

## Titre 1

### Cadre Général du Fonctionnement des Institutions Européennes

**1000** La mise en place des institutions européennes prend place au milieu des années 50 dans une Communauté Européenne qui ne comporte alors que les six Etats fondateurs. Deux modèles institutionnels dominant :

- le modèle d'inspiration napoléonienne, représenté par la France et dans une moindre mesure l'Italie,
- le modèle d'inspiration bismarckienne, représenté par l'Allemagne.

Le faible poids politique d'une Allemagne à peine alors au sortir de la seconde guerre mondiale où elle a été vaincue comme peu d'Etats l'ont jamais été, le rejet de tout ce qui pourrait apparaître comme un ordre juridique germanique, explique que le modèle retenu pour les institutions européennes soit proche du modèle français.

Cette proximité a longtemps permit aux français, dont les juristes français, de croire que l'Europe fonctionnait un peu comme une super démocratie à la française. L'arrivée du Royaume Uni en 1973, avec sa tradition de " Common Law ", puis les élargissements successifs, dont le plus important celui de 2004, vont considérablement faire évoluer les choses, ces nouveaux Etats Membres ne se sentant pas du tout liés par un modèle institutionnel de type napoléonien.

Si la philosophie du départ demeure malgré tout, elle fait quand même l'objet de profonds changements dont les juristes français ne se sont pas toujours rendu compte.

Remarque liminaire d'importance, qui se devait d'être faite.

Fruit de négociations successives entre plusieurs Etats Membres, du rapprochement de points de vue parfois très différents comme du maintien de particularismes irréductibles, le cadre général du fonctionnement des institutions européennes est souvent complexe, même si, au fil du temps, il a pu faire l'objet de certaines simplifications.

Nous aborderons successivement dans ce chapitre :

- les sources du droit de l'Union Européenne (section 1),
- les pouvoirs et institutions européennes (section 2),
- l'articulation des compétences au sein de l'Union Européenne (section 3).

## **Bibliographie.**



## **Titre 1, Section 1**

### **Les Sources du Droit de l'Union Européenne.**

**1101** Plusieurs actes juridiques ont contribué à la matérialisation du projet politique et à la construction du Droit de l'Union Européenne. <sup>1</sup> Ils peuvent être regroupés suivant leur typologie :

- une première source, une forme de “ droit primaire ” de l'Union Européenne que constituent les traités, chapitre 1,
- une deuxième source de droit de l'Union Européenne constituée par les accords internationaux, chapitre 2,
- une troisième source, une forme de droit dérivé, que constitue l'ensemble des actes normatifs adoptés par l'Union Européenne en application des dispositions des traités, chapitre 3,
- une législation consolidée, chapitre 4,
- des travaux préparatoires, chapitre 5
- une jurisprudence européenne, chapitre 6
- les questions parlementaires, chapitre 7.

---

<sup>1</sup> L'ensemble de ces actes peut être consulté à travers le fonds documentaire du système EUR-Lex qui compte plus de 410 000 documents. Il ouvre un accès multilingue à une large typologie d'actes juridiques, tels les traités, le droit dérivé, les accords internationaux, les travaux préparatoires, la jurisprudence et les questions parlementaires.



## Chapitre 1 Le Droit Primaire.

Après une courte introduction sur les sources du droit primaire européen (paragraphe 1.1.), ce chapitre analysera successivement les différents traités (paragraphe 1.2.).

### 1.1. Sources du droit primaire européen.

**1102** Le droit primaire, appelé encore source primaire ou droit originaire, apparaît comme étant le droit suprême de l'Union Européenne. Il se situe au sommet de la pyramide de l'ordre juridique européen.<sup>2</sup> Il prévaut sur toute autre source du droit, qu'elle provienne de l'Union ou des Etats Membres, et la Cour de Justice est chargée de faire respecter cette prévalence.

Ce droit primaire comprend pour l'essentiel les différents traités constitutifs des Communautés et de l'Union Européenne. Depuis le traité de Lisbonne et sa ratification par les 28 Etats Membres de l'Union, les deux traités en vigueur sont :

- le **Traité sur l'Union Européenne**, TUE,
- le **Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne**, TFUE

Le premier, TUE, contient l'ensemble des règles constitutives de l'Union Européenne et de ses institutions. Le second, TFUE, contient à la fois les règles formelles et matérielles qui forment le cadre au sein duquel les institutions mettent en œuvre les différentes politiques des Communautés et de l'Union Européenne. Ces deux traités déterminent les règles formelles qui énoncent la répartition des compétences entre l'Union et les Etats Membres et fondent le pouvoir des institutions. Ils déterminent aussi des règles matérielles qui définissent le champ des politiques et structurent l'action des institutions dans chacune d'elles.

Le droit primaire se compose pour l'essentiel :

- des traités " fondateurs " <sup>3</sup> instituant les différentes Communautés Européennes ainsi que l'Union,
- des grands traités modificatifs des différentes Communautés Européennes et de l'Union,

---

<sup>2</sup> En tant que tel, le droit primaire européen est comparable au droit constitutionnel au niveau national.

<sup>3</sup> Les traités " fondateurs " instituant des différentes Communautés Européennes, de l'Union sont :

- le traité de Paris (18 avril 1951),
- les traités de Rome (traité Euratom et traité instituant la Communauté Economique Européenne) (25 mars 1957),
- le traité de Maastricht sur l'Union Européenne (7 février 1992).

- des protocoles annexés aux dits traités, comme par exemple, le protocole n° 2 annexé au traité d'Amsterdam, intégrant l'acquis de Schengen,
- des traités complémentaires qui apportent des modifications sectorielles aux traités fondateurs,
- des traités d'adhésion de pays aux différentes Communautés Européennes et à l'Union.

Les traités définissent donc les éléments fondamentaux de l'Union et notamment les compétences des acteurs du système européen qui participent au processus de décision, les procédures législatives, ainsi que les pouvoirs qui leur sont attribués. En tant que tels, les traités font l'objet de négociations directes entre les gouvernements des Etats Membres et doivent ensuite être ratifiés selon les procédures prévues au niveau national (en principe par les parlements nationaux ou par référendum).<sup>4</sup>

## 1.2. Les Traités.

### 1.2.1. Les traités de Rome.

1103 Ils sont au nombre de deux :

- le traité instituant la Communauté Economique Européenne,
- le traité instituant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique (traité Euratom).

Ils ont été signés à Rome le 25 mars 1957 et sont entré en vigueur en même temps le 1<sup>er</sup> janvier 1958.

Le traité instituant la Communauté Economique Européenne a constitué l'acte fondateur de la CEE. Les six Etats signataires<sup>5</sup> affirmaient là leur volonté de s'engager dans un processus irréversible. Selon son préambule, le traité vise notamment à " *établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ", mais sans que la façon d'y parvenir en soit précisé.

En matière sociale, le traité de Rome pose deux bases de l' " Europe sociale " :

- la libre circulation des travailleurs, article 48,
- la reconnaissance de la nécessité d'une politique sociale, article 117.

---

<sup>4</sup> Outre les deux traités fondamentaux, le traité instituant la Communauté Européenne et le traité sur l'Union Européenne, le système EUR-Lex donne accès au traité Euratom, aux traités d'adhésion et à d'autres traités et protocoles.

<sup>5</sup> Pour mémoire, il s'agit de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et des trois pays du Benelux : Belgique, Luxembourg et Pays-Bas.

L'objectif du traité Euratom était de coordonner les programmes de recherche déjà lancés par les Etats Membres ou qu'ils s'apprêtaient à lancer en vue de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Ce traité a entre-temps été, en quelque sorte, absorbé par le traité CE.

### 1.2.2.. Le traité instituant la Communauté Européenne (Traité CE ou TCE).

1104

Le traité instituant la Communauté Européenne (traité CE) est venu se substituer au traité sur la Communauté Economique Européenne. Son objectif principal est de réaliser une intégration progressive des Etats européens et d'établir un marché commun, fondé sur les quatre libertés de circulation (des biens, des personnes, des capitaux et des services) et sur le rapprochement progressif des politiques économiques. Pour ce faire, les Etats Membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté et ils ont donné aux institutions communautaires le pouvoir d'adopter des législations directement applicables dans les Etats Membres (règlement, directive, décision) et ayant une prééminence sur le droit national.

L'actuel traité CE est donc le résultat des modifications apportées au traité instituant la Communauté Economique Européenne (traité CEE), signé à Rome en 1957 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1958. Celui-ci a été modifié à plusieurs reprises, en particulier par l'Acte unique européen, entré en vigueur en 1987, par le traité de Maastricht (traité sur l'Union Européenne), entré en vigueur en 1993, par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999 et par le traité de Nice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003.

A la suite de ces modifications, les secteurs relevant du traité CE se sont étendus pour comprendre aujourd'hui presque tous les aspects économiques et certains aspects plus proprement politiques, comme le droit d'asile et l'immigration (voir traité d'Amsterdam).<sup>6</sup>

### 1.2.3. Le traité sur l'Union Européenne (Traité UE ou TUE).

1105

Le traité sur l'Union Européenne, TUE,<sup>7</sup> signé à Maastricht le 7 février 1992, poursuit deux objectifs principaux : la réalisation d'une union monétaire à travers la fixation des principes et dispositions pour la mise en place de l'euro et la création d'une union économique et politique. C'est à partir de ce traité que l'on a parlé d'une construction à trois piliers :

- le premier, dit **pilier communautaire**, est constitué par les trois communautés, Communauté Européenne, Euratom et CCA,
- le deuxième pilier consacré à la **Politique Etrangère et de Sécurité Commune**,
- le troisième pilier consacré à la **coopération policière et judiciaire en matière pénale**.

Cependant, une grande différence existe entre le premier pilier et les deux autres : ceux-ci n'ont pas donné lieu à des transferts de souveraineté au profit des institutions communes comme dans le cas du traité instituant la Communauté Européenne. Les Etats Membres ont

<sup>6</sup> Une version consolidée du traité CE est disponible dans EUR-Lex.

<sup>7</sup> Une version consolidée du traité UE est disponible sur EUR-Lex.

souhaité conserver dans ces domaines un pouvoir autonome de décision et se limiter à une collaboration de type intergouvernemental. Les instruments juridiques les plus importants dans ces domaines sont l'action commune, la position commune et la décision-cadre qui sont presque toujours adoptées à l'unanimité et ont une force contraignante limitée. Le traité UE originaire (traité de Maastricht) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993 et a été modifié successivement par le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, par le traité de Nice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003, et en dernier lieu par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Il faut souligner en outre que le Traité UE, TUE, change la dénomination de la Communauté Economique Européenne, CEE, en Communauté Européenne, CE) les deux autres Communautés, la CECA (voir traité CECA) et l'Euratom (voir traité Euratom) se fondant dans la première.

A partir du traité de Lisbonne, un pas de plus vers l'intégration est franchi puisque " *l'Union se substitue et succède à la Communauté Européenne* ".<sup>8</sup>

#### **1.2.4. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe.**

1106

Il mérite d'être mentionné séparément : approuvé par les chefs d'Etat ou de gouvernement le 18 juin 2004 et signé le 29 octobre 2004, il devait être ratifié par les vingt-cinq Etats Membres de l'Union Européenne avant d'entrer en vigueur. Après le rejet par la France lors du référendum du 29 mai 2005, puis par les Pays Bas, le processus de ratification n'est jamais allé à son terme, certains Etats Membres ayant décidé de suspendre la ratification dans leur pays, bien que d'autres au contraire l'aient maintenu.

L'objectif essentiel consistait à fondre les deux traités, TUE et TCE en un seul traité. Les éléments essentiels du traité constitutionnel sont :

- l'inclusion de la charte des droits fondamentaux dans le texte du traité,
- une nouvelle définition de l'Union Européenne qui remplacera les actuelles " Communauté Européenne " et " Union Européenne ",
- une présentation plus claire de la répartition des compétences de l'Union et des Etats Membres,
- un cadre institutionnel rénové, clarifiant les rôles respectifs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission,
- des procédures décisionnelles plus efficaces,
- la démocratisation et la transparence du système.

---

<sup>8</sup> Article premier, alinéa 3 du Traité de l'Union Européenne, TUE.

### 1.2.5. Le traité de Lisbonne.

1107

Le traité de Lisbonne est l'un des noms du traité destiné à remplacer le traité établissant une constitution pour l'Europe (TCE souvent appelé constitution européenne). Son véritable nom est " Traité modificatif ". Il a été signé le 13 décembre 2007 à Lisbonne d'où son nom.

Il a été également parfois appelé " traité simplifié " suite à une promesse de campagne de Nicolas SARKOZY lorsqu'il était candidat à la présidence de la République française : celle de remplacer le texte rejeté par les Français et les Hollandais en 2005 par un texte simplifié qui ne nécessiterait pas de passer par référendum. <sup>9</sup> Autant le dire tout de suite, malgré ce surnom ce traité n'a rien de simple.

En fait, les Etats Membres ont renoncé à fondre les deux traités en un seul document. Ils ont donc conservé les traités existants tout en les modifiant en profondeur :

- le traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, qui avait déjà subi différentes évolutions, intègre une partie du texte du traité constitutionnel et est désormais rebaptisé " Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne ",
- le traité sur l'Union Européenne signé à Maastricht en 1992 subi également une mise à jour.

Le traité de Lisbonne modifie plusieurs centaines de dispositions des traités CE et UE, est associé à trente-six protocoles et vingt-six déclarations, il comprend toute une série d'annexes dont celles consacrées en particulier à une renumérotation de l'ensemble des articles des traités existants. C'est dire que c'est un document extrêmement complexe.

Cette fois c'est le retard du processus de ratification par référendum en Irlande, deux référendum furent nécessaires, qui est venu au moins reporter la mise en place du traité de Lisbonne puisqu'il n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

- **Contenu du traité de Lisbonne.**

1108

Pour ce qui concerne les dispositions institutionnelles, le traité de Lisbonne retient les dispositions suivantes :

- octroi de la personnalité juridique à l'Union, <sup>10</sup>
- fusion des trois piliers,
- nouvelle règle de la double majorité,
- affirmation du principe de codécision entre le Parlement Européen et le Conseil des ministres comme procédure législative ordinaire,
- présidence stable du Conseil européen (pendant 2 ans et demi) renouvelable une fois,

<sup>9</sup> Ce traité n'ayant plus valeur constitutionnelle, et se bornant à modifier les traités existants, il devenait possible d'utiliser le processus de ratification parlementaire et non plus la voie du référendum.

<sup>10</sup> Article 47 du TUE, La personnalité juridique est la capacité de contracter, notamment d'être partie d'une convention internationale ou d'être membre d'une organisation internationale.

- création du poste de “ haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ”,
- droit d’initiative citoyenne,
- renforcement de la démocratie participative.

La Charte des droits fondamentaux adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg est conservée, même si elle se trouve simplement annexée au traité,<sup>11</sup> elle devient juridiquement contraignante, sauf pour le Royaume-Uni et la Pologne qui bénéficieront d’un dispositif dérogatoire.<sup>12</sup>

Les dispositions relatives à l’extension de la nouvelle règle de la double majorité à un nombre croissant de domaines (par exemple les visas et le contrôle de la circulation des étrangers, le système commun d’asile, la politique commune de l’immigration et encore la coopération judiciaire en matière pénale, etc.) sont reprises de la partie 3 de l’ancien Traité sur la Constitution Européenne.

Pour ce qui concerne les dispositions concernant la procédure de révision, partie 4 de l’ancien TCE, la règle de l’unanimité est maintenue. Néanmoins, le traité de Lisbonne prévoit des possibilités d’adaptation des traités, permettant d’éviter des procédures de révision lourdes :

- les “ clauses passerelles ”, qui permettent au Conseil européen de décider – à l’unanimité et sauf en matière de défense – le passage au vote dans tel ou tel domaine à la majorité qualifiée,
- les “ clauses de flexibilité ” pour étendre les compétences de l’Union.

#### **1.2.6. Les traités d’adhésion.**

**1109** L’Union Européenne s’est élargie à six reprises :<sup>13</sup>

- en 1973, les six pays fondateurs, la Belgique, l’Allemagne, la France, l’Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont été rejoints par le Danemark, l’Irlande et le Royaume-Uni,
- en 1981 la Grèce a rejoint l’Union,
- en 1986 ce sont l’Espagne et le Portugal qui sont entrés dans l’Union,
- en 1995 l’Autriche, la Finlande et la Suède ont fait de même,
- en 2004 la République tchèque, l’Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie ont adhéré,
- en 2007 enfin, ce sont la Bulgarie et la Roumanie qui ont rejoint l’Union.

<sup>11</sup> Article 6, alinéa 1 du TUE.

<sup>12</sup> Protocole n° 30 du Traité de Lisbonne, TFUE.

<sup>13</sup> Nota : les dates indiquées sont celles de l’entrée des pays dans l’Union et non celles de signature des traités.

Les différents traités d'adhésion contiennent les conditions fixées pour l'adhésion des nouveaux pays à l'Union Européenne et les adaptations nécessaires des traités sur lesquels l'Union Européenne est fondée.

Doivent en particulier être considérées avec beaucoup d'attention les clauses spécifiques régissant la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union à 28.

### **1.2.7. Les autres traités et protocoles.**

**1110** Tout un ensemble de traités signés entre les Etats Membres de l'Union ont permis de faire avancer le processus de construction européenne. Un rapide survol permet de mieux comprendre comment l'Union s'est formée puis consolidé au fil des années.

- **Le traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.**

**1111** Le traité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (traité CECA) est le plus ancien des trois traités qui fondent la Communauté Européenne.

Signé à Paris le 18 avril 1951, il est entré en vigueur le 23 juillet 1952 et a expiré le 23 juillet 2002 puisqu'il n'avait été conclu que pour cinquante ans.

Son objectif était de constituer un marché commun du charbon et de l'acier, formule susceptible d'être progressivement étendue à d'autres domaines économiques. Les secteurs du charbon et de l'acier sont maintenant sous le régime de droit commun du traité CE.

- **L'Acte unique européen.**

**1112** L'Acte unique européen a été signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1987. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987.

Son objectif était l'achèvement, au plus tard le 31 décembre 1992, du marché intérieur européen, c'est-à-dire d'un espace où devaient circuler librement les personnes, les capitaux, les biens et les services. Des procédures ad hoc ont été introduites dans le traité CE pour atteindre cet objectif.

En matière sociale, il a pour but de permettre un essor de la politique sociale, au moins dans certaines directions comme la protection des travailleurs dans le milieu du travail. Autre aspect très important, une petite partie de la politique sociale se décide désormais à la majorité qualifiée du Conseil, en coopération avec le Parlement, et non plus par un vote unanime du Conseil.

L'Acte Unique Européen marque également la première apparition de la notion de " dialogue social européen " à laquelle le traité initial n'avait ménagé aucune place.

- **Le traité d'Amsterdam.**

**1113** Le traité d'Amsterdam a été signé le 2 octobre 1997 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999.

Deux modifications sont à signaler :

- l'application de la procédure de codécision à de nouvelles matières ainsi qu'une augmentation des cas dans lesquels le Conseil de l'Union Européenne peut décider à la majorité qualifiée et non à l'unanimité,
- le transfert de certaines matières faisant partie du traité UE (politique des visas, octroi du droit d'asile et en général toutes les questions sur la libre circulation) dans le traité CE; à la suite de ce transfert, l'intitulé du titre VI du traité UE (troisième pilier) a été changé en " Coopération policière et judiciaire en matière pénale ".

- **Le traité de Nice.**

**1114** Le traité de Nice a été signé le 26 février 2001 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003.

L'objectif de ce traité était d'adapter le fonctionnement de l'Union Européenne en vue de l'élargissement. Parmi les modifications intervenues, on peut mentionner :

- la modification du processus décisionnel,
- la réduction drastique des cas dans lesquels le Conseil doit décider à l'unanimité absolue; le Conseil peut à présent décider à la majorité qualifiée dans de nombreuses matières: libre circulation des citoyens, coopération judiciaire en matière civile, politique industrielle, etc.,
- la modification de la pondération des voix au sein du Conseil,
- la modification de la structure des institutions,
- une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen,
- la renonciation au second poste de commissaire de la part de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne,
- le renforcement des pouvoirs du président de la Commission Européenne.

- **Autres traités.**

**1115** D'autres traités et protocoles méritent d'être signalés, <sup>14</sup> à titre documentaire :

- le traité sur le Groenland (1984), conclu pour permettre au Groenland de sortir de la CEE en 1985 et lui attribuer le statut de pays et territoire d'outre-mer,
- le traité de fusion (1965), qui a institué une Commission et un Conseil uniques pour les trois Communautés Européennes (la Communauté du Charbon et de l'Acier, la

---

<sup>14</sup> Les différents textes sont également disponibles sur EUR-Lex.

- Communauté Economique et l'Euratom); l'article 9 du traité d'Amsterdam a abrogé le traité de fusion et intégré ses éléments essentiels dans le traité CE,
- le traité modifiant certaines dispositions financières (1975), qui a modifié certains articles des trois traités CECA, CEE et Euratom; ces modifications ont, en grande majorité, été modifiées à nouveau par des traités ultérieurs,
  - le protocole sur les Antilles néerlandaises (1962), qui apporte des précisions sur le régime des échanges applicable aux importations dans l'Union Européenne de produits pétroliers raffinés dans les Antilles néerlandaises.



