crise de la chaise vide débute le 30 juin 1965 lorsque les représentants français cessent de participer aux différentes réunions européennes. Très vite, le fonctionnement de la Communauté est paralysé. La crise s'achève par le Compromis de Luxembourg, signé le 30 janvier 1966.

Déclaration commune publiée à l'issue de la session extraordinaire du Conseil des Communautés, à Luxembourg, 28-29 janvier 1966 (Bulletin CE 3/66).

1. Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité.

2. En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

3. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

4. Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise, selon la procédure normale, des travaux de la Communauté.

En outre, les membres du Conseil sont convenus d'adopter d'un commun accord les décisions ci-après : - règlement financier agricole ; - compléments à apporter à l'organisation du marché des fruits et légumes ; - règlement portant organisation des marchés du sucre ; - règlement portant organisation des marchés des matières grasses ; - fixation des prix communs : lait, viande bovine, riz, sucre, huile d'olive et graines oléagineuses.

–Principe depuis le Traité de Lisbonne : vote à la majorité qualifiée double filtrage

À partir du 1er novembre 2014, une nouvelle procédure de vote à la majorité qualifiée s'applique au Conseil. Selon cette procédure, lorsque le Conseil vote sur une proposition de la Commission ou du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique

de sécurité, la majorité qualifiée est atteinte si deux conditions sont remplies:
55 % des États membres ont exprimé un vote favorable - soit 16 sur 28;
la proposition est soutenue par des États membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE.

Cette nouvelle procédure s'appelle également la règle de la "double majorité".

Minorité de blocage

La minorité de blocage doit comprendre au moins 4 membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population de l'UE.

L'abstention vaut vote négatif.

Mais application de l'ancienne règle de majorité qualifiée :

Jusqu'au 31 mars 2017, les États membres pourront demander l'application de l'ancienne règle de majorité qualifiée. Selon cette règle, chaque représentant d'un État membre dispose d'un certain nombre de voix, conformément aux traités de l'UE. La **pondération des voix** reflète globalement la taille de la population de chaque État membre.

L'ensemble des **352 voix** est réparti comme suit:

Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni: 29 voix chacun

Espagne, Pologne: 27 voix chacun

Roumanie: 14 voix

Pays-Bas: 13 voix

Belgique, Grèce, Hongrie, Portugal, République tchèque: 12 voix chacun

Autriche, Bulgarie, Suède: 10 voix chacun

Croatie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Slovaquie: 7 voix chacun

Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Slovénie: 4 voix chacun

Malte: 3 voix

Selon cette ancienne règle, la majorité qualifiée est atteinte, au sein du Conseil, si les **conditions** suivantes sont remplies:

Un État membre peut demander qu'il soit vérifié que les votes favorables représentent au moins **62 % de la population totale de l'UE**. Si tel n'est pas le cas, la décision n'est pas adoptée.

Le vote à l'unanimité persiste pour les questions étroitement liées à la souveraineté (fiscalité..), ou des questions d'ordre constitutionnel pour l'UE (citoyenneté, adhésion...).

- La majorité simple est atteinte si au moins **15 membres du Conseil** expriment un vote favorable.

Le Conseil adopte une décision à la majorité simple:

pour statuer sur des **questions de procédure**, telles que l'adoption de son règlement intérieur et l'organisa prévus par les traités ou pour inviter la Commission à réaliser des **études ou présenter des propositions**.

- L'Eurogroupe est un organe informel au sein duquel les ministres des États membres de la zone euro examinent les questions relevant des responsabilités qu'ils partagent en ce qui concerne l'euro.

Tâches

Sa tâche principale est d'assurer une étroite coordination des politiques économiques entre les États membres de la zone euro. Il a également pour objectif de favoriser les conditions d'une croissance économique plus forte.

L'Eurogroupe est également chargé de préparer les réunions des sommets de la zone euro et d'en assurer le suivi.

Réunions

L'Eurogroupe se réunit habituellement une fois par mois, à la veille de la session du Conseil "Affaires économiques et financières". Le commissaire chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes, ainsi que le président de la Banque centrale européenne participent également aux réunions de l'Eurogroupe.

Le Conseil européen

- Issu de la pratique, statut d'institution depuis le Traité de Lisbonne

Le couple franco-allemand est le moteur de la construction européenne depuis 15 ans. La disparition de G. Pompidou et la démission de W. Brandt au printemps de 1974 ont amené au pouvoir VGE et Helmut Schmidt, deux anciens ministres des finances qui s'apprécient et sont des européens convaincus. Les deux hommes proposent un ensemble de mesures politiques de portée limitée mais acceptables par tous afin de montrer que l'Europe progresse. Le sommet de Paris en décembre 1974 décide que les chefs d'Etat et de gouvernement se réuniront trois fois par an en « Conseil européen ».

- Organe suprême de l'UE, Institution non permanente, réunions régulières

Article 15 TUE

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

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

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

président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.

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

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

6. Le président du Conseil européen:

a) préside et anime les travaux du Conseil européen;

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

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

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

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

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

- Le président du Conseil européen : innovation qui découle d'une idée portée par le Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2005) = Président de l'UE, enjeu de personnalisation de l'Union européenne, rapprocher les citoyens de la construction européenne. Mais option revue à la baisse avec le Président du Conseil européen.

Missions limitées, choix d'une personnalité peu emblématique, afin de ne pas concurrencer les autres têtes du pouvoir européen et les dirigeants des Etats membres.

2009-2014 : Herman van Rompuy



depuis 2014 : Donald Tusk

La Commission européenne

Article 17 TUE

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

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

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

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

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

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

5. À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

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

conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Le président de la Commission:

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

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

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

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

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

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

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

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

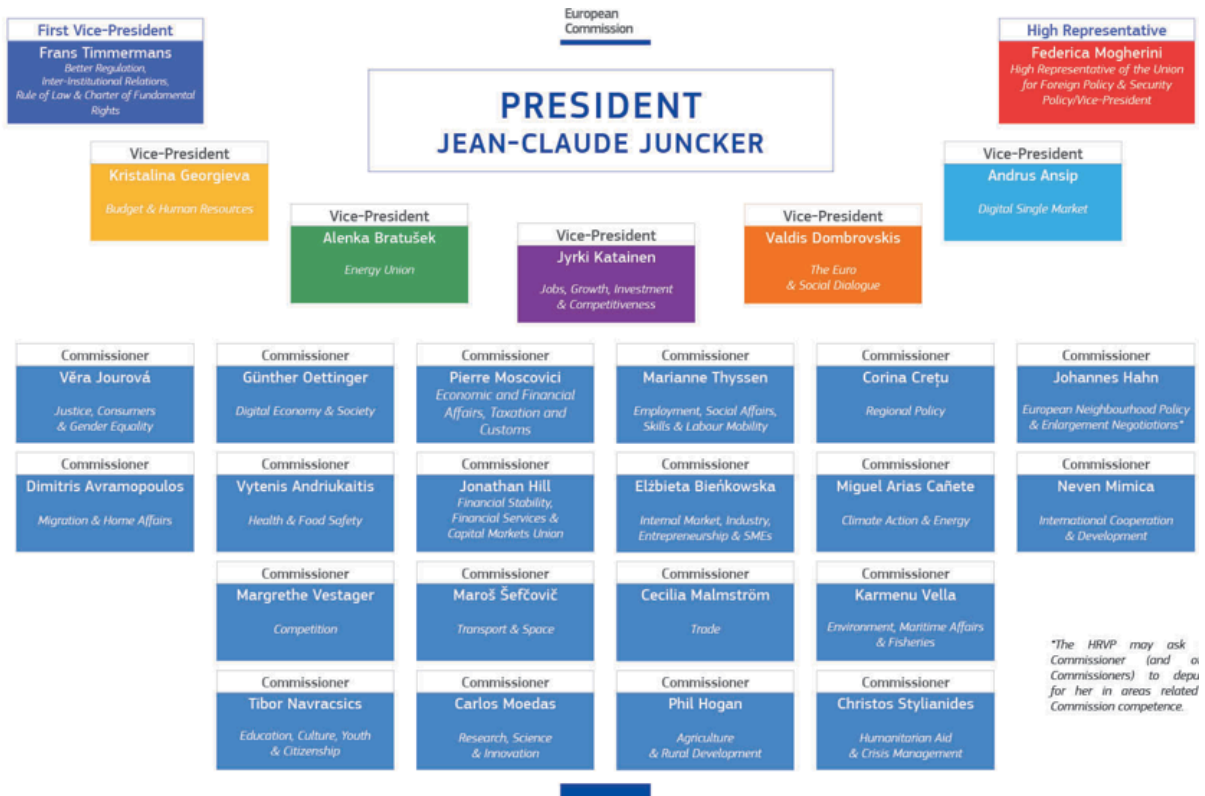
- Mise en place de la Commission en 2014 :
 - Choix du Président a découlé des résultats de l'élection du Parlement européen : Jean-Claude Juncker (PPE)
 - Fortes négociations entre les partis politiques lors de l'audition des futurs commissaires

- Mise en œuvre de la motion de censure : encore hypothétique, mais moyen de pression efficace, v. cas de la Commission Santer en 1999

Evolution avec le Traité de Lisbonne : démission individuelle

- Rôle central du Président de la Commission à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE

Organisation administrative de la Commission



Le Parlement européen

- Evolution de la place du Parlement européen au fil de la construction européenne, un rôle toujours plus important afin de répondre notamment aux enjeux démocratiques

Article 14

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

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La

représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.

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

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

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

- Scrutin des élections européennes : Les procédures d'élection du Parlement européen sont régies à la fois par la législation européenne, qui fixe des dispositions communes pour l'ensemble des États membres, et par des dispositions nationales, qui varient d'un État membre à l'autre. Les dispositions communes prévoient le principe de représentation proportionnelle ainsi que certaines incompatibilités avec le mandat de député au Parlement européen. De nombreuses autres dispositions importantes, par exemple le système électoral précis et le nombre de circonscriptions, sont régies par le droit national.

(v. Articles 20, 22 et 223 TFUE)

- Evolution : Tout en décidant que le Parlement européen serait d'abord composé de députés désignés par les parlements nationaux, les traités initiaux avaient prévu qu'il serait ultérieurement élu au suffrage universel direct. Le Conseil a appliqué cette disposition au moyen de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct.

En 1992, le Traité de Maastricht prévoit que les élections doivent suivre une procédure uniforme devant être adoptée à l'unanimité par le Conseil sur la base d'une proposition du Parlement européen. Toutefois, étant donné que le Conseil n'a pu adopter aucune des propositions, le Traité d'Amsterdam a introduit la possibilité d'adopter des «principes communs». La décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil a modifié en conséquence l'acte de 1976 et introduit les principes de représentation proportionnelle et d'incompatibilité entre les mandats nationaux et le mandat européen.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le droit de vote et d'éligibilité a acquis le statut de droit fondamental (article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

- Droit de vote et éligibilité des non-ressortissants

En vertu de l'article 22, paragraphe 2, du traité FUE, «tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside». Les modalités d'exercice de ce droit ont été arrêtées par la directive 93/109/CE.

Conformément à l'article 6 de la directive 93/109/CE, modifiée par la directive 2013/1/UE, «tout citoyen de l'Union, qui réside dans un État membre sans en avoir la nationalité et qui, par l'effet d'une décision de justice individuelle ou d'une décision administrative, pour autant que cette dernière puisse faire l'objet d'un recours juridictionnel, est déchu du droit d'éligibilité en vertu soit du droit de l'État membre de résidence, soit du droit de son État membre d'origine, est exclu de l'exercice de ce droit dans l'État membre de résidence lors des élections au Parlement européen».

- Système électoral : L'élection doit être au scrutin proportionnel, la méthode pouvant être soit le scrutin de liste soit le système de vote unique transférable (article premier de la décision 2002/772 du Conseil). Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges qui ne peut pas dépasser 5 % (article 2 A). Plusieurs États membres prévoient un seuil: il est fixé à 5 % en France (selon la circonscription), en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie, en République tchèque, en Roumanie et en Hongrie, à 4 % en Autriche, en Italie et en Suède, à 3 % en Grèce, et à 1,8 % à Chypre.

Par deux décisions prises en 2011 et 2014, la Cour constitutionnelle allemande a statué que les seuils que le pays appliquait jusqu'alors pour les élections européennes (5 %, puis 3 %) étaient inconstitutionnels.

- Incompatibilités : Conformément à l'article 7 de l'acte de 1976 (modifié par la décision 2002/772 du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002), le mandat de député au Parlement européen est incompatible avec la qualité de membre du gouvernement d'un État membre, de membre de la Commission, de juge, d'avocat général ou de greffier de la Cour de justice, de membre de la Cour des comptes, de membre du Comité économique et social européen, de membre de comités ou d'organismes créés en vertu des traités pour gérer des fonds de l'Union ou réaliser des tâches administratives permanentes et directes, de membre du conseil d'administration, du comité de direction ou du personnel de la Banque européenne d'investissement, et de fonctionnaire ou d'agent en activité des institutions de l'Union

européenne ou des organismes spécialisés qui leur sont rattachés. D'autres incompatibilités ont été ajoutées en 1997 (membre du Comité des régions) et en 2002 (membre du Tribunal de première instance — aujourd'hui Tribunal —, membre du directoire de la Banque centrale européenne, Médiateur européen et, il faut le souligner, député d'un parlement national).

Chaque Etat membre peut ajouter des incompatibilités.

- Découpage en circonscriptions : la plupart des États membres font office de circonscriptions uniques. Cependant, cinq États membres (la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni) ont divisé leur territoire national en plusieurs circonscriptions régionales.

- Droit de vote : l'âge électoral est fixé à 18 ans dans tous les États membres, sauf en Autriche (16 ans).

Le vote est obligatoire dans quatre États membres (la Belgique, le Luxembourg, Chypre et la Grèce): cette obligation s'applique tant aux ressortissants qu'aux citoyens européens non ressortissants inscrits sur les listes.

- Vote des non-ressortissants dans le pays d'accueil ou dans leur pays d'origine

Le double vote est considérée comme un délit dans certains États membres. Cependant, en l'absence de procédures de rapprochement des données entre les autorités électorales des États membres, le contrôle présente certaines difficultés.

- Éligibilité

L'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un autre État membre de résidence, quel qu'il soit, découle également du principe de non-discrimination entre ressortissants et non- ressortissants, et est un corollaire à la libre circulation et au libre séjour des personnes. Toute personne qui est citoyen de l'Union et qui, sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit d'éligibilité de ses ressortissants a le droit d'éligibilité dans l'État membre de résidence lors des élections au Parlement européen si elle n'est pas déchu de ces droits (article 3 de la directive 93/109 du Conseil).

Hormis l'exigence de nationalité d'un État de l'Union, qui est commune à tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni, où certains citoyens du Commonwealth sont également autorisés à se présenter aux élections au Parlement européen), les conditions d'éligibilité varient d'un État à l'autre. Nul ne peut être candidat dans plus d'un État membre lors d'une même élection (article 4 de la directive 93/109 du Conseil). L'âge minimal pour se présenter aux élections est de dix-huit ans dans la plupart des États membres, sauf en

Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en République tchèque, en Estonie, en Irlande, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne et en Slovaquie (21), en Roumanie (23), et en Italie et en Grèce (25).

- Date de l'élection : En vertu des articles 10 et 11 de l'acte de 1976, tel que modifié par la décision 2002/772 du Conseil, les élections au Parlement européen ont lieu à une date située au cours d'une même période débutant un jeudi matin et s'achevant le dimanche immédiatement suivant; la date et les heures précises sont fixées par chaque État membre. En 1976, c'est le Conseil qui définit à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, la période électorale pour les premières élections, en 1979. Les élections ultérieures se dérouleront au cours de la période correspondante de la dernière année de la période quinquennale visée à l'article 5 de l'acte.

Pour les élections de 2014, le Conseil, par décision du 14 juin 2013, a déplacé la période des élections, prévues à l'origine en juin, pour la fixer entre le 22 et le 25 mai de façon à éviter un chevauchement avec les congés de Pentecôte, en application de l'article 11 disposant que: «s'il s'avère impossible de tenir les élections (...) au cours de cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, (...) fixe, au moins un an avant la fin de la période quinquennale visée à l'article 5, une autre période électorale qui peut se situer au plus tôt deux mois avant et au plus tard un mois après la période qui résulte des dispositions de l'alinéa précédent.»

Les élections européennes de 2009 ont eu lieu du 4 au 7 juin, la date exacte ayant été choisie en fonction des traditions nationales. Les élections de 2004 s'étaient tenues entre le 10 et le 13 juin.

- Composition : 750 membres + le Président du PE
- Statut protecteur: indépendance, inamovibilité, irresponsabilité et inviolabilité
- Détermination du Président du PE pour un mandat de 2 ans et demi, alternativement au sein des deux partis politiques dominants (PPE, PSE)

Président actuel du PE : Martin Schulz



- Organisation :

- 14 vice-présidents

- La Conférence des présidents est l'organe politique du Parlement européen compétent pour l'organisation des travaux du Parlement européen et la programmation législative, l'attribution des compétences des commissions et des délégations et leurs compositions, les relations avec les autres institutions de l'Union européenne, les parlements nationaux et les pays tiers.

La Conférence des présidents prépare le calendrier de l'Institution et l'ordre du jour des sessions plénières et procède à la répartition des places des députés dans l'hémicycle.

La Conférence des présidents est composée du Président du Parlement et des présidents des groupes politiques. Un représentant des députés non-inscrits y siège également mais n'a pas le droit de vote. La Conférence des présidents prend ses décisions par consensus ou par vote pondéré en fonction de l'effectif des députés de chaque groupe politique.

- Le Bureau est l'organe de direction du Parlement européen. Il établit l'état prévisionnel du budget du Parlement européen et règle toutes les questions administratives, de personnel et d'organisation.

Le Bureau est composé du Président du Parlement européen, des 14 Vice-présidents et des cinq questeurs élus par l'assemblée pour une période de deux ans et demi renouvelable. Dans les délibérations du Bureau, en cas d'égalité des voix, la voix du Président est prépondérante. Les questeurs détiennent une voix consultative au sein du Bureau.

- Commissions parlementaires

20 commissions parlementaires, composées de 25 à 71 députés européens et dotées d'un président, d'un bureau et d'un secrétariat. Leur composition politique est fonction de celle de l'assemblée plénière.

