

INTRODUCTION GENERALE

I) La genèse de l'idée Européenne

15^{ème} siècle : **Georges de Prodet Bradit**/podévradié ??? : propose **une alliance permanente** dans le but de garantir la paix qui aurait prit la forme d'une confédération des rois et princes chrétiens qui auraient été doté d'un certains nombre d'institutions (assemblée permanente, cour internationale de justice). Il y avait également le principe d'un arbitrage international.

1623 : projet d'**Aymeric Crusset** (moine intellectuel français). Dans son ouvrage, il préfigure **le lien entre le maintien de la paix et le commerce**. C'est la dessus que vont reposer les premières expériences d'intégration européennes. Crusset pensait déjà à une monnaie commune.

Jérémy Bentham (philosophe utilitariste anglais) : défend la **maximisation du bonheur**. Les individus sont guidés par leurs intérêts, sont des êtres rationnels. La paix permet de maximiser les profits de chacun.

1795 : **Emmanuel Kant** a un **projet de paix perpétuel**. Après un traité de paix entre Prusse et France. Il défend un projet pacifiste qui consisterait à sortir les états de leur état de nature (Cf. **Rousseau**, état de nature chez les individus. Ici les états seraient plutôt porté au conflit). Pour passer d'état de nature à Etat de droit, il faut juridiciser les relations entre états grâce à la création d'une fédération d'état. Alliance entre états qui resteraient souverains mais qui collaboreraient (commerce).

1849 : **Victor Hugo**, discours d'ouverture du congrès international de la paix à Paris. Il appelle à une Europe Unis. Comparaison avec l'alliance de provinces ennemies rassemblées pour former la France → possible avec les états européens.

C'est dans l'entre-deux guerre que l'idée européenne va atteindre une certaine maturité. Cette idée sera **soutenue par des dirigeants politiques** (pas seulement intellectuels) :

Projet de **Richard Coudenhove-Kalergi** : considéré comme l'un des pères de l'Europe. 1923, écrit un ouvrage *Pan-Europa*, qui prône une union d'états qui formeraient **un continent unifié** sur le plan économique, politique mais aussi militaire pour éviter une nouvelle guerre. Projet soutenu par **Adenauer**.

Son projet va être à l'origine d'un **mouvement fédéraliste** qui va suivre :

- 1926 à Vienne, première conférence pan-européenne.
- 1929 : Aristide Briand, discours devant la société des nation ou il plaide pour un lien fédéral entre les pays européens.

Projet qui réunit la France et Allemagne. Ebauche de l'intégration européenne.

Mais opposition du gouvernement Britannique, pas favorable à l'idée fédérale.

1929 : crise économique mondiale, montée des nationalismes qui aboutira à la 2^{nde} guerre mondiale

Après la seconde guerre mondiale le projet européen va se concrétiser :

Churchill en 1946 propose des « *Etats-Unis d'Europe* » (pas fédéral pour lui).

1948 : congrès pour l'Europe à La Haye. Met en exergue 1 antagonisme entre 2 visions :

- **Vision fédéraliste** : partisans d'une Europe dotée d'institutions supranationale dont les décisions s'imposeraient aux états-membres.
- **Vision unioniste** : partisans d'une union confédérale, consensus, règles d'unanimités pour servir de cadre à la fédération. Conception Britannique.

Ce congrès aboutit à

- **La libre circulation des personnes, des idées et des biens**. C'est une des bases de l'Union Européenne d'aujourd'hui.
- Proposition d'une **Charte des droits de l'Homme** dont le respect serait assuré par une **cour de Justice** (CF. Charte des droits fondamentaux de l'UE ajd).
- Idée d'une **assemblée européenne** défendue.

Suite à ce congrès, création en 1949 du **conseil de l'Europe**. Organisation de communauté européenne, 10 états d'Europe occidentale. Initiative du gouv Français, rejoint par d'autres états membres (BENELUX, RU). Il siège à Strasbourg et réunit actuellement 47 états dont certains non-membres de l'UE (Turquie, Russie).

C'est sous l'égide du conseil de l'Europe qu'est adoptée en 1950 la **convention européenne des droits de l'homme** + **Cour européenne des droits de l'homme** chargée d'assurer son respect.

II) Les origines de la construction communautaire

a. Le contexte historique

Contexte de **post-seconde guerre mondiale** + début de **guerre froide**. Incitation à s'unir. Crainte de l'Allemagne.

Effondrement économique du continent suite à la guerre. Montée de **l'intégration régionale** (on se rend compte que l'état n'est pas forcément l'échelon le plus adapté pour agir : échelle régionale intermédiaire entre l'état et le monde entier).

1945 : ligue régionale

1948 : organisation des états américains

➔ Objectif de maintien de la paix + développement d'échanges économiques

Ils s'organisent pour la répartition du **plan Marshall**.

b. Le projet Schuman et la méthode fonctionnaliste

Discours de **Robert Schuman** le 9 mai 1950 (discours de l'horloge). Ecrit par **Jean Monnet**.

« *L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble. Elle se fera par des réalisations (...)* ».

➔ **Méthode fonctionnaliste** : promouvoir l'intégration économique et juridique en vue de réaliser ensuite l'union politique (méthode des « petits pas »).

Cette méthode a des implications plus juridiques : on raisonnera beaucoup par objectifs. **David Mitarny** à théorisé cette approche fonctionnaliste.

Projet qui aboutit à la CECA. **Matières 1ères indispensables à l'industrie de l'armement**. Si on les met en commun, cela rend la guerre impossible, notamment entre la France et de l'Allemagne. Cela permet de poser les premières bases d'un développement économique commun, d'une fédération européenne. Cela se fait sous l'égide d'une **Haute Autorité** supranationale.

Projet Schumann critiqué :

- Perte d'indépendance nationale
- Trop timide

Plan accepté par la république fédérale d'Allemagne, l'Italie et BENELUX. Il débouche sur le traité de Paris en 1951, instituant la CECA.

c. La CECA : le traité de Paris de 1951

6 états fondateurs : RFA, FR, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Italie. Pays issus de la démocratie chrétienne.

Ce traité met en place un marché commun du charbon et de l'acier pour contribuer à **l'extension économique**, au **développement de l'emploi** et à **l'amélioration du niveau de vie**. On a des objectifs beaucoup plus lointains.

+ Libre circulation des marchandises, fin des droits de douane et taxes équivalentes + dispositions sur les aides d'états aux entreprises (pas de favoritisme entre les entreprises d'un état ou d'un autre). Il s'agit des premiers jalons de ce qu'on appellera plus tard le **marché commun**.

Evolution des termes : marché commun, marché unique, marché intérieur.

Création d'un cadre institutionnel novateur par rapport à celui des organisations internationales préexistantes :

- **Haute Autorité** : ancêtre de la commission, exécutif collégial indépendant des états qui représente l'intérêt général de la communauté de l'acier. 1^{ère} fois qu'on confie un véritable pouvoir décisionnel à une organisation supranationale. Présidée par **Jean Monnet**.
- **Assemblée** : ancêtre du parlement européen. Election du parlement au suffrage universel direct en 1976. Les premières élections auront lieu en 1979. Cette assemblée exerçait un pouvoir de contrôle.
- **Conseil des ministres** : composé des représentants des gouvernements nationaux. Fonction coordinatrice de l'action de la Haute Autorité avec les différentes politiques économiques nationales. Les décisions les plus importantes de la Haute Autorité devaient recevoir l'avis conforme du conseil des ministres (obligatoire de solliciter et de suivre l'avis du conseil) → réticences des gouvernements.
- **La Cour de Justice** : assurer le respect du droit dans l'application et l'interprétation du traité. Pas du tout conçue comme un acteur fondamental au début. Va devenir un véritable moteur de l'intégration, notamment de l'intégration par le droit. Elle va consacrer des principes fondamentaux pour la construction européenne.

Ce traité met les prémices de la **méthode communautaire**, spécifique aux communautés européennes. Cette organisation internationale qu'est la CECA a des spécificités par rapport aux autres organisations donc on l'appelle **organisation internationale d'intégration** (au lieu de coopération comme on le faisait pour les autres). Dimension supranationale.

Le préambule du traité évoquait une volonté de poser les premières assises d'une communauté plus large et profonde → ambition plus grande.

d. L'échec de la CED

L'aggravation de la guerre froide va inciter à **créer une défense européenne**, sous l'égide de laquelle le **réarmement de la RFA** serait possible.

Les EUA ont peur de la faiblesse militaire de l'Allemagne face à l'URSS.

Un projet de traité est élaboré pour une **Communauté Européenne de Défense**, caractère supranational, institutions communes, forces armées communes et un budget commun.

Projet signé en **mai 1950**.

Les états vont se mettre d'accord (pression américains) : Allemagne, BENELUX vont ratifier ce traité. Ce qui pose problème c'est la France. Nombreuses oppositions :

- Gaullistes : conception de l'indépendance de la France marquée
- Communistes
- 1 partie des Socialistes et des Radicaux

Aucun débat au sein de l'Assemblée nationale française, **refus d'observer le traité** le **30 août 1954**.

Le réarmement de l'Allemagne se fera sous l'égide de l'Union de l'Europe Occidentale.

Conférence de Messine : relance de projets sur l'économie.

III) Des traités de Rome à l'Acte unique européen

a. Les Traités de Rome de 1957

1955 : conférence de messine qui réunit les représentants de la CECA, s'accorde sur un principe d'approfondissement de l'intégration européenne.

Rapport SPAAK : préconise la mise en œuvre d'un marché commun et une Euratom (Communauté Européenne de l'énergie atomique).

25 mars 1957 : signature de deux traités de Rome :

- Institution de la **communauté économique européenne**
- **Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)**

On parle alors DES communautés européennes :

- CECA
- CEE
- EURATOM

C'est la communauté économique qui s'impose face aux autres car vocation plus large. Intégration économique progressive → action large.

L'Union Douanière sera mise en place **en 1958** (suppression des droits de douanes + tarif douanier commun vis-à-vis des états extérieurs à l'Union Douanière) → politique commerciale commune.

En parallèle, on a de nombreuses organisations régionales européennes qui se créent à la même époque :

- **1960** : 10 orga régionales européennes
- C'est pourtant cette Europe communautaire qui va s'imposer du fait de son objectif économique beaucoup plus vaste.

b. Les résistance Gaulliennes

De Gaulle ne remet pas en cause la participation de la France au projet européen, mais il défend une Europe des états où l'intégrité de la France serait garantie. Il souhaiterait un conseil des chefs d'état qui prendrait des décisions à l'unanimité. Il plaide pour une approche intergouvernementale de l'intégration européenne.

Ces résistances vont se formaliser par des crises **dans les années 60's** :

- **Juin 1965** : la France se retire pendant 6 mois du conseil des ministres et du Comité des Représentants Permanents. Il refuse de siéger dans ces institutions. Cela bloque le processus décisionnel (« crise de la chaise vide »). Il avait des désaccords sur la **politique agricole commune** et il **refusait le passage au vote à la majorité qualifiée**.

A la suite de cette crise, le **compromis de Luxembourg** est adopté. C'est une déclaration commune des états qui prévoit que lorsqu'une décision doit être prise à la majorité qualifiée et qu'un état évoque des intérêts fondamentaux, il pourra demander un compromis.

- Veto de De Gaulle à l'adhésion du RU (2 fois **63 et 67**) : proche des EUA, + politique de libre échange du RU.

c. La relance à partir du Sommet de La Haye de 1969

En décembre 1969, les ministres vont se retrouver pour le Sommet de la Haye, pour la première fois **depuis 1963**. L'arrivée au pouvoir de Pompidou va permettre de lever le veto. Un premier élargissement va pouvoir avoir lieu après ce Sommet.

En **1973** le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark rejoignent la communauté.

C'est à cette occasion que va être posé le premier critère d'adhésion : la reprise de l'acquis communautaire (= ensemble du droit qui a été déjà adopté dans le cadre de la communauté européenne).

Seulement 2 ans après son entrée dans la communauté, le RU va déjà organiser un référendum sur son appartenance (largement favorable, mais donne un précédent au référendum du Brexit).

Le Sommet de La Haye donne une impulsion au niveau budgétaire : décision d'une ressource propre des **années 70's**. Les communautés européennes n'avaient pour ressources que des contributions versées par les états membres. Cela ne leur donne pas d'autonomie financière. Le fait d'avoir des ressources propres c'est le fait d'avoir des ressources qui leur reviennent de droit. Ces ressources vont donc permettre une plus grande autonomie aux institutions européennes pour mener leurs politiques (produits des droits de douane, part de la TVA versée par les états). On commence à développer la PAC → subvention aux agriculteurs, donc besoin de ressources propres.

Également, ces rencontres entre chefs d'états et gouvernements, vont être pérennisées. À partir de 1974, on a un Sommet de Paris qui décide de faire devenir régulières ces rencontres et de créer les conseils européens qui réunissent les chefs des états membres et le président du conseil.

On a très vite une nouvelle crise avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher au RU. En 1979, elle mène une politique d'abaisser les contributions britanniques au budget européen.