## Chapitre 2 Les accords internationaux.

### 2.1. Introduction.

**1116** Les accords internationaux sont la deuxième source de droit de l'Union Européenne et permettent à l'Union de développer ses relations économiques, sociales et politiques avec le reste du monde. Il s'agit toujours d'accords conclus sur des sujets de droit international (entre Etats Membres ou organisations) qui ont pour but de mettre en place une collaboration au niveau international. Certains parmi les accords conclus par l'Union Européenne, ceux correspondant à l'ancien premier pilier, lient les institutions de l'Union et les Etats Membres. D'autres accords conclus par l'Union Européenne, ceux correspondant aux anciens deuxième et troisième piliers, lient les institutions mais pas toujours les Etats Membres.<sup>15</sup>

Parmi les premiers on peut distinguer deux types principaux d'accords :

- les accords internationaux avec des pays tiers ou des organisations internationales,
- les accords et conventions entre les Etats Membres.

### 2.2. Les accords avec des Etats tiers ou des organisations internationales.

**1117** De tels accords peuvent être conclus soit simplement par l'Union, soit par l'Union conjointement avec les Etats Membres (accord mixte). Ces accords sont contraignants pour l'Union et pour les Etats Membres et engagent donc leur responsabilité au niveau international. On distingue trois formes d'accords :

#### 2.2.1. Les accords d'association.

L'association concerne une coopération économique étroite, associée à un vaste soutien financier de la Communauté en faveur du partenaire à l'accord. Font partie de cette catégorie les accords avec les pays et territoires d'outre-mer, les accords visant à préparer une adhésion et à créer une union douanière, l'accord sur l'Espace Economique Européen (EEE).

---

<sup>15</sup> Voir infra.

### **2.2.2. Les accords de coopération.**

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

### **2.2.3. Les accords commerciaux.**

Ce sont des accords en matière de politique douanière et commerciale conclus avec des pays tiers, des groupes de pays tiers ou dans le cadre d'organisations commerciales internationales. L'accord instituant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) fait partie de cette catégorie.

## **2.3. Les accords entre les Etats Membres.**

**1118** Il s'agit d'actes juridiques contraignants conclus par les Etats Membres directement entre eux pour résoudre des questions qui :

- soit présentent un lien étroit avec les activités de l'Union Européenne, mais pour lesquelles aucune compétence n'a été confiée aux institutions européennes,
- soit permettent d'élargir les limites territoriales de dispositions nationales en vue de créer un droit uniforme à l'échelon de l'Union (l'accord en matière de brevet communautaire par exemple).

## Chapitre 3

### Le droit dérivé.

**1119** Après avoir posé la définition du droit dérivé de l'Union Européenne (paragraphe 3.1.) nous examinerons les différents outils dont dispose l'Union, règlement (paragraphe 3.2.), directive (paragraphe 3.3.), décision (paragraphe 3.4.), recommandation et avis (paragraphe 3.5.) ainsi que les autres actes (paragraphe 3.6.).

#### 3.1. Définition du droit dérivé de l'Union Européenne.

**1120** Le droit dérivé constitue la troisième source importante du droit européen après les traités (droit primaire) et les accords internationaux (deuxième source). Il peut être défini comme l'ensemble des actes normatifs adoptés par les institutions européennes en application des dispositions des traités. Font partie du droit dérivé les actes juridiques contraignants (règlements, directives et décisions) et non contraignants (résolutions et avis) prévus dans le traité CE, mais aussi toute une série d'autres actes, comme les règlements internes aux institutions, les programmes d'action communautaires, par exemple.<sup>16</sup>

Dès le début de la construction européenne les outils juridiques dont disposaient les institutions ont été précisés par les traités.<sup>17</sup> Les différents textes normatifs dont dispose l'Union Européenne sont aujourd'hui définis dans le TFUE, Sixième partie, Dispositions Institutionnelles et Financières, Titre I, Dispositions institutionnelles, Chapitre 2, Actes juridiques de l'Union, procédures d'adoption et autres dispositions, Section 1, les actes juridiques de l'union. L'article 288 du Traité définit les types d'actes.

#### Article 288 TFUE, ex article 249 TCE :

*“ Pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, le Parlement Européen, conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission Européenne arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.*

*Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat Membre.*

---

<sup>16</sup> Les instruments juridiques des deuxième et troisième piliers, qui ne faisaient pas partie à proprement parler du droit dérivé puisqu'ils continuaient de relever des relations intergouvernementales, avaient été inclus dans cette catégorie pour des raisons documentaires.

<sup>17</sup> Cf. article 189 du traité de Rome.

*La directive lie tout Etat 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 pour les destinataires qu'elle désigne.*

*Les recommandations et les avis ne lient pas ”.*

### 3.2. Règlement.

1121 Créé par l'article 189 du traité de Rome, le règlement est un acte arrêté par le Conseil, en principe sur proposition de la Commission Européenne, après, selon le cas, avis ou accord du Parlement.<sup>18</sup>

**Acte de portée générale, le règlement présente un effet obligatoire qui s'exerce directement à l'égard des Etats Membres, mais aussi à l'égard de l'ensemble de leurs ressortissants.** Le règlement entre en vigueur soit à la date qu'il fixe, soit le vingtième jour qui suit sa publication au Journal Officiel de l'Union Européenne.<sup>19</sup>

Le règlement est donc directement applicable, c'est-à-dire qu'il crée du droit s'imposant immédiatement dans tous les Etats Membres au même titre qu'une loi nationale, et sans aucune autre intervention de la part des autorités nationales.

Tenus de respecter les termes des règlements, les Etats Membres ne peuvent, ni maintenir, ni adopter une norme nationale contraire. Lorsqu'un règlement est adopté, " il s'oppose à l'application de toute mesure législative, même postérieure, lorsque celle-ci est incompatible avec les dispositions de ce règlement ".<sup>20</sup> Le juge national doit donc écarter la loi nationale contraire au règlement, qu'elle lui soit antérieure ou postérieure.<sup>21</sup>

### 3.3. Directive.

1122 La directive, également créée par l'article 189 du traité de Rome, est un acte arrêté par le Conseil, en principe sur proposition de la Commission Européenne, après, selon le cas, avis ou accord du Parlement.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Cf. article 288 TFUE, ex article 249 TCE.

<sup>19</sup> Cf. article 297 TFUE, ex article 254 TCE.

<sup>20</sup> CJCE, 30 novembre 1978, affaire C-31/78 Francesco BUSSONNE c/ Ministère italien de l'agriculture, rec. p. 2429

<sup>21</sup> CJCE, 22 octobre 1998, affaire C-10/97 à C-22/97, rec p. 6307

<sup>22</sup> Cf. article 293 TFUE, ex article 250, et suivants du Traité.

**La directive est destinée aux seuls Etats Membres, dans le but d’obtenir d’eux qu’ils modifient leurs normes nationales et les alignent sur les dispositions de la directive adoptée.** La directive n’emporte d’effet que sur les seuls Etats Membres en ce qui concerne le résultat à atteindre, mais leur laisse le choix de la forme et des moyens qu’ils adopteront pour réaliser les objectifs communautaires dans le cadre de leur ordre juridique interne.

En ce sens, la directive constitue donc essentiellement une technique de législation “ médiate ” excluant *a priori* tout effet direct. Toutefois la CJUE a reconnu, sous certaines conditions, un effet direct aux directives permettant aux particuliers de s’en prévaloir devant les juridictions nationales. Le juge européen admet que les particuliers puissent se prévaloir de l’effet de la directive à l’expiration de la période de transposition,<sup>23</sup> lorsque celle-ci est transposée de façon incomplète ou avec retard. Il faut pour cela que les dispositions contenues dans la directive soient suffisamment claires, précises et inconditionnelles.<sup>24</sup>

Enfin, une directive ne peut avoir qu’un effet direct “ vertical ascendant ”, ce qui signifie que ses dispositions ne peuvent être invoquées qu’à l’encontre de l’Etat défaillant, d’une collectivité locale, ou, dans certaines conditions d’une entreprise publique.<sup>25</sup> Une directive ne peut donc pas être invoquée à l’encontre d’un autre particulier, ni par un autre particulier, ni par l’Etat lui-même,<sup>26</sup> absence d’effet direct horizontal.

A l’origine, l’adoption d’une directive supposait, sauf exception, le respect de la règle de l’unanimité par les Etats Membres. Aujourd’hui la règle de l’unanimité ne s’applique plus que dans les domaines suivants :<sup>27</sup>

- sécurité sociale et protection sociale des travailleurs,
- protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail,
- représentation et défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion,
- conditions d’emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de la Communauté.

La règle de la majorité qualifiée s’est, depuis 1986 et l’Acte Unique Européen, progressivement étendue aux différents domaines suivants :<sup>28</sup>

- amélioration du milieu de travail, santé et sécurité au travail,
- conditions de travail,
- information et consultation des travailleurs,
- intégration des personnes exclues du travail,
- égalité professionnelle entre les hommes et les femmes,

<sup>23</sup> La même possibilité est offerte en cas de transposition incorrecte par l’Etat Membre.

<sup>24</sup> CJCE, 05 avril 1979, affaire C-148/79, Ratti rec. p. 1629.

<sup>25</sup> CJCE, 12 juillet 1990, affaire C-188/89, Foster c/ British Gaz, rec. p. I-3313.

<sup>26</sup> CJCE, 26 février 1986, affaire C-152/84, Marshall.

<sup>27</sup> Cf. article 153, point 2, alinéa b) du TFUE, ex article 137 TCE.

<sup>28</sup> Cf. articles 153 et 155 du TFUE, ex article 137 et 139 du TCE.

- lutte contre l'exclusion sociale,
- modernisation des systèmes de protection sociale.

**L'objet d'une directive est d'obtenir des Etats Membres, sur les questions qu'elle vise, l'adoption de normes similaires, de manière à assurer l'harmonisation progressive des droits nationaux dans l'Union.** Une directive ne lie donc les Etats que sur les résultats à atteindre,<sup>29</sup> la forme et les moyens à utiliser restant à la disposition des Etats.

Contrairement au règlement, la directive demande donc à être transposée par les Etats Membres dans leurs droits nationaux. En matière de transposition deux voies sont ouvertes aux Etats, la voie classique de la norme étatique - loi, décret, arrêté... - mais également la voie de la transposition conventionnelle.<sup>30</sup> Le Traité laisse bien entendu chaque Etat Membre libre du choix de la voie choisie pour la transposition.<sup>31</sup> Cependant le choix de la voie conventionnelle impose un certain nombre de contraintes :

- une demande des partenaires sociaux de l'Etat considéré. Sont visées les organisations professionnelles salariales et patronales, sans que leur forme juridique, syndicat, association ou autre ne soit précisée. Il faut alors se référer aux pratiques de l'Etat en question pour savoir si nous sommes face à un partenaire social,
- la demande doit être conjointe, ce qui entraîne qu'elle doit être présentée à la fois par au moins une organisation patronale et une organisation de salariés,
- la demande doit avoir pour objet la transposition entière d'une directive, et non simplement d'une partie de la directive.

Dès lors que l'Etat Membre a jugé la demande recevable et y a accédé, les auteurs de la demande ont l'obligation de négocier la convention ou l'accord, d'aboutir à un résultat complet, et ceci dans les délais impartis pour la transposition.

Bien entendu, l'Etat Membre reste libre ou non d'accepter la demande présentée par les partenaires sociaux. Mais l'acceptation de la demande ne l'exonère pas de sa responsabilité et il lui appartient de contrôler le bon fonctionnement du processus. C'est en effet sur l'Etat Membre, et non les partenaires sociaux, que pèse l'obligation de bonne fin du processus de transposition.

Lorsque qu'expire le délai de transposition d'une directive, les Etats Membres sont garants devant l'Union du bon résultat. Lorsque la transposition est faite correctement, chaque juridiction nationale applique la directive à travers son droit national, les éventuelles interprétations s'effectuant à la lumière du texte et de la finalité de la directive.

---

<sup>29</sup> Cette obligation naît dès que la directive est adoptée, cf. CJCE, 22 novembre 2005, affaire C-144/04, rec. p. 9981 : pendant le délai de transposition d'une directive, les Etats doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par celle-ci.

<sup>30</sup> Aux termes de l'article 153 TFUE, paragraphe 3 du Traité : " *Un Etat Membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en œuvre des directives* ".

<sup>31</sup> C'est ainsi que la transposition de la directive 94/45/CE du 22 septembre 1994 relative à la mise en place de Comités d'Entreprise Européens s'est effectuée de manière conventionnelle en Belgique, Italie, et Norvège.

Lorsque la transposition n'est pas réalisée correctement, cela emporte plusieurs conséquences pour l'Etat Membre défaillant :

- il s'expose à l'exercice d'un recours en manquement devant la Cour de Justice, soit par la Commission, soit par un autre Etat Membre,
- il ne peut pas opposer aux ressortissants européens de limitations résultant d'une directive non transposée, pas plus qu'il ne peut s'opposer à l'application sur son territoire des dispositions prévues par la directive,
- il s'expose à des condamnations de dommages et intérêts par ses propres tribunaux,
- il s'expose à l'application de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne relative à l'effet direct de la directive.

### 3.4. Décision.

**1123** La décision est un acte provenant en général du Conseil ou de la Commission Européenne. C'est l'acte par lequel les institutions européennes statuent sur des cas particuliers. Au moyen d'une décision, les institutions peuvent exiger d'un Etat Membre ou d'un ressortissant de l'Union qu'il agisse ou qu'il s'abstienne d'agir, lui conférer des droits ou lui imposer des obligations. Cet acte présente un caractère obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne.<sup>32</sup>

La décision est :

- individuelle, et les destinataires d'une décision doivent être individuellement désignés, ce qui la distingue du règlement,
- obligatoire dans tous ses éléments.

Le procédé de la décision connaît des applications importantes en matière sociale. Elles peuvent être indirectes mais également directes.

### 3.5. Recommandations et Avis.

**1124** Actes pris le plus souvent par la Commission, recommandations et avis ne lient pas les destinataires. Cependant, la Cour de Justice de l'Union Européenne a imposé aux juges nationaux la prise en compte des recommandations dans la solution d'un certain nombre de litiges.

---

<sup>32</sup> Cf. article 288, alinéa 4 du TFUE, ex article 249, alinéa 4 du TCE.

La recommandation permet aux institutions de s'exprimer, en suggérant une ligne de conduite sans créer d'obligation juridique pour les destinataires (les Etats Membres, d'autres institutions, dans certains cas également les citoyens de l'Union).

L'avis est un acte permettant aux institutions de se prononcer de manière non contraignante, c'est-à-dire sans imposer d'obligation juridique à ses destinataires. Le but est de fixer le point de vue de l'institution sur une question.

### **3.6. Les autres actes.**

#### **3.6.1. L'action commune (politique étrangère et de sécurité commune).**

**1125** L'action commune est un instrument juridique du titre V du traité sur l'Union Européenne. Il est donc de type intergouvernemental. Adoptée par le Conseil de l'Union Européenne à l'unanimité ou, dans certains cas, à la majorité qualifiée, l'action commune est contraignante pour les Etats Membres qui doivent atteindre les objectifs fixés sauf en cas de difficultés majeures.

#### **3.6.2. L'action commune (coopération policière et judiciaire en matière pénale).**

Voir la partie " La décision, la décision-cadre et l'action commune (coopération policière et judiciaire en matière pénale) ".

#### **3.6.3. La décision, la décision-cadre et l'action commune (coopération policière et judiciaire en matière pénale).**

La décision et la décision-cadre remplacent, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'action commune dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il s'agit d'instruments juridiques du titre VI du traité sur l'Union Européenne qui sont de type intergouvernemental. La décision et la décision-cadre sont adoptées par le Conseil de l'Union Européenne à l'unanimité sur l'initiative de la Commission ou d'un Etat Membre.

La décision-cadre lie les Etats Membres quant au résultat à atteindre et laisse aux instances nationales la liberté de décider de la forme et des moyens pour les imposer (comme la directive dans le domaine communautaire).

La décision est utilisée pour poursuivre tout objectif de coopération policière et judiciaire en matière pénale, à l'exclusion du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats Membres, réservé à la décision-cadre.

**3.6.4. La position commune (politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire en matière pénale).**

La position commune en matière de politique étrangère et de sécurité commune et de coopération policière et judiciaire en matière pénale est un instrument juridique des titres V et VI du traité sur l'Union Européenne. Elle est de type intergouvernemental. Adoptée à l'unanimité par le Conseil de l'Union Européenne, elle définit l'approche de l'Union sur des questions déterminées de la politique étrangère et de sécurité commune ou de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et donne une orientation pour l'exécution des politiques nationales dans ces domaines.

**3.6.5. Les accords internationaux (politique étrangère et de sécurité commune et coopération policière et judiciaire en matière pénale).**

Il s'agit d'un instrument juridique des titres V et VI du traité sur l'Union Européenne qui n'était pas prévu par le traité de Maastricht. En ce qui concerne le deuxième et le troisième pilier, il n'y avait donc pas une base juridique pour conclure des accords internationaux. Le traité d'Amsterdam, pour éviter que chaque accord signé par le Conseil doive être formellement conclu par les Etats Membres, a prévu la possibilité de la part du Conseil d'autoriser la présidence à engager des négociations lorsque cela est nécessaire.

Les accords lient les institutions de l'Union, mais pas les Etats Membres dont les normes constitutionnelles prévoient des règles particulières pour leur conclusion. Dans ces cas, les autres Etats Membres au sein du Conseil peuvent convenir que l'accord est néanmoins applicable à titre provisoire.



## Chapitre 4 La législation consolidée.

### 4.1. Base de la consolidation législative européenne.

**1126** La consolidation consiste à intégrer dans un texte unique, sans valeur officielle, un acte de base (traité ou législation communautaire) et ses modifications et corrections successives.<sup>33</sup> L'ensemble du droit dérivé en vigueur a fait l'objet de travaux de consolidation par les institutions européennes.<sup>34</sup>

Sur la base de textes consolidés, la Commission peut prendre l'initiative d'une codification ou d'une refonte. La codification, au niveau européen, consiste à faire adopter le texte consolidé quelque peu réaménagé dans le cadre d'une procédure législative. Le nouveau texte est alors publié au Journal officiel comme un acte législatif et acquiert ainsi valeur officielle.

La Commission peut également prendre l'initiative de la refonte d'un texte lorsqu'elle estime nécessaire de revoir en profondeur la réglementation dans un certain domaine. Elle entamera alors une nouvelle procédure législative.

### 4.2. La codification constitutive ou officielle.

#### 4.2.1. Objectifs de la Commission Européenne.

**1127** Au début des années 80 la Commission va se fixer différents objectifs. Parmi ceux-ci figure celui de simplifier et de clarifier le droit communautaire afin de le rendre plus accessible et compréhensible au citoyen, en lui offrant ainsi des nouvelles possibilités et en lui reconnaissant des droits spécifiques dont il peut se prévaloir.

La Commission avait en effet constaté qu'un trop grand nombre de dispositions communautaires, avaient été modifiées plusieurs fois et souvent de façon substantielle, et se trouvaient éparpillées en partie dans l'acte original et en partie dans les actes modificatifs ultérieurs. En conséquence, un travail de recherche et de comparaison d'un grand nombre d'actes était ainsi rendu nécessaire pour pouvoir identifier les dispositions en vigueur.

---

<sup>33</sup> Par exemple, une version consolidée du traité instituant la Communauté Européenne est disponible sur EUR-Lex.

<sup>34</sup> Ces textes consolidés peuvent être consultés dans EUR-Lex. Ces textes ont uniquement une valeur documentaire, et les institutions déclinent toute responsabilité quant à leur contenu.

De ce fait, l'amélioration de la clarté et de la transparence du droit communautaire demandaient un travail de codification de réglementation des actes ayant fait l'objet de modifications fréquentes.

#### 4.2.2. La mise en place du processus.

1128 La Commission, par sa décision du 1<sup>er</sup> avril 1987, a donné instruction à ses services de procéder à la **codification constitutive ou officielle des actes juridiques** au plus tard après leur dixième modification, tout en soulignant qu'il s'agit là d'une règle minimale car, dans l'intérêt de la clarté et de la bonne compréhension de la législation communautaire, les services devraient s'efforcer de codifier les textes dont ils ont la responsabilité à des intervalles plus brefs.

Les conclusions de la Présidence du **Conseil Européen d'Edimbourg, tenu en décembre 1992**, sont venues confirmer ces impératifs, en soulignant l'importance de la codification constitutive ou officielle " qui offre une sécurité juridique quant au droit applicable à un moment donné à propos d'une question donnée ".<sup>35</sup>

Cette codification doit être effectuée en respectant intégralement le processus législatif communautaire normal.

Dans la mesure où, lors de la codification constitutive ou officielle, aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui en font l'objet, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu, par un accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994, d'une méthode de travail accélérée qui vise l'adoption rapide des actes codifiés.