Les commissions élaborent, amendent et adoptent des propositions législatives et des rapports d'initiative. Les députés y examinent les propositions de la Commission et du Conseil et, s'il y a lieu, rédigent des rapports qui seront présentés à l'assemblée plénière.

Le Parlement européen peut également créer des sous-commissions temporaires traitant de problèmes spécifiques ou constituer des commissions d'enquête en cas d'infraction au droit communautaire ou de mauvaise application de celui-ci.

- Commissions d'enquêtes : caractère temporaire, ex. gestion par la commission de la crise de l'ESB...

- Groupes politiques : Les députés au Parlement européen siègent au sein de groupes politiques – ils ne sont pas organisés par nationalité, mais en fonction de leurs affinités politiques. Il y a actuellement 8 groupes politiques au Parlement européen.

Un minimum de 25 députés est nécessaire pour former un groupe politique, et ce dernier doit comprendre des membres représentant au moins un quart des États membres. Un député ne peut appartenir qu'à un seul groupe politique.

Certains députés n'appartiennent à aucun groupe politique et dans ce cas, ils font partie des non-inscrits.

Groupes politiques :

- Groupe du Parti populaire européen (Démocrates-chrétiens)
- Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes & Démocrates au Parlement européen
- Conservateurs et Réformistes européens
- Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
- Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique
- Groupe des Verts/Alliance libre européenne
- Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe
- Europe des Nations et des Libertés

- Les intergroupes peuvent être constitués par des députés appartenant à tout groupe politique et à toute commission parlementaire en vue de tenir des échanges de vue informels sur des thèmes particuliers et de promouvoir des contacts entre les députés et la société civile.

Les intergroupes ne sont pas des organes du Parlement et ne peuvent donc pas exprimer le point de vue de celui-ci.

Les intergroupes sont régis par la réglementation adoptée par la Conférence des présidents le 16 décembre 1999 (mise à jour pour la dernière fois le 11 septembre 2014) qui définit les

conditions dans lesquelles des intergroupes peuvent être constitués au début de chaque législature ainsi que leurs règles de fonctionnement.

Les présidents des intergroupes sont tenus de déclarer tout soutien financier qu'ils reçoivent, en espèces ou en nature, d'après les mêmes critères que ceux qui sont applicables aux députés individuels. Les déclarations doivent être mises à jour chaque année et sont enregistrées dans un registre public tenu par les Questeurs.

Lors de sa réunion du 11 décembre 2014, la Conférence des présidents a approuvé la liste suivante des intergroupes pouvant être constitués durant la législature actuelle du Parlement:

Nom	Liens vers les documents (pdf)
Vieillessement actif, solidarité intergénérationnelle et politiques familiales	Liste des membres Déclaration d'intérêts financiers
Lutte contre le racisme et diversité	Liste des membres Déclaration d'intérêts financiers
Biodiversité, campagne, chasse et pêche récréative	Liste des membres Déclaration d'intérêts financiers
Droits de l'enfant	Liste des membres Déclaration d'intérêts financiers
Changement climatique, développement durable et biodiversité	Liste des membres Déclaration d'intérêts financiers
Biens communs et services publics	Liste des membres Déclaration d'intérêts financiers

Constitutive 2014 01/07/2014 10:14 CEST

Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens)



29.43% | 221 

Groupe de l'Alliance Progressiste des Socialistes et Démocrates au Parlement européen



25.43% | 191 


Conservateurs et Réformistes européens



9.32% | 70 


Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe



8.92% | 67 


Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique



6.92% | 52 

Les Verts/Alliance libre européenne



6.66% | 50 

Groupe Europe de la liberté et de la démocratie directe



6.39% | 48 

Non-Inscrits – Membres apparentés à aucun groupe politique



6.92% | 52 

► **Décision du Parlement européen du 10 mai 2011 sur la demande de levée de l'immunité de Bruno Gollnisch (2010/2284(IMM))**

Le Parlement européen,

- vu la demande de levée de l'immunité de Bruno Gollnisch, transmise par les autorités françaises, en date du 3 novembre 2010, et communiquée en séance plénière le 24 novembre 2010,
- ayant entendu Bruno Gollnisch le 26 janvier 2011, conformément à l'article 7, paragraphe 3, de son règlement,
- vu l'article 9 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne du 8 avril 1965, ainsi que l'article 6, paragraphe 2, de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976,
- vu les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne des 12 mai 1964, 10 juillet 1986, 15 et 21 octobre 2008 et 19 mars 2010⁽¹⁾,
- vu l'article 26 de la Constitution de la République française,
- vu l'article 6, paragraphe 2, et l'article 7 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires juridiques (A7-0155/2011),

A. considérant qu'un procureur français a demandé la levée de l'immunité parlementaire de Bruno Gollnisch, député au Parlement européen, afin de donner suite à une plainte pour incitation présumée à la haine raciale et, le cas échéant, de pouvoir traduire Bruno Gollnisch devant le tribunal de première instance, la cour d'appel et la Cour de cassation de la République française,

B. considérant que la demande de levée de l'immunité de Bruno Gollnisch se rapporte à une infraction présumée d'incitation à la haine raciale suite à la publication, le 3 octobre 2008, d'un communiqué de presse du groupe du Front national de la Région Rhône-Alpes, dont Bruno Gollnisch était président,

C. considérant que, aux termes de l'article 9 du protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, pendant la durée des sessions du Parlement européen, les membres de celui-ci bénéficient, sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du parlement de leur pays; considérant que cette disposition ne fait pas obstacle au droit du Parlement européen de lever l'immunité d'un de ses députés,

D. considérant que, aux termes de l'article 26 de la Constitution de la République française, «aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive»,

E. considérant que, dans le cas présent, le Parlement n'a pas pu établir qu'il y avait *fumus persecutionis*, c'est-à-dire une présomption suffisamment sérieuse et précise que la procédure a été engagée dans l'intention de nuire à l'activité politique du député,

F. considérant que la demande des autorités françaises ne se rapporte pas aux activités politiques de Bruno Gollnisch en sa qualité de député au Parlement européen, mais qu'elle concerne ses activités sur le plan purement régional et local, en sa qualité de conseiller régional de la Région Rhône-Alpes, mandat dont Bruno Gollnisch a été investi au suffrage universel direct et qui est distinct de celui de député au Parlement européen,

G. considérant que Bruno Gollnisch a justifié la publication par son groupe politique au Conseil régional Rhône-Alpes du communiqué de presse qui est à l'origine de la demande de levée de son immunité en précisant qu'il avait été écrit par l'équipe du Front national de la région, dont son responsable de la communication, qui était «habilité à s'exprimer au nom du groupe des élus du Front national»; considérant que l'application de l'immunité parlementaire dans un tel cas constituerait une extension injustifiée des dispositions qui ont pour but d'empêcher toute entrave au fonctionnement et à l'indépendance du Parlement,

H. considérant qu'il n'appartient pas au Parlement, mais aux autorités judiciaires compétentes de décider, dans le respect de toutes les garanties démocratiques, dans quelle mesure la loi française sur l'incitation à la haine raciale a été violée et quelles peuvent en être les suites judiciaires,

I. considérant qu'il convient, par conséquent, de recommander la levée de l'immunité parlementaire dans le cas présent,

1. décide de lever l'immunité de Bruno Gollnisch;

2. charge son Président de transmettre immédiatement la présente décision et le rapport de sa commission compétente à l'autorité compétente de la République française et à Bruno Gollnisch.

La Cour de justice





Article 19 TUE

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

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

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

Le Tribunal compte au moins un juge par État membre.

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

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

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

- 3 juridictions : CJUE, Trib. UE, TFPUE

- Composition : Juges/Avocats généraux

V. Règlement du 18 novembre 2015 modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne : + 12 juges + 7 juges pour le Tribunal dans l'immédiat, + 9 juges pour le TFPUE

Article 253 TFUE

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

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

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

Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau.

La Cour de justice nomme son greffier, dont elle fixe le statut.

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

Article 254

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

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

Les juges désignent parmi eux, pour trois ans, le président du Tribunal. Son mandat est renouvelable.

Le Tribunal nomme son greffier, dont il fixe le statut.

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

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

- Mandat : 6 ans
- Garanties d'indépendance et d'impartialité
- Processus de sélection :

Article 255

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

Le comité est composé de sept personnalités choisies parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal, des membres des juridictions nationales suprêmes et des juristes possédant des compétences notoires, dont l'un est proposé par le Parlement européen. Le Conseil adopte

une décision établissant les règles de fonctionnement de ce comité, ainsi qu'une décision en désignant les membres. Il statue sur initiative du président de la Cour de justice.

- Missions

4.3 Les institutions « secondaires »

La Cour des comptes

- Institution depuis le Traité de Maastricht

- Instituée par le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975

- V. vidéo « What is the European Court all about ? » (disponible sur http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-auditors/index_fr.htm)

Article 287 TFUE

1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union.

2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité.

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements des recettes à l'Union.

Le contrôle des dépenses s'effectue sur la base des engagements comme des paiements.

Ces contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de l'Union, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget. Le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.

Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de l'Union, par les organes ou organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union exercée par la Banque européenne d'investissement, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par

la Banque est régi par un accord conclu entre la Cour, la Banque et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Union gérées par la Banque.

4. La Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union.

Elle adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis, dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

La Cour des comptes établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du Conseil.

La Banque centrale européenne

- Mise en place en 1998, a son siège à Francfort
- Mario Draghi, président de la BCE
- Lien avec la zone Euro
- Discussion récurrente de l'indépendance

Article 282 TFUE

1. La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales constituent le Système européen de banques centrales (SEBC). La Banque centrale européenne et les banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro, qui constituent l'Eurosystème, conduisent la politique monétaire de l'Union.

2. Le SEBC est dirigé par les organes de décision de la Banque centrale européenne. L'objectif principal du SEBC est de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de cet objectif, il apporte son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union pour contribuer à la réalisation des objectifs de celle-ci.

3. La Banque centrale européenne a la personnalité juridique. Elle est seule habilitée à autoriser l'émission de l'euro. Elle est indépendante dans l'exercice de ses pouvoirs et dans la gestion de ses finances. Les institutions, organes et organismes de l'Union ainsi que les gouvernements des États membres respectent cette indépendance.

4. La Banque centrale européenne adopte les mesures nécessaires à l'accomplissement de ses missions conformément aux articles 127 à 133, à l'article 138 et aux conditions prévues par les statuts du SEBC et de la BCE. Conformément auxdits articles, les États membres dont la monnaie n'est pas l'euro, ainsi que leurs banques centrales, conservent leurs compétences dans le domaine monétaire.

5. Dans les domaines relevant de ses attributions, la Banque centrale européenne est consultée sur tout projet d'acte de l'Union, ainsi que sur tout projet de réglementation au niveau national, et peut soumettre des avis.

Article 283 TFUE

1. Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne se compose des membres du directoire de la Banque centrale européenne et des gouverneurs des banques centrales nationales des États membres dont la monnaie est l'euro.

2. Le directoire se compose du président, du vice-président et de quatre autres membres.

Le président, le vice-président et les autres membres du directoire sont nommés par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen et du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne, 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 et n'est pas renouvelable.

Seuls les ressortissants des États membres peuvent être membres du directoire.

4.4 Les organes de l'UE

4.4.1. Les organes consultatifs

Article 300 TFUE

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

2. Le Comité économique et social est composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel.

3. Le Comité des régions est composé de représentants des collectivités régionales et locales qui sont soit titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, soit politiquement responsables devant une assemblée élue.

4. Les membres du Comité économique et social et du Comité des régions ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

5. Les règles visées aux paragraphes 2 et 3 relatives à la nature de la composition de ces Comités sont revues à intervalle régulier par le Conseil pour tenir compte de l'évolution économique, sociale et démographique dans l'Union. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte des décisions à cet effet.

- Le Comité économique et social
 - 350 membres
 - Mandat de six ans
 - Nomination

- Le Comité des régions
 - 350 membres
 - Mandat de six ans
 - Nomination
- Compétence consultative : Avis simple
 - Prévus par le Traité
 - Sur décision des institutions
 - Auto-saisine
- Compétence particulière du Comité des régions en matière de subsidiarité

4.4.2. Le Médiateur européen



- Instauré par le Traité de Maastricht (1992)
- Emily O'Reilly
- Siège à Strasbourg

Article 228 TFUE

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

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

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

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

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

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

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

- Mandat
- Missions limitées à l'administration de l'UE
- Saisine
- Nature des missions : médiation
- Autorité : *magistrature d'influence*
- Recommandations
- Rapports annuels : ex. Code de bonne conduite administrative

- CODE DE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE POUR LE PERSONNEL DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS SES RELATIONS AVEC LE PUBLIC

Service de qualité

Il est du devoir de la Commission et de son personnel de servir l'intérêt communautaire et, partant, l'intérêt public.

Le public est en droit d'attendre un service de qualité et une administration ouverte, accessible et gérée correctement.

Un service de qualité implique que la Commission et son personnel fassent preuve de courtoisie, d'objectivité et d'impartialité.

Objet

Afin de permettre à la Commission de remplir ses obligations de bonne conduite administrative, en particulier dans ses relations avec le public, la Commission s'engage à respecter les critères de bonne conduite administrative énoncés dans le présent code et à être guidée par ceux-ci dans son travail quotidien.

Champ d'application

Le présent code lie tout membre du personnel couvert par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, ci-après dénommés "statut", et les autres dispositions concernant les relations entre la Commission et son personnel qui sont applicables aux fonctionnaires et autres agents. Toutefois, le personnel sous contrat de droit privé, les experts nationaux détachés, les stagiaires et autres personnes travaillant pour la Commission devraient également s'y référer dans leur travail quotidien.

Les relations entre la Commission et son personnel sont exclusivement régies par le statut.

1. PRINCIPES GENERAUX DE BONNE ADMINISTRATION

La Commission respecte, dans ses relations avec le public, les principes généraux ci-après.

Légalité

La Commission agit conformément au droit et applique les règles et procédures établie par la législation communautaire.

Non-discrimination et égalité de traitement

La Commission respecte le principe de non-discrimination et, en particulier, garantit au public l'égalité de traitement sans distinction fondée sur la nationalité, le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. En conséquence, toute différence de traitement dans des cas semblables doit être expressément justifiée par la nature particulière de chaque cas.

Proportionnalité

La Commission veille à ce que les mesures prises soient proportionnelles à l'objectif visé. En particulier, la Commission veillera à ce que l'application du présent code n'impose en aucun cas des charges administratives et budgétaires disproportionnées par rapport au bénéfice attendu.

Cohérence

La Commission est cohérente dans sa conduite administrative et se conforme à sa pratique habituelle. Toute exception à ce principe doit être dûment justifiée.

2. LIGNES DIRECTRICES POUR UNE BONNE CONDUITE ADMINISTRATIVE

Objectivité et impartialité

Le personnel agit en toutes circonstances de manière objective et impartiale, dans l'intérêt de la Communauté et du bien public. Son action s'effectue en toute indépendance dans le cadre d'une politique déterminée par la Commission et sa conduite n'est en aucun cas guidée par des intérêts personnels ou nationaux, ni par des pressions politiques.

Renseignements sur les procédures administratives

En présence d'une demande de renseignements touchant à une procédure administrative de la Commission, le personnel veille à ce que ces renseignements soient communiqués au demandeur dans le délai fixé pour ladite procédure.

3. INFORMATIONS SUR LES DROITS DES PARTIES CONCERNEES

Audition de toutes les parties directement intéressées

Lorsque le droit communautaire prévoit l'audition des parties intéressées, le membre du personnel responsable veille à leur donner l'occasion de faire connaître leur point de vue.

Obligation de motiver les décisions

Toute décision de la Commission devrait indiquer clairement les motifs sur lesquels elle est fondée et être portée à la connaissance des personnes et parties concernées.

En règle générale, une motivation complète doit être fournie. Toutefois, des réponses types peuvent être données lorsqu'il ne s'avère pas possible de communiquer de manière détaillée les motifs d'une décision individuelle, par exemple en raison du grand nombre de personnes concernées par des décisions similaires. Les réponses types doivent inclure les principaux éléments justifiant la décision prise. En outre, une partie intéressée qui en fait expressément la demande doit obtenir une motivation détaillée.

Obligation d'indiquer les voies de recours

Lorsque le droit communautaire le prévoit, les décisions notifiées indiquent clairement la possibilité d'un recours, ainsi que les moyens de le présenter (nom, adresse administrative de la personne ou du service auprès desquels il doit être introduit et le délai à respecter).

Le cas échéant, les décisions doivent mentionner la possibilité de former un recours juridictionnel et/ou de déposer une plainte auprès du médiateur européen, conformément aux dispositions de l'article 230 ou de l'article 195 du traité instituant la Communauté européenne.

4. TRAITEMENT DES DEMANDES

La Commission s'engage à répondre aux demandes du public de la façon la plus appropriée et dans les meilleurs délais.

Demandes de documents

Si le document demandé est déjà publié, le demandeur est orienté vers les points de vente de l'Office des publications officielles des Communautés européennes ou vers les centres de documentation ou d'information qui permettent un accès gratuit aux documents, tels que les info-points, les centres de documentation européenne, etc. En outre, de nombreux documents sont aisément accessibles sous forme électronique.

Les règles relatives à l'accès aux documents font l'objet d'une mesure spécifique.

Correspondance

Conformément à l'article 21 du traité instituant la Communauté européenne, la Commission répond aux lettres qu'elle reçoit dans la langue de la correspondance initiale, à condition qu'il s'agisse de l'une des langues officielles de la Communauté.

La réponse à une lettre adressée à la Commission est envoyée dans les quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la lettre par le service compétent de la Commission. La réponse mentionne le nom de la personne responsable du dossier et indique comment le joindre.

Si la réponse ne peut être envoyée dans les quinze jours ouvrables, et dans tous les cas où une réponse nécessite des travaux complémentaires, tels qu'une consultation interservices ou une traduction, le membre du personnel chargé du dossier envoie une réponse d'attente, qui indique une date à laquelle le destinataire peut escompter obtenir une réponse en fonction des travaux complémentaires nécessaires et compte tenu de l'urgence relative et de la complexité de la question.

Si la réponse doit être établie par un service autre que le service destinataire de la correspondance initiale, le demandeur doit être informé du nom et de l'adresse administrative de la personne à qui sa lettre a été transmise.

Ces dispositions ne sont pas applicables à la correspondance qui peut raisonnablement être considérée comme abusive parce que répétitive, outrageuse et/ou sans objet. La Commission se réserve alors le droit de cesser tout échange de correspondance.