Discussions récurrentes :

- États bénéficiaires

- Etats nets ?? à rattraper

Le RU obtient alors le chèque britannique, réduction de la contribution.

1981 : la Grèce adhère

1986 : Portugal, Espagne.

Ces états sortent de la dictature. A leur retour à la démocratie, on souhaite les intégrer aux communautés européennes + ils connaissent un niveau de vie différent des états fondateurs. C'est pour ces états qu'on met en place la politique de cohésion pour harmoniser les niveaux de vie au sein de l'union européenne.

A partir de 1981, commission qui prépare le projet Spinelli d'un traité instituant l'union européenne. Il restera lettre morte à ce moment-là. Connue parce qu'il inspire l'évolution du traité de Maastricht.

d. L'Acte Unique Européen de 1986

Entrée en vigueur en 1^{er} juillet 87 après avoir nécessité une révision de la constitution irlandaise. Les traités suivants nécessiteront souvent des révisions constitutionnelles, donc transferts de responsabilité de plus en plus importants à l'UE.

Acte unique considéré comme la première révision majeure des traités communautaires qui a fait suite à de nombreuses négociations sous la présidence de Jacques Delors.

Objectifs : réalisation du marché intérieur (question des obstacles non-tarifaires aux échanges) + processus décisionnel au sein des communautés (à améliorer : extension du vote à la majorité qualifiée au sein du conseil (premier recul de l'intergouvernementalisme vers davantage de supranationalité) + procédure de coopération pour inciter le parlement à la prise de décision, base juridique au profit du conseil européen.

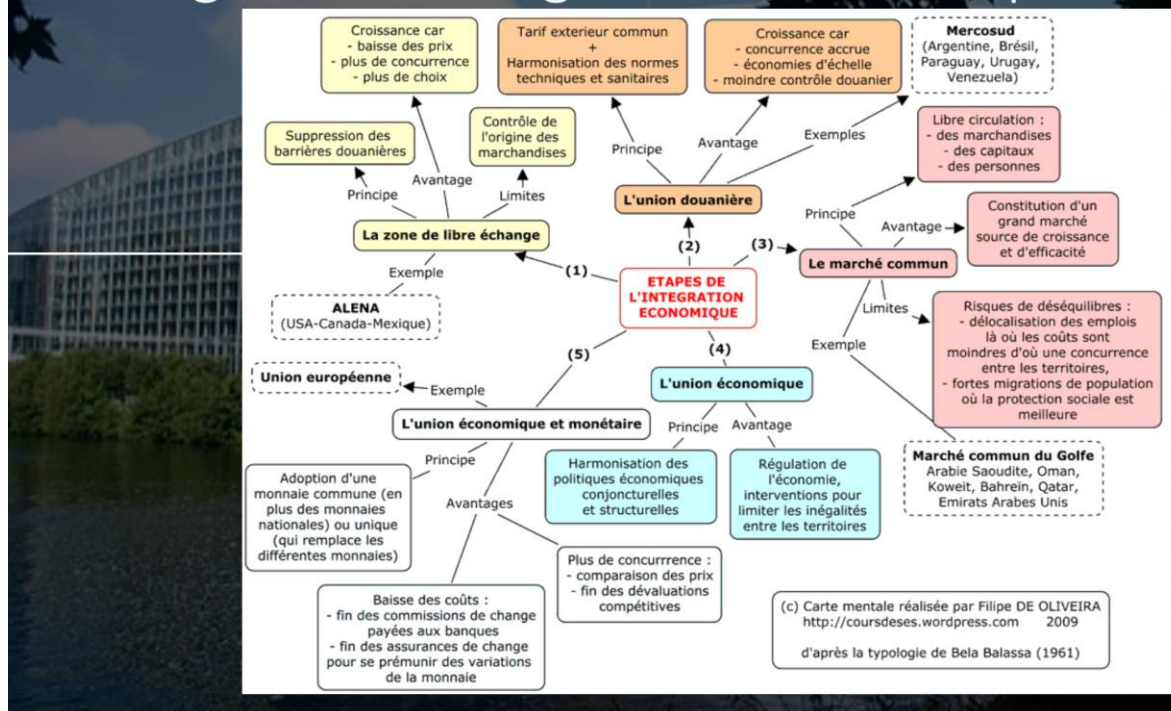
L'acte unique inaugure de nouveaux domaines d'action :

- politique de cohésion, importance du fait de l'élargissement à de nouveaux états membres avec des niveaux de vie plus faibles.
- protection de l'environnement : enjeu traité avec plus de performance à l'échelle européenne par rapport à l'échelle gouvernementale
- ébauche de politique étrangère commune (question sensible)
- Réalisation progressive d'une union économique et monétaire (fait plus tard avec Maastricht)

Contexte historique post-acte unique :

- 1989 : chute du mur, réunification allemande
- 1991 : chute URSS
- Allemagne symbole de ces bouleversements (RFA/RDA) réunifiée en nov 90 malgré réticences certains états européens. Pas de difficultés pour les communautés européennes : le territoire allemand se modifie mais pas besoin de procédure spécifique d'adhésion pour la RDA.
- Question de l'intégration des nouveaux états démocratiques se pose rapidement
- Conflit en ex-Yougoslavie à partir de 91 met en lumière les difficultés de mise en place d'une politique extérieure commune. Européens paralysés par les désaccords (all va plutôt prendre le parti de la Slovaquie + Croatie, FR prend parti pour la Serbie...).

Les degrés de l'intégration économique



IV) Les réformes de l'Union, de Maastricht à Lisbonne

a. Le traité de Maastricht, 1992

Le traité est signé en 92, entrée en vigueur en 93. Révisions constitutionnelles de la FR (referendum sur l'article 11 de la constitution pour faire ratifier le traité, courte majorité de oui) et de l'ALL.

Apports :

- Etablissement de l'UE, avec 3 piliers :
 - o Pilier communautaire : le plus intégré, intégration approfondie, processus décisionnel davantage supranational. (passage à la maj qualifiée, procédure de codécision qui place le parlement et le conseil des ministres sur un pied d'égalité, colégislateurs tous les deux).
 - o Pilier politique étrangère et de sécurité commune (PESC)
 - o Pilier justice et affaires intérieures (JLJ)
 - Logique plus inter gouvernementale pour ces deux piliers (parlement à la marge, exclusion de la compétence de la cour de justice) car matières régaliennes en cause

Union Européenne pas seulement symbolique : plus de qualificatif économique (marque de progrès vers l'union politique). Dès l'article A du traité, on inscrit le projet d'une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ». Union de peuples pas d'état : citoyens sujets du droit de l'union + intégration comme un processus irréversible voué à continuer

- Création de la citoyenneté de l'UE. Celle-ci est interétatique dérivée de la nationalité d'un état membre. Offre un statut juridique et politique qui va au-delà de la communauté politique étatique. Lien direct entre l'union et le citoyen (exemple de droits : vote aux élections, libre circulation, droit à l'égalité de traitement avec les nationaux).

- Consécration des droits fondamentaux : inscription des droits dans le corps même des traités. Avant, droits pas consacrés par les traités originaux car uniquement économique avant, mais avancée vers le politique → cour de justice européenne a consacré l'obligation pour l'UE de respecter les droits fondamentaux.
- Union Eco et Monétaire : volonté d'aller vers un marché intérieur, contrôle des pays sur leur politique monétaire = nuisance pour le marché. Il faut une cohérence et une coopération dans les politiques éco et monétaires (déjà serpent monétaire européen 72). Les états ne peuvent plus contrôler leur politique monétaire car capitaux circulent librement. Monnaie unique qui remplace les monnaies nationales. Passage progressif. 1^{er} janvier 99, euro adopté par 11 états membres comme monnaie unique. La zone euro se compose de 19 états membres ajd. Politique monétaire exercée par l'Eurosystème qui se compose de la banque centrale européenne et des banques centrales nationales. La politique éco reste de la compétence des états membres mais va être de plus en plus encadrée par l'UE (critère de convergence (discipline budgétaire : limitation déficit public 3% du PIB et dette à 60% du PIB), rigueur budgétaire imposée)
- Différenciation : Pour faire avancer l'intégration on accepte que les états choisissent de participer ou non à certaines politiques : c'est le cas pour la monnaie unique... Peu après, élargissement au pays d'Europe centrale et orientale au conseil européen de Copenhague en juin 1993 .

Perspective d'adhésion mène aux traités d'Amsterdam et de Nice. 10 nouveaux états (accords conclus en 2003, entrée au 1^{er} mai 2004) : Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Rep Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Chypre, Malte.

+ 1^{er} janvier 2007 : Roumanie, Bulgarie.

Elargissement le + conséquent qu'a connu l'UE. Il fallait des adaptations institutionnelles avant que ces pays entrent :

b. Le traité d'Amsterdam, 1997, et le traité de Nice, 2001

Traité d'Amsterdam, 1997 :

- Entrée en vigueur en mai 1999
- Extension des compétences de l'union
- Pilier justice et affaires intérieur va être communautarisé, certaines questions se voient appliquer les règles communautaires (majorité qualifiée...)
- **Mécanisme des coopérations renforcées**, sert à approfondir l'intégration dans un secteur lorsque les états membres ne sont pas tous d'accord. Ça permet une coopération entre les états membres qui veulent avancer.
- Ne règle pas des questions essentielles : les adaptations institutionnelles. Pourquoi ces adaptations ? Commissaire européen (commission efficace avec un 1 commissaire par état, beaucoup d'état maintenant ?), idem représentants parlement européens, idem conseil des ministres (1 rpz par état, mais pas le même droit de vote pour tous en fonction du nombre d'habitants)

Traité de Nice, 2001 :

- Entrée en vigueur en 2003
- Règle la question du reliquat d'Amsterdam :
 - o Prévoit une nouvelle pondération des voix au conseil
 - o Conservation d'1 commissaire par état dans la limite de 27
 - o Maximum de 732 députés, dépassé ensuite à 750.

- Augmentation des domaines avec la majorité qualifiée : plus on a d'états membres, plus c'est compliqué d'avoir la majorité. Progrès de la supranationalité.

Discours de Joschka Fischer (2000) :

Joshka Fischer, discours du 12 mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin (extrait)

L'Europe doit aller de l'avant jusqu'à parfaire son intégration. Car tous les États membres de l'Union européenne et aussi tous ceux désireux d'en faire partie et en particulier nos populations devraient payer un prix fatal si l'Europe venait à reculer d'un pas, ou tout simplement à s'immobiliser ou à camper sur ses acquis.

La tâche qui nous attend n'est pas simple du tout et nous devons user de toutes nos forces pour parvenir dans les dix prochaines années à **mener à bien en grande partie l'élargissement de l'UE à l'Est et au Sud-Est**, qui aboutira de facto à doubler le nombre des pays membres de l'Union européenne. Et pour gérer ce défi historique et intégrer les nouveaux États membres, sans pour autant remettre essentiellement en cause la capacité d'action de l'Union européenne, **il nous faudra parallèlement apporter la dernière pierre à l'édifice de l'intégration européenne, à savoir l'intégration politique.**

La nécessité d'organiser ces deux processus en parallèle représente sans conteste le plus grand défi auquel l'Union ait jamais dû faire face depuis sa fondation. Aucune génération, pourtant, ne peut choisir les défis que lui impose l'Histoire. Nous n'échappons pas à la règle. Ce n'est rien moins que la fin de la guerre froide et de la division forcée de l'Europe qui contraint l'Union européenne, et nous par la même occasion, à nous acquitter de cette tâche, et c'est pourquoi il nous faut faire preuve aujourd'hui d'une pareille force visionnaire et d'un pragmatisme aussi résolu que Jean Monnet et Robert Schuman au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Il faudra mener à bien l'élargissement.

Il ne faut pas se contenter de le mener à bien, il faut apporter la dernière pierre à l'édifice : l'intégration politique.

c. L'échec de TECE

TECE : Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe. Pour élaborer ce traité un a un conseil européen de Laeken qui va adopter une déclaration sur l'avenir de l'Europe en 2001, et va convoquer une convention pour élaborer le projet de révision des traités.