#### 4.2.3. Modification des textes législatifs.

1129 Pour mener à bien ce processus, plusieurs techniques juridiques ont été mises en œuvre

- **Codification des textes législatifs.**

La codification constitutive ou officielle correspond à l'adoption d'un acte juridique nouveau, publié au Journal Officiel (série L), qui intègre et abroge les actes faisant l'objet de la codification (acte(s) de base + actes modificateurs) sans en changer la substance. Elle peut être :

- verticale : le nouvel acte juridique intègre en un seul l'acte de base et ses actes modificateurs;

---

<sup>35</sup> Conclusions de la Présidence, Partie A, points 5 à 7 et Annexe 1 à la partie A, " APPROCHE GLOBALE DE L'APPLICATION PAR LE CONSEIL DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE ET DE L'ARTICLE 3 B DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE ".

- horizontale : le nouvel acte juridique intègre en un seul plusieurs actes de bases parallèles - et leurs modifications - mais concernant une même matière.

- **Consolidation des textes législatifs.**

La consolidation des textes législatifs correspond à une simplification purement déclaratoire et officieuse d'actes juridiques. L'intégration des diverses modifications dans l'acte de base n'implique pas l'adoption d'un acte nouveau. Il s'agit simplement d'une opération de clarification menée par la Commission. Le texte qui en résulte ne produit pas d'effets juridiques mais peut, le cas échéant, être publié au Journal Officiel (série C), sans visas ni considérants.

- **Refonte des textes législatifs.**

La refonte des textes législatifs désigne l'adoption, lors d'une nouvelle modification apportée à un acte de base, d'un acte juridique nouveau qui, en intégrant cette nouvelle modification dans l'acte de base, abroge ce dernier. Contrairement à la codification, elle suppose des modifications de fond. Elle permet également de donner une vue d'ensemble sur un domaine législatif. Le nouvel acte juridique est publié au Journal Officiel (série L).

- **Simplification législative.**

La simplification législative vise à alléger les dispositifs législatifs grâce à une application rigoureuse des principes de nécessité et de proportionnalité. La refonte, la codification et la consolidation des textes législatifs y contribuent de manière privilégiée.

Le droit communautaire s'est développé au cours des deux dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle. La mise en place d'un marché unique en 1992 a nécessité une vague de réglementations européennes. L'extension de la législation européenne entraîne inévitablement des chevauchements et des redondances dans certains domaines.

Dans ce contexte, le travail de simplification législative a été identifié comme prioritaire, afin d'assurer la transparence et l'efficacité nécessaires des actions de la Communauté. Le programme pilote SLIM, " Simplification of Legislation for the Internal Market ", portant sur quatre domaines spécifiques, a été mis en œuvre en mai 1996 et a été renforcé par un programme pluriannuel de simplification et de mise à jour de la législation communautaire adopté par la Commission européenne en février 2003. Il vise à réduire la bureaucratie, à améliorer la qualité de la législation et à élaborer des lois mieux adaptées, tant pour les consommateurs que pour les entreprises.

### 4.3. Les conséquences en droit social de l'Union.

1130 Que fait la Commission pour mieux légiférer ?

En 2002, la Commission européenne a lancé un programme ambitieux, intitulé “ Mieux légiférer ”, en vue de simplifier et d'améliorer l'environnement réglementaire dans l'Union Européenne. Ce programme vise à réduire la bureaucratie, à améliorer la qualité de la législation et à élaborer des actes mieux adaptés, tant pour les consommateurs que pour les entreprises.

Il se traduit par l'adoption de mesures à différentes étapes du cycle politique : examen de nouvelles initiatives, propositions en cours de négociation et actes déjà adoptés. Le programme visant à “ mieux légiférer ” combine donc plusieurs mesures.

Ainsi, la Commission :

- analyse systématiquement l'impact éventuel des nouvelles initiatives dans le domaine économique, social et environnemental,
- consulte les parties prenantes et les parties intéressées sur toutes les initiatives importantes,
- met en œuvre un programme destiné à simplifier la législation en vigueur,
- s'attache à mesurer et à réduire les coûts administratifs de la réglementation.

Toutes ces actions sont permanentes.<sup>36</sup>

Ce processus de modification des textes législatifs mis en place par l'Union a bien évidemment trouvé application en matière sociale. Il s'est cependant appliqué de différentes manières :

- une simple codification, élaborée sur base d'une consolidation préalable, dans toutes les langues officielles, du texte de l'acte d'origine et des actes modificateurs effectuée par le biais du système informatique de l'Office des publications officielles des Communautés européennes. Le texte final respecte totalement la substance des textes codifiés et se borne donc à les regrouper en y apportant les seules modifications formelles requises par l'opération même de codification. C'est le cas, par exemple, de la directive 75/129/CEE sur les licenciements collectifs, qui a été remplacée par la directive 98/59/CE,
- une codification, mais cette fois complétée par l'introduction dans le nouveau texte de points complémentaires, évolution des champs d'application, prise en compte de la jurisprudence de la cour de Justice, nouvelles mesures, etc. Tel est le cas, par exemple pour la directive 77/187/CEE sur les transferts d'entreprise qui a été remplacée par la directive 2001/23/CE.

---

<sup>36</sup> Pour en savoir plus, consultez les sites web “ Mieux légiférer ” et “Analyse d'impact ”. Une brochure intitulée “ *L'initiative “ Mieux légiférer ” expliquée simplement* ” donne un bref aperçu de la stratégie en la matière.

Enfin ce processus de clarification des textes législatif de l'Union Européenne a aussi trouvé directement application dans la rédaction des nouvelles directives en matière sociale à partir des années 90.



## Chapitre 5 Les travaux préparatoires.

### 5.1. Introduction.

**1131** Les travaux préparatoires comprennent l'ensemble des actes émis par les institutions européennes dans le cadre d'une procédure législative. On inclut aussi dans cette catégorie des documents de portée plus générale. Les principaux actes considérés comme faisant partie des travaux préparatoires sont explicités ci-dessous.

### 5.2. Les actes préparatoires.

#### 5.2.1. Les propositions législatives et les avis de la Commission.

**1132** La Commission dispose d'un quasi-monopole de l'initiative des actes européens (directives, règlements, décisions ou accords internationaux), sauf lorsqu'elle partage ce droit avec les Etats Membres<sup>37</sup> ou la Banque Centrale Européenne. Les traités imposent presque toujours au Conseil de se prononcer sur la base de propositions de la Commission. Néanmoins, le Conseil, tout comme le Parlement, peut inviter la Commission à élaborer une proposition.

La Commission peut, à tout moment de la procédure tant que le Conseil n'a pas statué, modifier ou, si elle l'estime nécessaire, retirer sa proposition, cf. article 293 TFUE, point 2, ex article 250 TCE.

Le TFUE est venu modifier quelque peu la procédure suivie par ces actes préparatoires, cf. article 294 TFUE, nouvelle version de l'article 251 TCE, puisque d'une part la codécision, maintenant dénommée procédure législative ordinaire, est devenue le mode standard d'adoption des actes et que, d'autre part, trois lectures sont désormais possibles :

- une première lecture par le Parlement européen et le Conseil, à l'issue de laquelle en cas d'accord, l'acte est adopté,
- une deuxième lecture si le Parlement propose des amendements, l'acte étant considéré comme adopté si le Conseil est d'accord sur les propositions du Parlement,
- une troisième lecture si la mise en place d'un Comité de conciliation entre Parlement et Conseil s'avère nécessaire.

---

<sup>37</sup> Voir infra, initiatives des Etats Membres.

### **5.2.2. L’initiative des Etats Membres.**

**1133** Le traité d’Amsterdam prévoyait un droit d’initiative pour les Etats Membres en matière d’asile et d’immigration. Pour une période de cinq ans, l’initiative législative a ainsi été partagée entre la Commission et les Etats Membres, les deux pouvant indépendamment l’un de l’autre présenter des propositions. La période transitoire de cinq ans s’étant achevée le 1<sup>er</sup> mai 2004, les Etats Membres ne conservent plus un droit d’initiative que pour les deuxième et troisième piliers, c’est-à-dire dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

### **5.2.3. La position commune du Conseil.**

**1134** La position commune est un acte adopté à la majorité qualifiée par les Etats Membres au sein du Conseil dans le cadre d’une procédure législative, dans laquelle le Conseil partage son pouvoir de décision avec le Parlement européen (voir procédure de coopération ou procédure de codécision). Elle traduit la position du Conseil sur la proposition de la Commission à la lumière de l’avis du Parlement européen (voir résolution législative du Parlement) ainsi que des avis des autres institutions et organes qui sont intervenus dans la procédure (Comité Economique et Social Européen, Comité des régions, Banque Centrale Européenne, Cour des comptes).

### **5.2.4. La résolution législative du Parlement Européen.**

**1135** Le Parlement intervient à plusieurs reprises dans une même procédure législative (voir procédure de coopération et procédure de codécision): les documents adoptés par le Parlement à chaque phase de la procédure sont généralement des résolutions et peuvent contenir différents types d’actes comme des avis ou des amendements à la position commune du Conseil. Les procédures législatives sont attribuées, en fonction de la matière traitée, à une commission parlementaire qui prépare un rapport contenant un projet de résolution en vue de son adoption par l’assemblée générale.

### **5.2.5. Les avis du Comité Economique et Social Européen et du Comité des régions.**

**1136** Le Comité Economique et Social Européen et le Comité des régions émettent des avis techniques sur les questions concernant respectivement le domaine régional et le domaine économique et social. Les avis sont rendus soit de leur propre initiative, soit sur requête du Parlement, du Conseil ou de la Commission et servent à orienter ces institutions dans leur activité législative. La consultation du Comité économique et social et/ou du Comité des régions est parfois obligatoire, mais leurs avis ne sont pas contraignants.

### **5.3. Les autres documents des institutions.**

#### **5.3.1. Les communications de la Commission.**

**1137** La grande majorité des communications de la Commission (documents COM) sont des propositions législatives. Parmi les autres documents COM, les plus importants sont :

- les livres blancs qui contiennent un ensemble de propositions d'actions communautaires dans un domaine spécifique. Ils constituent parfois un prolongement de livres verts dont le but est de lancer un processus de consultation au niveau européen. Lorsqu'un livre blanc est accueilli favorablement par le Conseil, il peut alors mener, le cas échéant, à un programme d'action de l'Union dans le domaine concerné,
- les livres verts ont pour but de stimuler une réflexion et de lancer une consultation au niveau européen sur un sujet particulier. Les consultations suscitées par un livre vert peuvent ensuite conduire à la publication d'un livre blanc qui proposera un ensemble de mesures concrètes d'actions communautaires.

#### **5.3.2. Le rapport de la Cour des comptes européenne.**

**1138** Le rapport annuel de la Cour des comptes présente les observations de la Cour sur la gestion des finances européennes. Il est transmis aux institutions communautaires et publié au Journal officiel. Le rapport souligne les points qu'il serait possible, voire souhaitable, d'améliorer. Les institutions donnent ensuite des réponses aux observations de la Cour des comptes.



## Chapitre 6 La jurisprudence.

### 6.1. Rappel et définition.

**1139** La jurisprudence est constituée par l'**ensemble des décisions prononcées par les organes qui exercent le pouvoir juridictionnel**. La Cour de Justice de l'Union Européenne et le Tribunal de Première Instance sont les institutions juridictionnelles de l'Union Européenne. Il incombe à la Cour d'assurer le respect du droit communautaire dans l'interprétation et l'application des traités constitutifs. Dans son activité, la Cour est assistée des avocats généraux qui émettent des conclusions.

### 6.2. Les Types de décisions.

#### 6.2.1. Les Arrêts.

**1140** La Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance de L'Union Européenne rendent des arrêts qui sont des décisions mettant fin à une procédure contentieuse.<sup>38</sup>

Les arrêts de la Cour de Justice ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Les arrêts du Tribunal de Première Instance peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice (pourvoi).

#### 6.2.2. Les avis.

**1141** Le Parlement Européen, le Conseil, la Commission ou un Etat Membre peuvent recueillir l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité, avec les dispositions du traité CE, d'un accord entre la Communauté et des pays tiers ou des organisations internationales. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de Justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées à l'article 48 du traité sur l'Union Européenne (procédure de modification des traités).

---

<sup>38</sup> Une liste des principaux arrêts de la CJUE en matière sociale est donnée en annexe.

### **6.2.3. Les ordonnances.**

**1142** La Cour et le Tribunal émettent des ordonnances dans une variété de cas, prévus par les règlements de procédure, mais qui peuvent être classés schématiquement en trois groupes :

- les cas d'instruction de l'affaire (par exemple les actes par lesquels on dispose la conservation des preuves, la séparation, la jonction ou la suspension de l'affaire),
- les cas où l'on décide de l'affaire mais sans connaître du fond (par exemple en cas d'irrecevabilité manifeste de l'affaire ou d'incompétence du juge),
- les cas où l'on décide au fond de l'affaire; il s'agit, dans ce cas, de vrais arrêts simplifiés utilisés quand l'affaire est identique à d'autres dans lesquels un arrêt a déjà été rendu.

Les ordonnances sont en principe modifiables et révocables.

### **6.2.4. Les conclusions des avocats généraux.**

**1143** Les avocats généraux sont chargés d'assister la Cour dans l'accomplissement de sa mission. Ils présentent publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour. Dans ses conclusions, l'avocat général propose ainsi une solution au litige. Ces conclusions ne lient pas les juges. Elles font partie intégrante de la procédure orale et sont publiées avec l'arrêt dans le Recueil de la jurisprudence.

## **6.3. Le droit subsidiaire.**

### **6.3.1. Contenu.**

**1144** Le droit subsidiaire rassemble les sources non écrites du droit européen d'origine jurisprudentielle. Ces sources sont utilisées par la Cour de Justice au titre de normes juridiques en cas de défaillance du droit primaire et/ou du droit dérivé. Elles comprennent les principes généraux du droit et les règles du droit international public. Quant aux droits fondamentaux, longtemps considérés par la Cour de Justice comme des principes généraux du droit, ils tendent à devenir progressivement des éléments de droit primaire.

Dans sa jurisprudence, la Cour de Justice a fait appel à toute une série de normes juridiques destinées à combler des vides laissés par le droit primaire et/ou du droit dérivé. Il s'agit essentiellement du droit international public et des principes généraux du droit. Ces deux catégories ne sont pas étanches, au contraire, elles se recoupent, la Cour de Justice ayant dégagé une catégorie de principes généraux du droit inspirés du droit international public.

Les droits fondamentaux constituent une catégorie particulière de normes, à mi-chemin entre le droit primaire et le droit subsidiaire. La Cour de Justice opère un contrôle des normes de droit européen au regard des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit. Depuis les années 1970, un glissement s'opère dans la mesure où ceux-ci tendent à devenir une source de droit primaire et non plus une source de droit subsidiaire.

### 6.3.2. Le droit international.

**1145** Le droit international est une source d'inspiration pour la Cour de Justice dans l'élaboration de sa jurisprudence. Elle y fait référence en renvoyant au droit écrit, à la coutume et aux usages. Par exemple, elle s'est appuyée sur les règles du droit international relatives au "*treaty making power*" (capacité internationale de conclure des accords avec des pays et organisations tiers) découlant de la personnalité juridique internationale, pour valider les accords externes conclus par la Communauté Européenne.

La Cour de Justice estime aussi que l'Union Européenne est soumise aux règles de droit international. Elle considère par exemple que l'Union est un sujet de droit susceptible d'engager sa responsabilité internationale vis-à-vis d'un tiers en cas d'un dommage causé par elle.

Le droit international constitue aussi une source d'inspiration de la Cour de Justice pour élaborer ses principes généraux du droit. C'est le cas par exemple du principe de :

- l'obligation de bonne foi,
- le "*pacta sunt servanda*" (les conventions engagent juridiquement leurs auteurs),
- la territorialité,
- la caducité des traités due à un changement fondamental de circonstances.

Toutefois, la Cour de Justice a écarté certains principes du droit international qu'elle considèrerait comme incompatibles avec la structure de l'Union, comme par exemple le principe de réciprocité dans l'exécution des obligations étatiques.

### 6.3.3. Les principes généraux du droit.

**1146** Les principes généraux du droit sont des sources non écrites dégagés par la jurisprudence de la Cour de Justice. Ces principes ont permis à la Cour de Justice de mettre en place des règles dans différents domaines vis-à-vis desquels les traités demeurent silencieux, en matière de responsabilité extra-contractuelle de la Communauté Européenne par exemple. Ils peuvent être :

- communs aux droits nationaux,
- issus de certains droits nationaux,
- spécifiques à l'Union Européenne.

D'abord, la Cour de Justice a dégagé des principes généraux communs à tous les systèmes juridiques nationaux et compatibles avec les objectifs de la Communauté. C'est le cas de la **sécurité juridique** et celui de la **confiance légitime** qui protège un particulier contre les modifications imprévisibles du droit.

Ensuite, elle s'est aussi inspirée de principes consacrés dans certains droits nationaux seulement. Ainsi, les principes qui lui ont servi de guide pour désigner l'institution responsable du dommage imputable à la Communauté Européenne et pour apprécier l'étendue du préjudice, sont issus de règles présentes dans certains droits nationaux seulement.

Enfin, la Cour de Justice a dégagé des principes généraux spécifiques à l'Union Européenne même s'ils trouvent leur source d'inspiration dans le droit national. C'est le cas de la solidarité entre les Etats Membres, l'équilibre institutionnel et la préférence communautaire.

#### **6.3.4. Le cas spécifique des droits fondamentaux.**

1147

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne proclamée solennellement par le Parlement Européen, le Conseil et la Commission le 7 décembre 2000, la Cour de Justice s'est appuyée sur les principes généraux du droit pour subordonner les normes communautaires au respect des droits fondamentaux afin que les particuliers bénéficient, dans l'ordre juridique communautaire, d'une protection au moins équivalente à celle dont ils bénéficient au niveau national.

Faute de références explicites dans le traité de Rome, la Cour de Justice a puisé ces droits dans les traditions constitutionnelles communes des Etats Membres puis dans les instruments internationaux, en particulier la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cette convention est devenue une source d'inspiration privilégiée. Toutefois, la Cour de Justice a estimé que sa portée était seulement indicative et elle ne s'est pas sentie liée à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Concernant le droit primaire, c'est le traité de Maastricht de 1992 qui fait pour la première fois référence aux droits fondamentaux. Il énonce que l'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils résultent de la CEDH et des traditions nationales. Le traité d'Amsterdam dispose, quant à lui, que l'Union est fondée sur le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Néanmoins, ni le traité de Maastricht, ni celui d'Amsterdam ne précise davantage le type de droit protégé, ni de son contenu, ni de sa portée.

La Charte des droits fondamentaux comble ce vide dans la mesure où elle dote l'Union d'un texte unique qui énonce les droits consacrés. Elle devient un texte de référence, mais sa portée reste limitée puisqu'elle n'a qu'une valeur déclaratoire.

Cette valeur déclaratoire a néanmoins servi de source d'inspiration à la Cour de Justice dans sa jurisprudence récente pour rendre contraignants les principes qui y sont énoncés.

Avec le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, ratifié maintenant par les 27 Etats Membres, la Charte des droits fondamentaux a acquis une force contraignante.

## 6.4. Le Contrôle de l'Application du Droit Européen par la CJUE.

### 6.4.1. Recours en annulation.

1148

Le recours en annulation vise à **faire annuler des actes communautaires contraires au droit communautaire**. Les Etats Membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes d'un recours en annulation. A l'issue de la procédure, si l'annulation de l'acte contesté est prononcée, celui-ci est réputé ne pas exister. L'institution compétente doit alors remédier au vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

Le recours en annulation est fondé sur l'article 230 du Traité instituant la Communauté Européenne, TCE. Il vise à faire annuler des actes pris en application du droit communautaire mais auquel ils s'avèrent être contraires.

- **Nature du recours.**

Selon l'article 230 T CE, seuls les actes des institutions européennes peuvent faire l'objet d'un recours en annulation. Ainsi, à l'exclusion des recommandations et des avis, le recours en annulation peut être dirigé contre les actes conjoints du Parlement européen et du Conseil, les actes du Conseil, de la Commission et de la Banque Centrale Européenne (BCE) ainsi que les actes du Parlement européen ayant des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

De plus, le recours en annulation est également ouvert à l'encontre de certains actes de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), à savoir les délibérations du conseil des gouverneurs et du conseil d'administration (article 237 TCE).

Néanmoins, la Cour de Justice de l'Union Européenne, CJUE, a été amenée à préciser les conditions entourant les actes qui pouvaient faire l'objet d'un tel recours. Ainsi, au-delà des règlements, directives et décisions énumérés par l'article 249 TCE (les recommandations et avis étant exclus du champ de l'article 230), les actes dits atypiques peuvent également faire l'objet d'un recours en annulation pourvu qu'ils produisent des effets de droit. La Cour de Justice a pu également considérer que l'acte de conclusion d'un accord international était attaquant quand bien même l'accord lui-même ne l'était pas.

Le recours en annulation est ouvert contre les actes communautaires, mais aussi contre les décisions et les décisions-cadre prises en application du titre VI , et ce, en vertu de l'article 35, alinéa 6 du traité instituant l'Union Européenne (traité UE).