Communications téléphoniques

Tout membre du personnel est tenu de s'identifier ou d'identifier son service au téléphone et de répondre aux appels le plus rapidement possible.

Le membre du personnel sollicité fournit lui-même des renseignements sur les sujets qui relèvent directement de sa compétence et oriente son interlocuteur vers la source spécifique qui convient dans les autres cas. Si nécessaire, il adresse son interlocuteur à son supérieur hiérarchique ou consulte celui-ci avant de fournir l'information.

Pour un sujet qui relève directement de sa compétence, le membre du personnel s'enquiert de l'identité de son interlocuteur et vérifie si l'information a déjà été rendue publique avant de la divulguer. Dans la négative, le membre du personnel peut estimer qu'il n'est pas dans l'intérêt

de la Communauté de la divulguer. Il explique alors pourquoi il n'est pas en mesure de la révéler et se réfère, si les circonstances le justifient, à l'obligation de discrétion énoncée à l'article 17 du statut.

S'il y a lieu, le membre du personnel demande une confirmation écrite des questions posées par téléphone.

- « Communiqué de presse n° 16/2015

14 décembre 2015

La Médiatrice européenne, **Emily O'Reilly**, a salué la publication des noms de certains hauts fonctionnaires qui quittent la Commission européenne pour de nouveaux emplois, y compris des postes dans le secteur privé. La Commission a publié des informations relatives aux fonctions antérieures des hauts fonctionnaires concernés, leur nouveau rôle en dehors de la Commission, et son évaluation quant à de possibles conflits d'intérêts. Cette action, précisée dans la réponse de la Commission à la Médiatrice, est conforme aux recommandations de la Médiatrice publiées en septembre 2014, et au nouveau Statut du personnel de l'UE en vigueur depuis janvier 2014.

Mme O'Reilly a déclaré: "*Cette action représente un progrès supplémentaire de la part de la Commission Juncker en matière de transparence. Les hauts fonctionnaires sont en droit d'accepter de nouveaux emplois quand ils quittent la Commission. Néanmoins, le public devrait également être rassuré que des tests de conflits d'intérêts minutieux ont été effectués. "La confiance des citoyens dans les institutions de l'UE peut être compromise par toute perception que des hauts fonctionnaires sont influencés par des emplois futurs potentiels, ou qu'ils peuvent occuper des postes impliquant du lobbying auprès de leurs anciens collègues. La transparence est également bonne pour le moral des nombreux fonctionnaires européens qui sont excellents et dévoués et dont le travail peut être sapé par les actions d'un petit nombre qui ne respecte pas les règles. "Je salue la coopération de la Vice-présidente Georgieva sur cette question et, aussi les législateurs qui ont fait en sorte que la question soit traitée dans le cadre de la réforme du Statut du personnel. Désormais, j'appelle toutes les autres institutions et organismes de l'UE à également mettre en œuvre ces mesures de transparence". »*

- [Affaire : 1021/2014/PD](#) Ouvert le 31 juil. 2014 - Projet de recommandation le 10 mars 2015 - Décision le 11 nov. 2015

Institution(s) concernée(s) : Commission européenne

Domaine(s) juridique : Politique de la concurrence

Allégations de mauvaise administration - i) violation de, ou ii) violation des obligations liées à : Impartialité, indépendance et objectivité [Articles 8 et 9 CEBCA]

En 2012 et en 2014, le commissaire européen chargé de la concurrence a fait des déclarations publiques au sujet d'une enquête en cours sur un cas d'entente potentiel. Une des entreprises faisant l'objet de l'enquête s'est plainte auprès du Médiateur européen du fait que ces déclarations violaient le principe d'impartialité car elles donnaient l'impression que la Commission avait déjà décidé de l'issue de l'enquête en cours.

« The Ombudsman's recommendation

12. The Ombudsman's recommendation was as follows:

The Commission should (1) acknowledge the maladministration that has occurred in this case, apologise for it and (2) take steps to avoid similar problems in the future. In order to do so, the Commission should consider issuing guidelines on public statements by Commissioners about ongoing investigations.

13. The findings underlying the recommendations were in particular:

14. As concerns the statement made on 24 July 2012 in MLex ("*The evidence we have collected is quite telling, so I'm pretty sure this investigation will not be closed without results*") and the statement of 24 September 2012 made in the European Parliament ("*The gravity of the infringement was "above the average", which would draw the amount of the sanction upwards*"), the Ombudsman found that reading those comments gives the impression that it was almost established that a cartel existed and that the Commission was ready to impose fines. However, in 2012, the investigation at issue was at a very early stage; the Commission was still gathering evidence and it had not yet taken a decision to initiate formal proceedings. Particular caution was therefore required regarding comments and public statements at that stage.

Neither was the Ombudsman convinced by the Commission's further argument that the complainant was not referred to by name, and that it was not individually concerned by these comments, since many companies were under investigation at that time. Even if the complainant's name was not specifically mentioned, the statements in question referred to a small group of companies which were easily identifiable. By reading or listening to these statements, interested third parties could reasonably get the impression that the complainant's case had already been decided.

15. As regards the statement made on 28 January 2014 at the French Senate ("*Il y a encore trois institutions bancaires et un broker qui continuent à être investigués parce qu'ils n'ont pas voulu participer à l'accord final: une institution française Crédit Agricole [...] dont l'investigation continue, et on ira jusqu'à la fin, et je dois dire comme on a beaucoup d'informations [rires] déjà, l'investigation n'est pas la plus difficile du monde, à partir de ce moment-là on finira cette investigation*"), the Ombudsman held that there was little doubt but that the then Commissioner considered that it was clear that the complainant had participated in a cartel. It can reasonably be inferred from the statement that, according to the former Commissioner, the evidence that the Commission had collected against the complainant was so strong that it was only a matter of time before a final decision confirming the infringement would be taken. The Commission failed to put forward any convincing argument to justify this statement. It merely noted that the fact that an investigation concerning the complainant was ongoing was known to the public. However, the above-mentioned statement goes beyond what could be justified for the purposes of providing information on an ongoing investigation and creates the impression that the Commissioner had already made up his mind about the complainant's alleged participation in a cartel.

16. The Ombudsman considered it likely that the maladministration that she had identified would not affect the further handling of the complainant's case by the Commission, as the proceedings were still pending, the former Commissioner had left office and the new Commissioner for competition was now in charge of the case. However, with a view to avoiding similar situations in the future and assisting the Commission in reaching this goal, the Ombudsman considered it necessary to make a recommendation, in accordance with Article 3(6) of the Statute of the European Ombudsman.

17. In its opinion on the recommendation, the Commission submitted that it had not infringed any rule or principle of good administration. It regretted that the statements by the former Commissioner for competition might have been misinterpreted as demonstrating a lack of impartiality.

18. The Commission stressed that the Code of Conduct for Commissioners, as well as the ethical rules regarding the handling of competition cases and the Code of good administrative behaviour, already set out the principles of impartiality and objectivity guiding the work of the Commission more generally, including as regards public statements on ongoing cases.

19. The Commission also referred to the fact that the current Commissioner for competition has publicly declared that she will be cautious in making public statements on on-going cases, while she understands the need for citizens to be kept informed of competition enforcement activities and their impact on their daily life. She has declared her willingness to be transparent on general principles but she cannot be too specific about ongoing investigations.

20. In its comments, the complainant considered the opinion provided by the Commission to be unsatisfactory. The complainant stated in particular that the Commission's failure to admit the maladministration that had occurred and to issue guidelines on public statements showed its willingness to persist in its practices. The complainant referred, as an example of such guidelines, to the guidelines in place at the Anti-trust section of the US Department of Justice. The complainant also stated that two earlier instances, which occurred in 1997 and 2009, and concerned other former Commissioners responsible for competition, showed that the current rules in practice at the Commission are insufficient to guarantee that the impartiality of the Commission is safeguarded when making public statements on on-going investigations.

The Ombudsman's assessment after the recommendation

21. In its response to the recommendation, the Commission did not present any arguments to refute the validity of the Ombudsman's assessment of the individual public statements at issue. The Commission expressed its regret that the former Commissioner's statements might have been perceived as demonstrating a lack of impartiality. The Commission stopped short of acknowledging any maladministration in this regard and, accordingly, felt an apology was not warranted.

22. Given that the current Commissioner has explicitly recognised the need to be cautious as regards her public statements relating to on-going cases, the Ombudsman is satisfied that the Commission has acknowledged the key element in her recommendation. Furthermore, the Ombudsman has no reason to believe that the current Commissioner will not, as promised, act in a manner which complies with the principle of impartiality. In these circumstances, the Ombudsman is satisfied with the overall outcome and will close this inquiry on that basis.

Conclusion

23. On the basis of the Commission's response to her recommendation, the Ombudsman is satisfied that the Commission has taken steps to avoid maladministration of this kind in the future. Accordingly, the Ombudsman has decided to close this inquiry. However, the Ombudsman reiterates her earlier finding of maladministration, as follows:

The Ombudsman finds that, because of a number of statements made in 2012 and 2014 by the Commissioner formerly responsible for competition, the Commission was perceived to have already reached a conclusion regarding the complainant's participation in a EIRD cartel before the investigation was complete. This constituted maladministration. »

4.4.3 Les agences

Elles se distinguent des autres organes de l'Union par la réunion de trois critères cumulatifs :
« un critère organique qui implique la détention de la personnalité juridique, un critère matériel lié à la mission spécifique dont est investi l'organisme et, enfin, un critère lié au

fondement, le statut et le mode de fonctionnement de l'agence devant être déterminés par un acte de droit dérivé de l'Union européenne »¹.

Diversité des agences :

- Les agences exécutives : ont pour mission d'assister la Commission dans la gestion de programmes communautaires, «afin de permettre à la Commission, chargée d'adopter les mesures d'exécution de ces programmes, de se concentrer par priorité sur ses tâches institutionnelles.». Or, elles ne sont pas indépendantes et restent strictement encadrées par la Commission.

- Les agences de régulation : sont créées « par le législateur pour participer à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en oeuvre d'une politique communautaire ».

- agences qui disposent d'un pouvoir de décision individuelle contraignante : Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, l'Agence européenne de la sécurité aérienne, l'Agence européenne des médicaments, l'Office communautaire des variétés végétales.

- agences qui détiennent une compétence consultative : Agence européenne pour la sécurité maritime, Autorité européenne de sécurité des aliments, Agence européenne de la sécurité aérienne, Agence européenne des médicaments.

- agences qui ont une mission d'information et de coordination : Agence européenne pour l'environnement, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX)...

- Les agences décentralisées ayant été créées au cas par cas afin de satisfaire les nouveaux besoins politiques apparaissant au fil des années, leurs modes de fonctionnement varient fortement. En 2012, l'Union européenne a remédié à cette situation en adoptant un ensemble de principes d'orientation, une «approche commune», afin de renforcer la cohérence, l'efficacité et la responsabilité des agences. Ce nouveau cadre est le fruit d'une analyse de la gouvernance, du fonctionnement et de la surveillance des agences, effectuée par un groupe de travail de l'UE sur la base de rapports et d'études.

- **« OGM : l'Agence de sécurité européenne à nouveau accusée de conflit d'intérêts »**

¹ Dero-Bugny (D.), « Agences européennes », *Jurisclasseur Europe*, Fasc. 245, § 12.

(disponible sur Le Monde.fr avec AFP | 04.03.2011 à 19h54 • Mis à jour le 04.03.2011 à 20h13)

L'Observatoire de l'Europe industrielle (CEO) a dénoncé, vendredi 4 mars, un nouveau problème de conflit d'intérêts au sein du conseil d'administration de l'Autorité européenne chargée des avis scientifiques sur les OGM et sur la sécurité des aliments (EFSA).

Le CEO, un groupe de réflexion qui milite pour la transparence au sein des institutions européennes, a adressé une lettre à la directrice de l'EFSA, Catherine Geslain-Lanéelle, et au commissaire européen chargé de la santé et des consommateurs, John Dalli, pour dénoncer les liens de quatre membres du conseil d'administration de l'Autorité avec l'industrie agroalimentaire, ce qu'elle estime être un conflit d'intérêts nuisible à la crédibilité des avis de cette agence de l'UE.

Elle vise l'Allemand Matthias Horst, également directeur général du lobby de l'industrie agroalimentaire allemand BVE ; le Tchèque Jiri Ruprich, également membre de la Fondation Danone ; le Belge Piet Vanthemsche, membre du COPA, le lobby européen des agriculteurs, et le Slovaque Milan Kovac, dirigeant de l'International Life Science Institute Europe, une organisation regroupant la plupart des groupes agrochimiques actifs dans les OGM.

"LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DOIT REPRÉSENTER TOUTE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE"

"La présence de représentants de l'industrie au sein du conseil d'administration de l'EFSA est normale, car elle est prévue dans les statuts. Le conseil d'administration doit représenter toute la chaîne alimentaire", a expliqué à l'AFP la Commission européenne.

Le CEO ne se satisfait pas de ces explications et estime que les groupes de pression de l'industrie agroalimentaire ne devraient pas siéger au sein du conseil d'administration de l'EFSA. La présidente du conseil d'administration de l'EFSA, la Hongroise Diana Banati, avait été contrainte de renoncer l'année dernière à toutes ses activités au sein de l'ILSI pour faire taire les critiques contre sa nomination. L'EFSA a été créée en 2002 et a été chargée de donner des avis scientifiques à la Commission européenne sur tous les dossiers touchant à la chaîne alimentaire, dont les OGM, sujet devenu très sensible en Europe.

Elle est depuis plusieurs mois la cible de critiques. Le groupe des Verts au Parlement européen dénonce son noyautage par les groupes de pression. Une enquête menée par l'office statistique de l'UE a en effet montré que 47 % seulement des citoyens européens pensent que les avis scientifiques de l'EFSA sont indépendants des intérêts politiques ou commerciaux. Mais aucun gouvernement de l'Union européenne n'ose parler de réformer son mode de fonctionnement, sa composition et son manque de moyen. Les autorités françaises déplorent pourtant que ses avis soient uniquement fondés sur des études présentées par l'industrie, car elle n'a pas les moyens de réaliser des études indépendantes.

4.4.4 Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité



Federica Mogherini

- Double casquette :
 - Elle préside les réunions du Conseil des affaires étrangères
 - Elle est vice-présidente de la Commission européenne
- Elle gère la politique des affaires étrangères et de sécurité
- Elle dirige le Service européen pour l'action extérieure



4.5 Les compétences de l'UE

4.5.1 Les principes

L'UE est une organisation internationale, elle est donc régie par les principes de compétence de spécialité et d'attribution :

- Principe de spécialité : Chaumont (C.), « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », *Mélanges offerts à Henri Rolin, Problèmes de droit des gens*, Paris, Pedone, 1964, p. 55, spéc. p. 56 : « les organisations ne sont pas des buts en soi : elles sont un moyen d'action pour atteindre certains objectifs que les Etats se sont donnés et continuent de poursuivre (...). Le trait commun à toutes les organisations, et qui les caractérise toutes, c'est le fait qu'elles sont un procédé permettant aux Etats de remplir ensemble des fonctions correspondant à des intérêts durables qui leur sont communs. »

- Principe de la compétence d'attribution = l'UE n'est pas une entité souveraine, donc elle ne détient pas la compétence de la compétence (principe issu du droit allemand)

Article 5 TUE : (ex -article 5 TCE)

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

compétences.

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

Article 4 TUE

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

4.5.2 Les catégories de compétences

- Enjeu de clarification des compétences, pour remédier au déficit démocratique de l'UE

Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Europe 15 décembre 2001 (Conseil européen) :

Une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne

Le citoyen nourrit souvent à l'égard de l'Union européenne des attentes auxquelles elle ne répond pas toujours; à l'inverse, il a parfois l'impression que l'Union en fait trop dans des domaines où son intervention n'est pas toujours indispensable. Il faut donc rendre plus claire la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, la simplifier et l'ajuster à la lumière des nouveaux défis auxquels l'Union est confrontée. Pour ce faire, on peut aussi bien restituer certaines tâches aux États membres que confier de nouvelles missions à l'Union ou élargir les compétences actuelles. À cet égard, il ne faut jamais perdre de vue l'égalité et la solidarité entre les États membres.

Une première série de questions à poser concerne la manière de rendre la répartition des compétences plus transparente. Pouvons-nous à cet effet établir une distinction plus claire entre trois types de compétences, à savoir les compétences exclusives de l'Union, les compétences des États membres et les compétences partagées de l'Union et des États membres? À quel niveau les compétences sont-elles exercées le plus efficacement? Comment appliquer ici le principe de subsidiarité? Ne faut-il pas préciser que toute compétence que les traités ne confèrent pas à l'Union appartient exclusivement aux États membres? Quelles en sont les conséquences?

Une autre série de questions a pour but d'examiner, dans ce cadre renouvelé et dans le respect de l'acquis communautaire, s'il n'y a pas lieu d'ajuster les compétences. Comment les attentes des citoyens peuvent-elles servir de fil conducteur à cette fin? Quelles missions pourraient en résulter pour l'Union? Et, inversement, quelles tâches serait-il préférable de laisser aux États membres? Quelles sont les modifications nécessaires à apporter dans le traité aux différentes politiques? Comment formuler, par exemple, une politique extérieure commune et une politique de défense plus cohérentes? Faut-il réactualiser les missions de Petersberg? Voulons-nous adopter une approche plus intégrée en ce qui concerne la coopération policière et en matière pénale? Comment renforcer la coordination des politiques économiques? Comment pouvons-nous intensifier la coopération dans les domaines de l'insertion sociale, de l'environnement, de la santé, de la sûreté des aliments? Par contre, ne faut-il pas laisser de manière plus explicite la gestion quotidienne et l'exécution de la politique de l'Union aux États membres et, là où leur Constitution le prévoit, aux régions? Ne doivent-ils pas avoir la garantie qu'on ne touchera pas à leurs compétences?

Se pose enfin la question de savoir comment garantir que la nouvelle répartition des compétences ne conduira pas à un élargissement furtif des compétences de l'Union ou qu'elle n'empiétera pas sur les domaines qui relèvent de la compétence exclusive des États membres et, le cas échéant, des régions. Comment veiller en même temps à ce que la dynamique européenne ne s'affaiblisse pas? En effet, il faut qu'à l'avenir aussi l'Union soit en mesure de réagir à de nouveaux défis et développements et de sonder de nouveaux domaines d'action. A cette fin, faut-il revoir les articles 95 et 308 du traité, à la lumière de l'acquis jurisprudentiel?