- Représentants des gouvernement et parlements nationaux (intéressant car plus de délégués des parlements nationaux dans le parlement européen à cause de l'élection des parlementaire), r pz du parlement européen, de la commission, et des pays candidats à l'adhésion. → volonté de représenter différentes sensibilités, processus délibératif transparent.
- Logique constitutionnelle
- Cette convention rédige le TECE signé en octobre 2004, 448 articles, vocation a remplacer tout les traité antérieurs.
- Juridiquement, ce traité reste un traité entre état, pas une constitution. Il doit être ratifié par tous les états membres. 2 états vont rejeter par referendum ce traité : Pays-Bas, FR.
- Directive « Bolkestein » (directive service, facilitation de la libre prestation des services) → débats en France, mythe du plombier polonais, concurrence au français.
- Interprétation fondée sur les symboles de l'états : on ne parle de lois européenne pas de règles, + ministres européens. Drapeau, devise etc... Symboles de l'état.
- Reprise du TECE pour le traité de Lisbonne sans les symboles de l'Etat.

d. Le traité de Lisbonne

Volonté de ne pas rester sur un échec. Nouvelle conférence, fin 2007, signature du traité de Lisbonne :

- Entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (ratifié en Irlande en octobre 2009, d'abord refusé).
- Reprise majoritairement du TECE (libre-circulation des capitaux etc).
- Expurgation du TECE de toute la symbolique constitutionnelle, retour au termes antérieurs, plus de charte des droits fondamentaux, garde la même valeur juridique que les traités → uniquement symbolique.
- Abandon de l'hymne, drapeau, devise, reprise dans une déclaration annexée au traité (moins visible)
- Cela n'empêche pas la question de la nature constitutionnelle des traités. Pour beaucoup, les traités européens ont acquis un certain nombre d'aspect constitutionnels.
- Abandon d'un traité unique :
 - o TUE (Traité sur l'union européenne : fixe les grandes lignes, valeurs, objectifs de l'UE, institutions, domaines de compétence)
 - o TFUE (Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne : plus long, fixe tout le détail).
- Structure en piliers de Maastricht abandonnée même si on garde quelque spécificités (toujours des secteurs soumis à la majorité)
- L'UE remplace totalement les communautés. On ne parle plus juridiquement de traité communautaire, de droit communautaire
- 1^{er} décembre 2009 : cour de justice des communautés européenne devient cour de justice de l'UE.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (2009), l'UE a été confrontée à de nombreuses difficultés.

V) L'avenir du projet Européen

a. La crise financière et ses conséquences

Crise économique de 2008, suivie d'une crise financière puis d'une crise des dettes souveraines (= les états ne parviennent plus à rembourser leurs dettes et risquent de se retrouver en faillite. Les organismes financiers refusent de leur prêter de l'argent → faillite. Cas de la Grèce) et d'une crise bancaire.

Dans ce contexte, les états de la zone euro ont dû agir :

- Un état qui ne parvient plus à rembourser ses dettes menace la stabilité de la zone euro
- Important parce que la réaction à cette crise s'est faite essentiellement hors du cadre de l'UE. Les états-membres de la zone euro ont mis en place en dehors du cadre de l'union des mécanismes pour donner une assistance financière aux états de la zone euro qui connaissaient des difficultés.
- Ça s'est fait par les mécanismes de traités internationaux (outil traditionnel du droit international) : traités entre états. Exemple : mécanisme européen de stabilité : traité entre les états de la zone euro.
- Les institutions de l'UE sont quand même étroitement liées, notamment la commission ou la banque centrale européenne
- Conséquence ? La cour de justice ne peut pas intervenir, idem pour le parlement qui ne peut pas donner son accord (Grèce : échange, ils ont dû mettre en œuvre des

programmes d'ajustement macro-économique, réforme de l'éco → mesures d'austérité, réduction du traitement des fonctionnaires, des allocations chômage...).

- Certains individus ont essayé d'invoquer la cour de justice considérant que ça allait à l'encontre de leur droit sociaux. Cour ne peut rien faire.

Face à des crises, on retourne à des politiques intergouvernementales et on délaisse l'UE.

Différence entre :

- Méthode communautaire : processus décisionnel qui repose sur les 3 institutions que sont la commission, le parlement européen et le conseil. Les états n'y jouent pas un rôle central : majorité qualifiée, conseil n'a pas plus de poids que le parlement. Incarnation de la supranationalité. Gestion quotidienne, abandonnée en temps de crise.
- Méthode intergouvernementale

b. Le défi migratoire

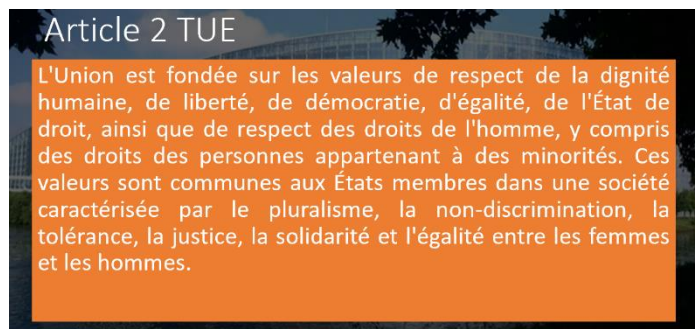
2015-2016 : arrivées en Europe de plusieurs millions de personnes fuyant la guerre (Syrie). Les états les plus touchés par ces arrivées sont les états-membres du sud de l'Europe (Espagne, Italie, Grèce) de par leur situation géographique. Ce sont aussi ces états qui avaient été le plus touchés par la crise économique et ses conséquences. Ils ne pouvaient pas assumer ce défi sans une solidarité européenne.

Déficit de solidarité. Certains états membres ont rétabli unilatéralement leurs frontières. Tentatives d'action au sein de l'union avec l'initiative de la commission européenne → relocalisation des demandeurs d'asile. Instauration d'une réaction solidaire et coordonnée. Consiste à attribuer à chaque état un quota de personnes à accueillir. Suscite l'opposition de certains pays (Slovaquie, Hongrie). Ceux qui consentaient à ce mécanisme ne reçoivent qu'un nombre très faible de migrants (Allemagne).

+ pb de valeur :

Valeurs réputées à être partagées par tous les états-membres, plus partagées dans ce contexte.

Slovaquie et Hongrie ont fait un recours pour contester le plan de la commission : ils se disent « ethniquement purs » et ne veulent pas pervertir cela avec l'arrivée des migrants.



Enjeux migratoires toujours d'actualité (**Ursula von der Leyen**, présidente de la commission ; nécessité de rétablir un nouveau mécanisme solidaire pour accueillir les migrants), règlement de Dublin.

c. Le Brexit

Retrait de l'UE voté par le peuple britannique lors du référendum organisé par David Cameron le 23 juin 2016.

Lors des élections législatives, forte poussée de UKIP (anti-européen). David Cameron n'avait pas envisagé que le résultat serait oui → démissionne.

Britannique refuse de faire partie d'un certain ombre d'avancée : zone euro.

Beaucoup ne s'y attendaient pas : coup de tonnerre. Le RU a mis bcp de temps à notifier sa volonté de quitter l'union. Le referendum ne suffit pas, seulement national. Il faut la notification de la volonté du RU de se retirer (29 mars 2017) pour entamer les procédures. C'est le gouvernement de Theresa May (opposée au Brexit) qui notifie la volonté du RU de se retirer de l'UE.

Article 50 TUE (extraits)

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.
2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. (...) Cet accord est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.
3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

Le droit de retrait est un droit souverain. Pour autant, la simple intention de se retirer ne permet pas à l'état de se retirer des traités. Le droit de retrait s'exerce dans le respect du traité (procédure à respecter pour un retrait ordonné).

CJUE, ass. plén., 10 décembre 2018, *Wightman* (extrait)

56 Il s'ensuit que l'article 50 TUE poursuit un double objectif, à savoir, d'une part, consacrer le droit souverain d'un État membre de se retirer de l'Union et, d'autre part, mettre sur pied une procédure visant à permettre qu'un tel retrait s'opère de façon ordonnée.

Suite à cette notification, longue et difficile négociation :

- Elles aboutissent suite à un accord de retrait que le parlement du RU a refusé à plusieurs reprises de ratifier
- Le dernier accord de retrait (final) a été signé le 24 janvier 2020.
- Ratifié par la chambre des communes/parlement européen
- Puis période de transition jusqu'au retrait effectif le 31 janvier 2020. RU devient un pays tiers, mais doit continuer à respecter l'acquis de l'union, un certain nombre de

règles sans pouvoir participer au processus décisionnel de l'UE. Le respect de ces règles est la contrepartie du maintien de l'accès du RU au marché intérieur.

- Négociations pendant la période transitoire pour établir les relations futures entre UE et RU. Négociations actuellement enlisées parce que le RU veut continuer à garder son accès au marché intérieur européen sans en respecter toutes les règles.
- Question de la pêche : arme du RU dans les négociations parce que les pêcheurs européens pêchent dans les eaux britanniques (menace de les en empêcher).

Etats ont réussi à faire bloc contre les RU → il n'a pas réussi à diviser l'UE. Dans le cadre de ce nouveau débat sur le futur de l'UE, volonté de continuer l'élargissement de l'UE, dans des thèmes où le RU n'était pas en faveur.

Frein aux ardeurs de pays qui prônait une sortie de l'UE dans d'autres pays (moins audibles, revoient leur stratégie).

d. L'élargissement de l'Union en débat

Etats Balkans : Macédoine du nord, Serbie

Ex-pays soviétique : Ukraine, Biélorussie

L'Albanie, Macédoine du nord, Monténégro, Serbie, Bosnie, Kosovo, Turquie

Question Turquie fait des débats historiquement : membre de l'OTAN depuis 1952, membre du conseil de l'Europe. Elle va dans cette lignée déposer sa candidature pour adhérer à la communauté européenne 1987, candidat en 99, réforme pour remplir les critères d'adhésion, ouverture des négociations en 2005 → lentes, difficiles, réticences à l'entrée de la Turquie (taille du pays, importance démographique (importance dans les institutions), position géographique, importance de la religion musulmane, problème chypriote (occupé par la Turquie))

Ajd : pb démocratique

Elargissement peut menacer l'intégration

Opposition entre Europe puissance fortement intégrée et Europe du marché commun.

Problème de la différence entre les niveaux de vie (peuvent s'accroître).

Problème de différence de vision sur le projet européen.

Ajd on est un peu plus réticent avec les élargissements. Bcp plaiderait pour une intégration plus forte de la zone euro (parlement de la zone euro).

e. La pandémie et le plan de relance euro

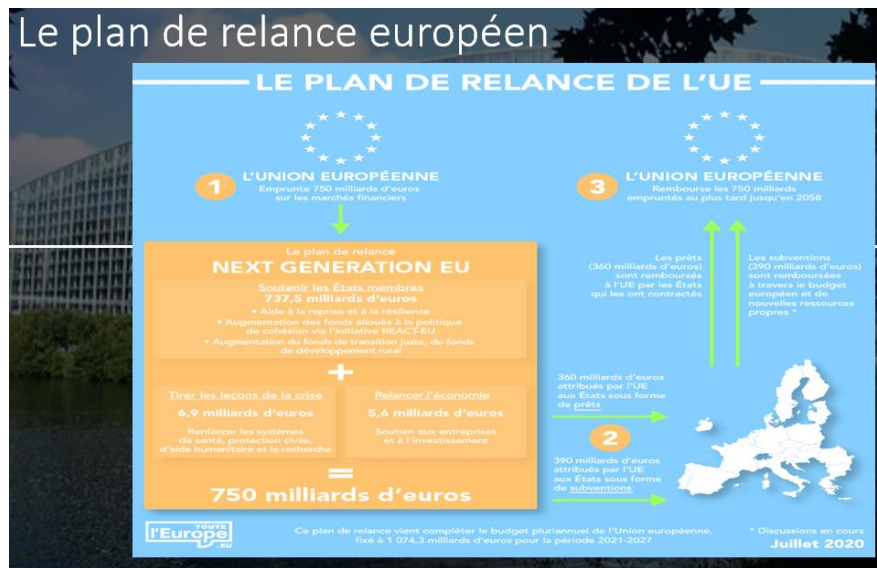
Critiqué pour manque de solidarité et de réactivité. Peu de compétences en terme de conditions sanitaires car ce sont des compétences de soutien, complémentaires.

Explique la réaction assez faible.

L'UE a quand même fait des choses mais qui ont eu une visibilité très faible, pas de plan d'ensemble :

- Agence de l'union chargée de la prévention des risques et qui a un système d'alerte précoce mis en œuvre dès le 7 janvier
- Mécanisme de protection civile (rapatrier les citoyens de l'UE en Chine).
- Allouement de fonds à la recherche sur le virus, mise en place commune de matériel médical
- Soutien à l'euro de la part de la banque centrale européenne (rachète la dette des états membres).

Plan de relance adopté à l'été 2020 :



La commission dès la fin du mois de mai propose d'acheter sur les marchés financier pour 750 milliards d'euros pour aider les pays à faire face (prêts remboursables, subvention), voulu par la France, l'Allemagne. Résistance de certains états (états frugaux : pays bas).

Accord sur cette proposition trouvé fin juillet au conseil européen. L'accord permet de mobiliser 750 milliards d'euro dans le cadre d'un plan de relance solidaire destiné à soutenir les économies européennes (réduction de la part de subvention par rapport à la part de subvention). Les pays les plus touchés par la pandémie élaboreront des projets nationaux qui devront être approuvés par l'UE (conseil, par majorité qualifiée). Ce plan de relance est une révolution : au-delà d'une gestion conjoncturelle de la crise (ampleur, implique une transformation du système de financement de l'UE. Emprunts par l'UE elle-même qui devra rembourser cette dette, doit dev ses ressources propres → taxe sur le plastique non recyclé, redevance numérique, mécanisme Carbone aux frontières de l'UE, taxes).