- **Requérants.**

L'article 230 TCE reconnaît le droit d'exercer le recours en annulation aux requérants dits privilégiés dans le sens où ils n'ont pas à démontrer un intérêt à agir. Il s'agit, d'une part, des Etats Membres et, d'autre part, des institutions européennes.

Les institutions européennes qui peuvent se porter requérantes sont le Conseil, la Commission et le Parlement européen. La BCE et la Cour des comptes peuvent également former un recours en annulation pour autant que celui-ci concerne la sauvegarde de leurs prérogatives. Aux termes de l'article 237 du traité CE, le conseil d'administration de la BEI dispose également de cette voie pour agir contre les délibérations du conseil des gouverneurs.

Les personnes physiques ou morales peuvent former un recours en annulation. En vertu de l'article 230 T CE, ce recours doit être dirigé contre les décisions dont ils sont destinataires. Leur recours peut également être dirigé " contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, les concernent directement et individuellement ".

Conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, les personnes physiques et morales doivent démontrer leur intérêt à agir. Elles doivent apporter la preuve que l'acte attaqué a une incidence sur leur situation personnelle et, à l'exception des décisions, qu'elles sont à la fois directement et individuellement concernées par la mesure générale.

Les requérants disposent, pour exercer le recours en annulation, d'un délai de deux mois à compter de la publication de l'acte au Journal officiel ou de la notification au requérant ou, le cas échéant, du jour où il en a eu connaissance.

La saisine du juge dans le cadre du recours en annulation n'a pas d'effet suspensif. Toutefois, le sursis à exécution de l'acte en cause peut être demandé.

- **La décision d'annulation.**

L'article 230 prévoit quatre motifs sur la base desquels l'annulation peut être prononcée, à savoir :

- l'incompétence,
- la violation des formes substantielles,
- la violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application,
- le détournement de pouvoir.

Lorsque la Cour de Justice fait droit à la demande en annulation de l'acte contesté, celui-ci est réputé annulé. La décision porte en principe sur l'acte entier, sauf si les dispositions illégales peuvent être séparées des dispositions légales. Dans ce cas, l'acte est amputé des dispositions jugées contraires au droit communautaire.

L'arrêt d'annulation est opposable à tous, au-delà des parties au litige. Il a, à ce titre, autorité absolue de chose jugée.

En principe, l'annulation de l'acte a un effet rétroactif. Tous les effets juridiques de l'acte disparaissent, celui-ci étant réputé n'avoir jamais existé (dans le cas d'une annulation partielle, seules les dispositions annulées sont concernées). Toutefois, la Cour de Justice peut décider de limiter les effets de l'annulation.

L'acte annulé doit être remplacé par un nouvel acte conforme à la décision de la Cour de Justice qui ne peut, quant à elle, se substituer à l'institution. Néanmoins, la Cour de Justice peut, dans certaines circonstances, décider de maintenir en vigueur l'acte annulé jusqu'à son remplacement.

- **Répartition des compétences entre la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance.**

Le Tribunal de Première Instance est compétent pour connaître des recours directs introduits par les personnes physiques ou morales et dirigés contre les actes des institutions communautaires. Il est aussi compétent pour statuer sur les recours formés par les requérants privilégiés, à l'exception de ceux réservés à la Cour de Justice.

La Cour de Justice peut être saisie de pourvois limités aux questions de droit contre les arrêts prononcés par le Tribunal de Première Instance dans le cadre du recours en annulation. Conformément à l'article 51 du statut de la Cour de Justice, certains recours, en particulier ceux formés par un Etat Membre sur la base de l'article 230 du traité CE contre le Parlement européen et/ou contre le Conseil, sont directement introduits devant elle.

#### **6.4.2. Recours en Manquement.**

**1149** Le recours en manquement est un recours dirigé contre un Etat Membre qui ne respecte pas ses obligations en vertu du droit communautaire.

Le manquement est prononcé par la Cour de Justice des Communautés Européennes et peut déboucher sur une condamnation de l'Etat Membre lui demandant de se conformer à ses obligations et, le cas échéant, sur des sanctions pécuniaires.

Le recours en manquement est fondé sur les articles 226 à 228 du traité instituant la Communauté Européenne (traité CE). Ce recours vise à faire constater par la Cour de Justice

des Communautés Européennes, CJCE, qu'un Etat Membre ne respecte pas le droit communautaire.

- **Nature du manquement.**

**Le manquement peut être le fait d'actes** (lois, décrets, décisions administratives, etc.) **ou résulter de faits** (pratiques administratives, etc.).

Il peut être la conséquence de comportements positifs (actions) ou négatifs (abstentions et omissions). Ainsi, les actions peuvent, par exemple, consister en l'adoption d'un texte contraire au droit communautaire ou en un refus exprès d'abroger une mesure interne contraire. Les abstentions ou omissions peuvent, par exemple, consister en des retards dans la transposition d'une directive ou en l'absence de communication des mesures nationales d'exécution à la Commission par les Etats Membres.

**L'acte doit être imputable à l'Etat Membre.** A ce titre, la notion d'Etat est interprétée largement par la Cour de Justice dans la mesure où il peut s'agir de l'ensemble de ses organes comme le gouvernement, le parlement, les entités fédérées ou collectivités infra-étatiques, etc.

- **Requérants.**

S'ils estiment qu'un Etat Membre a manqué à une de ses obligations, le recours peut être engagé que :

- par la Commission en sa qualité de gardienne du traité,
- ou par les Etats Membres.

- **Procédure.**

Lorsque la Commission initie la procédure, elle agit de son propre chef ou sur la base d'une plainte émanant d'autres Etats Membres, voire de plaintes émanant de particuliers auprès de ses services. Si la Commission dispose d'éléments suffisants laissant présumer un manquement, elle demande à l'Etat Membre de présenter ses observations. Néanmoins, la procédure peut prendre fin à ce stade si l'Etat Membre décide de se mettre en conformité.

Lorsqu'un Etat Membre initie la procédure, il saisit la Commission. Celle-ci demande à chacun des deux Etats Membres concernés de présenter de façon contradictoire leurs observations.

Dans les deux cas, la Commission présente un avis motivé après la présentation des observations. Cet avis, qui forme la phase ultime avant la saisine de la Cour de Justice, constitue, en quelques sortes, un avertissement solennel. Il demande une dernière fois à l'Etat Membre de se conformer à ses obligations mais il fixe aussi le contentieux éventuel en formalisant l'objet du litige. L'avis indique un délai au cours duquel l'Etat Membre est invité à

s'exécuter. A l'issue du délai, si l'Etat Membre ne s'est toujours pas conformé à ses obligations, la Commission peut saisir la Cour de Justice.

La Cour de Justice, quant à elle, se borne à constater l'existence d'un manquement, c'est-à-dire le fait que l'Etat Membre ne respecte pas le droit communautaire. Autrement dit, elle ne peut pas se substituer à l'Etat Membre, par exemple en annulant les lois nationales contraires au droit communautaire ou les actes incriminés ou en adoptant les mesures nécessaires.

- **Inexécution des arrêts de manquement.**

L'Etat Membre dispose d'un délai raisonnable pour rétablir la situation. Si l'Etat Membre ne s'est pas conformé à la décision de la Cour de Justice, la Commission peut engager une nouvelle procédure sur la base de l'article 228 du traité CE susceptible de déboucher sur la condamnation pécuniaire de l'Etat Membre.

- **Répartition des compétences entre la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance.**

Seule la Cour de Justice est compétente pour connaître des recours en manquement introduits par un Etat Membre ou par la Commission Européenne.

#### **6.4.3. Recours en Carence.**

1150

Le recours en carence est le recours dirigé contre l'inaction illégale des institutions au regard du droit communautaire. Ce recours est ouvert aux institutions et aux particuliers en vertu du traité instituant les Communautés européennes. A l'issue de la procédure, si l'institution concernée ne s'est conformée à ses obligations, la Cour de Justice des Communautés Européennes constate la carence à laquelle l'institution devra mettre fin.

Le recours en carence est fondé sur l'article 232 du traité instituant la Communauté Européenne (traité CE). Ce recours vise à faire condamner une institution pour une abstention illégale au regard du droit communautaire.

- **Notion de carence.**

Le recours en carence se fonde sur l'**absence ou l'omission d'action des institutions européennes** alors que le droit communautaire impose une obligation d'agir telle que l'obligation d'adopter un acte. L'absence ou l'omission a, de ce fait, un caractère illégal.

Les institutions européennes dont l'abstention illégale peut faire l'objet d'un recours en carence sont le Conseil, la Commission, le Parlement Européen et la Banque Centrale

Européenne. En revanche, les abstentions des Etats Membres font l'objet d'un recours en manquement.

- **Conditions relatives aux requérants.**

Deux catégories de requérants peuvent introduire un recours en carence. Il s'agit :

- d'une part des Etats Membres et des institutions européennes, à savoir le Conseil, la Commission, le Parlement ainsi que la Banque Centrale Européenne pour ce qui relève de ses compétences,
- d'autre part des personnes physiques et morales. Selon l'article 232 du traité CE, les personnes physiques et morales peuvent poursuivre toute institution qui aurait " manqué de leur adresser un acte ". Les recommandations et les avis sont exclus d'un tel recours. Dans la pratique, la Cour de Justice des Communautés Européennes, CJCE, accepte les recours en carence contre les actes dont ces requérants ne sont pas les destinataires formels mais qui les concernent directement et individuellement. Les personnes physiques et morales doivent démontrer un intérêt à agir et apporter la preuve que les abstentions les concernent directement et individuellement.

- **Procédure.**

Pour recourir en carence, les requérants doivent d'abord inviter l'institution à agir. Celle-ci dispose d'un délai de deux mois pour prendre position. Si l'institution prend position dans ce délai, le recours en carence ne peut plus être introduit. La prise de position peut, par exemple, prendre la forme de l'adoption de l'acte demandé, de l'adoption d'un acte autre que celui demandé ou d'un refus formel d'agir. Si l'institution concernée ne prend pas position dans ce délai, le requérant dispose alors d'un délai de deux mois pour introduire un recours en carence auprès de la Cour de Justice.

Lorsque la Cour de Justice fait droit à la demande en carence, elle se contente de constater la carence (article 233 du traité CE). Autrement dit, la Cour de Justice ne peut pas se substituer à l'institution pour remédier à la carence. Il revient à l'institution mise en cause d'agir dans un délai raisonnable. En cas d'inaction de sa part, sa responsabilité extra contractuelle pourra être engagée (article 288 du traité CE).

- **Répartition des compétences entre la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance.**

Le Tribunal de Première Instance est compétent pour connaître des recours directs introduits par les personnes physiques ou morales et dirigés contre les abstentions des institutions communautaires. Il est aussi compétent pour statuer sur les recours formés par les requérants privilégiés, à l'exception de ceux réservés à la Cour de Justice.

La Cour de Justice peut être saisie de pourvois limités aux questions de droit contre les arrêts prononcés par le Tribunal de Première Instance dans le cadre du recours en carence. Conformément à l'article 51 du statut de la Cour de Justice, certains recours, en particulier ceux formés par un Etat Membre sur la base de l'article 232 du traité CE contre le Parlement européen et/ou contre le Conseil, sont directement introduits devant elle.

#### **6.4.4. Recours en Responsabilité.**

**1151 Le recours en responsabilité permet au particulier qui subit un dommage causé par une activité communautaire, d'obtenir réparation de la part de l'institution qui en est à l'origine.**

Il offre la possibilité de recevoir une indemnisation du fait de l'activité normative des institutions communautaires, lorsqu'un dommage résulte de l'adoption d'un règlement communautaire par exemple. Il permet aussi d'engager la responsabilité d'un Etat Membre qui n'a pas respecté ses obligations communautaires en cas de non transposition d'une directive.

Le recours en responsabilité contractuelle, c'est-à-dire du fait des contrats conclus entre la Communauté et un tiers, est soumis à des règles particulières, et la Cour de Justice des Communautés Européennes, CJCE, intervient seulement si une clause spécifique du contrat, le prévoit. Les conditions et les modalités du recours en responsabilité découlent du droit applicable. Ce droit est défini par le contrat et il s'agit en principe d'un droit national. La Cour de Justice peut être la juridiction compétente pour statuer à condition qu'une clause contractuelle, la clause compromissoire, l'énonce expressément.

En revanche, le recours en responsabilité extra contractuelle est soumis à des règles uniformes et la Cour de Justice est compétente pour statuer. Il est fondé sur l'article 288 alinéa 2 du traité instituant la Communauté Européenne (traité CE) qui dispose que : " En matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions." Il est complété par une jurisprudence abondante de la Cour de justice.

- **Principes généraux.**

Toute personne physique ou morale victime d'un dommage, qu'il s'agisse d'un Etat Membre ou d'un particulier, peut demander réparation. Le plaideur doit alors saisir la Cour de Justice dans un délai de 5 années à compter de la survenance du fait qui y donne lieu.

L'action est intentée contre l'institution à l'origine du fait générateur de responsabilité. Elle peut l'être contre une institution individuellement ou plusieurs institutions conjointement, par exemple le Conseil et le Parlement, si l'acte dommageable découle d'un texte adopté en procédure de codécision.

La responsabilité des Communautés est subjective : il s'agit d'une responsabilité pour faute. Cela signifie que le plaideur doit prouver non pas que l'acte mis en cause est illégal, mais que l'institution ayant adopté cet acte a commis une faute.

Le plaideur doit faire état d'un dommage et d'un lien entre le préjudice subi et l'action de l'institution incriminée :

- pour ce qui est du lien, la Cour de Justice exige un rapport de causalité directe. Le préjudice peut aussi découler du comportement du plaideur. Dans cette hypothèse, la responsabilité des institutions est réduite, voire rejetée,
- pour ce qui est du dommage, le plaideur doit montrer qu'il a subi un préjudice et que celui-ci est actuel, c'est-à-dire qu'il existe au moment de la saisine de la Cour de Justice. Cette dernière accepte aussi les dommages futurs, même s'ils ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision. Elle admet un préjudice à venir à condition qu'il soit imminent et prévisible et ce, avec une certitude suffisante. En revanche, la Cour de Justice juge irrecevable les recours pour des dommages hypothétiques.

- **Responsabilité de l'action normative des institutions communautaires.**

La Communauté peut être mise en cause dans ses actes matériels, notamment ceux réalisés par ses agents, mais aussi dans son activité normative. La Cour de Justice admet ce principe et affirme une responsabilité communautaire du fait des règlements. Elle refuse en revanche d'octroyer une réparation pour les dommages causés par les traités communautaires eux-mêmes.

Pour engager la responsabilité des institutions communautaires, le plaideur qui saisit la Cour de Justice doit réunir trois éléments.

Premièrement, il doit démontrer l'existence d'une " violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers ". La Cour de justice identifie comme étant des règles supérieures de droit protégeant les particuliers, les principes généraux de proportionnalité, de respect des droits acquis, de non-discrimination, et de confiance légitime.

Deuxièmement, le plaideur doit prouver que la faute ayant engendré le dommage est inexcusable. La Cour de Justice exige donc un acte d'une gravité telle que le comportement des institutions communautaires soit " manifeste et grave " et confine à l'arbitraire. Par exemple, elle a estimé qu'en rompant délibérément l'égalité de traitement entre deux catégories de producteurs agricoles sans justification, le Conseil avait commis une faute inexcusable.

La jurisprudence a évolué au cours des années 1990, en n'exigeant plus la violation d'une règle supérieure de droit, mais seulement la simple violation d'un acte (par exemple la non-conformité d'un règlement d'exécution par rapport à un acte de base).

Troisièmement, le plaideur doit prouver le lien entre le préjudice subi et l'activité normative. A ce sujet, la Cour de Justice exige que le dommage soit " spécial et grave " :

- il doit être spécial dans la mesure où il concerne un groupe restreint et nettement délimité d'opérateurs. A contrario, un règlement qui porte préjudice à des catégories très larges d'opérateurs économiques n'entraîne pas réparation,
- il doit être grave dans la mesure où il dépasse " les limites des risques économiques inhérents aux activités dans le secteur concerné ".

- **Responsabilité des Etats Membres.**

La Cour de Justice a dégagé le principe de la responsabilité de l'Etat Membre vis-à-vis des particuliers découlant de la non-application ou de la mauvaise application d'une norme de droit communautaire. Les particuliers peuvent s'adresser au juge national pour demander réparation à condition que le dommage soit imputable à l'Etat Membre et qu'il découle d'une activité matérielle ou législative en relation avec le droit européen.

Les conditions relatives à l'engagement de responsabilité sont :

- le résultat prescrit par l'acte communautaire comporte l'attribution de droits au profit de particuliers,
- le contenu de ces droits doit être identifié sur la base des dispositions de l'acte communautaire,
- un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées doit exister.

- **Répartition des compétences entre la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance.**

Le Tribunal de première instance est compétent pour des recours en responsabilité extra contractuelle visant à obtenir réparation des dommages causés par les institutions communautaires ou leurs agents. Il est aussi compétent concernant les recours en responsabilité contractuelle se fondant sur des contrats passés par les Communautés, lorsque ceux-ci prévoient expressément sa compétence.

La Cour de Justice peut être saisie de pourvois limités aux questions de droit contre les arrêts prononcés par le Tribunal de Première Instance dans le cadre du recours en responsabilité extra contractuelle. Elle statue aussi sur les recours en responsabilité contractuelle qui se fondent sur des contrats passés par les Communautés et qui prévoient sa compétence.

#### 6.4.5. Renvoi Préjudiciel.

1152 **Le renvoi préjudiciel est la procédure qui permet à une juridiction nationale d’interroger la Cour de Justice des Communautés Européennes sur l’interprétation ou la validité du droit communautaire dans le cadre d’un litige dont cette juridiction est saisie.** Le renvoi préjudiciel offre ainsi le moyen de garantir la sécurité juridique par une application uniforme du droit communautaire dans l’ensemble de l’Union Européenne.

Le renvoi préjudiciel repose sur l’article 234 du traité instituant la Communauté Européenne (traité CE). Ce renvoi permet à toute juridiction nationale, saisie d’un litige, d’interroger la Cour de Justice des Communautés Européennes, CJCE, sur le droit communautaire dans la mesure où la solution du litige en dépend. Le renvoi préjudiciel favorise ainsi la coopération active entre les juridictions nationales et la Cour de Justice et l’application uniforme du droit communautaire dans l’ensemble de l’Union Européenne.

- **Nature du renvoi préjudiciel.**

Toute juridiction nationale, saisie d’un litige dans lequel l’application d’une règle de droit communautaire soulève des questions (litige principal), peut décider de s’en remettre à la Cour de Justice pour résoudre ces questions. Le renvoi préjudiciel peut prendre la forme :

- d’un renvoi préjudiciel en interprétation de la norme communautaire. Il peut porter sur le droit originaire, à savoir le traité CE et, dans sur une certaine mesure, sur des domaines du traité sur l’Union Européenne limitativement énumérés et sous certaines réserves comme la coopération policière et judiciaire en matière pénale ou les coopérations renforcées. Il peut également porter sur le droit dérivé, à savoir sur les actes des institutions et de la Banque Centrale Européenne (BCE) ainsi que sur les “ statuts des organismes créés par un acte du Conseil ” dans la mesure où ces statuts le prévoient,
- d’un renvoi préjudiciel en validité de la norme communautaire, la légalité de la norme étant ici mise en cause. Il peut porter sur les actes des institutions et de la BCE.

Le renvoi préjudiciel constitue ainsi un renvoi “ de juge à juge ”. Même s’il peut être demandé par l’une des parties au litige, c’est la juridiction nationale qui prend la décision de renvoyer devant la Cour de Justice. L’article 234 précise, à ce titre, que les juridictions de dernier ressort ont l’obligation d’exercer un tel recours alors que les autres juridictions, qui ne statuent pas en dernier ressort, il est facultatif. Néanmoins, le renvoi doit être réalisé parce que l’issue du litige en dépend. Dès lors, la juridiction nationale sursoit à statuer jusqu’à ce que la Cour de Justice rende sa décision. Dans ce contexte, la Cour de Justice a également été amenée à préciser la notion de juridiction nationale.

La Cour de Justice se prononce uniquement sur les éléments constitutifs du renvoi préjudiciel sur lesquels elle est saisie et la juridiction nationale reste maîtresse du litige principal.

La Cour de Justice doit répondre à la question soulevée. Elle ne peut pas refuser d’y répondre au motif que la réponse ne serait ni pertinente ni opportune au regard du litige principal. Elle peut, en revanche, s’y opposer si la question ne relève pas de sa sphère de sa compétence.

- **Portée des décisions préjudicielles.**

La décision de la Cour de Justice a l’autorité de la chose jugée. Elle est, en outre, obligatoire non seulement pour la juridiction nationale à l’initiative du renvoi préjudiciel mais aussi pour toutes les juridictions nationales des Etats Membres.

La décision de la Cour de Justice a, en principe, un effet rétroactif. Néanmoins, la portée rétroactive de la décision peut être limitée.

Dans le cadre du renvoi préjudiciel en validité, si l’acte communautaire est déclaré invalide, l’ensemble des actes adoptés sur sa base le sont également. Il appartient alors à l’institution compétente d’adopter un nouvel acte pour remédier à la situation.