Les compétences exclusives

TITRE I

CATÉGORIES ET DOMAINES DE COMPÉTENCES DE L'UNION

Article 2

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

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

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

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

Article 3

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

a) l'union douanière;

b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur;

c) la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro;

d) la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche;

e) la politique commerciale commune.

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

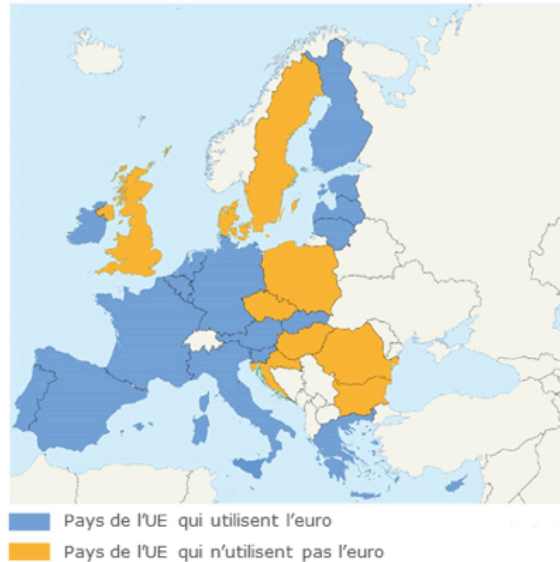


Pourquoi l'euro ?

- Pas de risque de fluctuation et de coût en devises étrangères
- Plus de choix et des prix stables pour les consommateurs
- Une coopération économique plus étroite entre les pays de l'UE

Utilisé dans toute la zone euro

- Pièces : le côté pile est commun, le côté face arbore des symboles nationaux
- Billets : pas de face nationale



Les compétences partagées

Article 2 TFUE

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

Article 4 TFUE

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

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

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

k) les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le présent traité.

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

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

Améliorer la santé et l'environnement



La pollution ne s'arrête pas aux frontières, c'est pourquoi il faut agir ensemble



Quelques accomplissements de l'UE :

- des eaux de baignades plus propres
- beaucoup moins de pluies acides
- une généralisation de l'essence sans plomb
- une mise au rebut facile et sûre des équipements électroniques usagés
- des règles de sécurité strictes à chaque étape de la chaîne alimentaire
- une agriculture biologique et de qualité plus importante
- des avertissements sanitaires plus efficaces concernant la nocivité du tabac
- un enregistrement et un contrôle de tous les produits chimiques (REACH)



- Charte européenne des droits fondamentaux
- Lutte conjointe contre le terrorisme
- Coopération entre les forces de police et ceux qui font appliquer la loi dans divers pays de l'UE
- Politiques coordonnées en matière d'asile et d'immigration
- Coopération en matière de droit civil

Protéger les droits des consommateurs



En tant que consommateur, vous êtes protégé par des lois fondamentales qui s'appliquent dans toute l'UE, même lorsque vous voyagez ou effectuez des achats en ligne

- Étiquetage clair
- Normes de santé et de sécurité
- Interdiction de pratiques abusives dans les contrats
- Droits des passagers, comme le droit à une indemnisation en cas d'importants retards
- Aide pour trouver une solution à vos problèmes





'Schengen', qu'est-ce que c'est ?

- La fin des contrôles policiers ou douaniers aux frontières entre la plupart des pays de l'UE
- Des contrôles renforcés aux frontières extérieures de l'UE
- Une intensification de la coopération entre les services de police des différents États membres
- Pouvoir acheter et rapporter tout bien à usage personnel lors d'un voyage entre deux pays de l'UE



Les compétences d'appui

Article 4 TFUE

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

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

Article 6 TFUE

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

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

Les compétences implicites

2 fondements distincts :

- Fondement jurisprudentiel :

- Origine : principe de droit international, CJCE, 29 novembre 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique (Fédéchar)*
- Signification: « *compétences indispensables à la mise en œuvre d'une compétence explicite* »
- Ex. pouvoirs de sanctions

- Fondement textuel = les compétences subsidiaires

–Article 352 TFUE: *Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées.*

–Signification: déduction d'un pouvoir d'action d'une compétence déjà existante

–Limites:

- Recours à l'unanimité
- CJCE, avis 2/94 du 28 mars 1996, Adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme
- Exclusion de la PESC
- Fondement exclu pour une harmonisation
- Art. 352 TFUE: *La Commission, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.*
- Hypothèses réduites

Les compétences externes

–Personnalité morale de l'Union

–Compétence externe explicite/ compétence externe implicite

- Rareté initiale des compétences explicites
- Principe du parallélisme des compétences interne et externe
- Jurisprudence antérieure: reconnaissance des compétences externes implicites

–CJCE, avis 1/76 du 26 avril 1977 Projet d'accord relatif à l'institution d'un fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure: « *compétence absolument nécessaire pour atteindre l'un des objectifs fixés par le traité* »

–CJCE, 31 mars 1971, *AETR*: si harmonisation interne, reconnaissance d'une compétence externe implicite :

« LA COMMUNAUTE JOUIT DE LA CAPACITE D ' ETABLIR DES LIENS CONTRACTUELS AVEC LES ETATS TIERS DANS TOUTE L ' ETENDUE DU CHAMP DES OBJECTIFS DEFINIS PAR LE TRAITE . CETTE COMPETENCE RESULTE NON SEULEMENT D ' UNE ATTRIBUTION EXPLICITE FAITE PAR LE TRAITE MAIS PEUT DECOULER D ' AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITE ET D ' ACTES PRIS DANS LE CADRE DE CES DISPOSITIONS PAR LES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTE .

EN PARTICULIER , CHAQUE FOIS QUE , POUR LA MISE EN OEUVRE D ' UNE POLITIQUE COMMUNE PREVUE PAR LE TRAITE , LA COMMUNAUTE A PRIS DES DISPOSITIONS INSTAURANT , SOUS QUELQUE FORME QUE CE SOIT , DES REGLES COMMUNES , LES ETATS MEMBRES NE SONT PLUS EN DROIT , QU ' ILS AGISSENT INDIVIDUELLEMENT OU MEME COLLECTIVEMENT , DE CONTRACTER AVEC LES ETATS TIERS DES OBLIGATIONS AFFECTANT CES REGLES OU EN ALTERANT LA PORTEE .

ON NE SAURAIT , DANS LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DU TRAITE , SEPARER LE REGIME DES MESURES INTERNES A LA COMMUNAUTE , DE CELUI DES RELATIONS EXTERIEURES. »

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

•Art. 216 TFUE: codification de la jurisprudence: « L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée. »

4.5.3 Les principes directeurs

•Fondement d'un encadrement souple de l'exercice des compétences

•Précautions des Etats

•Art. 5 §1 TUE

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

Le principe de subsidiarité

–Introduit par le Traité de Maastricht

–Principe classique de l'Etat fédéral

–Art. 5 TUE §3: *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.*

–Principe régulateur de compétences

–Champ d'application = compétences partagées + compétences d'appui

–Deux conditions: insuffisance de l'action des Etats, valeur ajoutée de l'action de l'Union

•Mise en œuvre

–Protocole n°2 annexé aux TUE et TFUE

PROTOCOLE (No 2)

SUR L'APPLICATION DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

DÉSIREUSES de faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union;

DÉTERMINÉES à fixer les conditions d'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité fixés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'à établir un système de contrôle de l'application de ces principes,

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

Article premier

Chaque institution veille de manière continue au respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Article 2

Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.

Article 3

Aux fins du présent protocole, on entend par "projet d'acte législatif", les propositions de la Commission, les initiatives d'un groupe d'États membres, les initiatives du Parlement européen, les demandes de la Cour de justice, les recommandations de la Banque centrale européenne et les demandes de la Banque européenne d'investissement, visant à l'adoption d'un acte législatif.

Article 4

La Commission transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.

Le Parlement européen transmet ses projets d'actes législatifs ainsi que ses projets modifiés aux parlements nationaux.

Le Conseil transmet les projets d'actes législatifs émanant d'un groupe d'États membres, de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, ainsi que les projets modifiés, aux parlements nationaux.

Dès leur adoption, les résolutions législatives du Parlement européen et les positions du Conseil sont transmises par ceux-ci aux parlements nationaux.

Article 5

Les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une directive, ses implications sur la réglementation à mettre en œuvre par les États membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.

Article 6

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'États membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces États membres.

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.

Article 7

1. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque

européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

2. Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif présenté sur la base de l'article 76 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

À l'issue de ce réexamen, la Commission ou, le cas échéant, le groupe d'États membres, le Parlement européen, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, peut décider, soit de maintenir le projet, soit de le modifier, soit de le retirer. Cette décision doit être motivée.

3. En outre, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par une proposition d'acte législatif du principe de subsidiarité représentent au moins une majorité simple des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa du paragraphe 1, la proposition doit être réexaminée. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut décider, soit de maintenir la proposition, soit de la modifier, soit de la retirer.

Si elle choisit de la maintenir, la Commission devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux devront être soumis au législateur de l'Union afin d'être pris en compte dans le cadre de la procédure:

a) avant d'achever la première lecture, le législateur (le Parlement européen et le Conseil) examine si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité, en tenant compte en particulier des motifs invoqués et partagés par la majorité des parlements nationaux ainsi que de l'avis motivé de la Commission;

b) si, en vertu d'une majorité de 55 % des membres du Conseil ou d'une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen, le législateur est d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition législative n'est pas poursuivi.

Article 8

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.

Conformément aux modalités prévues audit article, de tels recours peuvent aussi être formés par le Comité des régions contre des actes législatifs pour l'adoption desquels le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit sa consultation.

Article 9

La Commission présente chaque année au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux un rapport sur l'application de l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Ce rapport annuel est également transmis au Comité économique et social et au Comité des régions.

- Obligation de motivation
- Charge de la preuve imposée à la Commission
- Obligation de consultations
- Etablissement d'une « fiche subsidiarité et proportionnalité »

- Contrôle

- Justiciabilité du principe (CJCE, 12 novembre 1996, Royaume-Uni c. Conseil)

- Contrôle des parlements nationaux

- Communication aux parlements nationaux

- Emission d'un avis motivé si défavorable au projet

- Vote possible = réexamen par les institutions de l'Union

- Possibilité de saisine de la Cour de justice

Le principe de proportionnalité

- Principe général du droit communautaire

- Traité de Maastricht

- Art. 5 TUE § 4: *En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.*

- Champ d'application large = tous les champs de compétences de l'UE

- Mise en œuvre

- V. Protocole n°2

- Spécificité: contrôle juridictionnel exclusif

Chapitre 1. L'ordre juridique de l'Union européenne

Charles LEBEN (Dictionnaire de la culture juridique, « ordre juridique ») : « *l'ensemble, structuré en système, de tous les éléments entrant dans la constitution d'un droit régissant l'existence et le fonctionnement d'une communauté humaine* ».

François RIGAUX (cité notamment par R. KOVAR, JCl. 410) : « *un ensemble organisé et structuré, possédant ses propres sources de droit, doté d'organes aptes à les émettre et à les interpréter, au profit de destinataires qu'on peut appeler les sujets du droit communautaire* »

CJCE 5 février 1963, Van Gend & Loos, aff 26/62 : le traité « *constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants...la Communauté constitue **un nouvel ordre juridique de droit international** dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants* »

CJCE, 13 novembre 1964, Commission / Luxembourg, aff 90&91/63 : « Le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique mais il établit un **ordre juridique nouveau** »

CJCE, 26 février 1976, Commission / Italie, aff. 52/75 : « *Le traité ne s'est pas borné à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais a établi un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation.* »

- Saut qualitatif par rapport au droit international public classique

- Spécificité d'un ordre juridique d'intégration : source d'un pluralisme des ordres juridiques

En effet, la mise en place de l'ordre juridique de l'Union n'a pas conduit à la disparition des ordres juridiques nationaux. Il est donc impératif de réfléchir à l'articulation des ordres juridiques européen et nationaux, et de garder à l'esprit cette dimension. Ainsi, la constitution et la mise en œuvre de l'ordre juridique de l'Union européenne sont constamment axés autour de cette problématique.

I. Les valeurs de l'Union européenne

- Question des fondements axiologiques de l'UE
- Intérêt ?

- Traité d'Amsterdam en 1997 : article 6, paragraphe 1er, TUE : "L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres". Les principes s'imposent aux États membres, aux États candidats, et aussi aux États tiers, par le biais des clauses de conditionnalité insérées dans les accords internationaux.

- Traité de Lisbonne (2009), Article 2 TUE intitulé *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. »

- Valeurs fondatrices, contribuant à la cohérence de l'ensemble de la construction européenne
- Construction d'une identité européenne, largement fondée sur les traditions constitutionnelles des États membres

A. Dignité humaine

- Signification

- Sources : inscrit de manière indirecte dans la Convention européenne des droits de l'homme (V. en particulier *art. 3*), il figure explicitement dans plusieurs constitutions des États membres (Allemagne, Italie, Espagne) ou est reconnu par le juge constitutionnel (France).

Il est mentionné dans le préambule du traité sur l'Union européenne du 7 février 1992.

La dignité humaine a été reconnue par la CJCE comme principe général du droit + la Cour a confirmé que la dignité humaine était bien un droit fondamental (peut-être le plus fondamental de tous selon l'avocat général Jacobs, qui s'est référé à la Charte des droits fondamentaux dans ses conclusions, *point 197*) sous l'arrêt relatif à la directive sur la brevetabilité du vivant (CJCE, 9 oct. 2001, *aff. C-377/98, Pays-Bas c/ Parlement européen et Cons. : Rec. CJCE 2001, I, p. 7079*). Elle a rappelé qu'il lui appartenait "dans son contrôle de la conformité des actes des institutions aux principes généraux du droit communautaire, de veiller au respect du droit fondamental à la dignité humaine et à l'intégrité de la personne"

(point 70). Constitue la base des droits fondamentaux, a des déclinaisons (conditions des travailleurs)

B. Liberté

- Signification

- Source : Traditions constitutionnelles des Etats membres

- Déclinaison d'abord économique dans la CEE. La Cour de justice a donné une portée maximale aux libertés économiques proclamées par le traité CE : liberté de circulation des personnes...

- Evolution : le juge de l'Union s'est appuyé essentiellement sur la Convention européenne des droits de l'homme et les traditions constitutionnelles nationales pour insérer diverses facettes du principe de liberté dans les paramètres de son contrôle en proclamant en tant que principes généraux de droit différentes libertés classiques : liberté de pensée de conscience et de religion, liberté d'expression, droit au libre exercice d'une activité professionnelle...

C. Démocratie

- Signification

- Enjeu pour l'Union européenne : instrument de légitimation, lutte contre le déficit démocratique de la construction européenne

La référence démocratique a toujours été présente de manière sous-jacente dans la construction européenne. Ex. un État non démocratique ne pouvait devenir membre des Communautés européennes. + Election du Parlement européen au suffrage universel direct en 1976, de même que la responsabilité de la Commission devant le Parlement.

- Valorisation de l'organe démocratique dans le processus décisionnel

- V. Charte des droits fondamentaux : articles 39 et 40 de la Charte proclament le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales des citoyens de l'Union dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, qui est reconnu par le traité CE

- Article 10 TUE :

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.

- Question de l'adéquation de la transposition du régime représentatif à l'Union européenne ?

D. Égalité

- Signification
- Déclinaison particulière : l'égalité hommes-femmes.
- Corollaire : la **non-discrimination**

- Article 10 TFUE

Dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre 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 18 TFUE

Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

E. État de droit

- Signification : État de droit, *Rechtsstaat*, *Rule of Law*
- Transposition dans le cadre de l'UE : Walter Hallstein, alors président de la Commission CEE, utilisa la formule, *Communauté de droit*, dans une conférence de presse de 1959. La Cour de justice l'a reprise dans l'arrêt "*Les Verts*" du 23 avril 1986, en affirmant que "*la Communauté est une Communauté de droit en ce que ni ses États membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité*" (CJCE, 23 avr. 1986, aff. 294/83, *Les Verts c/ Parlement*, citée supra n° 129, point 23). Elle l'a utilisé régulièrement par la suite dans l'examen des possibilités de recours.

F. Respect des droits de l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités

- Signification
- Reconnaissance dès 1992, par le Traité de Maastricht
- Sources : CEDH, Traditions constitutionnelles des Etats membres

- Charte des droits fondamentaux : L'objectif est de doter l'UE d'un catalogue écrit de droits fondamentaux, gage de légitimité.

- Modalités d'élaboration originales : Convention européenne à partir de décembre 1999 et jusqu'à l'automne de l'année 2000.
- Approbation de la Charte lors du Conseil européen de Biarritz en octobre 2000 et proclamation à celui de Nice le 7 décembre 2000 par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.
- Contenu : Six titres : Dignité, Libertés, Égalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice. Elle consacre les droits civils et politiques classiques, les droits des citoyens résultant des traités européens, les droits économiques et sociaux fondamentaux. Elle se réfère également à la bioéthique et à la protection des données à caractère personnel. Étroitement reliée à la Convention européenne des droits de l'homme - dont elle s'est en partie nourrie - et à laquelle elle renvoie d'ailleurs, ainsi qu'aux traités communautaires et à d'autres instruments de protection, notamment nationaux - elle devait apparaître comme le standard des droits fondamentaux dans l'Union européenne.
- Quelle valeur ? Les divergences entre les participants à la Convention européenne et entre les États ont empêché de lui donner une valeur contraignante en l'introduisant dans le droit de l'Union européenne. Elle avait été proclamée lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000. Les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne s'étaient engagés à la respecter au nom de leurs institutions dans un accord interinstitutionnel signé lors du Conseil européen de Nice (*Journal Officiel des communautés européennes 18 Décembre 2000*). Elle est apparue comme une source d'inspiration pour les institutions et, en particulier, pour le Tribunal de première instance (V. notamment *TPICE, 3 mai 2002, aff. T-177/01, Jégo-Quéré c/ Comm., points 42 et 47 : Rec. CJCE 2002, II, p. 2365*). Celui-ci a toutefois reconnu qu'elle restait à l'époque une déclaration sans force juridique contraignante (*TPICE, 15 févr. 2005, aff. T-256/01, Pyres c/ Comm., point 66 : Rec. FP 2005, I-A, p. 23 ; Rec. CJCE 2005, II, p. 99*). La Cour de justice s'est longtemps abstenue de s'y référer, malgré les conclusions de certains de ses avocats généraux (V. par exemple, *CJCE, 7 janv. 2004, aff. 204/00, P. Aalborg Portland c/ Comm., point 27 : Rec. CJCE 2004, I, p. 123, concl. Ruiz-Jarabo Colomer*). Elle a fini par l'utiliser comme source d'inspiration dans ses arrêts.