PARTIE 1 : LES CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DE L'UNION EUROPEENNE

Chapitre 1 : La nature de l'Union Européenne

Introduction :

Débat très ancien qui oppose :

- Ceux qui pensent que l'UE est une **organisation internationale** entre états et qui est régie par le droit international public
- Ceux qui considère que l'UE serait devenue **un type de fédération** dont la base juridique (traité) auraient acquis les caractéristiques d'une constitution.

CJCE, ass. plén., 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, Avis 2/13 (extraits)

« l'Union, du point de vue du droit international, ne peut pas, en raison de sa nature même, être considérée comme un État ».

« l'adhésion de l'Union à la CEDH [doit être en conformité] avec la charte constitutionnelle de base de l'Union que sont les traités ».

L'Union **n'est évidemment pas un état** : en droit international public, on ne connaît que 2 formes : état ou organisation internationale. Difficulté car l'UE est + qu'une orga internationale mais pas non plus un état.

→ La commission le dit elle-même.

Pose des questions théorique, mais aussi du point de vue pratique :

- **Divergence d'interprétation des traités** : repose sur des techniques de droit constitutionnel ou du droit international, différence de point de vue.

L'UE trouve sa source dans le droit international mais ses institutions ont acquis une dimension constitutionnelles. + peut-on considérer l'UE comme un ensemble fédéral ?

I) L'enracinement des traités dans le droit international

Arguments selon lesquels l'UE n'est qu'une organisation internationale régie par le droit international public :

- 1) **L'UE est fondée sur un traité international**, car traités entre états (CECA, Traité de Lisbonne...). Rapproche l'UE des autres orga internationales.

Beaucoup d'auteurs du droit international public vont s'appuyer là-dessus pour appuyer la forme internationale de l'UE. Ils étudient sa source pour la comparer aux autres chartes constitutives d'une organisation internationale.

L'UE a notamment des caractéristiques spécifiques que n'ont pas d'autres organisations internationales :

- On parle **d'organisation d'intégration** et non pas **d'organisation de coopération**
- Débat :
 - Spécialiste du droit international : certes c'est une orga d'intégration, caractéristiques différentes, va plus loin mais ce n'est qu'une différence de degré. UE = forme perfectionnée d'organisation internationale.
 - Spécialistes du droit de l'Union : il s'agit plutôt d'une différence de nature, et pas de degré.

- 2) **Les états restent maîtres des traités**, ce sont les seuls à pouvoir les modifier (procédure de révision qui figure dans les traités).

Le gouvernement de tout état membre peut déposer au conseil un projet de révision (chercher procédure). Tout projet de révision doit être ratifié par l'ensemble des états membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Les états conservent une souveraineté, qui pour les juristes de droit public se définit comme le caractère suprême d'un pouvoir (ce pouvoir ne peut admettre aucun autre pouvoir).

- 3) **Possibilité pour un état membre de se retirer de l'Union**. Il s'agit d'un droit souverain de l'état membre.

Personne ne peut le forcer à rester dans le projet d'intégration (Cf. introduction, article 50).

II) L'envergure constitutionnelle des traités

Plusieurs états peuvent décider de s'unir dans un ensemble fédéral en partant d'un traité international. Même si l'Union a sa source de traité international, ce n'est pas forcément déterminant.

Interrogation sur l'éventuelle **nature constitutionnelle des traités de l'UE**. En principe, cette notion est réservée aux Etats (gêne certains, car ça peut vouloir dire que l'UE a un caractère étatique = on peut **détacher la notion d'état de la constitution**).

La cour de justice a été importante dans ce débat :

CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos* (extrait)

« la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants ».

Révolutionnaire pour l'époque :

- Les communautés ont constitué un nouvel ordre juridique
- Limitation des droits souverain
- Référence aux sujets (= états et non pas individus dans le droit international public). Or, les traités européens **donnent des droits directement aux individus** et leur **impose des obligation** (règles sur la libre-circulation donne des droits aux individus).
- Le droit dérivé (adopté par les institutions européennes) peut donner des obligation aux individus, s'applique directement à eux. Pas de précédent : même si certains traités peuvent reconnaître les droits aux individus, ce sont les états qui les adoptaient. Ici ce sont les institutions de l'UE qui le font.

CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L.* (extrait)

« en instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoir réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ».

Pour la cour, les traités européens ont créé un **ordre juridique propre** distinct de l'ordre juridique international.

La cour affirmera que les **traités sont la charte constitutionnelle de base de l'UE**.

On ne peut pas parler de constitution de l'UE mais on peut parler de **processus de constitutionnalisation de l'UE**, qui rapproche de plus en plus les traités d'une constitution.

- ✓ **Définition matérielle de la constitution** (définition par son objet) : texte qui régit l'organisation des pouvoirs publics et qui garanti les pouvoirs publics.

Les traités européens répondent à cette définition : prévoient des compétences pour l'UE, un cadre constitutionnel, un processus décisionnel. Les chartes constitutives des organisations internationales prévoient également cela. Mais les traités européens ajoutent **la protection des droits fondamentaux**, et les valeurs communes de l'article 2 du T2.

- ✓ **Définition formelle de la constitution** : la constitution doit occuper le rang suprême dans l'ordre juridique. Procédure de révision de la constitution plus stricte, contrôle juridictionnel du respect de la constitution.

De ce point de vue-là, on répondrait avec les traités européens à cette définition : ils sont au sommet de l'ordre juridique, procédure de révision des traités plus compliquée que celle de l'adoption de nouveaux actes et contrôle juridictionnel du respect du traité (cour).

Pour d'autre, la définition formelle nécessite une **manifestation de volonté populaire** : or, ici, c'est bien une initiative des états, origine = traités entre états et non pas populaires (contestable : UE ratifiée par chaque état : ratification par referendum = manifestation de volonté populaire).

L'Etat souverain n'est pas l'unique forme possible comme organisation de la société.

III) Une Union de nature fédérale ?

Distinction :

- **Confédération** : se noue entre des états préexistants et qui restent souverains. Juridiquement, elle repose sur un traité international
- **Etat fédéral** : relève du droit constitutionnel. C'est un état composé d'états (Suisse) .

Olivier Beaud : plaide sur l'abandon de cette distinction pour un **concept autonome de fédération**. (union d'état, retient confédération et état fédéral). Laisse tomber le concept de souveraineté ou appelle à le repenser. Dans une fédération il n'y a pas une unique forme de souveraineté, présuppose d'admettre une possible souveraineté partagée (avant, réduite à un seul état).

Elisabeth Zoller : compare les EUA avec l'UE. Montre que dans les EUA (fédération), il y a une souveraineté double : la **souveraineté est une** lorsqu'elle regarde vers l'extérieur, mais

elle **est plurielle** lorsqu'elle regarde vers l'intérieur (partagée entre l'état fédéral et les états fédéraux). Il est possible pour elle de mettre en place une fédération réussie qui ne serait pas un état.

Ces auteurs nous montrent que l'état n'est pas la seule forme d'organisation fédérale.

Spécificité de l'intégration de l'UE par rapport au droit international se fonde sur plusieurs éléments :

- Mise à l'écart de la notion de souveraineté, ou possibilité d'avoir une souveraineté partagée
- Place accordée à l'individu dans les traités

On peut aussi qualifier l'UE de (**jacques Delors**) : **fédération d'états nations**. Il y aurait un exercice commun des compétences de type fédéral mais dans le respect de la diversité des états nationaux.

On peut voir l'union comme un ensemble fédéral. Ses traités ont acquis progressivement des caractéristiques constitutionnelles mais le débat sur la nature de l'UE n'est toujours pas tranché.

PARTIE 1 : LES CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DE L'UNION EUROPEENNE

Chapitre 2 : Les éléments constitutifs de l'Union

I) La composante étatique

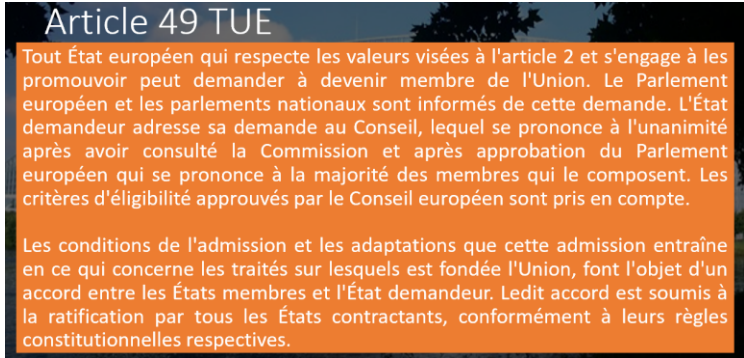
a. L'adhésion à l'Union

i. Les conditions d'adhésion

Elles sont actuellement définie à l'article 49 du TUE.

Il y a 3 conditions :

- **Être un état** (1 collectivité infra-étatique ne peut pas accéder à l'Union à moins d'avoir l'indépendance).
- **Être un état Européen** (question se pose quand le Maroc a déposé sa candidature. Turquie = condition remplie, même si son appartenance géographique à l'Europe est contestée).
- **Respect des valeurs de l'article 2 du TUE** (Cf. Introduction : article qui insiste sur la démocratie représentative et les droits de l'homme).



Critères économiques n'apparaissent pas : avoir une éco de marché viable, capacité à faire face à la pression concurrentiel, capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion.

ii. La procédure d'adhésion

Aussi régie par l'article 49 TUE. Etapes :

- 1) **Déclaration de candidature** adressée au conseil des ministres, qui en informe le parlement européen et les parlements nationaux (traités d'adhésion = traité entre états, on les implique dès le début de la procédure)
Le conseil se prononce à l'unanimité sur la candidature après avis de la commission et l'avis conforme du parlement européen.
- 2) **Ouverture des négociations** entre états-membres et l'état candidat (conduites par la présidence du conseil ou par la commission). Les PECO
- 3) **Le traité d'adhésion est soumis à ratification** des états membres et de l'état candidat. Ce n'est pas un acte de l'union en tant que telle, traité entre états.

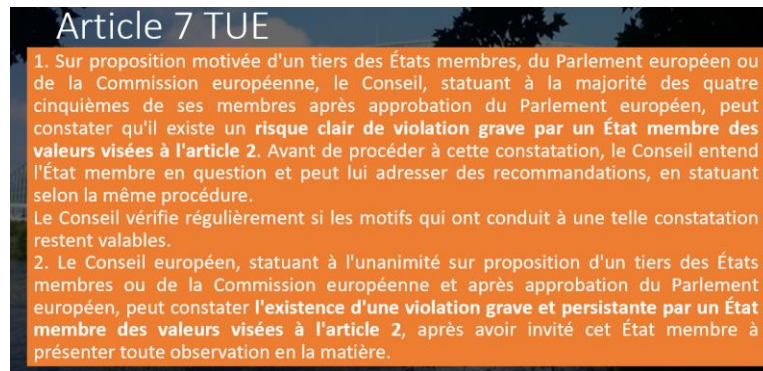
→ **PARADOXE** : conditions d'adhésion stricte, mais une fois que l'état a adhérer, on ne peut plus vérifier qu'il répond toujours à ces conditions.

b. La suspension des droits d'un Etats-membre

Traité d'Amsterdam : introduit la possibilité de suspendre les droits attachés à la conditions de membre de l'UE en cas de non-respect des règles d'appartenance.

+ nouvelle condition d'adhésion : respect de la démocratie et des droits de l'H. Prévoit également une procédure de sanction en cas de non-respect de ces exigences.

1999 : participation au gouvernement autrichien du parti nationaliste de **Haider**. Procédure non-appliquée car on ne constate pas de réelle violation. Juste crainte.



→ procédure prévue à l'article 7 du TUE. 2 procédures.

i. La procédure préventive

Procédure applicable en cas de risque clair de violation grave.

- 1) **Étape de la proposition** d'activer cette procédure. Peut venir d'un tiers des états membres, soit du parlement européen, soit de la commission européenne.
- 2) **Étape du constat de violation**. Le conseil va statuer à la majorité des 4/5^{ème} de ses membres + approbation du parlement européen obligatoire (majorité renforcée). Avant de procéder au constat, le conseil consulte l'état accusé : lui soumet des recommandations.

ii. La procédure de sanction

Si la procédure préventive est insuffisante → procédure de sanction :

- 1) **La proposition** doit venir d'1/3 des états membres ou de la commission européenne. Le parlement pourra seulement essayer d'inciter les états membres ou la commission, il n'a plus l'initiative.
- 2) **Le constat** est fait par le conseil Européen (chefs d'états) statuant à l'unanimité après l'approbation du parlement européen pour constater l'existence d'une violation grave et persistante. C'est un constat purement politique, il ne peut pas être contesté juridiquement.
- 3) Si on arrive au constat de violation par le conseil européen, on peut avoir **des sanctions** (conseil décide des sanctions à la majorité qualifiée) :
 - Suspension de certains droits attachés à la qualité d'état membre (y compris les droits de vote).
 - autres???Même s'il y a des sanctions, les devoirs liés à la qualité d'état membres restent valables.

iii. Les cas de la Pologne et de la Hongrie

Hongrie :

- Adoption d'une nouvelle constitution + loi dont la conformité aux droits fondamentaux est discutable
- Procédure pas activée dans un premier temps. Réaction de la commission mais sans passer par l'article 7 : **procédure d'infraction** (faire constater par la cour de justice une violation du droit de l'union).
Exemple : procédure d'infraction pour le décalage du droit à la retraite des juges.