- **Répartition des compétences entre la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance.**

Les renvois formés sur la base de l’article 234 du traité CE sont introduits seulement devant la Cour de Justice.



## Chapitre 7

### Les questions parlementaires.

**1153** Les questions parlementaires représentent pour les membres du Parlement un moyen de contrôle des activités de la Commission et du Conseil. Chaque membre du Parlement peut poser au Conseil et à la Commission :

- des questions écrites (avec demande de réponse écrite),
- des questions orales (posées en séance),
- des questions pendant l'heure des questions (période réservée aux questions lors de chaque séance du Parlement).

Ces questions sont un moyen de contrôle largement utilisé. Les questions écrites et les réponses aux questions écrites sont publiées au Journal officiel, série C.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Elles sont intégrées dans la base EUR-Lex.



## **Titre 1, Section 2**

### **Pouvoirs et Institutions Européennes.**

**1201** L'Union Européenne est à la fois un projet politique et une organisation juridique. Elle agit dans de nombreux domaines influant sur la vie quotidienne des citoyens européens. Les politiques de l'Union Européenne sont mises en place suivant des règles et des procédures définies par les traités.

Les 28 Etats Membres qui composent l'Union Européenne lui ont, à travers divers traités, délégué totalement ou partiellement, certaines compétences. Ces délégations ont évolué au cours du temps, pour devenir de plus en plus importantes. L'Union les exerce à travers les institutions européennes. L'Union dispose ainsi de compétences exclusives ainsi que de compétences qu'elle partage avec ses Etats Membres. Les Etats Membres ont aussi gardé certaines compétences réservées.

#### **2.1. Les différents pouvoirs dans l'Union.**

**1202** Quelles institutions incarnent le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire ?

La classification traditionnelle entre pouvoir législatif, exécutif et judiciaire est difficile à établir, surtout entre l'Exécutif et le Législatif car :

- les compétences dans le " triangle institutionnel " (Commission, Conseil de l'Union et Parlement) se chevauchent,
- les mêmes institutions fonctionnent dans ce qui était les trois piliers composant l'Union Européenne, UE, mais avec des pouvoirs différents selon le domaine concerné.

Néanmoins, nous pouvons dégager les traits suivants :

##### **2.1.1. Pouvoir législatif.**

**1203** La Commission Européenne dispose du monopole de l'initiative pour les affaires communautaires (ancien 1<sup>er</sup> pilier). Elle propose les textes et définit leur base juridique qui détermine la procédure à suivre. Par contre, pour la politique étrangère et de sécurité commune et pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale (anciens 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers), ce droit d'initiative est partagé avec les Etats Membres de l'Union.

Le Conseil de l'Union (dit aussi Conseil des ministres) et le Parlement sont co-législateurs dans le cadre de l'ancien 1<sup>er</sup> pilier : le pouvoir législatif du Parlement s'exerce la plupart du

temps selon la procédure de co-décision mais, pour certaines politiques, il garde un rôle consultatif. Les décisions des anciens 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers, qui sont intergouvernementales, relèvent du seul Conseil.

Le Parlement participe à l'élaboration des actes législatifs européens à des degrés divers, selon les domaines :

- il peut être appelé à émettre des avis non contraignants (procédure de consultation) ou contraignants (procédure de l'avis conforme),
- il peut imposer au Conseil l'acceptation d'amendements aux propositions de la Commission adoptés à la majorité absolue et repris par la Commission (procédure de coopération) ; enfin, plus fréquemment, les textes législatifs sont adoptés d'un commun accord entre le Parlement et le Conseil, l'accord du Parlement sur le texte final étant indispensable à son adoption. Cette procédure, dite de codécision, est devenue la procédure normale depuis le traité de Lisbonne.

### 2.1.2. Pouvoir exécutif.

1204

Dans le cadre européen, le pouvoir exécutif est du ressort de la Commission Européenne et du Conseil de l'Union. La Commission est notamment chargée de l'exécution du budget. Par ailleurs, le Conseil de l'Union délègue dans la plupart des cas ses compétences à la Commission pour l'exécution des règles européennes.

- **Contrôle de l'exécutif.**

La Commission est politiquement responsable devant le Parlement. La nomination du président et des membres de la Commission est soumise à l'approbation préalable du Parlement européen. L'adoption par le Parlement européen d'une motion de censure sur la gestion de la Commission entraîne la démission en bloc de tous ses membres.

Sur un plan plus général, le Parlement exerce son contrôle en examinant régulièrement les rapports que lui adresse la Commission. En outre, les parlementaires adressent fréquemment des questions écrites et orales à la Commission et au Conseil.

Le Parlement a également le pouvoir de créer des commissions d'enquêtes temporaires pour contrôler les allégations d'infraction ou de mauvaise application du droit communautaire.

En matière de politique étrangère, de sécurité commune et de coopération policière et judiciaire, le Parlement a droit à une information régulière et peut adresser au Conseil des questions ou des recommandations. Il est consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune et sur toute mesure envisagée, à l'exception des positions communes en matière de coopération politique et judiciaire.

Le Parlement examine les pétitions qui lui sont adressées par les citoyens de l'Union sur des sujets relevant de ses domaines d'activité.

Le Parlement européen nomme le Médiateur européen, habilité à recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires.

- **Contrôle du budget.**

Le Parlement partage le pouvoir budgétaire avec le Conseil et a le dernier mot en ce qui concerne les dépenses non obligatoires. Il arrête définitivement le budget, en contrôle l'exécution et donne décharge sur son exécution.

### **2.1.3. Pouvoir judiciaire.**

**1205** Seule la Cour de Justice de L'Union Européenne dispose du pouvoir judiciaire, même si la Commission Européenne en tant que gardienne des traités veille avec elle à l'application du droit de l'Union par tous les Etats Membres.

Au-delà de ces trois pouvoirs, le Conseil Européen, instance intergouvernementale, donne l'impulsion au développement de l'Union et aux politiques à mettre en oeuvre pour ce faire.

Le traité de Lisbonne prévoit :

- la disparition de la structure en trois piliers inaugurée avec le traité de Maastricht en 1992,
- la rationalisation et la simplification des procédures législatives : la codécision, désormais appelée procédure législative ordinaire, s'étend à de nouveaux domaines.

## **2.2. Les Acteurs du Système Communautaire.**

### **2.2.1. La Commission Européenne.**

- **Composition et fonctionnement.**

**1206** Elle est composée jusqu'en 2014 de 27 commissaires, désignés par les Etats Membres, chaque Etat désignant un commissaire. Ils sont choisis en raison de leur compétence générale et doivent offrir toutes les garanties d'indépendance. Les membres de la Commission sont nommés pour une durée de cinq ans par le Conseil après approbation du Parlement Européen.

Le président de la Commission est désigné par le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement, cette désignation est ensuite approuvée par le Parlement Européen.

La Commission est structurée en Directions Générales, chacune chargée d'un domaine d'activité particulier, et à la tête de laquelle se trouve un commissaire.

Les commissaires sont assistés par une administration qui est par ses effectifs (24 000 personnes environ en 2004) la plus importante de l'Union Européenne. Son siège est situé à Bruxelles dans le bâtiment du BERLAYMONT.<sup>40</sup>

- **Compétences.**

**1207** La Commission Européenne exprime l'intérêt général européen. Elle exerce quatre fonctions essentielles.

Elle a le **quasi-monopole de l'initiative législative** : la Commission est responsable de l'élaboration des propositions de nouveaux actes législatifs, qu'elle soumet au Parlement et au Conseil. Elle participe en outre activement aux étapes successives des procédures législatives.

Elle **met en œuvre les politiques et exécute le budget de l'Union** : la Commission assure la gestion et l'application du budget de l'Union; elle met en œuvre les politiques et les programmes adoptés par le Parlement et le Conseil.

Elle est la **gardienne des traités** : la Commission veille à l'application des dispositions de droit communautaire par les particuliers, par les Etats Membres et par les autres institutions. Dans l'exercice de ses compétences, la Commission peut notamment imposer des sanctions aux particuliers et aux entreprises pour violation du droit communautaire. Elle peut engager des procédures d'infraction à l'encontre des Etats Membres, dans le cadre desquelles elle invite les Etats Membres à remédier à une situation dans un délai déterminé. Enfin, la Commission peut saisir la Cour de Justice de recours fondés sur la violation du droit communautaire par les Etats membres ou par les autres institutions.

Elle **représente la Communauté** : la Commission conduit, au nom des Communautés, les négociations en vue de la conclusion d'accords internationaux avec des pays tiers ou des organisations internationales, en liaison avec des comités spéciaux désignés par le Conseil et dans le cadre de directives établies par le Conseil.

Le Traité de Lisbonne apporte les nouveautés suivantes :

- élection du Président de la Commission par le Parlement sur proposition du Conseil,
- réduction à 18 du nombre de commissaires à partir de 2014,

---

<sup>40</sup> Pour en savoir plus sur la commission Européenne, consultez le site de la Commission : <http://ec.europa.eu>.

- création d'un Haut représentant de l'Union Européenne pour les Affaires Etrangères et la Politique de Sécurité.

- **Les Comités de Comitologie.**

1208

D'après le traité instituant la Communauté Européenne (TCE), la Commission Européenne exécute la législation au niveau communautaire.<sup>41</sup> Concrètement, chaque acte législatif précise l'étendue des compétences d'exécution attribuées à la Commission par le Conseil de l'Union Européenne. Dans ce contexte, le traité prévoit que la Commission est assistée d'un comité, selon une procédure dite de "comitologie".<sup>42</sup>

Forums de discussion, les comités sont composés de représentants des Etats Membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution. La Commission s'assure ainsi qu'elles correspondent au mieux au contexte juridique et administratif de chaque Etat Membre concerné.

Les relations entre la Commission et ces comités sont régies selon des modèles préalablement établis par une décision du Conseil, la décision "comitologie". Cette décision garantit au Parlement Européen un "droit de regard" sur la mise en œuvre des actes législatifs adoptés en codécision. Le Parlement peut manifester son désaccord à l'égard de projets de la Commission ou, le cas échéant, du Conseil, qui excéderaient selon lui les compétences d'exécution prévues dans cette législation.

Les comités peuvent être regroupés selon une typologie établie à partir de critères déterminant leurs modes de fonctionnement, à savoir :

- les **comités consultatifs** : ils adressent leur avis à la Commission, qui doit essayer d'en tenir compte,
- les **comités de gestion** : lorsque les mesures arrêtées par la Commission ne sont pas conformes à l'avis préalable du comité, la Commission doit les communiquer au

---

<sup>41</sup> Ces dispositions figuraient dans l'article 202 du TCE, qui a été abrogé par le traité de Lisbonne et remplacé, en substance, par l'article 16, paragraphe 1, du traité UE et les articles 290 et 291 du TFUE

<sup>42</sup> L'article 202 du traité CE prévoit que les procédures régissant l'activité de ces comités sont conformes aux procédures standardisées définies préalablement dans une décision du Conseil appelée la "décision comitologie" (décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, JO L 184 du 17.7.1999, p.23).

La décision du Conseil du 28 juin 1999 a remplacé la décision du 13 juillet 1987 en simplifiant le régime et en prenant en considération l'introduction de la procédure de codécision (reconnaissance au Parlement d'un droit d'intervention). Elle améliore également la transparence du système des comités au bénéfice du Parlement et du public. Les documents des comités sont plus facilement accessibles aux citoyens et sont également enregistrés dans un registre public. Le parlement de son côté est largement informé des travaux des comités.

La décision de 1999 a été elle même remplacée par une nouvelle décision adoptée en juillet 2006 qui introduit un nouveau type de modalité d'exercice des compétences d'exécution, la procédure de réglementation avec contrôle. Cette nouvelle procédure vise à placer les deux branches du pouvoir législatif sur un pied d'égalité, au moins dans les matières soumises à codécision, dans le contrôle de l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qui lui sont conférées.

Conseil qui peut prendre, pendant un délai défini par l'acte de base, une décision différente à la majorité qualifiée,

- les **comités de réglementation** : lorsque les mesures envisagées par la Commission ne sont pas conformes à l'avis préalable du comité, la Commission doit les communiquer au Conseil et, pour information, au Parlement Européen. Le Conseil peut donner son accord ou apporter une modification, dans un délai qui ne peut excéder trois mois. A défaut d'une décision du Conseil, la Commission arrête les mesures d'application, sauf si le Conseil s'y oppose. Dans ce dernier cas, la Commission peut soumettre une proposition révisée, une nouvelle proposition ou soumettre à nouveau la même proposition,
- les **comités de réglementation avec contrôle** : ils doivent permettre au Conseil et au Parlement d'effectuer un contrôle préalable à l'adoption de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte adopté en codécision. En cas d'opposition manifestée par une des deux institutions, la Commission ne peut arrêter la mesure proposée. Elle peut en revanche soumettre une proposition modifiée ou une nouvelle proposition

En pratique, il existe environ 250 Comités de comitologie, et chaque Comité est rattaché à une Direction Générale de la Commission. Ainsi la DG Emploi et Affaires Sociales est assistée de 4 Comités de comitologie et la DG Entreprise de 35.

## 2.2.2. Le Conseil de l'Union Européenne.

- **Composition et fonctionnement.**

1209

Il est constitué par la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement des 27 Etats Membres. Il se tient 4 fois par an. Le Conseil devient un organe informel les 9 et 10 décembre 1974 à Paris lors d'un sommet de la Communauté Economique Européenne, CEE, sur l'initiative du président Giscard d'Estaing. Il voit par la suite son existence consacrée en 1986 par le traité de l'Acte unique européen.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les participants à un Conseil Européen sont :

- les Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats Membres de l'Union Européenne,
- le président de la Commission Européenne et un de ses membres,
- les ministres des Affaires étrangères des Etats Membres de l'Union,
- le secrétaire général du Conseil de l'Union,
- le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité,
- le secrétaire général de la Commission Européenne,
- le président du Parlement Européen, qui est invité à rencontrer les chefs d'Etat et de gouvernement,

A ces membres peuvent s'ajouter d'autres fonctionnaires suivant les priorités définies par la présidence. La composition du Conseil peut évoluer selon les domaines qui sont à l'ordre du jour, chaque Etat se faisant alors représenter par le membre du gouvernement responsable du domaine en question (affaires étrangères, finances, affaires sociales, transports, agriculture, etc.).<sup>43</sup>

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la présidence du Conseil était une présidence tournante, exercée à tour de rôle par chaque Etat Membre pour une durée de six mois selon un ordre fixé par le Conseil. Les changements de présidence s'effectuaient chaque année le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet. C'était le Chef de l'Etat ou du Gouvernement du pays qui exerçait la présidence du Conseil.

Le Traité de Lisbonne a apporté une nouveauté par la création d'un Président élu à la majorité qualifiée par le Conseil pour deux ans et demi, renouvelable une fois. Le Président du Conseil Européen ne peut pas exercer au même moment de mandat national dans son Etat. Depuis la mise en application du Traité de Lisbonne, le Conseil n'est donc plus présidé par un Etat Membre, mais par, son Président. Son rôle est de faciliter l'apparition d'un compromis entre les membres du Conseil.

Les travaux du Conseil sont préparés par un comité composé des représentants permanents des Etats Membres (COREPER); celui-ci est à son tour assisté par plusieurs groupes de travail constitués de fonctionnaires des administrations nationales.

- **Votes du Conseil.**

1210

Avant la mise en vigueur du traité de Lisbonne, les délibérations du Conseil étaient le plus souvent acquises à la majorité des membres qui le composent. Le traité n'imposait l'unanimité que dans un nombre réduit de situations. Dans la majorité des cas, le Conseil délibérait à la majorité qualifiée : pour être adoptée, une proposition doit recueillir un nombre minimal de voix. Chaque Etat dispose d'un nombre de voix déterminé en fonction de sa population.<sup>44</sup>

L'agrandissement de l'Union a conduit à revoir les règles de décision au sein du Conseil dans le but de rendre la prise de décision plus aisée tout en préservant les intérêts des petits Etats Membres.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Voir infra, conseil des ministres.

<sup>44</sup> Voir infra pour la définition exacte de la majorité qualifiée.

<sup>45</sup> Cette évolution s'est faite à travers ce que l'on a appelé le " compromis d'Ioannina " qui tire son nom d'une réunion informelle des ministres des Affaires étrangères à Ioannina, en Grèce, le 29 mars 1994. Lors de cette réunion, le Conseil avait adopté une décision concernant la question spécifique du vote à la majorité qualifiée dans une Union élargie à seize membres. Par la suite, cette décision a été adaptée pour tenir compte du refus de l'adhésion de la Norvège. Le compromis atteint prévoyait que si des membres du Conseil représentant entre 23 (ancien seuil de la minorité de blocage) et 26 voix (nouveau seuil de la minorité de blocage) manifestaient leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil ferait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 68 voix sur 87 au moins.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les modalités de prise de décision du Conseil ont évolué. Elles sont définies par l'article 238 du TFUE, ex-article 205 TCE, paragraphes 1 et 2 :

**Article 238 TFUE :**

1. *Pour les délibérations qui requièrent la majorité simple, le Conseil statue à la majorité des membres qui le composent.*
  
1. *Par dérogation à l'article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014 et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil, représentant des Etats Membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.*
  
3. *A partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, dans les cas où, en application des traités, tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, la majorité qualifiée se définit comme suit :*
  - a) *La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces Etats.*

*Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des Etats Membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.*
  
  - b) *Par dérogation au point a), lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil représentant les Etats Membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces Etats.*

---

Le traité de Lisbonne (article 16 du traité sur l'Union européenne) introduit une nouvelle définition de la règle de majorité qualifiée qui s'appliquera à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014. Entre cette date et le 31 mars 2017, il sera cependant possible à tout Etat Membre d'exiger l'application des règles de pondération antérieures. Il sera aussi possible de faire appliquer le " compromis de Ioannina ". Celui-ci permettra à des pays représentant au moins les trois quart de la population de l'Union ou au moins les trois quart du nombre des Etats Membres nécessaires pour constituer une minorité de blocage, de s'opposer au vote d'un acte à la majorité qualifiée par le Conseil afin d'essayer de trouver une solution dans un délai raisonnable. À partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, la nouvelle règle de majorité qualifiée deviendra obligatoire. Les seuils de déclenchement du " compromis de Ioannina " seront abaissés à au moins 55 % de la population de l'Union ou au moins 55 % du nombre des Etats Membres nécessaires à la constitution d'une minorité de blocage.

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

- **Compétences.**

1211 Le Conseil a pour mission de :

- donner les impulsions, définir les grands axes de la politique de l'Union (surtout en matière de politique étrangère),
- opérer les arbitrages au sein du Conseil des ministres,
- le Conseil Européen est également chargé de désigner tous les cinq ans le président de la Commission Européenne.

Pour remplir ses missions, le Conseil exerce six responsabilités fondamentales :

- sur la base des propositions présentées par la Commission, le Conseil **adopte la législation communautaire** ; dans de nombreux domaines, le Conseil légifère conjointement avec le Parlement européen,
- il assure la **coordination des politiques économiques générales des Etats Membres**,
- il **conclut au nom de la Communauté Européenne des accords internationaux** entre la Communauté et un ou plusieurs Etats ou organisations internationales,
- il **établit le budget de l'Union Européenne** conjointement avec le Parlement européen,
- il **définit la Politique Etrangère et de Sécurité Commune** de l'Union Européenne sur la base des lignes directrices arrêtées par le Conseil Européen, (2<sup>ème</sup> pilier),
- il **coordonne la coopération entre les instances judiciaires et les forces de police nationales** en matière pénale, (3<sup>ème</sup> pilier).

Le Conseil est donc responsable de la définition des grandes orientations. Les décisions sont prises par consensus à l'issue de négociations entre les Etats Membres, commencées bien avant le sommet. A l'issue de chaque réunion, la présidence publie les Conclusions du sommet européen. Les décisions du Conseil Européen n'ont pas de valeur juridique. Pour qu'elles soient approuvées, il faut qu'elles fassent l'objet d'une proposition de la Commission Européenne et d'un vote du Parlement Européen et du Conseil de l'Union Européenne. <sup>46</sup>

- **Le Conseil des ministres.**

1212 C'est un organe législatif regroupant en formations spécialisées les ministres des Etats Membres.

---

<sup>46</sup> Pour en savoir plus sur le Conseil, son fonctionnement et ses compétences, consultez le site du Conseil : <http://www.consilium.europa.eu>.

Le Conseil dispose de compétences qui touchent les trois piliers de l'Union Européenne,<sup>47</sup> UE, (communautés européennes, politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et coopération policière et judiciaire en matière pénale) :

- il **adopte la législation européenne**. Mais dans de nombreux domaines communautaires (1<sup>er</sup> pilier), il légifère en commun avec le Parlement Européen (procédure de codécision),
- il **coordonne les politiques économiques générales** des Etats Membres,
- il **dispose du pouvoir exécutif**, mais délègue souvent l'exécution des actes à la Commission,
- il **partage le pouvoir budgétaire avec le Parlement**,
- il **conclut au nom de la Communauté les accords internationaux** entre celle-ci et d'autres Etats ou organisations internationales,
- il **prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la PESC** (2<sup>ème</sup> pilier), d'après les orientations générales définies par le Conseil Européen,
- il **adopte les mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale** (3<sup>ème</sup> pilier), et assure aussi la coordination de l'action des Etats Membres.