Son futur statut figurait parmi les quatre points de la Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne adoptée par la Conférence intergouvernementale de 2000 figurant sur l'agenda de la future conférence intergouvernementale qui devait se tenir en 2004 et dans la Déclaration adoptée par le Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe y consacrait son article I-9.

Evolution avec le Traité de Lisbonne : Article 6 TUE :

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 17 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

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

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

- Opposabilité : Article 51

Champ d'application

1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités.

- Mise en place de clauses d'opting-out

PROTOCOLE (No 30) SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE À LA POLOGNE ET AU ROYAUME-UNI

Article premier

1. La Charte n'étend pas la faculté de la Cour de justice de l'Union européenne, ou de toute juridiction de la Pologne ou du Royaume-Uni, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou action administratives de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, les libertés et les principes fondamentaux qu'elle réaffirme.

2. En particulier, et pour dissiper tout doute, rien dans le titre IV de la Charte ne crée des droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sauf dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni a prévu de tels droits dans sa législation nationale.

Article 2

Lorsqu'une disposition de la Charte fait référence aux législations et pratiques nationales, elle ne s'applique à la Pologne ou au Royaume-Uni que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans la législation ou les pratiques de la Pologne ou du Royaume-Uni.

- Article 7 TUE

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

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

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

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

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

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

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

- Quelle place pour la CEDH ?

En raison de l'absence de compétence de l'UE en matière de droits fondamentaux, l'UE ne peut détenir une compétence implicite externe pour ratifier la CEDH. Il n'en demeure pas moins que la CEDH occupe une place importante dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Les droits qui y sont consacrés sont protégés par la Cour de justice par le biais des principes généraux du droit de l'UE (principes non écrits dégagés par le juge de l'Union).

– CJCE, 1974, *Nold*: « ATTENDU QUE , AINSI QUE LA COUR L ' A DEJA AFFIRME , LES DROITS FONDAMENTAUX FONT PARTIE INTEGRANTE DES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT DONT ELLE ASSURE LE RESPECT ;QU ' EN ASSURANT LA SAUVEGARDE DE CES DROITS , LA COUR EST TENUE DE S ' INSPIRER DES TRADITIONS CONSTITUTIONNELLES COMMUNES AUX ETATS MEMBRES ET NE SAURAIT , DES LORS , ADMETTRE DES MESURES INCOMPATIBLES AVEC LES DROITS FONDAMENTAUX RECONNUS ET GARANTIS PAR LES CONSTITUTIONS DE CES ETATS ;
QUE LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX CONCERNANT LA PROTECTION DES DROITS DE L ' HOMME AUXQUELS LES ETATS MEMBRES ONT COOPERE OU ADHERE PEUVENT EGALEMENT FOURNIR DES INDICATIONS DONT IL CONVIENT DE TENIR COMPTE DANS LE CADRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE ;QUE C ' EST A LA LUMIERE DE CES PRINCIPES QUE DOIVENT ETRE APPRECIES LES GRIEFS SOULEVES PAR LA REQUERANTE ; »

- Article 6.3 TUE : référence expresse

- Processus d'adhésion de l'UE à la CEDH

- Etape 1/ 1996 : impossible

–Avis 2/94 du 28 mars 1996 : *En l'état actuel du droit communautaire, la Communauté n'a pas compétence pour adhérer à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, car, d'une part, aucune disposition du traité ne confère aux institutions communautaires, de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de droits de l'homme ou de conclure des conventions internationales dans ce domaine et, d'autre part, une telle adhésion ne saurait s'opérer par le recours à l'article 235 du traité.*

En effet, si le respect des droits de l'homme constitue une condition de la légalité des actes communautaires, l'adhésion de la Communauté à la convention européenne des droits de l'homme entraînerait un changement substantiel du régime actuel de la protection des droits de l'homme, en ce qu'elle comporterait l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel international distinct ainsi que l'intégration de l'ensemble des dispositions de la convention dans l'ordre juridique communautaire.

Une telle modification du régime de la protection des droits de l'homme dans la Communauté, dont les implications institutionnelles seraient également fondamentales tant pour la Communauté que pour les États membres, revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc par sa nature les limites de l'article 235. Elle ne saurait être réalisée que par la voie d'une modification du traité

- Etape 2/ Risque de frictions avec la Cour européenne des droits de l'homme

–CEDH, 18 février 1999, « Matthews c. Royaume-Uni »: appréciation d'un acte national d'exécution du droit de l'Union

–CEDH, 30 juin 2005, Bosphorus Airlines Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande

153. D'autre part, la Cour a également jugé que les Parties contractantes sont responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales. Ledit texte ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention (Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, arrêt du 30 janvier 1998, Recueil 1998-I, pp. 17-18, § 29).

154. Lorsqu'elle tente de concilier ces deux aspects et d'établir, ce faisant, dans quelle mesure il est possible de justifier l'acte d'un Etat par le respect des obligations découlant pour lui de son appartenance à une organisation internationale à laquelle il a transféré une partie de sa souveraineté, la Cour reconnaît qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné : les garanties prévues par la Convention pourraient être limitées ou exclues discrétionnairement, et être par là même privées de leur caractère contraignant ainsi que de leur nature concrète et effective (M. & Co., décision précitée, pp. 152-153, et Waite et Kennedy, arrêt précité, § 67). L'Etat demeure responsable au regard de la Convention pour les engagements pris en vertu de traités postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Matthews précité, §§ 29 et 32- 34, et Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne [GC], no 42527/98, § 47, CEDH 2001-VIII).

155. De l'avis de la Cour, une mesure de l'Etat prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention (M. & Co., décision précitée, p.152, démarche à laquelle les parties et la Commission européenne souscrivent). Par « équivalente », la Cour entend « comparable » : toute exigence de protection « identique » de la part de l'organisation concernée pourrait aller à l'encontre de l'intérêt de la coopération internationale poursuivi (paragraphe 150 ci-dessus). Toutefois, un constat de « protection équivalente » de ce type ne saurait être définitif : il doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux.

156. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer qu'un Etat respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation.

Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale (Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A no 310, pp. 27-28, § 75).

157. L'Etat n'en demeurerait pas moins entièrement responsable au regard de la Convention de tous les actes ne relevant pas strictement de ses obligations juridiques internationales.

- Etape 3/ Article 6.2 TUE (post Lisbonne)

Reconnaissance d'une compétence au profit de l'Union

V. Protocole (n° 8) relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Article premier

L'accord d'adhésion prévu à l'article 6, paragraphe 2, TUE, doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union, notamment en ce qui concerne:

- a) les modalités particulières de l'éventuelle participation de l'Union aux instances de contrôle de la [CEDH];*
- b) les mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas.*

Article 2

L'accord visé à l'article 1^{er} doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions. Il doit garantir qu'aucune de ses dispositions n'affecte la situation particulière des États membres à l'égard de la [CEDH], et notamment de ses protocoles, des mesures prises par les États membres par dérogation à la [CEDH], conformément à son article 15, et des réserves à la [CEDH] formulées par les États membres conformément à son article 57.

Déclaration ad article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne :

La Conférence convient que l'adhésion de l'Union à la [CEDH] devrait s'effectuer selon des modalités permettant de préserver les spécificités de l'ordre juridique de l'Union. Dans ce contexte, la Conférence constate l'existence d'un dialogue régulier entre la [Cour] et la [Cour EDH], dialogue qui pourra être renforcé lors de l'adhésion de l'Union à cette convention.

- 4 juin 2010 : adoption par le Conseil d'une décision autorisant l'ouverture des négociations pour un accord d'adhésion

Projet d'accord d'adhésion signé en avril 2013 par le Conseil : *Projet révisé d'accord portant adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*

Entre-temps : Saga de l'examen de la conformité du système d'asile européen (Dublin II) au regard des droits fondamentaux :

CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* / CJUE, Gde Chbre, 21 décembre 2011, *N.S. c/ SSHD & ME et a. c/ ORAC*

- Etape 4/ Avis 2/13 CJUE, Ass. Plénière, 18 décembre 2014 = le projet d'accord d'adhésion est incompatible avec le droit de l'UE

Raisons : atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE, mécanisme du co-défendeur, mécanisme de l'implication préalable

Statu quo, organisation nécessaire de la cohérence des niveaux de protection

Art. 52 de la Charte: 3. *Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.*

II. Les sources de l'ordre juridique de l'Union européenne

Diversité des sources, construction d'une hiérarchie des normes

A. Le droit primaire

- Identification

Les traités institutifs : Traités de base de l'UE

- Traité de Paris instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) du 18 avril 1951, entré en vigueur le 23 juillet 1952, expiration le 23 juillet 2002
- Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne du 25 mars 1957, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958
- Traité de Rome instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique du 25 mars 1957, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958
- Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) du 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} mai 1993 : mise en place de l'UE, entité qui englobe les trois communautés existantes et repose sur une structure en 3 piliers

Les traités et actes de révision

- Traité de fusion du 8 avril 1965 (Traité de Bruxelles), entré en vigueur le 1^{er} juillet 1967 : création d'une seule Commission et d'un seul Conseil pour les trois Communautés européennes existant à l'époque (CEE, Euratom et CECA)

- Décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières par des ressources propres aux Communautés, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1971, remplacée par la Décision du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres

- Traité de Luxembourg du 22 avril 1970, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1971 et Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, entré en vigueur le 1^{er} juin 1977 : Traités budgétaires, accroissant les pouvoirs financiers du Parlement européen, création de la Cour des comptes

- Décision du 20 septembre 1976 portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1978

- Acte Unique Européen du 17 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 : les États membres s'engagent à réaliser avant le 31 décembre 1992 un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux sera assurée.

- Traité de Maastricht du 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} mai 1993 : euro, citoyenneté de l'UE, disparition de la CEE au profit de la CE.

- Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, révisé le Traité CE et le Traité UE : le traité crée un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il met en place l'espace Schengen et consolide la dimension sociale de l'Union européenne.

- Traité de Nice du 26 février 2001, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, révisé le Traité CE et le Traité UE : réforme institutionnelle

- Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, révisé le Traité CE et le Traité UE : reprend largement le contenu du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2003), fin de la structure des piliers, simplification des compétences, renforcement des pouvoirs du Parlement européen...
- + Changement de dénomination du Traité de base : Traité CE = Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne

Cas du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (v. source http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_fr.htm)

« Le traité de Nice dont les adaptations techniques n'ont pu aider à clarifier la situation a ouvert la voie à un processus de réforme institutionnelle devenu indispensable. Ainsi, la déclaration sur l'avenir de l'Union annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale (CIG) 2000 détaille les étapes qui devront jaloner le parcours vers un nouveau traité réformateur. C'est donc à partir de cette déclaration que la marche vers la Constitution se met concrètement en route.

Lors de sa réunion de Laeken, en décembre 2001, le Conseil européen a convoqué la Convention européenne. Celle-ci avait pour tâche de préparer la réforme et de faire des propositions. Le choix du modèle de la Convention marque un tournant important en matière de révisions des traités, traduisant la volonté d'abandonner les réunions à huis clos entre les seuls responsables des gouvernements.

La Convention, qui rassemblait des représentants des États membres, du Parlement européen, des parlements nationaux ainsi que de la Commission, a délibéré en public entre février 2002 et juillet 2003. Elle a proposé de réformer en profondeur l'Union afin de la rendre plus efficace, plus transparente, plus compréhensible et proche des européens. Le fruit de ses travaux, le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, a servi de base aux négociations de la CIG 2003/2004.

Cette CIG s'est déroulée entre octobre 2003 et juin 2004. Elle est parvenue à un consensus autour du traité instituant une Constitution pour l'Europe. Ce traité constitutionnel avait vocation à remplacer tous les traités accumulés depuis 50 ans à l'exception du traité Euratom.

STRUCTURE DU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL

Le traité constitutionnel est divisé en quatre grandes parties. Il faut noter qu'il n'existe aucune hiérarchie entre les différentes parties du traité constitutionnel. Après un préambule de caractère constitutionnel, qui rappelle l'histoire et les héritages de l'Europe ainsi que sa volonté de surmonter ses divisions, la partie I est consacrée aux principes, objectifs et dispositions institutionnelles qui régissent la nouvelle Union européenne. Divisée en neuf titres, la partie I comporte :

- les définitions et objectifs de l'Union ;
- les droits fondamentaux et la citoyenneté de l'Union ;
- les compétences de l'Union ;
- les institutions de l'Union ;
- l'exercice des compétences de l'Union ;
- la vie démocratique de l'Union ;
- les finances de l'Union ;
- l'Union et son environnement proche ;
- l'appartenance à l'Union.

La partie II du traité constitutionnel reprend la Charte européenne des droits fondamentaux. Cette partie comporte sept titres précédés d'un préambule :

- la dignité ;
- les libertés ;
- l'égalité ;
- la solidarité ;
- la citoyenneté ;
- la justice ;
- les dispositions générales.

La partie III comporte les dispositions relatives aux politiques et au fonctionnement de

l'Union. Ici sont arrêtées les politiques internes et externes de l'Union, par exemple les dispositions relatives au marché intérieur, à l'union économique et monétaire, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et les dispositions relatives au fonctionnement des institutions. Cette troisième partie comporte également sept titres:

- *les dispositions d'application générale ;*
- *la non-discrimination et la citoyenneté ;*
- *les politiques et actions internes ;*
- *l'association des pays et territoires d'outre-mer ;*
- *l'action extérieure de l'Union ;*
- *le fonctionnement de l'Union ;*
- *les dispositions communes.*

La partie IV regroupe les dispositions générales et finales du traité constitutionnel, notamment l'entrée en vigueur, la procédure de révision de la Constitution et l'abrogation des traités antérieurs.

Un certain nombre de protocoles ont été annexés au traité instituant la Constitution, notamment:

- *le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;*
- *le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;*
- *le protocole sur l'Eurogroupe ;*
- *le protocole portant modification du traité Euratom ;*
- *le protocole sur les dispositions transitoires relatives aux institutions et organes de l'Union ;*

En outre, de nombreuses déclarations ont été annexées à l'acte final de la CIG.

(...)

LA RATIFICATION : ULTIME ÉTAPE

Pour entrer en vigueur, le traité établissant la Constitution devait être ratifié par tous les États membres, selon leurs règles constitutionnelles respectives, soit par ratification parlementaire, soit par référendum.

Le texte de la Constitution prévoyait que le processus de ratification devait durer deux ans et que son entrée en vigueur se ferait au plus tard le 1er novembre 2006.

Suite aux difficultés de ratification rencontrées dans certains États membres, les chefs d'État ou de gouvernement ont décidé, lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, de lancer une « période de réflexion » sur l'avenir de l'Europe. Cette période de réflexion devait permettre d'initier un large débat avec les citoyens européens. Lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, les dirigeants européens sont parvenus à un compromis. Un mandat a été convenu pour la convocation d'une CIG chargée de finaliser et d'adopter non plus une Constitution mais un traité modificatif pour l'Union européenne. Le texte final du traité élaboré par la CIG a été approuvé lors du Conseil européen informel qui s'est déroulé à Lisbonne les 18 et 19 octobre. Le traité de Lisbonne a été signé par les États membres le 13 décembre 2007. »

Les protocoles

Article 51 TUE : « *Les protocoles et annexes des traités en font partie intégrante.* »

- Dimension technique, longueur, entrée en vigueur différée, caractère temporaire

« PROTOCOLE (No 18)
SUR LA FRANCE
LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,
DÉSIREUSES de tenir compte d'un élément particulier concernant la France,
SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur
l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:
La France conservera le privilège d'émettre des monnaies en Nouvelle-Calédonie,
en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna selon les modalités établies par sa
législation nationale, et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc
CFP. »

Les déclarations

- Absence de valeur juridique
- Indique le sens que les Etats ont entendu attribuer à telles dispositions du Traité

La Charte des droits fondamentaux

- V. Article 6 TUE

- Procédure d'adoption

Expression de la souveraineté

- Traités institutifs : phase de négociation, Conférence Intergouvernementale, signature, ratification

- Traités modificatifs : Article 48 TUE

« 1. Les traités peuvent être modifiés conformément à une procédure de révision ordinaire. Ils peuvent également être modifiés conformément à des procédures de révision simplifiées.

Procédure de révision ordinaire

2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 4.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question.

Procédures de révision simplifiées

6. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités.

7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.

Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité

des membres qui le composent. »

- Portée
- Champ d'application : territorial, personnel, temporel
- Au sommet de la hiérarchie des normes
- Invulnérabilité ?

B. Les principes généraux du droit de l'Union européenne

Origines des PGD

- Fruit d'une œuvre prétorienne
- Objectif: lutter contre le déni de justice
- Systématisation progressive
- Trois catégories de PGD en fonction de leurs origines : droit international, droits nationaux, ordre juridique de l'Union

Autorité des PGD

- Détermination en fonction de l'auteur de l'acte
- Lien avec les droits fondamentaux/ Valeur du droit primaire? Poids du critère formel plus que matériel : v. Article 6.3 TUE : *« Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »*

Intérêt des PGD

- Intérêt maintenu: coexistence, application au sein des EM, évolution du catalogue des droits fondamentaux

C. Les accords internationaux

- Article 216 TFUE :

« 1. L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

2. Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres. »

Typologie des accords internationaux

2 types d'accords internationaux

- Point commun: Actes conventionnels: accords de volonté qui produisent des effets de droit (création de droits ou d'obligations) dans l'ordre juridique de l'Union
- Mais une distinction: titulaires de la compétence, sujets de droit, nature des règles auxquelles ils donnent naissance

- Traités internationaux conclus exclusivement par l'Union

- Reconnaissance de la personnalité juridique internationale = capacité de conclure les traités, v. Article 47 TUE
- Capacité limitée par le principe d'attribution des compétences
Ex. art. 207 TFUE: politique commerciale

- Accords mixtes

- Conséquence du partage de compétences entre l'UE et les EM / compétence partagée
- Objectif: ne pas conclure deux accords
- Un seul accord signé et ratifié par les EM et l'Union

Procédure

Article 218

(ex-article 300 TCE)

1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.