- Le parlement décide finalement **d'activer l'article 7** contre la Hongrie en **septembre 2018** (procédure préventive) : tentative de créer un dialogue institutionnalisé, adoption d'un cadre pour renforcer l'état de droit qui peut aboutir à des recommandations puis à une procédure de sanction en cas de non-respect des recommandations.

Pologne :

- Ne respecte pas les recommandations
- Mesures contraires au principe de non-discrimination : villes polonaises qui se déclarent « sans LGBT » → suspension de certains financements par la commission.
- Finalement, demande de l'activation de la procédure préventive en **décembre 2017**, parce que la Hongrie allait soutenir la Pologne donc impossible d'ouvrir la procédure de sanction (pbm de l'unanimité)

La procédure juridique (procédure d'infraction) fonctionne mieux que l'article 7 (procédure politique).

Problématique d'actualité, menace sérieuse pesant sur l'Union, article 7 impuissant face à cela.

c. Le retrait de l'union

À l'origine de la construction communautaire les rédacteurs des traités n'avaient pas prévu cette éventualité d'un retrait d'un EM. Les traités communautaires ont toujours été conclus pour une durée indéterminée (sauf CECA).

On commence à discuter cette question au cours des travaux de la convention à l'origine du TECE. On discute de ce droit car on estime qu'il faut une contrepartie à l'extension des compétences de l'UE.

C'est l'article 50 du traité de Lisbonne (TUE) :

- La décision de retrait doit être prise par l'état selon ses règles constitutionnelles nationales.
- L'état doit ensuite notifier sa volonté de retrait au conseil européen (réunit les chefs d'état et de gouvernement des états membres).
- Un accord est ensuite négocié entre l'UE et l'Etat qui se retire.

Article 50 TUE (extraits)

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.
2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

- Le conseil européen fixe les grandes orientations politiques de l'accord.
- Cet accord doit être approuvé par le parlement européen mais également par le conseil à la majorité qualifiée (ministres).
- Pendant tout ce temps de négociation, l'état reste membre de l'UE et doit continuer à respecter toutes ses obligations tirées du droit de l'UE, et participe toujours à la prise de décision (élections européennes au RU en mai 2019).
- À partir de l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, les traités cessent de s'appliquer, ou alors on prévoit l'hypothèse d'impossibilité de conclure d'accord de retrait : les obligations cessent d'être appliquées au bout de 2 ans après la notification.

Article 50 Paragraphe 5 : Hypothèse où l'état qui se retire veut revenir. Sa demande est soumise à la procédure de l'article 49 (recommence une procédure d'adhésion classique).

Hypothèse d'un changement d'avis de l'état après avoir notifié sa volonté de se retirer non prévue. La cour précise qu'il est possible de changer d'avis (Arrêt Whitman).

- ➔ Risque que l'état ne s'en serve que comme prétexte pour pouvoir négocier des choses favorables à son intérêt en grandissant la menace de sa sortie.

II) La composante citoyenne

L'UE n'est pas seulement une union d'états. Elle a aussi vocation à fédérer des peuples. Elle repose donc sur un principe démocratique qui s'incarne dans le rôle dévolu au parlement européen et aux parlements nationaux.

Les sujets du droit de l'union ne sont pas seulement les états mais aussi les individus (arrêt Van Gend en Loos). Le droit de l'UE garanti des droits et impose des obligations aux individus. Ces derniers ont un statut de citoyens de l'union. La citoyenneté de l'union en est donc bien un élément constitutif.

C'est le Traité de Maastricht en 1992 qui a consacré la citoyenneté de l'union après qu'elle ait été longuement débattue dans les années 80's.

a. La notion de citoyen de l'Union

Il s'agit d'une nationalité interétatique dérivée de la citoyenneté d'un état membre. L'attribution de la nationalité demeure subordonnée à la nationalité étatique, ce qui fait qu'elle ne remplace pas la citoyenneté nationale (Article 20, Paragraphe 1, TFUE).

Article 20, paragraphe 1, TFUE

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

- ➔ Crainte de certains EM de voir la citoyenneté UE se substituer à la nationalité nationale à terme.

Le fait que la citoyenneté repose sur le droit national pose problème :

- **Les problèmes quand-à l'accès à la nationalité** : intéressant pour l'accès au marché intérieur. Certains états en profitent en mettant en place un système qui offre la nationalité contre service à la nation ou somme d'argent ? Ils l'ont donc offerte à de riches investisseurs qui n'avaient pas de liens avec les EM (Chypre, Malte, Portugal).
- ➔ Dénonciation de ces pratiques : marché européen de la citoyenneté qui dévalue la notion de la citoyenneté. Commission et Parlement dénoncent cette pratique, mais sont incompétents (aucune condition n'est fixée). La cour de justice a expressément rejeté le critère de l'effectivité de la nationalité qui prévaut en droit international public. Ce critère consiste en la vérification des liens entre l'individu et l'état dont il a la nationalité. La cour considère que les EM doivent reconnaître automatiquement la nationalité donnée par les autres EM (pour garantir une application uniforme du droit de l'UE).

Arrêt Micheletti (1992) : binationnel, italien et argentin. En tant qu'italien, il voulait s'installer en Espagne pour y exercer une profession. Espagne le considère comme un ressortissant de pays Tiers. La cour rejette la contestation de l'Espagne.

- **Les problèmes quand-au retrait ou à la perte de la nationalité.**

Arrêt Rottmann (2010) : autrichien installé en Allemagne pour échapper à des poursuites pénales ou il obtient la nationalité allemande. Cela lui fait perdre automatiquement la nationalité autrichienne. Les autorités allemandes vont s'apercevoir de sa fraude et envisagent de lui retirer sa nationalité allemande. Il perd

donc dans ce cas sa nationalité européenne, et devient apatride. La cour de justice va rappeler que les conditions d'acquisition et de perte de nationalité relèvent de la compétence de chaque état conformément au droit international. Pour autant, elle va accepter d'encadrer l'exercice de cette compétence (dès lors que la personne concernée à la citoyenneté, l'état doit respecter le droit de l'union). L'état va devoir vérifier si le retrait de la nationalité ici serait proportionné. Elle va donc protéger la nationalité d'un état membre alors que normalement c'est la nationalité d'un état membre qui fait naître la nationalité.

Arrêt Tjebbes (2019) : législation néerlandaise qui prévoit la perte de plein droit de la nationalité néerlandaise lorsque les personnes ont aussi une nationalité étrangères et habitent hors du territoire de l'union pendant + de 10 ans. Ici on se demande si la même solution que pour Rottmann sera possible. La cour applique le même raisonnement mais affirme que cette loi est conforme au droit de l'union, et si elle est proportionnée notamment en ce qui concerne les enfants (mineurs, pas la faculté de faire attention à ça).

Débats dans le cadre du Brexit :

- Initiative pour que les citoyens britanniques (vivant dans un EM) conservent leur nationalité européenne.
- Or, selon l'article 20 du TFUE ce n'est pas possible.

b. Les droits du citoyen de l'Union

La citoyenneté de l'UE peut donc être considérée comme un statut juridique et politique, qui est reconnu aux nationaux d'un état membre au-delà de leur communauté politique, étatique.

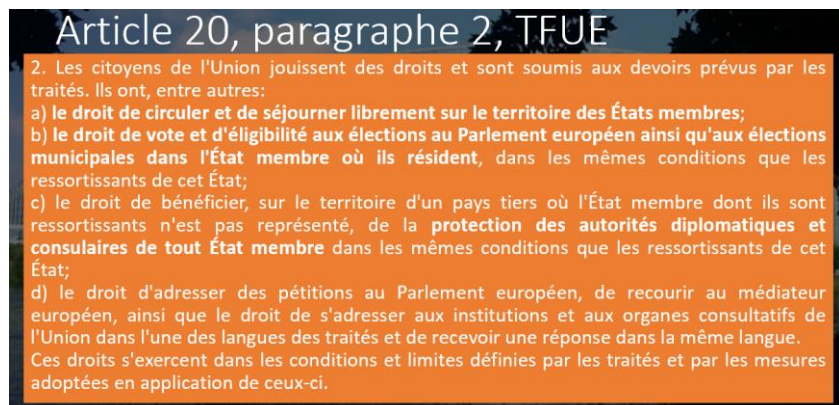
La cour justice a jugé que le statut de citoyen avait vocation à devenir le statut fondamental des ressortissants des EM (arrêt Grzelczyk 2001) : statut associé aux droits du citoyen (art.18 à 25 du TFUE).

Article 20 paragraphe 2 :
Certain droit son reconnus
à l'ensemble des individus,
ou encore aux résidents de
l'UE.

Le premier des droits est la
liberté de circulation et de
séjour dans les autres EM.
Il est détaillé à l'article 21
du TFUE, ou on régit
uniquement la liberté de circuler en tant que simple citoyen.

Ce droit a été reconnu d'effet direct par la cour de justice : quand il est créé directement dans le chef de l'individu et qu'il a le pouvoir de l'invoquer à l'encontre des autorités nationales, à faire valoir devant le juge.

Ce droit est associé au droit à l'égalité de traitement avec les nationaux. Il est consacré à l'article 18 du TFUE. Le fait de combiner ces deux droits permet à la cour de rendre très effective la liberté de circulation. Elle se fonde la dessus pour accorder de nombreux droits au citoyens qui circulent : mêmes droits aux prestations sociales (exemple de Grzelczyk), droit au regroupement familial (directive 200438, met en œuvre ce droit).



Depuis quelques temps, sous la pression de la crise éco, la cour de justice a adopté une jurisprudence plus restrictive quand à l'accès aux prestations sociales dans les pays de résidents (revient au conditions de la directive 2004/38).

Ces droits liés à la circulation et au séjour sont réservés aux citoyens migrants. 3,8% de la population totale de l'UE vit dans un autre EM.

Pourquoi ce droit peut être important pour un sédentaire ? Un citoyen peut avoir des droits pour sa famille qui vient habiter avec lui en Belgique.

Affaire Ruiz Zambrano.

Le citoyen qui vit dans un autre état membre peut choisir de voter, soit dans son état de résidence, soit dans son état de nationalité. Il bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux.

Autres droits :

- Droit de pétition devant le parlement européen
- Droit de saisir le médiateur
- Initiative citoyenne européenne : permet à 1 millions de citoyens de 7 états différents de faire une proposition législative

III) La composante territoriale

Le territoire est déterminé par référence au territoire étatique (article 52 du TUE, 355 TFUE).

a. Le territoire des Etats-membres

Le traité s'applique sur les territoires terrestres de tous les EM (+ compétence en matière de pêche, non-terrestre).

b. Les régions ultrapériphériques

Statut spécifique : le droit de l'union s'y applique mais il peut y avoir des adaptations à ces territoires du fait de leur situation économique et sociale structurelle qui diffère de celle des territoires des EM du fait de leur éloignement des métropoles, de leur insularité, de leur dépendance éco (article 349 TFUE).

Exemple : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte

c. Les pays et territoires d'outre-mer, exclus du territoire de l'Union

Rattachés par des liens constitutionnels à un EM (Danemark France Pays-Bas) mais qui ne font pas partie du territoire de l'UE.

Exemple : St Barthelemy, Indonésie Française.

Institutions Européennes
Ronde Julie

Ils sont simplement associé à l'UE pour contribuer à leur dev éco et social (article 198 TFUE)

PARTIE 1 : LES CARACTERISTIQUES FONDAMENTALES DE L'UNION EUROPEENNE

Chapitre 3 : La délimitation des compétences de l'Union

Qui de l'Union ou de ses adhérents est compétent pour édicter un acte juridique, et quelles sont les bases juridiques qui lui permettent d'agir.

Définition compétence : fondement juridique de l'action des autorités publiques. Pour le cas de l'UE, on peut dire que c'est le titre juridique qui habilite les institutions de l'UE à adopter des actes produisant des effets de droit.

I) L'attribution des compétences

a. La corrélation entre les compétences et les objectifs

Elément essentiel du droit de l'UE :

- Les rédacteurs des 1^{er} traité adoptent une **méthode fonctionnaliste** (petits pas) qui montre la perspectives pragmatiques dans laquelle ils se placent. Ils se sont basés sur les objectifs pour attribuer une compétence (dans une constitutions ou traité interna). Il existe 2 techniques pour attribuer des compétences :
 - o **Technique matérielle** : consiste à énumérer les domaines de compétence (ex : EUA, compétence pour la monnaie, pour le commerce inter-étatique).
 - o **Technique fonctionnelle** : compétence délimitée par les objectifs (permet + de souplesse).
- Ce poids des objectif s'explique par l'importance de la différence entre état et l'UE :
 - o Etat : régule une réalité déjà existante
 - o UE : régule une nouvelle réalité qu'elle doit elle-même créer (exemple : marché intérieur entre différents états → création et régulation by UE).