Les modalités de prise de décision du Conseil de l'Union varient selon le domaine concerné :

- la majorité simple s'applique pour les décisions de procédure, telles le règlement intérieur, l'organisation du Secrétariat général du Conseil ou le statut des comités,
- les décisions, les plus nombreuses, concernant le marché intérieur, les politiques de visas, la coordination des politiques économiques, les politiques monétaires, **la politique sociale**, l'éducation, la santé, l'environnement, l'aide au développement, la recherche, sont votées à la majorité qualifiée. Dans ce cas, chaque Etat Membre dispose d'un nombre de voix en rapport avec son poids démographique,
- le vote à l'unanimité s'applique aux décisions concernant la PESC, la coopération policière et judiciaire en matière pénale, pour amender une proposition de la Commission et pour toute décision d'ordre constitutionnel (révision des traités, adhésion de nouveaux Etats, ressources propres du budget).

Comme pour le Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Traité de Lisbonne apporte plusieurs nouveautés pour le Conseil des Ministres :

- l'élargissement du champ d'application du vote à la majorité qualifiée,

---

<sup>47</sup> Rappel, le Traité de Maastricht avait organisé l'Union Européenne autour de trois piliers :

- premier pilier : le pilier communautaire qui correspond aux trois communautés,
  - o la Communauté Européenne (CE),
  - o la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM),
  - o et l'ancienne Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA)<sup>47</sup>.
- deuxième pilier : le pilier consacré à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, PESC,
- troisième pilier : le pilier consacré à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

- l'introduction d'un système de double majorité définissant la majorité qualifiée, celle des Etats et celle des citoyens,<sup>48</sup>
- l'existence d'une minorité de blocage qui doit inclure au moins quatre membres du Conseil, sinon on considère que la majorité qualifiée est atteinte,<sup>49</sup>

Enfin, un protocole est annexé au traité qui sera adopté dès son entrée en vigueur. Il instaure un système calqué sur le " compromis de Ioannina " relatif à la mise en œuvre de la majorité qualifiée.<sup>50</sup>

### 2.2.3. Le Parlement Européen.

- **Composition et fonctionnement.**

1213

Le Parlement Européen est l'institution représentant les peuples des Etats Membres de l'Union Européenne, UE. Il comprend aujourd'hui 732 députés européens. Son rôle s'est progressivement renforcé avec l'élection de ses députés au suffrage universel direct pour 5 ans à partir de 1979 ainsi qu'au fur et à mesure de l'adoption des différents traités.

Les membres ne siègent pas par délégations nationales, mais se regroupent suivant leurs affinités politiques en groupes transnationaux.

Les membres du Parlement sont répartis en plusieurs commissions et délégations spécialisées. Les rapports élaborés par les commissions parlementaires sont soumis à l'adoption en session plénière. Celle-ci est également consacrée aux questions à la Commission et au Conseil, aux débats d'urgence et aux déclarations de la présidence. Les séances plénières sont publiques.

---

<sup>48</sup> On entend alors par majorité qualifiée une majorité comprenant au moins 55 % des Etats Membres (avec un minimum de 15 Etats) et 65 % de la population, ou 72 % des Etats et 65 % de la population quand le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ces dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2014 (articles 16 TUE et 238 TFUE). D'ici là, la majorité qualifiée reste définie par les dispositions du traité de Nice.

<sup>49</sup> Cette minorité de blocage a été introduite à la demande des " petits pays " pour éviter que trois Etats membres parmi les plus peuplés, représentant à eux seuls plus de 35 % de la population, puissent empêcher l'adoption d'une décision.

<sup>50</sup> Si des membres du Conseil représentant au moins  $\frac{3}{4}$  de la population de l'Union ou au moins  $\frac{3}{4}$  du nombre des Etats Membres nécessaires à une minorité de blocage, indiquent leur opposition à l'adoption d'un acte par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée, celui-ci doit débattre de cette question afin de parvenir à une solution dans un délai raisonnable. Alors seulement le vote pourra avoir lieu. Ce système s'appliquera à partir de la date d'entrée en vigueur du traité jusqu'au 31 octobre 2014. Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, ce même mécanisme continuera de fonctionner, mais il suffira pour l'enclencher de la décision de membres du Conseil représentant au moins 55 % de la population de l'Union ou au moins 55 % du nombre des Etats Membres nécessaires à une minorité de blocage. À partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, le Conseil des ministres, à l'unanimité de ses membres, pourrait adopter une décision l'abrogeant.

- **Compétences.**

1214 Ses compétences, au départ principalement consultatives, couvrent aujourd'hui trois champs :

- **compétences législatives** : Le Parlement participe à l'élaboration et à l'adoption des actes législatifs communautaires aux côtés du Conseil de l'Union Européenne (Conseil des ministres). Le Parlement se prononce, selon les domaines concernés, suivant différentes procédures : il peut émettre des avis, contraignants (avis conforme et avis consultatif obligatoire), ou non contraignants (consultation), il peut imposer au Conseil l'acceptation d'amendements aux propositions de la Commission adoptés à la majorité absolue et repris par la Commission (procédure de coopération), enfin, plus fréquemment, les textes législatifs sont adoptés d'un commun accord entre le Parlement et le Conseil, l'accord du Parlement sur le texte final étant indispensable à son adoption (procédure de codécision). Si le pouvoir d'initiative concernant les propositions d'actes communautaires reste réservé à la Commission, le Parlement peut lui demander de soumettre les propositions de textes qui lui semblent nécessaires.
- **compétences budgétaires** : le Parlement partage le pouvoir budgétaire avec le Conseil de l'Union. Il arrête définitivement le budget, élaboré à partir d'une proposition de la Commission, et a le dernier mot pour les dépenses non-obligatoires. Le Parlement en contrôle l'exécution et donne décharge sur son exécution..
- **compétences de contrôle de l'exécutif de l'UE** : le Parlement dispose de moyens de contrôle. La Commission est politiquement responsable devant le Parlement. La nomination du président et des membres de la Commission est soumise à l'approbation préalable du Parlement européen. L'adoption par le Parlement européen d'une motion de censure sur la gestion de la Commission entraîne la démission en bloc de tous ses membres.

Sur un plan plus général, le Parlement exerce son contrôle en examinant régulièrement les rapports que lui adresse la Commission. En outre, les parlementaires peuvent aussi poser des questions écrites ou orales au Conseil et à la Commission.

Le Parlement a également le pouvoir de constituer des commissions d'enquêtes temporaires pour contrôler les allégations d'infraction ou de mauvaise application du droit communautaire.

En matière de politique étrangère, de sécurité commune et de coopération policière et judiciaire, le Parlement a droit à une information régulière et peut adresser au Conseil des questions ou des recommandations. Il est consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité commune et sur toute mesure envisagée, à l'exception des positions communes en matière de coopération politique et judiciaire.

Le Parlement reçoit et examine les pétitions qui lui sont adressées par les citoyens de l'Union sur des sujets relevant des domaines d'activité de la Communauté.

Il a un droit d'accès à la Cour de Justice afin de sauvegarder ses prérogatives face notamment au Conseil et à la Commission.

Le Parlement européen nomme le Médiateur européen, habilité à recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires.

Le Traité de Lisbonne apporte les nouveautés suivantes :

- généralisation de la codécision, désormais appelée procédure législative ordinaire,
- extension des droits du Parlement dans la procédure budgétaire concernant les dépenses avec la disparition de la distinction entre dépenses obligatoires, déterminées par les traités ou par des actes arrêtés en vertu de ceux-ci – sur lesquelles le Conseil avait le dernier mot –, et dépenses non obligatoires – sur lesquelles c'est le Parlement qui avait le dernier mot -.
- reconnaissance d'un pouvoir d'approbation au Parlement dans des domaines où il n'était jusqu'ici que consulté (ex : activation de la clause de flexibilité, adoption du cadre financier pluriannuel, constatation d'une violation grave et persistante des valeurs européennes par un Etat Membre),
- consultation du Parlement Européen dans des domaines où il n'intervenait pas (ainsi pour l'adoption de directives relatives à la protection diplomatique et consulaire)
- plafonnement du nombre de députés à 751.

En résumé, le Parlement Européen devient, avec le Conseil des ministres, le législateur principal.<sup>51</sup>

#### **2.2.4. La Cour de Justice de l'Union Européenne, CJUE. Le Tribunal de Première Instance.**

1215

La Cour de Justice de l'Union Européenne, en abrégée CJUE, ex cour de Justice des Communautés Européennes, CJCE, a été créée en 1952 par le Traité de Paris. Elle est située au Luxembourg.<sup>52</sup> C'est l'institution juridictionnelle qui veille au respect du droit de l'Union Européenne.

<sup>51</sup> Pour en savoir plus sur le Parlement, consultez le site du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>52</sup> Ce qui lui vaut également son surnom de " Cour de Luxembourg ", par opposition à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, CEDH, qui siège à Strasbourg.

- **Composition et fonctionnement.**

La Cour de Justice est actuellement composée de 28 juges (1 juge par état membre) et 8 avocats généraux nommés d'un commun accord par les Etats Membres pour un mandat de six ans renouvelable.

Ils sont choisis parmi des juristes offrant toutes les garanties d'indépendance et qui réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou qui possèdent des compétences notoires.

Les juges de la Cour désignent parmi eux le président de la Cour pour une période renouvelable de trois ans. Le président dirige les travaux ainsi que les services de la Cour et préside, pour les plus grandes formations de jugement, les audiences et les délibérations.

Les avocats généraux, au nombre de 8, assistent la Cour et l'aident à accomplir sa mission. Ils sont chargés de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, un avis juridique, dénommé " conclusions ", motivées dans les affaires dont ils sont saisis. Leur fonction ne doit pas être confondue avec celle d'un procureur ou d'une autre instance équivalente.

Le greffier est le secrétaire général de l'institution dont il dirige les services sous l'autorité du président de la Cour.

Le Tribunal de Première Instance compte au moins un juge par Etat Membre. Les juges sont nommés d'un commun accord pour six ans par les gouvernements des Etats et choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles.

Le traité de Nice prévoit en outre la possibilité de création de chambres juridictionnelles adjointes au Tribunal de Première Instance, constituant des tribunaux spécialisés dans des domaines spécifiques.

- **Compétences.**

La Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance ont pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités constitutifs des Communautés européennes ainsi que des dispositions arrêtées par les institutions européennes compétentes. En ce sens ils doivent veiller au respect de :

- l'applicabilité directe du droit européen dans les Etats Membres,
- la primauté du droit européen sur le droit national.

La Cour de Justice est compétente sur les problèmes d'interprétation du droit de l'Union<sup>53</sup>, dans le cadre de divers types de recours :

---

<sup>53</sup> A ne pas confondre avec le droit européen qui tient du Conseil de l'Europe et non de l'Union Européenne.

- **recours en manquement** : ce sont des requêtes de la Commission Européenne, de citoyens ou d'associations, selon lesquelles un Etat Membre n'a pas respecté une injonction légale de l'Union Européenne,
- **recours en annulation** : il s'agit dans ce cas d'actes des institutions communautaires,
- **recours en indemnité** : ils tendent à la réparation de dommages causés par un acte ou une abstention illégale d'une institution communautaire,
- **recours en excès de pouvoir** : exercé à la requête d'un Etat Membre selon laquelle la Commission Européenne a outrepassé ses pouvoirs et attributions,
- **recours en carence** : ce sont des requêtes de la Commission Européenne ou d'Etats Membres à l'encontre d'une institution n'ayant pas exécuté ses obligations résultant du droit communautaire,
- **recours en matière de responsabilité contractuelle** : ils tranchent les litiges concernant des contrats de droit public ou privé passés par la Communauté,
- **recours en matière de fonction publique** : ils tranchent les litiges entre la Communauté et ses fonctionnaires et agents,
- **demande préjudicielle et renvoi préjudiciel** : les juridictions nationales des Etats Membres de l'UE peuvent également demander à la CJUE ou au TPI la signification d'une partie du droit communautaire. La CJUE, ou le TPI, donnera alors son opinion, qui sera à la disposition de la juridiction nationale demanderesse. La CJUE et le TPI ont pour seules attributions de statuer sur les questions d'interprétation du droit communautaire et de contrôle de légalité des textes pris par les institutions communautaires et par la Banque Centrale européenne. En aucun cas ils ne peuvent juger le cas lui-même.

Les compétences de la Cour de Justice se sont élargies avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> mai 1999 : la Cour est compétente dans les nouveaux domaines transférés par les Etats Membres au niveau européen et notamment en matière de liberté et de sécurité des personnes (droit d'asile, immigration, passage des frontières...). Le traité de Nice prévoit des améliorations dans le fonctionnement de la Cour de justice et du tribunal afin de réduire les délais de jugement.

Depuis 1989, la Cour de Justice est assistée par un Tribunal de Première Instance, composé d'au moins autant de juges que d'Etats Membres, nommés pour six ans renouvelables. Depuis le traité de Nice, le TPI est juge de droit commun pour l'ensemble des recours directs (en annulation, en carence, en indemnité, exception faite des recours en manquement connus uniquement par la CJUE) formés par les particuliers, les personnes morales et les Etats Membres, à l'exception de ceux attribués à une autre juridiction (telle que le Tribunal de la fonction publique) ou réservés à la Cour. Les décisions du Tribunal de Première Instance peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour mais seulement pour les questions de droit. Depuis 2004 et pour décharger la CJUE, le Tribunal de Première Instance reçoit également les recours introduits par les Etats Membres contre la Commission Européenne.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Pour en savoir plus, consultez le site de la Cour de justice : <http://curia.europa.eu>.

Les juges du TPI sont choisis parmi les personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et possédant la capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles (article 254 du TFUE, ex article 224 TCE).

Il siège en chambre de 3 ou 5 juges, mais il peut aussi être composé de 13 juges (composition de la grande chambre) ou en Assemblée plénière. Les juges désignent le Président de la juridiction pour une durée de trois ans renouvelable.

Le traité de Lisbonne n'apporte que peu de nouveauté dans le fonctionnement de la Cour de Justice des Communautés Européennes, si ce n'est un changement de nom, la CJCE devenant au 1<sup>er</sup> janvier 2009 la Cour de Justice de l'Union Européenne.

### **2.2.5. La Cour des comptes européenne.**

- **Composition.**

**1216** La Cour des comptes est composée d'un ressortissant national de chaque Etat Membre, choisi parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leur pays respectif aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction et offrant toutes les garanties d'indépendance. Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen, pour une période de six ans.

- **Compétences.**

La Cour des comptes a pour mission de vérifier tous les comptes de recettes et de dépenses de la Communauté et de tout organe communautaire, dans le but de garantir la conformité des dépenses de l'Union avec les règles et règlements budgétaires, ainsi que le respect des principes administratifs et comptables. Elle est chargée de veiller à la qualité de la gestion financière.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes les institutions communautaires et les Etats Membres ainsi que tout organe gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté et toute personne physique ou morale ayant bénéficié de paiements au titre du budget communautaire. Les contrôles dans les Etats Membres sont effectués en collaboration avec les institutions ou les services nationaux compétents, qui sont tenus de transmettre à la Cour des comptes tous les documents ou informations qu'elle demande.

La Cour des comptes présente chaque année au Conseil et au Parlement Européen une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Un rapport annuel présentant les observations de la Cour sur la gestion des finances communautaires est transmis aux institutions communautaires et publié au Journal officiel. Le rapport souligne les points qu'il serait

possible, voire souhaitable, d'améliorer. Les réponses des institutions aux observations de la Cour sont aussi publiées au Journal officiel.

La Cour des comptes dispose aussi de compétences consultatives. Les autres institutions de l'Union peuvent — et dans certains cas doivent — solliciter l'avis de la Cour des comptes.

Enfin, la Cour peut présenter des commentaires sur des points précis sous la forme de rapports spéciaux, également publiés au Journal officiel.<sup>55</sup>

## 2.2.6. Le Comité Economique et Social Européen.

- **Composition.**

1217

Le Comité Economique et Social Européen est composé de représentants des différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée, notamment des producteurs, des agriculteurs, des transporteurs, des travailleurs, des négociants et artisans, des professions libérales, des consommateurs et de l'intérêt général.

Les membres du Comité économique et social européen sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition des Etats Membres, pour un mandat de quatre ans. Ils sont répartis en trois groupes qui représentent respectivement les employeurs, les salariés et les divers intérêts économiques et sociaux.

- **Compétences.**

Le Comité Economique et Social Européen a un pouvoir consultatif. Il fait connaître l'avis de ses membres et défend leurs intérêts dans les discussions politiques avec la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Le Comité fait partie intégrante du système décisionnel européen : il doit être consulté préalablement à toute décision en matière de politique économique et sociale. Il peut également donner des avis de sa propre initiative sur d'autres thèmes qu'il juge importants ou à la demande des institutions.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Pour en savoir plus, consultez le site de la Cour des comptes : <http://eca.europa.eu>.

<sup>56</sup> Pour en savoir plus, consultez le site du Comité Economique et Social Européen : <http://www.cese.europa.eu>.

### 2.2.7. Le Comité des Régions.

- **Composition et organisation.**

**1218** Le Comité des Régions, COR, est composé de représentants des collectivités régionales et locales. Les membres du Comité ainsi qu'un nombre égal de suppléants sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition des Etats Membres respectifs, pour un mandat de quatre ans.

- **Compétences.**

Le Comité des Régions est un organe consultatif. Son rôle consiste à faire connaître les points de vue locaux et régionaux sur la législation européenne. Il émet à cette fin des avis sur les propositions de la Commission.

La Commission et le Conseil doivent consulter le Comité des régions lorsque des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, mais ils peuvent également le consulter à chaque fois qu'ils le souhaitent. Le Comité peut adopter des avis de sa propre initiative et les soumettre à la Commission, au Conseil et au Parlement.<sup>57</sup>

### 2.2.8. La Banque Centrale Européenne.

- **Composition et organisation.**

**1219** La Banque Centrale Européenne, BCE, est composée de deux organes :

- Le conseil des gouverneurs, composé des membres du directoire de la BCE et des gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro,
- Le directoire, composé du président, du vice-président et de quatre autres membres nommés d'un commun accord par les Etats Membres, sur recommandation du Conseil et après consultation du Parlement européen. Leur mandat a une durée de huit ans, et il n'est pas renouvelable.

Les deux organes prennent des décisions à la majorité simple; chaque membre dispose d'un vote et, en cas de parité, le vote du président prévaut.

---

<sup>57</sup> Pour en savoir plus, consultez le site du Comité des régions : <http://www.cor.europa.eu>.

- **Compétences.**

La Banque Centrale Européenne est au cœur de l'Union Economique et Monétaire (UEM).

Elle est responsable de la stabilité de l'euro, dont elle est chargée de déterminer le volume des émissions, et, avec les autres banques centrales nationales, définit et met en œuvre la politique monétaire de l'Union.

Pour accomplir ses tâches, toute une série d'autres prérogatives lui sont attribuées :

- elle contrôle la liquidité à travers l'achat et la vente de titres ou à travers des opérations de crédit avec les banques ou les opérateurs du marché monétaire, ou encore à travers la fixation de la réserve obligatoire que les organismes de crédit doivent posséder auprès des banques centrales nationales ou auprès de la BCE,
- elle exerce une surveillance prudentielle sur les organismes de crédit.

La BCE se voit également confier des fonctions consultatives et législatives :

- elle est consultée - pour les matières qui relèvent de sa compétence - par les institutions européennes ou par les autorités des Etats Membres dans l'exercice de leurs fonctions législatives respectives. Elle peut aussi présenter des avis aux institutions communautaires sur les questions concernant de telles matières,
- la BCE exerce un pouvoir d'initiative législative dans les matières concernant la politique monétaire et arrête des règlements dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de certaines tâches qui lui sont confiées.

Pour permettre à la BCE d'exercer ses tâches, nombre de dispositions garantissent son indépendance, en particulier la BCE ne peut solliciter ni accepter d'instructions de la part des institutions, des Etats Membres ou d'autres organismes.



## Titre 1, Section 3 Articulation des Compétences au sein de l'Union Européenne.

### 3.1. Principes Juridiques de l'Union Européenne.

#### 3.1.1. Primauté de la norme européenne sur les droits nationaux des Etats Membres.

**1301** Les différents traités signés par les Etats Membres sont venu questionner la hiérarchie des normes entre le droit de l'Union et les droits nationaux. S'est posé alors la question du principe de primauté.

En droit de l'Union, ce principe commande aux autorités d'un Etat Membre de ne pas appliquer une règle nationale contraire au droit de l'Union. Dégagé par la Cour de Justice dans les années 1960, il demande aux autorités des Etats Membres de préférer le droit de l'Union au droit national, quel que soit la nature de la norme communautaire en question et quel que soit celle du droit national visé (en particulier la constitution nationale est soumise au principe de primauté).

**Selon le principe de primauté, le droit de l'Union a une valeur supérieure au droit des Etats Membres.** Si une règle nationale est contraire à une disposition de l'Union, c'est la disposition de l'Union qui s'applique.