6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de

l'accord.

Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord:

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants:

i) accords d'association;

ii) accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales;

iii) accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération;

iv) accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union;

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.

Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation;

b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.

8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

9. Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

10. Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

Les effets des accords internationaux

Aménagement des relations entre l'ordre juridique de l'Union et l'ordre juridique international

- Union = sujet de droit international
- Union = soumise au droit international
- CJCE, 24 novembre 1992, Poulsen: « les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international »

Intégration des accords internationaux dans l'ordre juridique de l'Union

- CJCE, 30 avril 1974, Haegeman: « Les accords internationaux font partie intégrante de l'OJ communautaire »
- Solution identique pour les personnes privées

Place dans la hiérarchie des normes

- Au-dessus du droit dérivé: annulation en cas de violation
- Relation avec les traités constitutifs:
- Impératif du contrôle de conformité exercé par la Cour
- Conséquence: obstacle à l'entrée en vigueur de l'accord

*- Si vous n'avez rien suivi au Tafta, le grand traité qui effraie
Le Monde.fr | 13.10.2015 à 11h41 • Par Maxime Vaudano*

Le projet d'accord de libre-échange transatlantique entre l'Europe et les Etats-Unis, désigné par les acronymes Tafta et TTIP, fêtera en 2016 ses trois ans. Et s'il est encore loin d'être conclu, il suscite une opposition grandissante.

1. De quoi s'agit-il ?

Le Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) est un projet de zone de libre-échange lancé début 2013 par Barack Obama et les dirigeants de l'Union européenne, José Manuel Barroso et Herman Von Rompuy, avec le soutien des 27 Etats-membres européens (qui sont maintenant 28).

L'objectif est de libéraliser au maximum le commerce entre les deux rives de l'Atlantique, en :

- réduisant les droits de douane ;
- réduisant les « barrières réglementaires », c'est-à-dire les différences de

réglementations qui empêchent l'Europe et les Etats-Unis de s'échanger tous leurs produits et services, et qui génèrent des coûts supplémentaires ;

Deux exemples de barrières réglementaires

Aux Etats-Unis, les feux arrières d'une voiture doivent obligatoirement être couleur ambré, tandis qu'ils doivent être blancs en Europe – ce qui oblige les constructeurs à produire deux modèles différents selon le marché de destination. Tout le monde est à peu près d'accord pour dire qu'il serait plus judicieux d'harmoniser ces réglementations.

En Europe, beaucoup d'Etats refusent, au nom du principe de précaution, d'autoriser la culture d'organismes génétiquement modifiées (OGM), alors que les Américains sont beaucoup plus souples pour les mettre sur le marché, et les interdire a posteriori en cas de problème. Qui a raison ?

Le TTIP, surnommé Tafta (Transatlantic Free Trade agreement) par ses détracteurs, n'est pas sorti de nulle part : plusieurs instances de dialogue transatlantiques lui ont ouvert la voie depuis la fin de la Guerre froide ; mais surtout, il s'inscrit dans la course aux mégazonnes de libre-échange lancée au milieu des années 2000, quand les principales puissances ont pris acte de l'enlisement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a échoué à libéraliser le commerce mondial à cause d'intérêts trop divergents entre ses quelque 160 membres.

Ainsi, les Etats-Unis viennent de conclure un partenariat transpacifique avec 11 Etats du pourtour pacifique. La Chine négocie de son côté un Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) avec l'Inde et 14 autres pays asiatiques, tandis que les 54 membres de l'Union africaine discutent depuis cette année d'une Continental Free Trade Area (CFTA). Le tout dans une logique de confrontation de grands blocs économiques régionaux.

2. Pourquoi le traité transatlantique fait-il peur ?

• Le poulet au chlore

La première vague des critiques contre le Tafta/TTIP, médiatisée à l'occasion des élections européennes de 2014, portait sur le risque de voir débouler sur le marché européen des poulets lavés au chlore, des bœufs nourris aux hormones et des OGM. De nombreux industriels américains aimeraient en effet voir ces produits, largement proscrits pour l'instant par la réglementation européenne, traverser l'Atlantique à la faveur de l'« harmonisation des réglementations » promise par le traité transatlantique. Mais ce sujet est si politiquement sensible que les dirigeants européens ont promis que cette « ligne rouge » ne serait pas franchie, et que les réglementations sanitaires européennes resteraient inchangées. Il faut pour l'instant les croire sur parole, car les négociations ne sont pas terminées, mais on les imagine mal renier leur engagement et l'assumer devant l'opinion publique le jour où l'accord sera rendu public.

• Les tribunaux arbitraux

Aujourd'hui, l'essentiel des critiques s'est reporté vers un chapitre précis du futur TTIP, consacré au règlement des différends. Créé dans les années 1950 et présent dans l'immense majorité des accords commerciaux, ce système, baptisé Investor-State Dispute Settlement (ISDS), instaure une justice

parallèle pour appliquer le contenu de l'accord, avec des arbitres privés au lieu de juges publics.

Problème : à cause de la trop grande marge de manœuvre conférée à ces arbitres, et à de potentiels conflits d'intérêts, l'ISDS s'est transformée, au cours des dernières années, en arme à la disposition des multinationales pour attaquer les réglementations des Etats, sur la santé, l'environnement ou le social.

Lire le décryptage sur les mythes et réalités sur les tribunaux d'arbitrage privés du traité transatlantique

Sensible aux critiques, la Commission européenne a, sous l'impulsion franco-allemande, présenté en septembre 2015 un ambitieux projet de réforme de l'ISDS. Si elle prend en compte la plupart des failles pointées par les experts, cette réforme n'a pas rassuré les sceptiques, qui s'opposent au principe même d'une justice parallèle unilatérale, où seules les entreprises peuvent attaquer les Etats, et pas l'inverse.

La coopération réglementaire

Autre sujet moins visible, mais qui pourrait rapidement s'imposer à l'agenda : la question de la convergence réglementaire. Les négociateurs du Tafta/TTIP entendent en effet créer un Conseil de coopération réglementaire, chargé de faire vivre l'accord après sa signature en poursuivant l'effort d'harmonisation des réglementations de part et d'autre de l'Atlantique.

Pour ses détracteurs, il s'agit d'un cheval de Troie qui permettra à quelques technocrates de détruire les réglementations européennes et américaines derrière des portes closes, une fois que le traité sera signé et que l'opinion publique regardera ailleurs. Tous les sujets sensibles, comme le poulet au chlore et les OGM, pourraient ainsi être évacués du corps du traité transatlantique pour revenir quelques années plus tard par cette porte dérobée.

A l'inverse, les négociateurs assurent qu'il s'agira simplement d'une instance consultative, chargée de faire dialoguer Américains et Européens en amont de chaque nouvelle grande réglementation, afin de limiter au maximum les risques de divergence.

S'il est acquis que ce Conseil n'aura aucun pouvoir législatif et ne pourra se substituer aux Parlements, une instance consultative est tout de même susceptible d'avoir une influence considérable. En retardant les procédures, en maîtrisant l'information et en faisant intervenir au moment adéquat les bons lobbys, il pourrait être tenté de saborder les tentatives de réglementation ambitieuses. Mais seul le texte final du traité nous permettra de nous faire une idée.

Les services publics

Le TTIP se place dans la droite ligne de la politique libérale menée par la Commission européenne depuis plusieurs décennies, hostile aux monopoles publics et favorable à la libre concurrence dans le maximum de secteurs. C'est pourquoi les anti-Tafta craignent qu'il détruise les services publics européens en démembrant tous les monopoles publics.

La Commission européenne tente de les rassurer en promettant d'exclure les services publics du champ de la libéralisation... sans définir clairement ce qu'elle entend par « service public ». De

nombreux accords similaires au traité transatlantique ont en effet tendance à « saucissonner » les services publics, en protégeant les services de santé... tout en ouvrant les services dentaires, d'accouchement ou d'infirmier à la concurrence.

Or, si auparavant l'Europe détaillait très exhaustivement les secteurs qu'elle acceptait de libéraliser sur une « liste positive », elle a adopté depuis un an le principe américain de « liste négative ». Cette différence technique est potentiellement lourde de conséquences, car si l'Europe « oublie » (volontairement ou non) de souligner un secteur à protéger (comme l'éducation primaire, par exemple), il tombera automatiquement dans le champ de la libre concurrence... et rien ne permettra de revenir en arrière.

Des effets économiques difficiles à anticiper

La principale étude économique brandie par la Commission européenne pour vanter les effets potentiels du traité transatlantique prédit un gain pour l'économie européenne de 119 milliards d'euros... d'ici 2027. Un impact très modeste, si on le ramène à un rythme annuel.

Sans compter que ladite étude, financée par la Commission, a été largement critiquée pour ne prendre en compte que les effets bénéfiques du futur traité, sans se préoccuper des destructions de valeur. Dénonçant des « hypothèses irréalistes » et des méthodes « inadéquates », un chercheur italien prédit dans une autre étude un recul du PIB, des exportations et de l'emploi en Europe.

La réalité est que les effets varieront largement selon les secteurs. Les services européens pourraient largement bénéficier de l'ouverture des marchés publics américains ; à l'inverse, les agriculteurs européens pourraient être frappés de plein fouet par la concurrence de l'agriculture industrielle américaine, bien moins chère, avec l'augmentation probable des quotas d'importation.

Lire aussi Libre-échange : des effets difficiles à mesurer sur l'emploi

3. Où en est-on ?

Dix cycles de négociations ont déjà eu lieu entre la Commission européenne et le département du commerce américain depuis le lancement officiel des discussions, à l'été 2013. D'après ce qui filtre de ces rencontres à huis clos entre fonctionnaires, peu de chapitres de l'accord ont réellement avancé, en raison de blocages politiques persistants sur les principaux dossiers. Initialement programmée pour la fin 2015, la conclusion des négociations n'aura pas lieu avant 2016, voire 2017.

En parallèle, les lignes ont beaucoup bougé au niveau politique.

Sous la pression d'une opinion publique toujours plus sceptique, la nouvelle Commission européenne de Jean-Claude Juncker, installée fin 2014, a adopté un discours plus accommodant avec les anti-Tafta, promettant notamment davantage de transparence dans les discussions. Si de nombreux documents sont désormais disponibles en ligne, y compris le mandat de négociation, les vrais textes de concertation restent largement secrets, réservés à quelques eurodéputés triés sur le volet et aux chancelleries européennes. La commissaire au commerce Cecilia Malmström a même durci les règles d'accès à ces dossiers sensibles, en cantonnant leur consultation à des salles de lecture ultra-sécurisées pour limiter le risque de fuites.

En France, le gouvernement a également considérablement changé de discours. Secrétaire d'Etat au commerce extérieur depuis l'automne 2014, Matthias Fekl a récemment menacé de stopper les négociations si la Commission européenne ne répondait pas à ses exigences. S'il reste favorable au TTIP, le gouvernement français prévient qu'il ne le signera que sous certaines conditions – et notamment une réforme radicale des tribunaux d'arbitrage.

4. Le Tafta peut-il voir le jour ?

Une issue positive dépendra de la capacité des Etats-Unis et de l'Union européenne à s'entendre sur les sujets les plus sensibles. Washington refuse par exemple pour l'instant d'ouvrir ses marchés publics (aujourd'hui largement réservés aux entreprises américaines) ou de réformer les tribunaux d'arbitrage ISDS, tandis que Bruxelles reste inflexible sur la régulation de son secteur financier et sur la protection de ses indications géographiques protégées (comme les appellations Champagne ou Normandie).

Même si un accord est conclu, il devra encore passer plusieurs étapes de validation.

Côté européen, il devra être ratifié par :

les 28 gouvernements européens (or, le gouvernement d'Alexis Tsipras en Grèce a prévenu qu'il ne « ratifierait jamais l'accord ») ;

le Parlement européen, où, outre les groupes clairement anti-Tafta (la gauche radicale, les écologistes et l'extrême-droite), de nombreux élus restent dubitatifs face au tour pris par les négociations (chez les sociaux-démocrates, mais aussi au centre et à droite). Or, le Parlement européen a montré en 2012 qu'il n'était pas une simple chambre d'enregistrement en rejetant le traité anti-contrefaçon ACTA à l'issue d'une intense campagne de la société civile ;

les Vingt-Huit Etats européens, qui peuvent le faire par un référendum ou un vote du Parlement.

Or, la pression de l'opinion publique sur les responsables politiques européens s'accroît chaque jour un peu plus. Samedi 10 octobre, quelques jours après avoir remis une pétition de 3 millions de signatures contre le Tafta, les anti-traité transatlantique ont réuni entre 150 000 et 250 000 manifestants à Berlin – l'une des manifestations les plus importantes des dernières années en Allemagne, en pointe dans l'opposition au Tafta.

La ratification prochaine de l'accord CETA entre l'Europe et le Canada – petit cousin du traité transatlantique, conclu en 2014, qui nourrit les mêmes critiques –, devrait faire office à cet égard de répétition générale en 2016, nous éclairant sur la réalité des rapports de force en Europe.

Côté américain, la ratification du TTIP risque aussi de ne pas passer comme une lettre à la poste. Si Barack Obama a obtenu l'été dernier une victoire en faisant passer au Congrès une loi facilitant la ratification de tels accords, il ne sera probablement plus à la Maison Blanche quand le traité transatlantique sera conclu.

Or, son (sa) successeur(e) sera sans doute moins allant(e) que lui. Hillary Clinton, la favorite des sondages côté démocrate, s'est montée très critique vis-à-vis du traité transpacifique et, par extension,

de son cousin transatlantique. Son rival côté républicain, Donald Trump, est encore plus offensif contre ce type d'accord.

En savoir plus sur http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/10/13/si-vous-n-avez-rien-suivi-au-tafta-le-grand-traite-qui-effraie_4788413_4355770.html#4zRBVWMhWuu2RYS3.99

D. Le droit dérivé

Définition

- Spécificité de l'ordre juridique de l'Union par rapport au droit international
- Conséquence du transfert de compétences opéré par les EM
- Concrétisation des pouvoirs exécutif et législatif détenus par l'Union
- Actes unilatéraux: contraignants/non contraignants
- Volonté de simplification
- Multiplication, inflation législative
- Actes prévus par le traité: nomenclature officielle, article 288 TFUE
- Actes hors nomenclature

Typologie des actes de droit dérivé

Article 288 TFUE :

(ex-article 249 TCE)

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

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

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

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

Les recommandations et les avis ne lient pas.

- Distinction destinataire ou non
- Distinction obligation de transposition dans l'ordre interne ou non
- Portée de la distinction acte législatif/ acte d'exécution

Procédure

- Les procédures législatives

- Rationalisation au fil des traités
- Association toujours plus grande du Parlement européen

Article 289 TFUE :

1. La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294.
2. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale.
3. Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs.
4. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement.

Article 294 TFUE

(ex-article 251 TCE)

1. Lorsque, dans les traités, il est fait référence à la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'un acte, la procédure suivante est applicable.
2. La Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil.

Première lecture

3. Le Parlement européen arrête sa position en première lecture et la transmet au Conseil.
4. 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.
5. Si le Conseil n'approuve pas la position du Parlement européen, il adopte sa position en première lecture et la transmet au Parlement européen.
6. 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

7. Si, dans un délai de trois mois après cette transmission, le Parlement européen:
 - a) approuve la position du Conseil en première lecture ou ne s'est pas prononcé, l'acte concerné

est réputé adopté dans la formulation qui correspond à la position du Conseil;

b) rejette, à la majorité des membres qui le composent, la position du Conseil en première lecture, l'acte proposé est réputé non adopté;

c) propose, à la majorité des membres qui le composent, des amendements à la position du Conseil en première lecture, le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission, qui émet un avis sur ces amendements.

8. Si, dans un délai de trois mois après réception des amendements du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée:

a) approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé adopté;

b) n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le comité de conciliation dans un délai de six semaines.

9. Le Conseil statue à l'unanimité sur les amendements ayant fait l'objet d'un avis négatif de la Commission.

Conciliation

10. Le comité de conciliation, qui réunit les membres du Conseil ou leurs représentants et autant de membres représentant le Parlement européen, a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun à la majorité qualifiée des membres du Conseil ou de leurs représentants et à la majorité des membres représentant le Parlement européen 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.

11. 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.

12. 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

13. Si, dans ce délai, 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. À défaut, l'acte proposé est réputé non adopté.

14. Les délais de trois mois et de six semaines visés au présent article sont prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

- Procédures législatives spéciales : Pouvoir d'initiative varie, le Conseil statue à l'unanimité, association du Parlement européen mesurée
 - Domaines : fiscalité, budget, matière monétaire...
- Initiative citoyenne :

Article 11 TUE

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.

2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.

3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.

4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- Procédure (v. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works/submission>)

Après avoir reçu les certificats des autorités nationales compétentes (au moins 7) prouvant qu'ils ont recueilli le nombre requis de déclarations de soutien (1 million au total et le minimum requis dans au moins 7 États membres), les organisateurs peuvent présenter leur initiative à la Commission, de même que les informations relatives **au soutien et au financement** reçus pour leur initiative.

Dans les **3 mois** suivant la présentation de l'initiative:

- **des représentants de la Commission rencontreront les organisateurs** afin de leur permettre d'exposer en détail les questions soulevées par leur initiative

- les organisateurs auront la possibilité de présenter leur initiative lors d'une **audition publique** organisée au Parlement européen

- la Commission adoptera une réponse officielle dans laquelle elle présentera éventuellement

l'action qu'elle propose en réponse à l'initiative, ainsi que les **raisons** motivant l'adoption ou non d'une action.

Cette réponse, qui prendra la forme d'une communication, sera formellement adoptée par le collège des commissaires et publiée dans toutes les langues officielles de l'UE.

Dans certains cas, la Commission peut ne présenter qu'un avis préliminaire et décider d'examiner davantage la question avant de prendre une décision finale.

La Commission n'est pas tenue de présenter une proposition législative à la suite d'une initiative. Si elle décide de le faire, cette proposition est soumise au législateur (en général le Parlement européen et le Conseil, ou seulement le Conseil dans certains cas) et entre en vigueur après avoir été adoptée.