Article 3 du TUE : objectifs très vaste (paix, valeur et bien-être), plus spécifique (marché intérieur, union éco et monétaire), ce qui expliquent qu'il va falloir des compétences pour réaliser ces objectifs.

Paragraphe 6 : compétences conçues comme un moyen au service des objectifs de l'Union.

Au fur et à mesure que l'UE avaient de plus en plus de compétence, on adopte la technique matérielle pour éclaircir les différents domaines (Traité de Lisbonne : combinaison entre technique fonctionnelle et matérielle)

b. Le principe des compétences d'attribution

A ne pas confondre avec l'attribution des compétence.

Ce principe signifie que l'UE ne peut exercer que des compétences qui lui sont expressément attribuées par les traités (Traité de Lisbonne : EM martèlent ce principe, crainte que l'UE n'étende tjrs plus ses compétences). Toute compétence non attribuée à l'UE appartient aux EM.

Article 48 du TUE, au propos de la révision des traités : prévu que les révisions pouvaient avoir pour objet soit d'accroître soit de réduire les compétences de l'union (volonté de frein, de retour en arrière par les EM).

c. L'adaptation des compétences

Forme de souplesse pour permettre à l'UE d'exercer des compétences auxquelles els rédacteurs des traités n'auraient pas pensé. 2 moyens.

i. Les compétences implicites

UE a les compétences attribuées par le traité + compétences **nécessaires pour réaliser ces compétences des traités**.

Pas propre à l'UE. Exemple des EUA, argument utilisé par la cour suprême dès 1879 (**arrêt McCulloch vs Maryland** → volonté de créer une banque par le gouvernement fédéral, pouvoir pas dans la constitution mais nécessaire pour réaliser d'autre compétences qu'avaient le gouv fédéral).

Même logique en droit de l'Union : arrêt AETR de 1971.

ii. Les clauses de flexibilité

Il s'agit d'**adapter les compétences aux objectifs**. Ça va plus loin que les compétences implicites, car elles sont nouvelles (**Article 352 du TFUE** : permettre à l'UE de faire une action pour réaliser un objectif).

Le recours à cette clause de flexibilité est très stricte : Il faut une décision du conseil à l'unanimité et une approbation du parlement européen.

Très utilisé dans les années 70's, 80's pour lancer des politiques dans de nouveaux domaines, comme pour l'environnement (vraie base juridique pour la cause de l'environnement).

Depuis, cette disposition est bcp moins utilisée parce que l'UE a déjà des compétences assez vastes et la cour de justice contrôle beaucoup plus strictement l'usage de cette clause.

II) L'exercice des compétence

Différence entre existence et exercice des compétences de l'UE. Il y a un certain nombre d'encadrements pour l'exercice de compétences, qui passent par 2 principe.

- **Principe de subsidiarité** : principe non-propre à l'UE (cf. états fédéraux comme l'ALL, voir même dans des états non-fédéraux comme la FR dans le cadre de la décentralisation). L'idée de la subsidiarité c'est que les **compétences doivent être exercées au niveau le plus proche possible du citoyen**.

C'est seulement lorsque ce n'est pas efficace de ne traité à l'échelon le plus bas que l'on monte à un échelon plus haut.

Exemple : école du village (local) vs détermination des programmes scolaire (national). Principe instauré sous l'impulsion de l'Allemagne (état fédéral, peur que l'UE grignote les compétences de ses Länder).

Article 5, paragraphe 3 du TUE.

Deux types de contrôle de ce principe :

- **Contrôle politique** : exercé par les parlements nationaux, pcqu'ils sont les mieux placés pour auto-évaluer leurs capacités à gérer la situation + ils étaient au cœur de la prise de décision (avant, plus maintenant avec le suffrage universel direct). Projets d'actes législatifs sont transmis aux parlements nationaux qui vont pouvoir donner leur avis quand au respect du principe de subsidiarité (avis motivés si pas d'accord, si 1/3 des voix attribuées au

parlements nationaux → commission réexamine son projet. C'est le mécanisme du carton jaune. Elle peut tout de même maintenir son projet, mais doit expliquer pq elle trouve qu'il est conforme au principe).

Mécanisme de carton rouge en cas de majorité d'avis motivés : la commission réexamine sa décision, peut décider de la supprimer de la modifier ou de la maintenir, mais obligation que le parlement et le conseil se prononcent également sur le respect de ce principe. S'ils ne sont pas ok, projet abandonné.

Exemple :

- Carton jaune :

- 1^{ère} fois en 2012 au propos du droit de mener des actions collectives (droit du travail), sensible (indications sociale importantes). Des parlements nationaux ont considéré que ce n'était pas à l'UE de régir ce pbm. Fonctionne → commission retire le projet.
- Modification de la directive sur les travailleurs détachés → proposition non-retirées car refus sur motif politique et pas sur le principe en particulier
- Règlement sur le procureur européen → idem.

Conséquence → baisse du nombre de proposition de la commission (aussi pcq le marché intérieur est réalisé donc moins besoin d'intervenir à ce niveau là + nouvelle politique parce qu'on accuse l'UE de trop légiféré : « *légiférer moins pour légiférer mieux* »).

- **Contrôle juridictionnel** : il peut y avoir des recours en annulation devant la cour de justice. Dans ce cas, la subsidiarité est examinée par la cour : elle est prudente parce qu'elle ne veut pas substituer son appréciation à celle du législateur. Considère que la commission a une marge de manœuvre pour savoir si oui ou non son projet respecte le principe. Elle sanctionne uniquement les erreurs manifestes d'appréciation. Ça n'est encore jamais arrivé.
- **Principe de proportionnalité** : intervient quand l'UE a décidé d'exercer sa compétence, on veut savoir jusqu'où sa législation peut aller. C'est l'idée que l'action de l'union ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre son objectif. On vérifie si des mesures moins contraignantes n'auraient pas suffi. Contrôle politique des parlements nationaux mais surtout de la cour de justice de l'UE (plus rigoureuse que lorsqu'elle contrôle la subsidiarité).

Exemple : lutte contre le terrorisme vs respect de la vie privée (conservation de données de connexion sur internet, proportionné ou non ?)

+ **Proportionnalité des actes nationaux** : s'applique aux EM (état qui prend une loi pour protéger la sécurité routière, en interdisant la vente de certains véhicules → est-ce vraiment proportionné ?).

III) La typologie des compétences

3 types de compétences de l'Union : Traité de Lisbonne : codifie la pratique et la jurisprudence

a. Les compétences exclusives

C'est lorsque l'UE est la seule à pouvoir intervenir, à pouvoir légiférer dans ce domaine.

Article 2 du TFUE : les EM sont privés de toute possibilité d'intervention en la matière. Mais le pouvoir d'exécution de la législation de l'union est régi par les EM quand même.

Ces compétences exclusives sont énumérées à **l'article 3 du TFUE** :

- **L'Union Douanière**
- **Politique Commerciale Commune**
- **Politique monétaire** (uniquement pour les états de la zone euro)
- **Conservation des ressources biologiques de la mer**
- **Politique de concurrence** (règles nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur)

b. Les compétences partagées

Partagées entre l'UE et les EM.

On parle plutôt de compétences concurrente puisqu'ils ne peuvent pas intervenir ensemble.

Article 2 TFUE paragraphe 2 : les EM sont compétents tant que l'UE n'a pas exercé sa compétence. Une fois que l'UE a légiféré, ils ne peuvent plus le faire.

Il arrive qu'une compétence partagée devienne exclusive lorsque l'UE s'est attribué tout le domaine.

Ces compétences partagées sont énumérées à **l'article 4 du TFUE** (non exclusif) :

- **Marché intérieur**
- **Certains aspect de la politique sociale**
- **Question de la cohésion économique, sociale et territoriale**
- **Agriculture**
- **Environnement**
- **Espace de liberté de sécurité et de Justice** (coopération policière, judiciaire...).

c. Les compétences complémentaires

Article 2 TFUE paragraphe 5 : appuie, coordonne, complète l'action des EM. Ils conservent leurs possibilités d'intervention mais l'UE intervient en renfort de l'action nationale. Collaboration entre les autorités nationales et celles de l'UE.

Exemple : santé publique (organisation de vol commun pour rapatrier les européens en Chine → 1 seul avion, coordination).

Ces compétences complémentaires sont énumérées à **Article 6 du TFUE** :

- **Santé publique**
- **Industrie**
- **Culture**
- **Education**
- **Tourisme**

d. Les compétences retenues des Etats

Pas mentionnées dans le traité. Toute compétence non-attribuée à l'UE appartient aux EM.

Ces compétences touchent au respect des fonctions essentielles de l'état. **Article 4 paragraphe 2 du TUE** : l'UE respecte l'identité nationale des Etats et ses fonctions essentielles (intégrité territoriale, maintien de l'ordre public, sécurité nationale, protection des individus, protection de la société).

Exemple : attribution de la nationalité, attribution du nom, systèmes de sécurité sociale, les activités régaliennes (armée, police, système carcéral).

En réalité, certain encadrement des interventions de police (Arrêt de la cour de justice : **guerre des fraises** (1997), agri FR contestent les fruits et légumes d'Espagne (mouvements sociaux). Commission euro trouve que la FR ne fait pas grand-chose pour améliorer la situation, donc elle contrôle les actions de la France en matière de maintien de l'ordre car entrave à la libre circulation des marchandises).

Même dans les cas où on a une compétence réservée des états, ça ne veut pas dire que l'état peut faire tout ce qu'il veut. Son action peut être encadrée quand on est dans le **champ d'application du droit de l'union**.

Pas vraiment de compétence étatique qui soit totalement préservée de toute intervention de l'UE.

IV) Les coopérations renforcée

C'est l'hypothèse de l'exercice des compétences de l'UE seulement par un nombre limité d'EM.

Il faut revenir sur les débats autour de la différenciation dans l'UE :

- Désigne le fait qu'un ou plusieurs EM sont régis par des règles différentes de celles qui s'appliquent à l'ensemble des EM.
- Dans les traités originaire, pas de différenciation (volonté d'uniformité d'application du droit euro).
- 1985 : accords de Schengen (suppression graduelle des contrôles aux frontières pour fav la libre circulation des personnes). Pas conclu dans le cadre communautaire : c'est un traité international (recourt au droit international public). Cet accord montre que quand certains EM veulent aller + loin sur certaines question, ils sont obligés de passer par le droit international public.
- Traité de Maastricht (1992) : Consacration de la possibilité d'une différenciation pour éviter que les EM passent par le droit international public. Clause d'*opting-out* (choix de faire partie ou non d'une politique, s'ils ne veulent pas, il demandent une clause d'*opting-out*).
- Exemple : politique monétaire (RU et Danemark bénéficient d'une clause d'*opting-out*).
- Ensuite la différenciation se développe tout le long de l'intégration. La crise financière, des dettes souveraine a relancé le débat autour de la différenciation puisque des décisions ont été prises au sein des EM de la zone euro, et ils sont passés par le droit international public pour renforcer des lois qui leur étaient applicable. Certains EM demandent même un parlement de la zone euro, car intégration + poussée donc besoin d'un cadre + important (cadre spécifique + restreint que le cadre des institutions de l'UE).
- Cette demande de différenciation est due à l'élargissement.
- Lorsqu'un nouvel état adhère à l'UE, on peut demander une différenciation temporaire (période transitoire avant que l'intégralité du droit de l'UE soient applicable au nouvel état). Exemple : Bulgarie, Roumanie (on peut garder des restriction à la libre circulation des travailleurs de ces pays, pendant 7 ans).

Le mécanisme des coopérations renforcées est instauré par le traité d'Amsterdam (adapter les institutions aux futurs élargissements). Elle permet aux états membres qui le souhaitent d'aller + loin dans l'intégration tout en restant dans le cadre de l'union et sans que les autres EM ne puissent les freiner, et sans que les autres EM ne soient obligés de les suivre.

Les conditions de la coopération renforcée sont strictes (article 20 TUE, articles 326 et suivants du TUE) :

- Volonté d'éviter que la coopération renforcée soit utilisée au moindre blocage dans la prise de décision. Volonté que l'ensemble des Etats se mettent d'accord au sujet de l'intégration (uniquement cas exceptionnels).
- Conditions :
 - Masse critique : certaine masse critique d'état pour pouvoir mettre en place une coopération renforcée (CR), soit 1/3 des EM. Exemple : coopération renforcée sur la protection par brevet unitaire, faite par 26 EM / coopération renforcée sur le parquet européen, faite par 22 EM // idem sur taxe sur les transactions financières (11 EM).
 - Obligation de laisser la coopération renforcée ouverte aux autres EM. Ils doivent pouvoir la rejoindre à tout moment.
 - Précautions pour ne pas menacer le processus d'intégration : Les coopérations renforcées doivent respecter le droit de l'Union, Pas porter atteinte au marché intérieur...
 - Respect de la délimitation des compétences : pas de coopération renforcée là où l'UE a une compétence exclusive, puisque dans ce cas, les EM ne peuvent plus agir sur la question. Idem dans les compétences réservées de l'Etat (il faut agir en commun).