- **Historique et contenu du principe.**

**1302** Le principe de primauté est un principe non inscrit dans les traités CE et UE. Il a été dégagé par la Cour de Justice dans l'**arrêt " Costa "**, du 15 juillet 1964, **affaire C-6/64**, Flaminio Costa contre Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (Costa contre Enel). Dans cet arrêt, la Cour de justice a indiqué que "**à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats Membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions**". Invoquant l'esprit et la lettre du traité, elle considère que l'effet de primauté limite la marge de manœuvre des Etats en les empêchant de produire un droit en contradiction avec celui des institutions européennes. Les Etats Membres ne peuvent pas non plus s'appuyer sur un droit national existant antérieur à l'adoption d'un texte de l'Union, en cas de contradiction entre l'un et l'autre.

Les Etats Membres ne peuvent pas non plus invoquer la règle de la réciprocité en vertu de laquelle l'un d'eux peut s'exempter de ses obligations envers l'Union tant que les autres ne s'y sont pas soumis. Autrement dit, un Etat Membre doit se plier au droit de l'Union dès que celui-ci a force obligatoire. Dans l'arrêt Costa, la Cour de Justice précise à cet égard, que le principe de primauté "**a pour corollaire l'impossibilité pour les Etats Membres de faire**

***prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale”.***

- **Etendue du principe.**

**1303** La Cour de Justice a précisé que le principe de primauté bénéficie à **toutes normes de droit européen**, qu’elles soient issues du droit primaire ou du droit dérivé.

En outre, il s’applique à l’encontre de toute norme nationale : loi, règlement, arrêté, ordonnance, circulaire, etc. Peu importe que ces textes aient été émis par le pouvoir exécutif ou législatif de l’Etat Membre. Le pouvoir judiciaire est également soumis au principe de primauté. En effet, le droit qu’il produit, la jurisprudence, doit respecter celui de l’Union.

Pour ce qui est des constitutions nationales, la Cour de Justice a estimé que celles-ci sont également soumises au principe de primauté. Depuis l’ordonnance San Michele du 22 juin 1965, elle a estimé qu’il revient au juge national de ne pas appliquer les dispositions d’une constitution en opposition avec le droit de l’Union.

La question de l’application du principe de primauté par rapport à la constitution nationale a conduit certaines juridictions nationales à quelques réticences, en particulier lorsque la constitution assurait la protection des droits fondamentaux. En dépit de ces réticences, dans un arrêt du 17 décembre 1970, la Cour de Justice a estimé que l’invocation d’atteintes à ces droits ne saurait affecter la validité d’un acte européen. Afin d’éviter aux juridictions nationales de se retrouver en porte-à-faux avec la constitution nationale et, de ce fait, de refuser la protection des droits en question, la Cour de Justice a, parallèlement à cette obligation du respect de la primauté, dégagé un ensemble de principes généraux du droit qui englobent les droits fondamentaux dans la sphère du droit de l’Union.

- **Responsables du respect du principe.**

**1304** A l’instar du principe d’effet direct, la Cour de Justice exerce le contrôle de la bonne application du principe de primauté. Elle sanctionne les Etats Membres qui ne le respectent pas à travers ses décisions rendues sur les fondements des différents recours prévus par les traités, notamment le recours en manquement.

Il revient également au juge national de faire respecter le principe de primauté. Celui-ci peut, le cas échéant, faire usage du recours préjudiciel, en cas de doute concernant l’application de ce principe. Dans l’arrêt “ **Factortame** ”, du 19 juin 1990, **affaire C-213/89**, la Cour de Justice a précisé qu’une juridiction nationale, dans le cadre d’une question préjudicielle sur la validité d’une norme nationale, doit immédiatement suspendre l’application de cette norme, dans l’attente de la solution préconisée par la Cour de Justice, et du jugement que la juridiction rendra à ce sujet quant au fond.

L’effet est l’**inapplication du droit national**. Ce dernier n’est donc ni annulé ni abrogé, mais sa force obligatoire est suspendue. Les autorités nationales doivent s’abstenir d’appliquer le

texte sous peine d'une condamnation de l'Etat Membre par la Cour de Justice, sur le fondement d'un recours en manquement.

Enfin, pour la France, il a fallu attendre jusqu'en 1989, CE, **arrêt Nicolo du 20 octobre 1989**,<sup>58</sup> pour que le Conseil d'Etat accepte la suprématie absolue des normes européennes sur les Lois nationales, tandis que la Cour de Cassation l'acceptait depuis l'**arrêt Jacques Vabre du 24 mai 1975**.

### 3.1.2. Effet direct du Droit de l'Union Européenne.

1305

L'effet direct (ou applicabilité directe) est, avec le principe de primauté, un principe de base du droit de l'Union. Il crée des droits en faveur des particuliers qui peuvent s'en prévaloir devant les juridictions nationales et de l'Union. Ce principe ne concerne que certains actes européens, il est par ailleurs soumis à plusieurs conditions.

La conséquence de l'effet direct est de favoriser la pénétration du droit de l'Union dans le droit national et de renforcer son efficacité. En outre, il sauvegarde les droits des particuliers en faisant en sorte qu'ils puissent invoquer une norme européenne, indépendamment de l'existence de textes d'origine interne. Les particuliers peuvent ainsi se prévaloir de ces droits et normes européennes, de les mobiliser directement devant les juridictions nationales et européennes. Il n'est alors pas nécessaire que l'Etat Membre reprenne la norme européenne concernée dans son ordre juridique interne.

#### L'effet direct est un principe de base du droit de l'Union Européenne.

Les particuliers sont soumis à des obligations posées par le droit européen mais ils ont aussi des droits dont ils peuvent se prévaloir devant les juridictions nationales et européennes.

C'est un principe jurisprudentiel posé par la Cour de Justice de l'Union Européenne dans l'**arrêt " Van Gend en Loos "** du 5 février 1963, **affaire C-26/62**. Dans cet arrêt, elle énonce que *" le droit communautaire (...) de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique (...) et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder "*.

Le principe d'effet direct garantit et renforce ainsi l'**applicabilité** et l'**efficacité** du droit européen dans les Etats Membres en faisant en sorte que chacun puisse opposer une norme européenne et ce, indépendamment de l'existence de textes d'origine interne. Cependant, la CJUE a défini plusieurs conditions afin qu'un acte juridique européen soit directement applicable. L'effet direct d'un acte peut, de plus, ne concerner que les relations entre un particulier et un Etat Membre ou être étendu aux relations entre tous les particuliers.

---

<sup>58</sup> Par l'arrêt Nicolo du 20 octobre 1989, le Conseil d'Etat a accepté de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité, même lorsque la loi est postérieure à l'acte international en cause, en application de l'article 55 de la Constitution, abandonnant ainsi la théorie de la loi écran.

- **Effet direct et applicabilité immédiate.**

**1306** L'effet direct se distingue de l'applicabilité immédiate. L'applicabilité immédiate est un principe en vertu duquel le droit européen s'applique dans l'ordre interne et ce, sans qu'il soit nécessaire d'assurer sa réception ou sa transformation en droit interne. De ce fait, le droit de l'Union est intégré de plein droit dans le droit national. Toutefois, en vertu du principe de primauté, en cas de conflit entre la norme européenne et la norme interne, la première prévaut. Il en résulte qu'est "*inapplicable de plein droit (...) toute disposition contraire de la législation nationale*".<sup>59</sup>

En principe, l'effet direct et l'applicabilité immédiate vont de pair. C'est le cas des règlements européens. Toutefois, certaines normes peuvent être d'effet direct sans être d'applicabilité immédiate. C'est le cas des directives qui sont d'effet direct (dans certaines conditions) mais qui ne sont pas d'applicabilité immédiate (car elles nécessitent un texte de transposition).

- **Effet direct horizontal et vertical.**

**1307** L'effet direct revêt deux aspects, un effet vertical et un effet horizontal :

- **l'effet direct vertical joue dans les relations entre les particuliers et l'Etat.** Cela signifie que les particuliers peuvent se prévaloir d'une norme européenne vis-à-vis de l'Etat,
- **l'effet direct horizontal joue dans les relations entre les particuliers.** Cela signifie qu'un particulier peut se prévaloir d'une norme européenne vis-à-vis d'un autre particulier.

Selon les normes de droit européen, la Cour de Justice a accepté, soit un effet direct complet (c'est-à-dire un effet direct horizontal et un effet direct vertical), soit un effet direct partiel (limité à l'effet direct vertical).

- **Effet direct et droit primaire.**

**1308** Concernant le droit primaire, c'est-à-dire les textes au sommet de l'ordre juridique de l'Union, la Cour de Justice a posé dans l'**arrêt " Van Gend en Loos "**, précité, le principe de l'effet direct. Toutefois, elle a indiqué comme condition que les obligations soient précises, claires, inconditionnelles, et qu'elles n'appellent pas de mesures complémentaires, de nature nationale ou européenne.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> CJCE, **arrêt " Simmenthal "** du 9 mars 1978, **affaire C-106/77**.

<sup>60</sup> Dans l'**arrêt " Becker "**, du 19 janvier 1982, **affaire C-8/81**, la Cour de Justice refuse l'effet direct dès lors que les Etats possèdent une marge de manœuvre concernant la mise en œuvre de la disposition visée, et ce, aussi minime soit-elle, cf. **arrêt " Kaefer et Proccaci "** du 12 décembre 1990, **affaires jointes C-100/89 et C-101/89**.

La Cour de Justice précise ainsi que sont d'effet direct, dans le traité instituant la Communauté Européenne, TCE, les articles suivants :

- l'article 12 TCE, maintenant article 18 TFUE, sur l'interdiction de la discrimination sur la base de la nationalité,
- l'article 25 TCE, maintenant article 30 TFUE, sur l'interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalent,
- les articles 28 et 29 TCE, maintenant articles 34 et 35 TFUE, sur l'interdiction des restrictions quantitatives,
- l'article 39 TCE, maintenant article 45 TFUE, sur la libre circulation des travailleurs,
- l'article 43 TCE, maintenant article 49 TFUE, sur le droit d'établissement,
- l'article 50 TCE, maintenant article 57 TFUE, sur la libre circulation des services,
- l'article 81 TCE, maintenant article 101 TFUE, sur l'interdiction des ententes et l'article 82 TCE, maintenant article 102 TFUE, sur l'interdiction des abus de position dominante,
- l'article 88 TCE, maintenant article 108 TFUE, sur les aides d'Etat,
- l'article 95 TCE, maintenant article 114 TFUE, sur l'interdiction des discriminations sur le plan fiscal des produits importés,
- l'article 141 TCE, maintenant article 157 TFUE, sur l'égalité des sexes.

La Cour de Justice a également précisé que certaines dispositions du traité étaient soit d'effet direct complet (comme les articles 39, 43, 50 et 81 TCE, articles 45, 49, 57, et 101 TFUE), soit simplement doté d'un d'effet direct vertical (comme les articles 12 et 95 TCE, articles 18 et 114 TFUE).

- **Effet direct et droit dérivé.**

**1309** L'étendue de l'effet direct sur le droit dérivé est variable selon le type d'acte. Concernant :

- les règlements européens, la Cour de Justice a reconnu l'effet direct complet,<sup>61</sup>
- les décisions individuelles où l'Etat est le seul destinataire, la Cour de Justice a uniquement accepté l'effet direct vertical,<sup>62</sup>
- les directives, la Cour de Justice a reconnu l'effet direct<sup>63</sup> au motif que "*l'effet utile se trouverait affaibli si les justiciables de cet Etat étaient empêchés de s'en prévaloir en justice*". Toutefois, la Cour de Justice a précisé que l'effet direct était seulement de nature verticale.<sup>64</sup> En outre, il ne vaut qu'à partir de l'expiration du délai de transposition.<sup>65</sup> Enfin, les directives doivent respecter les conditions posées dans l'**arrêt " Van Gend en Loos "**, précité, pour être déclarées d'effet direct,<sup>66</sup>
- le droit conventionnel et en particulier celui issu des engagements internationaux des Communautés, la Cour de Justice a accepté d'appliquer les critères dégagés par l'**arrêt**

<sup>61</sup> CJCE, **arrêt " Politi "**, du 14 décembre 1971, **affaire C-43/71**.

<sup>62</sup> CJCE, **arrêt " Hansa Fleisch "**, du 10 novembre 1992, **affaire C-156/91**.

<sup>63</sup> CJCE, **arrêt " Franz Grad "**, du 6 octobre 1970, **affaire C-9/70**.

<sup>64</sup> CJCE, **arrêt " Marshall "**, du 26 février 1986, **affaire C-152/84**.

<sup>65</sup> CJCE, **arrêt " Ratti "**, du 5 avril 1979, **affaire C-148/78**.

<sup>66</sup> CJCE, **arrêt " Van Duyn "**, du 4 décembre 1974, **affaire C-41/74**.

- “ **Van Gend en Loos** ”. <sup>67</sup> Elle a rappelé cette jurisprudence dans un arrêt du 15 juillet 2004 <sup>68</sup> (Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre),
- les instruments du troisième pilier, dans ce cas le Traité instituant l'Union Européenne, TUE, est explicite : les décisions-cadres et les décisions sont dépourvues d'effet direct.

### 3.1.3. Principe de subsidiarité.

1310

Le **principe de subsidiarité** est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Il va de pair avec le **principe de suppléance**, qui veut que lorsque les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur ait alors le devoir de la soutenir, dans les limites de la subsidiarité. <sup>69</sup>

C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec autant d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la **recherche du niveau pertinent d'action publique**.

En droit européen, le principe de subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur, ici l'Union Européenne, UE, ce que l'échelon inférieur, les Etats Membres de l'Union, ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. En application du principe de subsidiarité, la **Communauté encadre l'action des Etats Membres mais ne s'y substitue pas**.

Ce principe a été introduit dans le droit européen par le traité de Maastricht, <sup>70</sup> puis confirmé par le traité d'Amsterdam, <sup>71</sup> la Communauté encadre l'action des Etats Membres mais ne s'y substitue pas. Cependant, l'existence du principe de subsidiarité est plus ancienne : on en retrouve déjà l'esprit chez ARISTOTE ou dans les pensées de Saint THOMAS d'AQUIN. Le principe

<sup>67</sup> CJCE, arrêt “ **Demirel** ”, du 30 septembre 1987, **affaire C-12/86**.

<sup>68</sup> CJCE, arrêt “ **Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre** ”, du 15 juillet 2004, **affaire C-213/03**.

<sup>69</sup> A noter que la subsidiarité peut être :

- descendante : délégation ou attribution de pouvoirs vers un échelon plus petit, on parle alors de dévolution ou décentralisation. Concrètement, lors d'une subsidiarité descendante, c'est l'échelon supérieur qui décide qui doit connaître quelle question.
- ascendante : attribution de pouvoirs vers une entité plus vaste, on parle alors de fédération ou, entre pays, de supranationalité. Concrètement, lors d'une subsidiarité ascendante, c'est l'échelon inférieur qui décide qui doit connaître quelle question.

<sup>70</sup> Article 5 du traité instituant la Communauté Européenne, TCE :

“ *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.* ”

*Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats Membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*

*L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. ”*

<sup>71</sup> Un protocole annexé au traité d'Amsterdam est spécialement dédié aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

de subsidiarité dans sa forme actuelle a été repris du droit canonique, où il a été énoncé pour la première fois par le pape Léon XIII, dans l'encyclique "*Rerum novarum*", première formalisation de la doctrine sociale de l'Église catholique. Le principe de subsidiarité régit également les rapports entre l'État et les Länder en République Fédérale d'Allemagne.

Le principe de subsidiarité ne s'applique qu'aux questions relevant d'une compétence partagée entre la Communauté et les États Membres, questions qui posent fréquemment des problèmes d'attribution. Il ne concerne pas les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union (ex : Politique Agricole Commune), ni ceux qui demeurent de la seule compétence des États (ex : droit de la nationalité).

Ce principe, d'un côté, protège les compétences des États Membres, mais de l'autre, permet l'intervention de la Communauté si "*les objectifs d'une action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante*" par les États mais peuvent davantage l'être à son niveau.

Enfin, il répond à un souci de démocratie, les décisions devant "*être prises le plus près possible des citoyens*".<sup>72</sup>

#### 3.1.4. Principe de proportionnalité.

1311 Le **principe de proportionnalité** est un principe d'adéquation des moyens à un but recherché.<sup>73</sup> Il a une incidence particulièrement importante en droit. Une obligation de proportionnalité commande de ne pas excéder ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs (ex : éviter des législations trop détaillées). On distinguera les trois règles selon lesquelles il se décompose :

- la **règle d'aptitude** : une mesure étatique doit être apte à atteindre les buts poursuivis. Seule une évaluation prospective et rétrospective des effets produits par la norme, permet de se faire une idée sérieuse de l'aptitude d'une mesure à atteindre les objectifs recherchés,
- la **règle de nécessité** : entre plusieurs mesures qui permettent d'atteindre les objectifs prévus par la norme, doit être soit choisie celle qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés. Une mesure adéquate, au sens de la règle d'aptitude, peut

---

<sup>72</sup> Traité de l'Union Européenne, article premier :  
"*Par le présent traité, les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES instituent entre elles une UNION EUROPÉENNE, ci-après dénommée "Union".*  
*Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les **décisions sont prises** dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le **plus près possible des citoyens**.*  
*L'Union est fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États Membres et entre leurs peuples.*"

<sup>73</sup> Le principe de proportionnalité a été développé par la CJCE, voir notamment l'arrêt "**Internationale Handelsgesellschaft**", du 17 décembre 1970, affaire C-11/70, et inséré, en 1992, dans le traité CE par le traité de Maastricht.

ainsi s'avérer inadmissible si une autre règle adéquate moins restrictive suffit à atteindre le but recherché,

- la **règle de la proportionnalité** proprement dite : elle met en balance la gravité des effets de la mesure en cause sur la situation des particuliers et l'effet escompté sous l'angle de l'intérêt public. En d'autres termes : quelle importance prend la mesure dans la réalisation de l'intérêt public poursuivi ? Ainsi une mesure qui satisferait aux deux conditions précédentes de l'aptitude et de la nécessité peut s'avérer disproportionnée si l'atteinte qu'elle implique est d'une sévérité exagérée par rapport au but qu'elle poursuit.

A l'instar du principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité régit l'exercice des compétences exercées par l'Union Européenne. Il vise à limiter et encadrer l'action des institutions de l'Union. En vertu de cette règle, l'action des institutions doit se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Autrement dit, l'intensité de l'action doit être en rapport avec la finalité poursuivie.

Cela signifie que lorsque l'Union dispose de plusieurs modes d'intervention, elle doit sélectionner, à efficacité égale, celui qui laisse le plus de liberté aux Etats Membres et aux particuliers.

Le principe de proportionnalité est clairement inscrit dans le droit primaire de l'Union à l'article 5 alinéa 3 du Traité instituant la Communauté Européenne, TCE. Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au TCE par le traité d'Amsterdam, détaille les critères d'application de ces deux principes.

Dans l'Union Européenne, le principe de proportionnalité stipule que la Communauté Européenne ne doit pas, dans l'exercice de ses compétences, faire plus que ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Ainsi, dans la mesure du possible, elle doit :

- d'un point de vue formel, privilégier les moyens d'actions les moins contraignants pour les Etats Membres (ex : la directive par rapport au règlement),
- sur le fond, éviter de prendre des législations excessivement détaillées.

En cas de contestation sur la bonne application du principe, la Cour de Justice de l'Union Européenne peut être saisie, mais seulement à posteriori, par les voies de recours ordinaires (ex : recours en annulation).

Le traité de Lisbonne apporte les modifications suivantes :

- **consécration du principe de subsidiarité comme principe fondamental de l'Union** aux côtés des principes d'attribution et de proportionnalité,
- **mise en place d'un Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité** récapitulant les modalités d'application de ce principe. Il prévoit que si les avis motivés sur le non-respect du principe de subsidiarité par une proposition de la Commission représentent au moins un tiers des parlements nationaux (un quart s'il s'agit de propositions relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice), la

Commission doit réexaminer sa proposition. En vertu de ce principe, la liste des compétences de l'Union Européenne se décline selon trois catégories : celles exclusives à l'Union, celles partagées entre l'Union et les Etats Membres, celles pour lesquelles l'Union peut mener des actions d'appui, de coordination ou de complément.

### 3.1.5. Répartition des compétences.

**1312** Les Traités distinguent clairement pour l'Union et les Etats Membres trois types de compétences et un domaine d'exclusion. En l'état actuel, catégories et domaines de compétence de l'union européenne se trouvent définis dans l'article 2 TFUE.

#### 3.1.5.1. Les compétences exclusives.

Les traités ont transféré des Etats Membres vers l'Union des domaines dans lesquels l'Union est seule compétente. Il s'agit là de **compétences exclusives** de l'Union, 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 Etats 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. Nous sommes là dans un transfert total de souveraineté des Etats Membres vers l'Union. Sont concernés par ces transferts :

- union douanière,
- établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur,
- politique monétaire pour les Etats Membres appartenant à la zone euro,
- conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche,
- politique commerciale commune,
- 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.