Exemple d'Initiative citoyenne :

Intitulé:

STOP VIVISECTION

État d'avancement: Examinée

Numéro d'enregistrement attribué par la Commission: ECI(2012)000007

Date d'enregistrement: 22/06/2012

Date de publication de cette traduction: 20/07/2012

Objet:

Proposition d'un cadre législatif visant à l'abolition de l'expérimentation animale dans l'Union européenne.

Principaux objectifs:

Compte tenu des raisons éthiques que l'on peut opposer à l'expérimentation animale, d'une part, et des solides éléments scientifiques qui invalident la prédictivité du "modèle animal" pour l'être humain, d'autre part, nous demandons instamment à la Commission européenne d'abroger la directive 2010/63/ UE relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques et de présenter à la place une nouvelle proposition de directive visant à mettre fin à l'expérimentation animale et de rendre obligatoire, pour la recherche biomédicale et toxicologique, l'utilisation de données pertinentes pour l'espèce humaine.

Dispositions des traités jugées pertinentes par les organisateurs:

Article 13 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

Organisateurs / Membres du comité des citoyens:

- **Représentant:** André MENACHE - stopvivisectionstopvivisection.eu
- **Suppléant:** Gianni TAMINO - substitute.stopvivisectiongmail.com
- **Autres membres:** Ingegerd ELVERS, Daniel FLIES, Claude REISS, Nuria QUEROL VIÑAS, Robert MOLENAAR

Site internet:

www.stopvivisection.eu

Annexe:

Autres langues disponibles: [EN](#) [IT](#)

Projet d'acte législatif:

Sources de soutien et de financement:

Dernière mise à jour: 23/02/2015

Nom du donateur	Date ^[1]
LEAL Lega AntiVivisezionista	29/05/2012
Comitato Scientifico Equivita	29/06/2012
Partito animalista europeo	05/07/2012
Stefano Fucelli	11/10/2012
Giovanni Bruno	23/10/2012
Partito Animalista Europeo	23/11/2012
Sara Ramundo	15/05/2013
Elio Bellangero	04/06/2013
LEAL Lega AntiVivisezionista	09/09/2013
LAV Lega Anti Vivisezione	19/09/2013
Stefano Fucelli	02/10/2013
Comitato Europeo Difesa Animali	11/10/2013
Gianni Tamino	24/04/2014
Antidote Europe	26/05/2014
MENSCHEN F. TIERRECHTE TIERV ERSUCHSGE	08/07/2014
Antidote Europe	20/01/2015

Montant total du soutien et du financement: 23 651 €

[1] Date à laquelle la contribution a été reçue. S'il s'agit d'une contribution en nature, date à laquelle celle-ci a commencé.

[2] Montant réel du financement octroyé ou valeur estimée de la contribution en nature.

Nombre de déclarations recueillies au moment de la présentation:

Allemagne	Autriche	Belgique	Bulgarie	Chypre	Croatie	Danemark
64 304	9 208	0	12 598	533	0	4 610
Irlande	France	Grèce	Hongrie	Irlande	Italie	Lettonie
2 495	61 818	1 952	26 948	3 333	690 325	3 167
Malte	Pays-Bas	Pologne	Portugal	République tchèque	Roumanie	Royaume-Uni
662	9 909	38 824	11 305	4 075	1 645	19 472
Suède						
661						

Nombre de signataires: 1 173 130

Réponse de la Commission européenne:

Date de la décision: 03/06/2015

« En réponse à l'initiative citoyenne européenne intitulée «Stop vivisection», les conclusions de la Commission sont les suivantes:

La Commission se félicite de la mobilisation des citoyens en faveur du bien-être animal. L'initiative citoyenne a fourni l'occasion d'examiner de façon critique la manière dont l'UE pouvait intensifier ses efforts en vue de passer d'activités de recherche et d'expérimentation basées sur les animaux à des activités ne reposant pas sur l'expérimentation animale.

La Commission souligne que, pour le moment, l'expérimentation animale reste importante pour protéger la santé des citoyens et des animaux, et pour préserver l'environnement. Tout en contribuant à la réalisation de l'objectif final que constitue le remplacement total des expérimentations animales, la directive 2010/63/UE constitue aussi un instrument indispensable au niveau de l'UE pour protéger les animaux qui doivent encore être utilisés.

La directive met en œuvre les «3 R» (remplacer, réduire et perfectionner l'utilisation des animaux en Europe), et la Commission insiste sur l'importance de la poursuite des efforts par tous les acteurs, des États membres à la communauté scientifique, pour pouvoir atteindre ces objectifs.

Dans le même temps, la directive 2010/63/UE joue un rôle de catalyseur pour la mise au point et l'adoption de méthodes de substitution, ce qui va dans le sens de l'initiative en question.

C'est la raison pour laquelle la Commission n'a pas l'intention de présenter une proposition qui viserait à abroger la directive 2010/63/UE; elle n'a pas non plus l'intention de suggérer l'adoption d'un nouveau cadre législatif.

Tout en reconnaissant pleinement la nécessité de faire progresser la connaissance scientifique avant que d'autres formules ne puissent être mises au point dans tous les secteurs dans lesquels on a encore recours à l'expérimentation animale, la Commission continuera de promouvoir le développement et la mise en œuvre de méthodes de substitution, elle encouragera la coopération et le partage des connaissances dans tous les secteurs, et elle validera de nouvelles méthodes tout en facilitant leur approbation réglementaire. De plus, la Commission surveillera activement le respect de la directive 2010/63/UE, notamment le principe des «trois R». La Commission restera en étroite concertation avec la communauté scientifique au niveau de l'UE et au niveau international en vue de trouver d'autres méthodes d'expérimentation, et elle organisera une conférence d'ici la fin de l'année 2016 sur la façon de progresser vers l'objectif de la suppression progressive de l'expérimentation animale. »

Initiatives en cours

Cette liste reprend les initiatives pour lesquelles la collecte de déclarations de soutien est en cours et celles dont la période de collecte est clôturée, mais pour lesquelles la Commission ne sait pas encore si les organisateurs sont parvenus ou non à collecter le nombre requis de déclarations de soutien.

Intitulé	Langues disponibles	Date d'enregistrement	Date limite de la collecte (minuit HEC)	
		Numéro d'enregistrement		
Maman, Papa & les enfants - Initiative citoyenne européenne pour la protection du mariage et de la famille	EN* BG CS DA DE EL ES ET FI FR GA HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	11/12/2015	11/12/2016	Soutenir
Wake up Europe ! Agir pour préserver le projet démocratique européen	FR* BG CS DA DE EL EN ES ET FI HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	30/11/2015	30/11/2016	Soutenir
Vi vill att WHO:s rekommendationer efterföljs. Cannabis ska bli avkriminaliserat med reglering.	SV*	30/11/2015	30/11/2016	Soutenir
STOP PLASTIC IN THE SEA	FR* BG CS DA DE EL EN ES ET FI HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	19/10/2015	19/10/2016	Soutenir
Une Europe équitable dans le secteur des transports - Égalité de traitement pour tous les travailleurs du secteur des transports	EN* BG CS DA DE EL ES ET FI FR HR HU IT LT LV MT NL PL PT RO SK SL SV	14/09/2015	14/09/2016	Soutenir

- Procédure d'exécution

Article 290

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

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

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

a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;

b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

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

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

Article 291

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

2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.

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

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

Procédure de comitologie, v. Glossaire des synthèses - Eurlex

« Le terme «comitologie» concerne l'ensemble des procédures en vertu desquelles la Commission européenne exerce les pouvoirs d'exécution conférés par le législateur européen, assistée des comités de représentants des pays de l'Union européenne (UE). Ces comités de comitologie sont présidés par un représentant de la Commission et donnent un avis sur les actes d'exécution proposés par la Commission.

Le règlement (UE) n° 182/2011 pose les principes généraux applicables aux mécanismes de contrôle par les pays de l'UE de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la

Commission. Il met en œuvre l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur les actes d'exécution.

Conformément au règlement, les comités peuvent utiliser deux types de procédures:

- la procédure d'examen,
- la procédure consultative.

Le type de procédure applicable à chaque comité est choisi par le législateur européen et dépend de la nature des pouvoirs d'exécution définis dans le règlement, la directive ou la décision de base. »

Critiques

- Absence de contrôle du Parlement européen
- Opacité
- Risque en cas de désengagement des Etats membres : v. procédure d'autorisation des OGM

- Régime des actes de droit dérivé

- Règles de forme : visa, motivation (article 296 TFUE)
- Formalité substantielle
- Rationalisation législative : « Mieux légiférer »
- Obligation de consultation
- Entrée en vigueur de l'acte : publicité, détermination de l'entrée en vigueur

Article 296 (ex-article 253 TCE)

Lorsque les traités ne prévoient pas le type d'acte à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité.

Les actes juridiques sont motivés et visent les propositions, initiatives, recommandations, demandes ou avis prévus par les traités.

Lorsqu'ils sont saisis d'un projet d'acte législatif, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent d'adopter des actes non prévus par la procédure législative applicable au domaine concerné.

Article 297 (ex-article 254 TCE)

1. Les actes législatifs adoptés conformément à la procédure législative ordinaire

sont signés par le président du Parlement européen et par le président du Conseil.

Les actes législatifs adoptés conformément à une procédure législative spéciale sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les actes législatifs sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

2. Les actes non législatifs adoptés sous la forme de règlements, de directives et de décisions, lorsque ces dernières n'indiquent pas de destinataire, sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les règlements, les directives qui sont adressées à tous les États membres, ainsi que les décisions, lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire, sont publiés dans le Journal officiel de l'Union européenne. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Les autres directives, ainsi que les décisions qui désignent un destinataire, sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.

- Disparition de l'acte : retrait, abrogation

Chapitre 2. L'intégration des normes de l'Union au sein des ordres juridiques internes

Question de l'articulation de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique interne

Référence aux principes classiques du droit international : opposition monisme/dualisme

Mais spécificité de l'Union européenne, organisation internationale qui a pour objet un processus d'intégration.

En raison du silence des Traités, c'est la Cour de justice qui a été amenée à définir, de manière prétorienne, les principes d'articulation des ordres juridiques et leur portée. Dans cette perspective, le juge de l'Union a cherché à promouvoir et garantir l'uniformité d'application.

Deux principes fondamentaux : primauté et effet direct.

Une précision préalable s'impose, les normes de l'Union bénéficient du principe d'**immédiateté**, selon lequel elles font partie intégrante des droits nationaux dès leur publication au Journal Officiel des Communautés Européennes ou leur notification à leur destinataire. Leur pénétration dans les ordres juridiques ne nécessite aucun **acte de réception** intermédiaire. La Cour de justice a donc privilégié une approche moniste. L'application du droit de l'Union dans les ordres juridiques nationaux ne peut être subordonnée à un acte national de réception, les Etats membres ne pouvant faire prévaloir leur conception spécifique à l'égard de l'application des normes internationales = automaticité du principe.

I. La primauté des normes de l'Union européenne

Quelle définition du principe posée par la Cour de justice ?

Quelle réception par les ordres juridiques nationaux ?

A. La définition du principe de primauté par la Cour de justice

- Importance d'une définition autonome du principe de primauté, car se référer à un fondement national risquait de conférer au principe une portée à géométrie variable.

Le fondement prétorien du principe de primauté du droit de l'Union

CJCE, 15 juillet 1964, Costa / ENEL :

3 . A LA DIFFERENCE DES TRAITES INTERNATIONAUX ORDINAIRES , LE TRAITE DE LA C.E.E . A INSTITUTE UN ORDRE JURIDIQUE PROPRE INTEGRE AU SYSTEME

JURIDIQUE DES ETATS MEMBRES LORS DE L ' ENTREE EN VIGUEUR DU TRAITE ET QUI S ' IMPOSE A LEUR JURIDICTION .

EN INSTITUANT UNE COMMUNAUTE DE DUREE ILLIMITEE , DOTEES D ' INSTITUTIONS PROPRES , DE LA PERSONNALITE , DE LA CAPACITE JURIDIQUE , D ' UNE CAPACITE DE REPRESENTATION INTERNATIONALE ET PLUS PARTICULIEREMENT DE POUVOIRS REELS ISSUS D ' UNE LIMITATION DE COMPETENCE OU D ' UN TRANSFERT D ' ATTRIBUTIONS DES ETATS A LA COMMUNAUTE , CEUX-CI ONT LIMITE LEURS DROITS SOUVERAINS ET CREE AINSI UN CORPS DE DROIT APPLICABLE A LEURS RESSORTISSANTS ET A EUX-MEMES .

CETTE INTEGRATION , AU DROIT DE CHAQUE PAYS MEMBRE , DE DISPOSITIONS QUI PROVIENNENT DE SOURCES COMMUNAUTAIRES ET PLUS GENERALEMENT LES TERMES ET L ' ESPRIT DU TRAITE , ONT POUR COROLLAIRE L ' IMPOSSIBILITE POUR LES ETATS DE FAIRE PREVALOIR , CONTRE UN ORDRE JURIDIQUE ACCEPTE PAR EUX SUR UNE BASE DE RECIPROCITE , UNE MESURE UNILATERALE ULTERIEURE QUI NE SAURAIT AINSI LUI ETRE OPPOSABLE , LE DROIT NE DU TRAITE ISSU D ' UNE SOURCE AUTONOME NE POUVANT , EN RAISON DE SA NATURE SPECIFIQUE ORIGINALE SE VOIR JUDICIAIREMENT **OPPOSER UN TEXTE INTERNE QUEL QU ' IL SOIT** SANS PERDRE SON CARACTERE COMMUNAUTAIRE ET SANS QUE SOIT MISE EN CAUSE LA BASE JURIDIQUE DE LA COMMUNAUTE ELLE-MEME .

LE TRANSFERT OPERE PAR LES ETATS , DE LEUR ORDRE JURIDIQUE INTERNE AU PROFIT DE L ' ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE , DES DROITS ET OBLIGATIONS CORRESPONDANT AUX DISPOSITIONS DU TRAITE ENTRAINE DONC UNE LIMITATION DEFINITIVE DE LEURS DROITS SOUVERAINS .

Fondement du principe de primauté : autonomie & spécificité de l'ordre juridique communautaire

Poids décisif de l'objectif de la construction européenne : réalisation d'un marché commun

Portée du principe de primauté

Signification : principe d'opposabilité et non de validité du droit national

En cas de contrariété entre une norme de l'Union et une norme nationale, c'est la première qui devra être appliquée pour régir une situation particulière, sans que cela ne remette en cause, formellement et directement la validité de la norme nationale, dans l'ordre juridique interne, pour régir le cas échéant des situations purement internes.

Portée générale : c'est l'ensemble du droit de l'UE qui s'impose au droit national : traités, PGD, droit dérivé

Portée absolue : il s'impose à l'encontre de l'ensemble des normes de l'ordre juridique interne, y compris les normes constitutionnelles.

V. CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70 :

3 ATTENDU QUE LE RECOURS A DES REGLES OU NOTIONS JURIDIQUES DU DROIT NATIONAL , POUR L ' APPRECIATION DE LA VALIDITE DES ACTES ARRETES PAR LES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTE , AURAIT POUR EFFET DE PORTER ATTEINTE A L ' UNITE ET A L ' EFFICACITE DU DROIT COMMUNAUTAIRE ;

QUE LA VALIDITE DE TELS ACTES NE SAURAIT ETRE APPRECIEE QU ' EN FONCTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE ;

QU ' EN EFFET , LE DROIT NE DU TRAITE , ISSU D ' UNE SOURCE AUTONOME , NE POURRAIT , EN RAISON DE SA NATURE , SE VOIR JUDICIAIREMENT OPPOSER DES REGLES DE DROIT NATIONAL QUELLES QU ' ELLES SOIENT , SANS PERDRE SON CARACTERE COMMUNAUTAIRE ET SANS QUE SOIT MISE EN CAUSE LA BASE JURIDIQUE DE LA COMMUNAUTE ELLE-MEME ;

QUE , DES LORS , L ' INVOCATION D ' ATTEINTES PORTEES , SOIT AUX DROITS FONDAMENTAUX TELS QU ' ILS SONT FORMULES PAR LA CONSTITUTION D ' UN ETAT MEMBRE , SOIT AUX PRINCIPES D ' UNE STRUCTURE CONSTITUTIONNELLE NATIONALE , NE SAURAIT AFFECTER LA VALIDITE D ' UN ACTE DE LA COMMUNAUTE OU SON EFFET SUR LE TERRITOIRE DE CET ETAT ;

CJCE, 11 janvier 2000, *Tanja Kreil*, C-285/98

S'il appartient aux États membres, qui ont à arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, de prendre les décisions relatives à l'organisation de leurs forces armées, il n'en résulte pas, cependant, que de telles décisions doivent échapper totalement à l'application du droit communautaire. On ne saurait, en effet, sous peine de porter atteinte au caractère contraignant et à l'application uniforme du droit communautaire, admettre que le traité, en dehors des hypothèses spécifiques visées par certaines de ses dispositions, comporte une réserve générale concernant toute mesure adoptée par un État membre au titre de la sauvegarde de la sécurité publique. S'agissant de la directive 76/207, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, elle est dès lors applicable aux mesures susmentionnées.

CJCE, 19 novembre 2009, *Filipiak*, C-314/08

Selon une jurisprudence bien établie, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire, a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel (voir, en ce sens, **arrêts du 9 mars 1978, Simmenthal**, 106/77, Rec. p. 629, point 24; du 4 juin 1992, Debus, C-13/91 et C-113/91, Rec. p. I-3617, point 32; du 18 juillet 2007, Lucchini, C-119/05, Rec. p. I-6199, point 61, ainsi que du 27 octobre 2009, ČEZ, C-115/08, non encore publié au Recueil, point 138).

En vertu du principe de la primauté du droit communautaire, le conflit entre une disposition de la loi nationale et une disposition du traité directement applicable se résout, pour une juridiction

nationale, par l'application du droit communautaire, en laissant au besoin inappliquée la disposition nationale contraire, et non par le constat de la nullité de la disposition nationale, la compétence des organes et juridictions étant à cet égard propre à chaque État membre.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que l'incompatibilité avec le droit communautaire d'une norme de droit national postérieure n'a pas pour effet de rendre celle-ci inexistante. Face à une telle situation, le juge national est tenu d'écarter l'application de cette norme, étant entendu que cette obligation ne limite pas le pouvoir des juridictions nationales compétentes d'appliquer, parmi les divers procédés de l'ordre juridique interne, ceux qui sont appropriés pour sauvegarder les droits individuels conférés par le droit communautaire (arrêt du 22 octobre 1998, IN. CO. GE.'90 e.a., C-10/97 à C-22/97, Rec. p. I-6307, point 21)

Il en résulte que, dans une situation telle que celle du requérant au principal, le report par le Trybunał Konstytucyjny de la date à laquelle les dispositions litigieuses perdront leur force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que la juridiction de renvoi, conformément au principe de la primauté du droit communautaire, n'applique pas ces dispositions dans le cadre du litige dont elle est saisie si elle les juge contraires au droit communautaire.