La procédure est prévue à l'article 329 du TFUE (pas besoin de l'apprendre par cœur, retenir l'aspect contraignant) :

- Initiative des EM, adressent une demande à la commission
- La commission peut soumettre ou non une proposition d'autorisation de la coopération renforcée au conseil. Maintien du monopole de l'initiative législative de la commission.
- En réalité, c'est souvent une proposition de la commission qui va faire naître une initiative de coopération renforcée (ex : taxe sur les transactions financières, tous les EM pas ok, donc initiative de coopération renforcée).
- Ensuite, le conseil va autoriser à la majorité qualifiée la coopération renforcée après approbation du parlement européen.
- Le conseil doit pouvoir établir que les objectifs voulus par cette CR ne peuvent pas être atteints avec tous les EM.

Garder en tête que l'accord de Schengen est ajd une coopération renforcée. Cas spécifique car d'abord créé par le biais du droit international public mais on le considère ajd comme une CR. Il y a dans l'espace Schengen des états non-membres de l'UE → spécificité de Schengen (Suisse, Islande, Norvège, Liechtenstein).

PARTIE 2 : LE SYSTEME INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

Chapitre 1 : Le cadre institutionnel

En vertu de **l'article 13 du TUE**, l'UE dispose d'un cadre institutionnel lui permettant d'atteindre ses objectifs, et d'assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ces politiques. Ce cadre se compose de 7 institutions de l'UE dont cet article donne une liste exhaustive.

Article 13, paragraphe 1, TUE

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

Les institutions de l'Union sont :

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

On a aussi des organes et organismes de l'UE qui parfois sont prévus par le traité et parfois par le droit dérivé. Exemple : agences de l'Union (Frontex).

Cadre institutionnel de l'UE pas comparable à celui d'un État, car il n'a pas été conçu au départ sur le modèle de la séparation des pouvoirs.

Il n'est pas non plus comparable à celui des organisations internationales, puisqu'il y a une triple source de légitimité :

- Institutions qui représentent l'intérêt général de l'UE et qui fonctionnent selon des logiques supranationales
- Institutions qui représentent les intérêts étatiques et qui fonctionnent selon des processus intergouvernementaux
- Institutions qui reposent sur le principe démocratique (représentation des citoyens de l'Union).

Ces 3 sources de légitimités vont guider ce chapitre.

I) La représentation de la légitimité démocratique

À l'origine de la construction communautaire, l'exigence démocratique n'était pas vraiment présente dans les projets des pères fondateurs de l'UE.

Pierre Pescatore : « Plusieurs États dont la légitimité se fonde sur le principe de la représentation démocratique, ont créé entre eux une communauté investie d'un large pouvoir mais sans s'être préoccupé de lui donner une légitimité équivalente à la leur ».

Progressivement, cet impératif démocratique va être pris en compte : + on donne du pouvoir à l'UE, + ça devient important de le faire. L'enjeu démocratique commence à être pris au sérieux dans les années 70.

CJCE, 1980, Roquette Frères c/ Conseil

La Communauté repose sur un « principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative ».

1976 : élections au suffrage universel direct des députés européens, premières élections en 1979).

Un an après ces élections, en 1980 la Cour de justice va affirmer le principe démocratique sur lequel repose l'UE.

Ensuite, le Traité d'Amsterdam va consacrer ce principe démocratique en droit primaire (= dans les traités).

Aujourd'hui, la démocratie fait partie des valeurs de l'Union Européenne (**article 2 du TUE, article 10 paragraphe 1 du TUE**). Incarné par le parlement qui représente directement les citoyens. La représentation étatique n'est pas dépourvue de légitimité démocratique.

Article 10 TUE

1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.
2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.
3. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.
4. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.
5. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

Les parlements nationaux ont également un rôle à jouer dans l'intégration européenne, même si ce ne sont pas des institutions de l'UE. Ils permettent aussi d'ajouter un peu de représentation démocratique.

a. Le Parlement Européen

Dès le traité CECA, on a une **assemblée** composée des représentants des peuples des EM. On ne lui donne pas tout de suite le nom de parlement européen : c'est les membres de cette assemblée qui vont s'autoproclamer parlement par une résolution de 1962.

C'est avec l'Acte Unique Européen que le changement de dénomination sera entériné dans le droit ??

Le parlement européen est aidé la première institution évoquée dans les traités (volonté de mettre en avant cette institution, source de la légitimité démocratique de l'UE).

C'est l'assemblée délibérante de l'UE, qui représente directement les citoyens de l'UE et qui garantit la légitimité démocratique du cadre institutionnel.

i. La représentation directe des citoyens de l'Union

Cette représentation est affirmée par l'article 14 du TUE. Avant le traité de Lisbonne, on parlait de « représentants des peuples des états », ce qui montre une évolution, parce qu'on ne parle toujours pas d'un seul peuple européen, mais on ne fait plus référence au peuples de chaque état (on parle de « peuple européen »).

Puisqu'il représente directement les citoyens européens, le droit de vote d'éligibilité au parlement européen est consacré par les traités. Il s'agit d'un droit attaché au statut de citoyen de l'Union (article 22 du TFUE).

CJUE, 2015, *Delvigne* :

« l'article 39, paragraphe 2, de la Charte ne s'oppose pas à ce qu'une législation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, exclue de plein droit du nombre des bénéficiaires du droit de vote aux élections au Parlement européen, les personnes qui, à l'instar du requérant au principal, ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour crime grave devenue définitive ».

En plus de ça, ça a le statut de droit fondamental. Il est à ce titre, il est consacré charte des droits fondamentaux de l'UE. La cour de justice contrôle pleinement le respect de ce droit de vote et d'éligibilité.

Exemple : affaire *Delvigne*.

1. L'élection des parlementaires

La procédure d'élection des députés Européens :

- Election au **suffrage universel direct libre et secret** depuis 1979, pour un mandat de 5 ans.
- **Article 223 du TFUE** : prévoit que les députés sont censés être élus selon une procédure uniforme dans tous les EM. Il faut adopter cette procédure avec des conditions très strictes. En réalité, elle n'a jamais été adoptée. La procédure électorale reste régie par des dispositions nationales avec simplement quelques grands principes à respecter :
 - **Caractère proportionnel du mode de scrutin** : scrutin à la proportionnelle, cad un scrutin de liste ou chaque liste a des sièges au prorata de son pourcentage de voix.
 - **Un citoyen ne peut voter qu'une fois** : citoyens qui habitent dans un état autre que son état d'origine doit faire un choix sur le lieu où il vote.

- **Respect d'une période commune d'élection** : fixée par l'UE, résultats non-publics avant que le dernier état ait organisé ses élections.

Problématique de l'abstention :

- **Entre 1979 (63%) et 2014 (42,5%)**, le taux de participation n'a pas arrêté de baisser. Or, durant cette période, le parlement a gagné beaucoup de pouvoir, mais les institutions européennes semblaient intéresser de moins en moins les citoyens.
- **2019** : retour à la hausse, taux de 50,6%
- **2014-2019** : augmentation en Allemagne mais baisse en Italie (**variable en fonction des Etats**).
- **Exceptions** :
 - Belgique, Luxembourg : vote obligatoire, donc plus d'organisation
 - Organisation d'autres élections en même temps pour motiver la pop (vote européen + national) dans certains pays.
- **Causes propres au scrutin européen** : les médias nationaux ne couvrent pas suffisamment les enjeux européens, procédure de décision de l'UE trop compliquée (les gens ne savent pas comment ça marche), réticence des personnalités politiques nationales (campagne sur des objectifs nationaux), pas de volonté des personnalités politiques d'être élu au parlement européen (+ prestigieux d'être élu au parlement national, + médiatisé).
- **Solutions envisagées** :
 - **Renforcement des partis politiques européens (article 10 paragraphe 4** : condition pour faire exister un espace de débat commun européen, et plus des espaces publics nationaux). Mais ces partis ne sont pas très puissants, car ils sont récents. Les députés ségèrent par affinité politique au début. A partir de ces groupes, vont progressivement émerger des partis politiques. Or, dans les états c'est l'inverse (d'abord des partis politiques, organisés par groupes politiques dans le parlement → ils sont donc + puissants).
➔ 10 partis politiques enregistrés au niveau européen actuellement (ex-diapo).
 - **Liste des transnationales** : au lieu d'avoir des listes propres à chaque état membre, on aurait des listes européennes, qui feraient que, peu importe le lieu de vote, on aurait le choix entre les mêmes listes. Pas le cas aujourd'hui. Si on avait ça, on aurait un débat politique européen.
Le parlement n'a pas encore retenu cette idée : dominé par le parti populaire européen qui n'est pas pour, peur de perdre sa domination avec ce système. + partis eurosceptiques contre.

Compositions prévue à l'article 14 paragraphe 2 du TUE :

- Le nombre de députés européens ne dépasse pas **750 + le président**.
- La représentation est assurée de façon **dégressivement proportionnelle** : plus un pays est peuplé, plus il a le droit à un nombre de sièges élevé (proportionnel), mais + le nombre d'habitants que chacun de ces députés représente est élevé (dégressif).
- Un député européen français va représenter 700 000 électeurs, alors qu'un député luxembourgeois en représentera 10 000 seulement (donc + représentatif).

- Sans le côté dégressif, les petits pays seraient totalement marginalisés.
- Le député d'un pays très peu peuplé ne représente jusqu'à 12 fois moins d'électeurs qu'un pays très peuplé (+ = ajout depuis 2014).
- Chaque EM a au moins 6 députés, et ne peut pas en avoir + de 96.
- Actuellement, on a 705 députés (marge en cas de nouveau EM dans les années à venir).

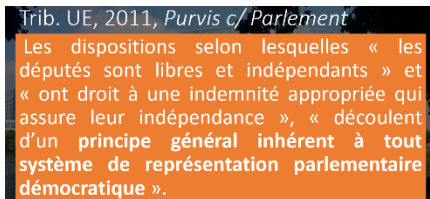


Nombre de députés au Parlement de quelques EM

Allemagne	: 96
France	: 79 (+ 5)
Italie	: 76 (+ 3)
Espagne	: 59 (+ 5)
Pologne	: 52 (+ 1)
Roumanie	: 33 (+ 1)
Estonie	: 7 (+ 1)
Chypre	: 6
Malte	: 6
Luxembourg	: 6

Actuellement, c'est une décision du parlement européen de 2005 qui régit le statut des députés européens (avant, régit par le droit national) :

- Ils exercent un mandat représentatif, et non pas impératif :
 - o Mandat représentatif : vous ne représentez pas seulement les gens qui ont voté pour vous mais les citoyens dans leur ensemble. Cela implique qu'on ne peut pas recevoir d'instruction des électeurs.
 - o Mandat impératif : les électeurs peuvent intervenir.
 - ➔ Principe d'indépendance des députés : principe général inhérent à (...)
- Statut d'assistant parlementaire accrédité au parlement européen : malgré ça, quelques irrégularité (travaillent pour le parti national)



Trib. UE, 2011, *Purvis c/ Parlement*
Les dispositions selon lesquelles « les députés sont libres et indépendants » et « ont droit à une indemnité appropriée qui assure leur indépendance », « découlent d'un principe général inhérent à tout système de représentation parlementaire démocratique ».

Régime d'incompatibilité du mandat de député européen, et régime d'immunité (les députés ne peuvent pas être recherchés ou poursuivis pour des opinions ou des votes émis dans l'exercice de leur fonction, immunité perso contre toute poursuite judiciaire, qui peut être levée par le parlement).

2. L'organisation du parlement

Le parlement a une autonomie d'organisation. Principe d'autonomie de la cour de justice : arrêt *Lors Bruce of Donington* (1981). Donne la possibilité d'organiser librement leur modalité de fonctionnement. Ce pouvoir d'auto-organisation s'incarne dans son droit d'adopter son règlement intérieur. C'est un acte juridique essentiel de la vie politique du parlement. Il a souvent utilisé ce règlement intérieur pour essayer d'accroître ses pouvoirs.

Bcp de spécialistes considère que même si le parlement euro n'a pas autant de pouvoir que les parlements nationaux, il serait + indépendant (pas obligé de soutenir un gouvernement).

Cette indépendance passe aussi par l'élection du président. Actuellement c'est David-Maria Sassoli. Il est élu pour 2 ans et demi renouvelables. Les deux partis du parlement vont se mettre d'accord pour alterner entre rps PSE et PPE (Martin Schulz jusqu'en 2017, qui laisse sa place à Antonio Tajani).

Cette fonction de président est politiquement importante : Robert Schuman, Paul-Henri Spack ont présidé le parlement européen. Le président dirige l'ensemble des travaux du parlement et de ses organes. Il est assisté par des vis-président pour mener à bien sa tâche.

Cessions du parlement :

- Il tient une session annuelle (contient 12 sessions plénières).