#### 3.1.5.2. Les compétences partagées.

**1313** Les Traités ont prévus des domaines dans lesquels les compétences sont partagées entre l'Union et les Etats Membres. L'Union et les Etats Membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ces domaines. Les Etats Membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les Etats Membres exercent

à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne. Sont concernés :

- marché intérieur,
- **politique sociale, pour les aspects définis dans les traités,**
- cohésion économique, **sociale** et territoriale,
- agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer,
- environnement,
- protection des consommateurs,
- transports,
- réseaux trans-européens,
- espace de liberté, de sécurité et de justice,
- enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans les traités,
- recherche, développement technologique,
- coopération au développement et aide humanitaire.

### **Le social est donc une compétence partagée entre l'Union et les Etats Membres**

#### **3.1.5.3. Les compétences d'appui, de coordination ou de complément.**

**1314** Les traités ont également prévu des domaines dans lesquels les Etats Membres demeurent totalement compétents. L'Union peut alors mener des actions d'appui ou de coordination, ou bien encore de complément des actions des Etats Membres, mais en excluant toute harmonisation, du point de vue de l'aspect européen, de ces domaines. Sont concernés :

- protection et amélioration de la santé humaine,
- industrie,
- culture,
- éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport.

Notons par ailleurs que les Etats Membres coordonnent leurs politiques économiques et celles de l'emploi au sein de l'Union et que la Politique Etrangère et de Sécurité Commune bénéficie d'un régime spécifique.

#### 3.1.5.4. Les domaines exclus.

1315 Il existe enfin des domaines dans lesquels l'Union ne dispose d'aucune compétence quelle qu'elle soit, en particulier pour tout ce qui concerne les prérogatives régaliennes<sup>74</sup> des Etats Membres. Elles sont au nombre de quatre :

- assurer la sécurité extérieure par la diplomatie (prévention) et l'armée (en cas de conflit),
- assurer la sécurité publique intérieure avec une police,
- trancher les différends et interpréter le droit par la justice,
- émettre de la monnaie, notamment par le biais d'une Banque centrale de l'Etat pour les Etats Membres de l'Union mais hors zone euros.

Dans le domaine des compétences de l'Union, le Traité de Lisbonne n'a pas octroyé de nouvelles compétences exclusives à l'Union. En revanche, il donne un certain nombre de nouvelles compétences qui entrent dans les catégories des :

- compétences partagées, comme l'espace et l'énergie,
- actions d'appui, de coordination ou de complément, comme la protection civile, la propriété intellectuelle, le tourisme, la coopération administrative et le sport.

### 3.2. Procédures Législatives de l'Union Européenne.

1316 Contrairement aux systèmes nationaux dans lesquels la volonté nationale s'exprime au parlement, l'Union Européenne accorde un rôle législatif important aux représentants des Etats Membres au sein du Conseil. Cependant, au fil de l'évolution institutionnelle, le Parlement Européen a vu ses compétences se développer : le Conseil partage à présent ses compétences législatives avec le Parlement pour l'adoption des actes juridiques généraux de nature contraignante (règlements et directives).

Il existe quatre procédures législatives qui permettent d'adopter des actes communautaires. Chacune d'entre elles commence par une proposition de la Commission, qu'elle peut retirer jusqu'à l'adoption finale du texte. Certes, la Commission dispose du monopole de l'initiative, mais le Conseil, le Parlement Européen et les Etats Membres peuvent lui suggérer de présenter une proposition. On parle alors de " l'initiative de l'initiative ". La Commission n'est pas obligée de satisfaire cette requête et reste la seule institution capable de proposer des actes communautaires.

---

<sup>74</sup> Régalien, régaliennne - du latin rex, regis, roi - est un terme emprunté à l'histoire et qui définit ce qui est attaché à la souveraineté. D'où la notion de " fonctions régaliennes " qui regroupent les attributions propres au pouvoir souverain. Tous ces pouvoirs sont à la disposition de l'Etat comme des instruments au service d'une politique.

Par l'émergence, dans les sociétés libérales, de la théorie de l'Etat gendarme ou Etat minimal, les fonctions régaliennes de l'Etat sont strictement limitées aux grandes fonctions qui ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation.

Les quatre procédures décisionnelles sont :

- la codécision,
- la consultation,
- l'avis conforme,
- et la coopération.

Elles permettent d'associer plus ou moins étroitement le Parlement Européen au processus décisionnel communautaire.

### 3.2.1. La procédure de codécision (code COD).

1317

La procédure de codécision, introduite par le traité sur l'Union Européenne, a été conçue comme le prolongement de la procédure de coopération. Depuis le traité de Lisbonne, la procédure de codécision est devenue la **procédure législative ordinaire de l'Union**, cf. article 294 TFUE, ex article 251 TCE.

A partir d'une proposition élaborée par la Commission, la procédure législative ordinaire se déroule en trois temps :

**Première lecture** : le Parlement européen arrête sa position et la transmet au Conseil. 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, dans le cas contraire le Conseil arrête sa propre position, et informe le Parlement des raisons qui l'ont conduit à adopter sa position en première lecture. La Commission informe également le Parlement de sa propre position.

**Deuxième lecture** : dans un délai de trois mois, le Parlement reprend la position du Conseil, il dispose alors de trois options :

- soit il l'approuve et l'acte est adopté,
- soit il rejette cette position et l'acte proposé est réputé non adopté,
- soit il propose à la majorité de ses membres des amendements. Le texte le texte ainsi amendé est transmis au Conseil et à la Commission.

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

- approuve tous ces amendements, l'acte concerné est réputé adopté,
- n'approuve pas tous les amendements, le président du Conseil, en accord avec le président du Parlement européen, convoque le Comité de conciliation dans un délai de six semaines.

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

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. La Commission participe aux travaux du Comité de conciliation.

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** : si, dans le délai de six semaines, le Comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement européen et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines à compter de cette approbation pour adopter l'acte concerné conformément à ce projet, le Parlement européen statuant à la majorité des suffrages exprimés et le Conseil à la majorité qualifiée. A défaut, l'acte proposé est réputé non adopté.

Les délais de trois mois et de six semaines fixés par cette procédure peuvent être prolongés respectivement d'un mois et de deux semaines au maximum à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

**La procédure législative ordinaire, ancienne codécision, est devenue de loin la procédure la plus importante dans la pratique législative.** Elle s'applique dans presque toutes les matières où le Conseil vote à la majorité qualifiée, et concerne les domaines suivants :

- la non-discrimination en raison de la nationalité (article 18 TFUE, ex article 12 TCE),
- la non-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 19 TFUE, ex article 13 TCE, paragraphe 2),
- la liberté de circulation et de séjour (article 21 TFUE, ex article 18 TCE, paragraphe 2),
- la libre circulation des travailleurs (article 46 TFUE, ex article 40 TCE),
- la sécurité sociale des travailleurs migrants (article 48 TFUE, ex article 42 TCE),
- le droit d'établissement (articles 40 à 55 TFUE, ex article 44 TCE, paragraphe 1; article 46 TCE, paragraphe 2, et article 47 TCE, paragraphes 1 et 2),
- les visas, l'asile, l'immigration et les autres politiques liées à la libre circulation des personnes (articles 77 à 81 TFUE, ex article 67 TCE, paragraphes 4 et 5),
- les transports (articles 90 et 100 TFUE, ex article 71 TCE, paragraphe 1, et article 80 TCE),
- le marché intérieur (article 114 TFUE, ex article 95 TCE),
- l'emploi (article 149 TFUE, ex article 129 TCE),
- la coopération douanière (article 33 TFUE, ex article 135 TCE),
- la politique sociale (article 153 TFUE, ex article 137 TCE, paragraphe 2),
- l'égalité des chances et de traitement (article 157 TFUE, ex article 141 TCE, paragraphe 3),

- les décisions d'application du Fonds social européen (article 164 TFUE, ex article 148 TCE),
- l'éducation (article 165 TFUE, ex article 149 TCE, paragraphe 4),
- la culture (sauf les recommandations) (article 167 TFUE, ex article 151 TCE, paragraphe 5),
- la santé publique (article 168 TFUE, ex article 152 TCE, paragraphe 4),
- la protection des consommateurs (article 169 TFUE, ex article 153, paragraphe 4),
- les réseaux transeuropéens (article 172 TFUE, ex article 156 TCE),
- l'industrie (article 168 TFUE, ex article 157 TCE, paragraphe 3),
- la cohésion économique et sociale (article 175 TFUE, ex article 159 TCE),
- le Fonds européen de développement régional (article 162 TFUE, ex article 146 TCE),
- la recherche et le développement technologique (articles 182 et 188 TFUE, ex article 166 TCE, paragraphe 1, et article 172 TCE),
- la formation professionnelle (article 166 TFUE, ex article 150 TCE, paragraphe 4),
- l'environnement (article 192 TFUE, ex article 175 TCE, paragraphes 1 et 3),
- la coopération au développement (article 209 TFUE, ex article 179 TCE, paragraphe 1),
- les partis politiques au niveau européen (article 224 et 225 TFUE, ex article 191 TCE),
- l'accès aux documents des institutions (article 15 TFUE, ex article 255 TCE, paragraphe 2),
- la fraude (article 325 TFUE, ex article 280 TCE),
- les statistiques (article 338 TFUE, ex article 285 TCE),
- la création d'un organe de contrôle en matière de protection des données (article 16 TFUE, ex article 286 TCE).

### 3.2.2. La procédure de consultation (code CNS).

1318

Dans un certain nombre de domaines, le traité CE prévoit qu'un acte ne peut être adopté qu'après consultation du Parlement Européen. Il s'agit, par exemple, des actes en matière de droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales et aux élections du Parlement Européen, des règlements d'application relatifs aux aides d'Etat, de l'harmonisation des législations relatives à certains impôts et taxes ou encore de l'adoption des programmes-cadres en matière de recherche et développement technologique.

La Commission et le Conseil ne sont pas obligés de suivre l'avis du Parlement Européen. Si le texte qui lui a été soumis pour avis a postérieurement subi des modifications substantielles, alors le Parlement doit être à nouveau consulté.

Depuis l'introduction de la procédure de coopération et de la procédure de codécision, la procédure de consultation n'a cessé de perdre de son importance. La procédure de consultation se caractérise par une répartition des tâches entre la Commission et le Conseil, qui peut se résumer comme suit : la Commission propose, le Conseil dispose. Toutefois, avant que le Conseil prenne une décision, il faut passer par certaines étapes, au cours desquelles, outre la Commission et le Conseil, le Parlement Européen, le Comité Economique et Social Européen et le Comité des régions peuvent également avoir leur mot à dire, en fonction de l'objet de la réglementation.

La procédure de consultation ne s'applique plus qu'aux cas qui ne sont pas expressément soumis à la procédure de coopération ou à la procédure de codécision.

### **3.2.3. La procédure de l'avis conforme (code AVC).**

1319

Dans un certain nombre de domaines, le traité CE prévoit qu'un acte ne peut être adopté qu'avec le consentement du Parlement Européen. L'avis conforme repose sur une lecture unique. Le Parlement peut accepter ou rejeter une proposition, mais ne peut pas la modifier. L'absence d'avis conforme interdit l'adoption de l'acte.

La procédure de l'avis conforme a été introduite par l'Acte unique européen pour donner au Parlement la possibilité d'exprimer son accord ou son désaccord sur l'approbation de certains actes du Conseil. Le Conseil ne peut pas légiférer dans certaines matières si le Parlement, à la majorité absolue de ses membres, ne donne pas son accord. La procédure de l'avis conforme, qui représente quasiment un droit de veto du Parlement, était prévue à l'origine seulement pour la conclusion des accords d'association et pour l'examen des demandes d'adhésion à la Communauté Européenne. Les domaines dans lesquels la procédure de l'avis conforme est en vigueur sont à présent les suivants :

- la coopération renforcée (articles 326 à 334 TFUE, ex article 11 TCE, paragraphe 2),
- les missions spécifiques de la BCE (article 127 TFUE, ex article 105 TCE, paragraphe 6),
- la modification des statuts du Système européen de banques centrales (article 129 TFUE, ex article 107 TCE, paragraphe 5),
- les Fonds structurels et le Fonds de cohésion (article 177 TFUE, ex article 161 TCE),
- la procédure électorale uniforme (article 223 TFUE, ex article 190 TCE, paragraphe 4),
- certains accords internationaux (article 218 TFUE, ex article 300 TCE, paragraphe 3),
- la violation des droits de l'homme (article 7 du traité sur l'Union Européenne),
- l'adhésion de nouveaux Etats Membres (article 49 du traité sur l'Union Européenne).

Le Parlement donne son avis conforme à la majorité des suffrages exprimés. Il ne donne son avis conforme à la majorité de ses membres qu'en matière d'adhésion d'un nouvel Etat Membre et dans le domaine de la procédure électorale.

### **3.2.4. La procédure de coopération (code SYN).**

1320

La procédure de coopération a été introduite par l'Acte unique européen pour accroître le rôle du Parlement Européen par rapport à la procédure de consultation. Le Parlement peut apporter des modifications à la position commune du Conseil mais, à la différence de la procédure de codécision, la décision finale appartient au Conseil seul. La procédure de coopération reste cependant assez marginale, puisque son domaine d'application principal est la politique économique et monétaire.

Après avis du Parlement Européen, le Conseil adopte une position commune qui est ensuite transmise au Parlement Européen. Si le Parlement approuve cette position commune ou ne se prononce pas dans un délai de trois mois, le Conseil arrête définitivement l'acte concerné. Si le Parlement Européen rejette la position commune, le Conseil peut l'adopter, mais uniquement à l'unanimité. Si le Conseil ne statue pas dans un délai de trois mois, la proposition de la Commission est réputée non adoptée. Si le Parlement Européen amende la position commune, la Commission réexamine sa proposition. Dans ce cas, le Conseil peut :

- adopter les amendements que la Commission n'a pas repris dans sa proposition réexaminée (à l'unanimité),
- adopter la proposition réexaminée par la Commission (à la majorité qualifiée),
- modifier la proposition réexaminée par la Commission, mais uniquement à l'unanimité.

Si le Conseil ne statue pas dans un délai de trois mois, la proposition de la Commission est réputée non adoptée.

La procédure de coopération s'applique maintenant exclusivement aux domaines suivants :

- les règles pour la procédure de surveillance multilatérale (article 121 TFUE, ex article 99 TCE, paragraphe 5),
- l'interdiction d'accès aux institutions financières (article 124 TFUE, ex article 102 TCE, paragraphe 2),
- l'interdiction de prise en charge des engagements par les Etats Membres (article 125 TFUE, ex article 103 TCE, paragraphe 2),
- les mesures d'harmonisation concernant la circulation des pièces métalliques (article 128 TFUE, ex article 106 TCE, paragraphe 2).

Tous les autres domaines auparavant soumis à cette procédure relèvent, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, de la procédure de codécision.

### 3.3. La Spécificité de la Fabrication de la Norme Sociale Européenne.

#### 3.3.1. L'intervention des partenaires sociaux européens.

1321

Nous avons vu précédemment, en abordant la répartition des compétences au sein des institutions de l'Union Européenne, comment se construisait la norme européenne. En matière sociale, un mode original de construction de la norme est venu se rajouter.

Ce nouveau mode est le fruit de la volonté politique de la Commission, et de son président de l'époque Jacques Delors, ainsi que des Etats Membres. Cette mise en place s'est faite en trois étapes :

- la **première étape couvre la période 1985-1991**. Grâce au lancement d'un dialogue social bipartite à l'initiative du président de la Commission, le dialogue social a entamé son évolution. Les partenaires sociaux européens font leur entrée sur la scène communautaire. Les activités bipartites vont déboucher sur l'adoption de résolutions, de déclarations et d'avis communs, textes qui n'auront aucune force contraignante,
- la **deuxième étape est marquée par la signature d'un accord entre les partenaires sociaux le 31 octobre 1991, l'Accord sur la Politique Sociale**. Cet accord a ensuite été intégré au protocole sur la politique sociale, lui-même annexé au traité de Maastricht. Durant cette deuxième étape, les conventions négociées par les partenaires sociaux européens pouvaient être dotées d'un effet juridique en vertu d'une décision du Conseil de manière à ce qu'elles soient transposées dans les législations des Etats Membres. L'accord a aussi été intégré au traité d'Amsterdam, dans les articles 138 et 139 du TCE, désormais articles 154 et 155 TFUE,
- la **troisième étape a été inaugurée au sommet de Laeken en décembre 2001**, lorsque les partenaires sociaux interprofessionnels ont présenté une " contribution commune " au sommet. Cette étape se caractérise par l'accroissement de l'indépendance et de l'autonomie du dialogue social européen. Les fondements de cette nouvelle ère ont été consolidés l'année suivante, avec l'adoption par les partenaires sociaux de leur premier programme de travail pluriannuel conjoint pour 2003-2005.

La Commission a fourni son soutien et son assistance tout au long de cette évolution, conformément au rôle que lui assigne l'article 154 TFUE, ex art. 138 TCE. En 2002, la Commission a présenté une communication sur le " dialogue social européen, force de modernisation et de changement " qui souligne l'importance du dialogue social bipartite et tripartite au niveau communautaire. Cette communication a pour objectif de relever le double défi de la réalisation du programme de réformes économiques et sociales décidé à Lisbonne d'une part, et de l'élargissement de l'Union Européenne d'autre part. Elle s'appuie sur le rapport du groupe à haut niveau sur les relations du travail, et les mutations et sur la contribution conjointe des partenaires sociaux au Conseil européen de Laeken, qui expose leur intention de procéder à une refonte du dialogue social. Plus récemment, la Commission a présenté une communication sur la contribution du dialogue social européen dans une Europe élargie.

En application des dispositions de l'article 154 TFUE, ex art. 138 TCE, les partenaires sociaux européens disposent donc de la possibilité de se saisir de toute initiative européenne en matière sociale en vue de négocier un accord.

Dans la mesure où ces accords européens, dénommés “ **Accords-Cadres Internationaux** ”, ACI, ou bien encore “ Accords Autonomes ”, ne disposent que d'une faible force juridique, deux voies de transposition dans les droits nationaux leurs sont ouvertes :

- le recours à une directive, dont la transposition dans les droits nationaux s'imposera aux Etats Membres,
- la mise en place d'un mécanisme de négociation d'accords nationaux qui vont reprendre dans les droits nationaux des Etats Membres les termes de l'accord européen

### 3.3.2. L'impact sur le processus normatif européen en matière sociale.

- **Consultation des partenaires sociaux.**

1322

L'article 154 TFUE prévoit pour la Commission l'obligation d'associer les partenaires sociaux aux initiatives législatives européennes. Deux temps leur sont spécifiquement dédiés :

- une **première consultation avant toute initiative législative**. Cette consultation sera relative à l'orientation possible de l'action européenne. Les partenaires sociaux rendent alors un avis, ils peuvent aussi informer la Commission de leur volonté de se saisir du sujet, auquel cas la construction de la norme leur appartient à travers une négociation européenne,
- une **seconde consultation, lorsque les partenaires sociaux ne se sont pas saisis du sujet**, pour les informer du contenu de la proposition envisagée. Une nouvelle fois, les partenaires vont rendre un avis, et ils ont de nouveau la possibilité d'ouvrir entre eux une négociation.

La Commission fait parfois une interprétation restrictive de cette disposition du traité en considérant que la notion de “ politique sociale ” correspond stricto sensu au champ de compétence défini par le traité à l'article 153 TFUE, ex art. 137 TCE. Si un sujet relève de cet article, soit comme base juridique unique, soit comme base juridique accessoire, la procédure de consultation préalable des partenaires sociaux va s'imposer.

Pour accélérer la procédure, la Commission a parfois eu tendance à s'appuyer sur d'autres bases juridiques, notamment celles relatives au marché intérieur ou à la libre circulation des travailleurs. Tel a été le cas, par exemple, lors d'initiatives récentes sur le détachement, directive 96/71/CE, où la Commission a choisi de fonder son action sur les seuls articles 53 et 62 TFUE, respectivement ex art. 46 et 56 TCE.

- **Résultat de la consultation et transposition.**

1323

L'article 155 TFUE, ex art. 139 TCE, est celui qui pose que *“ le dialogue entre partenaires sociaux au niveau de l'Union peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords. ”*

Il nous précise également que *“ la mise en œuvre des accords conclus au niveau de l'Union intervient :*

- *soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats Membres,*
- *soit, dans les matières relevant de l'article 153, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.*

*Le Parlement européen est informé. ”*

Nous avons donc là un pouvoir très important confié par les traités aux partenaires sociaux, et un rôle non moins important de la Commission puisqu'elle demeure l'animatrice du processus.

Ce mode de fonctionnement a d'ailleurs migré dans les droits nationaux de certains Etats Membres, telle la France qui, avec la Loi Larcher, est venue inscrire dans son Code du Travail l'obligation de consultation des partenaires sociaux nationaux avant toute initiative législative.

**Nous voyons là que la boucle est bouclée, ce sont les institutions européennes, d'inspiration napoléonienne qui influence maintenant la législation française.**

Un diagramme de la procédure de consultation des partenaires sociaux européens est donné en annexe.



Annexe

Titre 1 Cadre Général du Fonctionnement des  
Institutions Européennes

**Procédure de consultation et de négociation  
En vertu des articles 154 et 155 TFUE**