B. La réception du principe de primauté par les ordres juridiques nationaux

Question sensible pour les juridictions nationales, chargées de mettre en œuvre la primauté du droit de l'Union.

Primauté du droit de l'Union sur la loi

Obstacle : tradition légicentriste de la France

1/ Refus par le Conseil constitutionnel de mettre en œuvre le contrôle de conventionnalité : CC, 15 janvier 1975, IVG : renvoi au juge ordinaire

2/ Réaction favorable de la Cour de cassation : CCass., 24 mai 1975, Jacques Vabre

3/ Primauté à géométrie variable devant le Conseil d'Etat

- Assimilation des traités internationaux à la loi, application de la règle *Lex posterior derogat priori* : CE, 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France* ; CE, 7 juillet 1978, *Croissant*

- Revirement : CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*

Sur les conclusions de la requête de M. Z... :

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

circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des représentants au Parlement européen ;

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

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

- Primauté des Règlements UE : CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*

- Primauté des Directives : CE, 28 février 1992, *Sté Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris France*

- Primauté des PGD UE : CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*

Primauté des normes de l'UE sur la Constitution

- Position du Conseil constitutionnel

Contrôle spécifique des lois de transposition des directives= présomption de conformité à la Constitution

Réserve de constitutionnalité d'application exceptionnelle

V. CC, 10 juin 2004, *Loi relative à la confiance dans l'économie numérique*

CC, 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*

3. Considérant que ces dispositions s'insèrent dans une loi ayant pour objet de transposer les directives du 26 juin 2003 susvisées concernant le marché intérieur de l'électricité ainsi que celui du gaz naturel ;

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

5. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;

6. Considérant, en premier lieu, que la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;

7. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;

8. Considérant qu'en vertu du 1 des articles 3 des directives susvisées, les États membres doivent veiller à ce que les entreprises d'électricité ou de gaz naturel « soient exploitées en vue de réaliser un marché concurrentiel » ; qu'ils doivent s'abstenir de toute discrimination pour ce qui est des droits et des obligations de ces entreprises ; que, si le 2 des mêmes articles prévoit que les États membres peuvent imposer des obligations à ces entreprises dans l'intérêt économique général, notamment en matière tarifaire, ces obligations doivent se rattacher clairement à un objectif de service public, être non discriminatoires et garantir un égal accès aux consommateurs nationaux ;

9. Considérant que les dispositions de l'article 17 de la loi déferée concernent les tarifs réglementés, qui se distinguent des tarifs spéciaux institués à des fins sociales pour le gaz par l'article 14 de la même loi et pour l'électricité par l'article 4 de la loi du 10 février 2000 susvisée ; qu'elles ne se bornent pas à appliquer les tarifs réglementés aux contrats en cours mais imposent aux opérateurs historiques du secteur de l'énergie, et à eux seuls, des obligations tarifaires permanentes, générales et étrangères à la poursuite d'objectifs de service public ; qu'il s'ensuit qu'elles méconnaissent manifestement l'objectif d'ouverture des marchés concurrentiels de l'électricité et du gaz naturel fixé par les directives précitées, que le titre premier de la loi déferée a pour objet de transposer ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraires à l'article 88-1 de la Constitution les II et III des nouveaux articles 66 et 66-1 de la loi du 13 juillet 2005 susvisée, ainsi que, par voie de conséquence, les mots « non domestique » figurant dans leur I concernant les contrats en cours ;

CC, 17 décembre 2010, QPC, *Kamel D.* :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 » ; qu'en l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne ; qu'en ce cas, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par cette directive des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

- Position du Conseil d'Etat

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

Considérant que l'article 76 de la Constitution ayant entendu déroger aux autres normes de valeur constitutionnelle relatives au droit de suffrage, le moyen tiré de ce que les dispositions contestées du décret attaqué seraient contraires aux articles 1er et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du

citoyen, à laquelle renvoie le préambule de la Constitution ou à l'article 3 de la Constitution ne peut qu'être écarté ;

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

CE, Ass., 8 février 2007, *Arcelor*

Considérant, en troisième lieu, que les sociétés requérantes soutiennent que l'article 1er du décret méconnaîtrait plusieurs principes à valeur constitutionnelle ;

Considérant que si, aux termes de l'article 55 de la Constitution, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie », la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne saurait s'imposer, dans l'ordre interne, aux principes et dispositions à valeur constitutionnelle ; qu'eu égard aux dispositions de l'article 88-1 de la Constitution, selon lesquelles « la République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences », dont découle une obligation constitutionnelle de transposition des directives, le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires assurant directement cette transposition est appelé à s'exercer selon des modalités particulières dans le cas où sont transposées des dispositions précises et inconditionnelles ; qu'alors, si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué ; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne ; qu'en revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées ;

Considérant que les sociétés requérantes soutiennent que seraient méconnus le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, dès lors que l'inclusion des entreprises du secteur sidérurgique dans le système les placerait dans une situation où elles seraient contraintes d'acquérir des quotas d'émission de gaz à effet de serre ; qu'en effet, le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui leur est imposé serait supérieur aux possibilités de

réduction effective des émissions de gaz à effet de serre dont elles disposent en l'état des contraintes techniques et économiques ;

Considérant que le droit de propriété et la liberté d'entreprendre constituent des principes généraux du droit communautaire ; qu'ils ont, au regard du moyen invoqué, une portée garantissant l'effectivité du respect des principes et dispositions de valeur constitutionnelle dont la méconnaissance est alléguée ; qu'il y a lieu, dès lors, pour le Conseil d'Etat, de rechercher si la directive du 13 octobre 2003, en tant qu'elle inclut dans son champ d'application les entreprises du secteur sidérurgique, ne contrevient pas elle-même à ces principes généraux du droit communautaire ;

II. L'effet direct du droit de l'Union européenne

L'effet direct d'une norme fait référence à la possibilité d'invoquer une norme directement devant le juge, afin d'obtenir son application au litige présent.

Cette notion est issue du droit international : CPIJ, Avis, 13 mars 1928, *Compétence des tribunaux de Dantzig* : un traité international peut concerner les particuliers, à condition toutefois que l'intention des parties de faire produire un tel effet direct au traité ressorte clairement de son libellé.

Portée limitée en droit international public

A. La définition de l'effet direct dans l'ordre juridique de l'Union

Fondement

Fondement textuel limité : v. Art. 288 TFUE s'agissant des Règlements

Fondement jurisprudentiel extensif : CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos, 26/62 :

« ATTENDU QUE L ' OBJECTIF DU TRAITE C.E.E . QUI EST D ' INSTITUER UN MARCHE COMMUN DONT LE FONCTIONNEMENT CONCERNE DIRECTEMENT LES JUSTICIABLES DE LA COMMUNAUTE , IMPLIQUE QUE CE TRAITE CONSTITUE PLUS QU ' UN ACCORD QUI NE CREERAIT QUE DES OBLIGATIONS MUTUELLES ENTRE LES ETATS CONTRACTANTS ;

QUE CETTE CONCEPTION SE TROUVE CONFIRMEE PAR LE PREAMBULE DU TRAITE QUI , AU-DELA DES GOUVERNEMENTS , VISE LES PEUPLES , ET DE FACON PLUS CONCRETE PAR LA CREATION D ' ORGANES QUI INSTITUTIONNALISENT DES DROITS SOUVERAINS DONT L ' EXERCICE AFFECTE AUSSI BIEN LES ETATS MEMBRES QUE LEURS CITOYENS ;

QU ' IL FAUT D ' AILLEURS REMARQUER QUE LES RESSORTISSANTS DES ETATS REUNIS DANS LA COMMUNAUTE SONT APPELES A COLLABORER , PAR LE TRUCHEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL , AU FONCTIONNEMENT DE CETTE COMMUNAUTE ;

QU ' EN OUTRE LE ROLE DE LA COUR DE JUSTICE DANS LE CADRE DE L ' ARTICLE 177 , DONT LE BUT EST D ' ASSURER L ' UNITE D ' INTERPRETATION DU TRAITE PAR LES JURIDICTIONS NATIONALES , CONFIRME QUE LES ETATS ONT RECONNU AU DROIT COMMUNAUTAIRE UNE AUTORITE SUSCEPTIBLE D ' ETRE INVOQUEE PAR LEURS RESSORTISSANTS DEVANT CES JURIDICTIONS ;

QU ' IL FAUT CONCLURE DE CET ETAT DE CHOSES QUE LA COMMUNAUTE CONSTITUE UN NOUVEL ORDRE JURIDIQUE DE DROIT INTERNATIONAL , AU PROFIT DUQUEL LES ETATS ONT LIMITE , BIEN QUE DANS DES DOMAINES RESTREINTS , LEURS DROITS SOUVERAINS , ET DONT LES SUJETS SONT NON SEULEMENT LES ETATS MEMBRES MAIS EGALEMENT LEURS RESSORTISSANTS;

QUE , PARTANT , LE DROIT COMMUNAUTAIRE , INDEPENDANT DE LA LEGISLATION DES ETATS MEMBRES , DE MEME QU ' IL CREE DES CHARGES DANS LE CHEF DES PARTICULIERS , EST AUSSI DESTINE A ENGENDRER DES DROITS QUI ENTRENT DANS LEUR PATRIMOINE JURIDIQUE ;

QUE CEUX-CI NAISSENT NON SEULEMENT LORSQU ' UNE ATTRIBUTION EXPLICITE EN EST FAITE PAR LE TRAITE , MAIS AUSSI EN RAISON D ' OBLIGATIONS QUE LE TRAITE IMPOSE D ' UNE MANIERE BIEN DEFINIE TANT AUX PARTICULIERS QU ' AUX ETATS MEMBRES ET AUX INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES ; »

CJUE, Avis 1/09 relatif au projet d'accord créant un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets, 8 mars 2011

« Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que les traités fondateurs de l'Union ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants (voir, notamment, arrêts du 5 février 1963, van Gend & Loos, 26/62, Rec. p. 1, 3, ainsi que du 15 juillet 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141, 1149). Les caractéristiques essentielles de l'ordre juridique de l'Union ainsi constitué sont, en particulier, sa primauté par rapport aux droits des États membres ainsi que l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes (voir avis 1/91, du 14 décembre 1991, Rec. p. I-6079, point 21). »

➔ Portée de la reconnaissance de l'effet direct : la société européenne cesse de n'être qu'une société démocratique, les individus et les entreprises accèdent au statut de sujets de droit de l'Union.

➔ Juge national, juge de droit commun du droit de l'Union

CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, 106/77 :

« IL DECOULE DE L ' ENSEMBLE DE CE QUI PRECEDE QUE TOUT JUGE NATIONAL, SAISI DANS LE CADRE DE SA COMPETENCE , A L ' OBLIGATION D ' APPLIQUER INTEGRALEMENT LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET DE PROTEGER LES DROITS QUE CELUI-CI CONFERE AUX PARTICULIERS , EN LAISSANT INAPPLIQUEE TOUTE DISPOSITION EVENTUELLEMENT CONTRAIRE DE LA LOI NATIONALE , QUE CELLE-CI SOIT ANTERIEURE OU POSTERIEURE A LA REGLE COMMUNAUTAIRE ; »

Les critères de l'effet direct

- Normes claires, précises et inconditionnelles

- Les traités
- Les directives : spécificité de la directive, s'adresse aux Etats et ne peut être en principe inconditionnelle puisqu'elle implique l'adoption de mesures nationales de transposition
CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*, 41/74

« ATTENDU , CEPENDANT , QUE SI , EN VERTU DES DISPOSITIONS DE L ' ARTICLE 189 , LES REGLEMENTS SONT DIRECTEMENT APPLICABLES ET , PAR CONSEQUENT , PAR LEUR NATURE SUSCEPTIBLES DE PRODUIRE DES EFFETS DIRECTS , IL N ' EN RESULTE PAS QUE D ' AUTRES CATEGORIES D ' ACTES VISES PAR CET ARTICLE NE PEUVENT JAMAIS PRODUIRE D ' EFFETS ANALOGUES ;

QU ' IL SERAIT INCOMPATIBLE AVEC L ' EFFET CONTRAIGNANT QUE L ' ARTICLE 189 RECONNAIT A LA DIRECTIVE D ' EXCLURE EN PRINCIPE QUE L ' OBLIGATION QU ' ELLE IMPOSE , PUISSE ETRE INVOQUEE PAR DES PERSONNES CONCERNEES ;

QUE , PARTICULIEREMENT DANS LES CAS OU LES AUTORITES COMMUNAUTAIRES AURAIENT , PAR DIRECTIVE , OBLIGE LES ETATS MEMBRES A ADOPTER UN COMPORTEMENT DETERMINE , L ' EFFET UTILE D ' UN TEL ACTE SE TROUVERAIT AFFAIBLI SI LES JUSTICIABLES ETAIENT EMPECHES DE S ' EN PREVALOIR EN JUSTICE ET LES JURIDICTIONS NATIONALES EMPECHEES DE LA PRENDRE EN CONSIDERATION EN TANT QU ' ELEMENT DU DROIT COMMUNAUTAIRE ;

QUE L ' ARTICLE 177 QUI PERMET AUX JURIDICTIONS NATIONALES DE SAISIR LA COUR DE LA VALIDITE ET DE L ' INTERPRETATION DE TOUS LES ACTES DES INSTITUTIONS , SANS DISTINCTION , IMPLIQUE D ' AILLEURS QUE CES ACTES SONT SUSCEPTIBLES D ' ETRE INVOQUES PAR LES JUSTICIABLES DEVANT LESDITES JURIDICTIONS ;

QU ' IL CONVIENT D ' EXAMINER , DANS CHAQUE CAS , SI LA NATURE, L ' ECONOMIE ET LES TERMES DE LA DISPOSITION EN CAUSE SONT SUSCEPTIBLES DE PRODUIRE DES EFFETS DIRECTS DANS LES RELATIONS ENTRE LES ETATS MEMBRES ET LES PARTICULIERS ;

ATTENDU QUE L ' ARTICLE 3 , PARAGRAPHE 1ER , DE LA DIRECTIVE 64/221 , EN PREVOYANT QUE LES MESURES D ' ORDRE PUBLIC DOIVENT ETRE FONDEES EXCLUSIVEMENT SUR LE COMPORTEMENT PERSONNEL DE L ' INTERESSE EN CAUSE , TEND A LIMITER LE POUVOIR DISCRETIONNAIRE QUE LES LEGISLATIONS NATIONALES ATTRIBUENT EN GENERAL AUX AUTORITES COMPETENTES EN MATIERE D ' ENTREE ET D ' EXPULSION DES ETRANGERS ;

QUE , D ' UNE PART , LA DISPOSITION ENONCE UNE OBLIGATION QUI N ' EST ASSORTIE D ' AUCUNE RESERVE OU CONDITION ET QUI , PAR SA NATURE , NE NECESSITE L ' INTERVENTION D ' AUCUN ACTE , SOIT DES INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTE , SOIT DES ETATS MEMBRES ;

QUE , D ' AUTRE PART , PARCE QU ' IL S ' AGIT D ' UNE OBLIGATION POUR LES ETATS MEMBRES , DANS L ' APPLICATION D ' UNE CLAUSE DE DEROGATION A L ' UN DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU TRAITE EN FAVEUR DES PARTICULIERS , DE NE PAS TENIR COMPTE DE FACTEURS ETRANGERS AU COMPORTEMENT PERSONNEL , LA SECURITE JURIDIQUE DES INTERESSES EXIGE QUE CETTE OBLIGATION PUISSE ETRE INVOQUEE PAR EUX , BIEN QU ' ELLE AIT ETE ENONCEE DANS UN ACTE NORMATIF N ' AYANT PAS DE PLEIN DROIT UN EFFET DIRECT DANS SON ENSEMBLE ; »

- ➔ Les individus ne doivent pas être victimes de l'inaction de l'Etat membre = sanction de l'Etat défaillant
- ➔ Condition additionnelle : expiration du délai de transposition (CJCE, 5 avril 1979, Ratti, 148/78)
- ➔ Effet direct exclusivement vertical et ascendant : l'Etat membre ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement de ses obligations découlant du droit de l'Union
- ➔ Effet direct ne dispense pas l'Etat membre de son obligation de transposition, ce n'est qu'une garantie minimale pour les particuliers

- Les accords internationaux

Conditions classiques de l'effet direct + le traité, dans son ensemble, compte tenu de la nature et de son économie, crée des droits en faveur des requérants individuels : CJCE, 30 septembre 1987, Demirel

Rarement reconnu, hypothèses limitées d'invocabilité

B. La réception de l'effet direct dans l'ordre juridique français

Problématique principale à l'égard de la reconnaissance de l'effet direct des directives

Effet direct des PGD UE : CE, 3 décembre 2001, SNIP

Le rejet initial de la reconnaissance de l'effet direct des directives

CE, Ass., 22 décembre 1978, Cohn-Bendit

"quelles que soient... les précisions qu[e] contiennent [les directives] à l'intention des États-membres, [elles] ne sauraient être invoquées par les ressortissant de ces États à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel".

- ➔ Le Conseil d'Etat, gardien de la répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union européenne

Développement de voies de contournement

- Distinction effet direct/invocabilité
- Recours à l'exception d'illégalité

Invocation d'une directive pour apprécier la légalité d'un règlement : CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France* ; CE, 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature* (pas forcément un règlement d'exécution)

Invocation d'une directive pour apprécier la conventionnalité d'une loi : CE, 30 octobre 1996, *S.A Cabinet Revers et Badelon*

Invocation d'une directive pour apprécier la conventionnalité d'une jurisprudence : CE, 6 février 1998, *Tête*

L'admission de l'effet direct des directives

CE, 30 octobre 2009, *Mme Perreux*

« Considérant que la transposition en droit interne des directives communautaires, qui est une obligation résultant du Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le caractère d'une obligation constitutionnelle ; que, pour chacun de ces deux motifs, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation à l'égard des autorités publiques ;
que tout justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ;
qu'en outre, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ; »