- Il peut y avoir en plus des sessions extraordinaires

Question du siège du parlement européen :

- Enjeu de débat récurrent depuis les années 80.
- En pratique le parlement travaille sur 3 sites :
 - o Strasbourg : sessions tous les mois
 - o Bruxelles : commissions parlementaires (travail quotidien)
 - o Luxembourg : secrétariat général, services du parlement
- Débat entre Strasbourg et Bruxelles, les députés réclament un siège unique, de préférence à Bruxelles. La France défend la position de Strasbourg. La question du siège est décidée par les EM → 12 sessions du parlement doivent se tenir à Stras tous les ans.

L'organisation en groupe politique des députés :

- Groupes qui existent depuis l'assemblée de la CECA, car les députés de même sensibilité politique ont décidé de siéger ensemble, au lieu de siéger par nationalités.
- Permet d'imposer une discipline de vote aux députés.
- Fonction d'organisation du travail parlementaire (joue un rôle dans la répartition du temps de parole)
- Dans son règlement intérieur, le parlement fixe des conditions à remplir pour pouvoir être qualifié de groupe politique européen : au moins 25 députés, élus dans au moins 1/4 des EM (idée de groupes transnationaux), partager des affinités politiques communes

Débat pcq le PPE (majoritaire au parlement) incluait le Fidesz (parti du 1^{er} ministre Hongrois) → paradoxal avec la contestation pour non-respect de l'Etat de Droit.

Mars 2019 : suspension du parti du PPE, mais pas totalement exclu.

57 députés ne siègent pas dans un groupe politique → ce n'est pas obligatoire.



ii. La garantie de la légitimité démocratique du cadre institutionnel

Fonctions synthétisée à l'article 14 du TFUE.

1. Les pouvoirs de délibération

Englobe la fonction législative et monétaire.

Le parlement n'a pas d'initiative législative (contrairement aux parlements nationaux). 1 député ne peut pas proposer une nouvelle directive. Ce pouvoir est le monopole de la commission. La seule chose que peut faire le parlement européen, c'est demander à la commission de soumettre une proposition.

Le parlement exerce conjointement avec le conseil le pouvoir de colégislateur :

- Le travail se fait d'abord en commission parlementaire compétente.
- Ensuite, le texte est discuté en séance plénière (discussion, amendements, puis vote)

Pour adopter des actes législatifs, il y a :

- La procédure législative ordinaire, utilisée dans la grande majorité des cas : le parlement est sur un pied d'égalité avec le conseil (mêmes pouvoirs).
- Les procédures législatives spéciales : plus rares, dans lesquelles le parlement est un petit peu marginalisé (rôle uniquement consultatif).

Dans la question du budget annuel de l'union, le parlement et le conseil partagent également le pouvoir de discuter et de voter le budget (commission à l'initiative, puis discussion et vote du parlement et du conseil).

2. Les pouvoirs de nomination

Pouvoirs importants : si le parlement contribue à nommer les rps des autres institutions, ça donne à ces dernières une légitimité démocratique.

Les traités prévoient une investiture de la commission devant le parlement européen :

- S'inspire des régimes parlementaires nationaux (investiture du gouv par le parlement, sollicite un vote d'approbation).

- **Article 17 paragraphe 7 :**

- Procédure d'élection du président de la commission (le conseil propose un candidat en tenant compte des élections au parlement européen. Il doit être élu à la majorité des membres du parlement européen).

Article 17, paragraphe 7, TUE (extraits)

En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. (...)
Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, (...)
Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

- Système des *Spitzenkandidat* : idée que chaque parti politique européen désigne son candidat à la présidence de la commission. En cas de victoire ??? doit être nommé en candidat pour la présidence de la commission.

Jean-Claude Juncker : Spitzenkandidat, nommé en 2014 (fonctionne bien)

2019 : chaque parti nomme son candidat, or Ursula est désignée, et n'était pas la candidate du PPE.

Finalement, désignation par débats politiques. Chef d'E et de gouv : argument de la légitimité.

- Certains ont aussi émis l'idée d'une élection du président de la commission, directement par les citoyens. Personnaliser davantage le scrutin, encourager les gens à la participation. Priverait le parlement d'un de ses pouvoirs clés, risque de marginalisation.
- Pour le reste des commissaires, suite de l'article 17 paragraphe 7, accord entre les EM sur les personnalités politiques qui vont être nommées membres de la commission. Chaque EM présente des candidats, puis négociation entre EM et avec le président. Une fois d'accord, vote d'approbation du parlement européen (on les approuve comme un collège). Chaque candidat est auditionné par les commissions parlementaires compétentes, oblige parfois les EM à changer de candidat (Cf. Sylvie Goulard).

3. Les pouvoirs de contrôle

Pouvoirs qui s'exercent essentiellement sur la commission, mais aussi sur d'autres organes de l'UE :

- Pouvoir à l'encontre de la commission :

- Principe de responsabilité politique de la commission devant le parlement Européen : établi à l'article 17 paragraphe 8 du TUE (relatif à la commission). Implique la possibilité pour le parlement d'entraîner la démission de la commission (= vote d'une motion de censure). Arme de dissuasion (???majorité renforcée des 2/3 des suffrages exprimés, rpz la maj des membres du parlement). Démission collective des membres de la commission (= collègue).
 - ➔ Procédure qui n'a jamais été jusqu'à son terme. Démission collective d'une commission (Jacques Santer, 1999), parce qu'il y avait des scandales frappant plusieurs de ses membres. Cette menace de la motion de censure peut forcer la démission sans être menée jusqu'à son terme.
- Au quotidien, le contrôle pol du parlement sur la commission passe par des questions posée par les députés auxquelles la commission doit répondre, rapport annuel de la commission devant le parlement, qui discute publiquement ce rapport, audition des commissaires...
- Pouvoir à l'encontre d'autres institutions ou organes de l'UE :
 - Légitimer démocratiquement leurs actions
 - Appelée la Reddition des comptes : rendre des comptes devant le parlement.
 - Exemple : concerne la BCE, les membres du directoire de la BCE dont auditionné avant leur nomination par le parlement (pression pour nommer au moins 1 femme dans le directoire), rapport annuel devant le parlement, qui vote.
 - Le parlement peut créer des commissions d'enquêtes pour examiner des éventuelles infraction ou des cas de mauvaises administration par les institutions de l'UE.

b. Les Parlements Nationaux

Servent également à donner de la légitimité démocratique, mais ne sont pas des institutions de l'union.

Avant Lisbonne, les parlements nationaux n'étaient pas évoqués dans les traités, alors qu'en pratique, le droit de l'union a une influence importante sur la place des parlements nationaux dans les système constitutionnels des EM. Il y a de + en + de compétence de l'UE, donc les parlements nationaux sont dépossédés de ces compétences.

Le traité de Lisbonne revalorise leur rôle dans le processus décisionnel de l'UE, contribuent à légitimer le projet européen.

Article 12 du TUE : les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'UE.

Cette participation passe par un droit à l'information, puisque les parlements sont informés par les institutions de l'UE (se voit notifier tous les actes législatifs de l'union). Permet de contrôler le respect du principe de subsidiarité + proportionnalité marginalement.

Procédure de révision des traités inclue les parlements : participent à la convention qui organisent les procédure de révision des traités (**article 48 du TUE**).

Informés des demandes d'adhésion à l'Union.

Implication des parlements lors de la ratification de certains actes de l'Union par les EM (souvent ratifiés par les parlements nationaux).

II) La représentation des Etats-membres

Pendant lgt, seul le conseil représentait les états. En principe, souvent des réunions des chefs d'E et de Gouv, pour fixer les grandes orientations politiques. Cette pratique a fini par être officialisée lors du **sommet de Paris de 1974** : appelés conseils Européens.

Le traité de Lisbonne fait du conseil européen une **institution à part entière**.

A ne pas confondre avec le Conseil de l'Europe, qui est une institution internationale qui n'a rien à voir avec l'Union.

a. Le conseil européen, institution politique majeure de l'Union

Institution politique la plus importante : fixe les **lignes directrice de l'action de l'Union au niveau politique**.

Conseil régit par **l'article 15 du TUE**.

i. La composition

Fixée à **l'article 15 paragraphe 2** :

- Composé des **chefs d'états et de gouvernement des EM**.
- Il y a également un **président du conseil européen**, qui n'est pas un des chefs d'état et de gouvernement :
 - o Elu par le conseil européen pour 2 ans et demi, renouvelable 1 fois (**article 15, paragraphe 5**). En réalité ça se fait plutôt par consensus, vote rare.
 - o Fonction qui existe depuis 2014, avant le chef d'Etat ou de gouvernement qui assurait la fonction de président du conseil était également président du conseil européen.
 - o Président actuel : **Charles Michel**. Premier **Herman Van Rompuy** en 2014, suivit de **Donald Tusk**.
 - o Pas de mandat national en même temps → ne représente pas l'intérêt de son état.
- Il se compose également du **président de la commission**.
- Composition pas purement intergouvernementale.
- **Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères** a une place transversale : commissaire qui participe aux réunions du conseil européen, et il est également au conseil.

+ parfois, membres du conseil européen décident de se faire assister par un ministres, un commissaire pour le président... Pas membres, juste présents.

En principe, ces réunions ont lieu **à Bruxelles, deux fois par semestre**. Il peut y avoir en plus de ça des réunions extraordinaires (exemple : réunion extraordinaire sur la sécurité après **janvier 2015**)

Article 15 paragraphe 4 : principe de consensus, rarement des votes.

ii. Les fonctions

Enumérées à **l'article 15 paragraphe 1** : fixe les grandes orientations, les priorités politiques. Il le fait par **l'adoption de conclusions**, qui ne sont pas des actes juridiques qui expriment la position politique sur laquelle les membres du conseil européen sont parvenus à un accord.

Article 15 TUE (extraits)

1. Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.
2. Le Conseil européen est composé des chefs d'état ou de gouvernement des Etats membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.
3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président (...). Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.
4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

C'est l'enceinte de discussion à un niveau purement politique des questions essentielles, des grands enjeux de l'Union.

Octobre 2020 : conseil européen, conclusions : volonté d'accélérer la transition numérique, nécessité pour la Turquie de respecter la souveraineté de Chypre et de la Grèce, conclusion sur la Biélorussie (demande de sanctions contre certains responsables Biélorusses).

Conclusion traduites juridiquement par les autres institutions (le conseil, adopte les sanctions contre les responsables).

Depuis Lisbonne, le conseil européen peut parfois adopter des actes juridiques :

- Exemple : procédure de l'article 7 du TUE, le conseil européen peut constater l'existence d'une violation grave et persistante des valeurs de l'article 2.

Il n'exerce pas de fonction législative (article 15 paragraphe 1).

Fonction du président : animer les travaux du conseil. En pratique, ce président va souvent tenter de faire prévaloir l'intérêt général de l'union face aux intérêts nationaux.

b. Le Conseil (des ministres)

A la diff du conseil européen, il existe depuis les origines de la construction communautaire (traité de paris, 1951 qui institue la CECA. Il établit un « conseil spécial des ministres » qu'on a très vite appelé le Conseil (Appellation reprise dans les traités ultérieurs).

Institution qui représente les EM au niveau ministériel (par leur gouvernement), nature intergouvernementale.

Fait l'objet de l'Article 16 du TUE.

Article 16 TUE (extraits)

1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités.
2. Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote.
3. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. (...)

i. La composition

Conseil est composé d'un rpz de chaque EM au niveau ministériel : reflète la nature pol du conseil. En pratique, ce rpz est accompagné de fonctionnaires (question de droit national : Allemagne peut envoyé des rpz de Land (état fédéré pour la représenter).

Certaines institutions peuvent être invitées à participer aux sessions du conseil : Commission (peut y défendre ses positions législatives)

ii. Le fonctionnement

Il siège en plusieurs formations selon les thèmes abordés (article 16 paragraphe 6). Le traité n'aborde que 2 transformations du conseil.

- Formations prévues par le traité :
 - o Affaires générales :
 - o Relations extérieures :
- Formations non prévues par le traité (liste adoptée par le conseil européen) :
 - o Compétitivité
 - o Education, jeunesse et culture

○ (...)

Formation en fonction du thème abordé (ministres spécialisés sur la question).

En réalité, le traité ne définit pas les **attributions de ces différentes formations**. Une formation peut statuer juridiquement sur toute question qui relève des attributions du conseil. On parle d'**unicité du conseil** (diversité de formations mais unicité du conseil).

Problème de nombre trop élevée de formations :

- Pratique pour statuer sur des points techniques
- En réalité, si nombre trop élevé de formations, **risque pour la cohérence globale de l'activité du conseil**.
- Autres dérives qui peuvent menacer cette cohérence : les **ministres se réunissent de manière informelle**, hors du cadre du conseil. Ce n'est pas condamnable en soi, mais il ne faut pas que ça aboutisse à **se soustraire aux règles de procédures du conseil**.

Donc volonté de privilégier la coordination : **La formation affaire générale a pour fonction d'assurer la coordination entre les activités des différentes formations** (aussi appelée « conseil affaires générales »). **Se prononce sur les questions transversales** qui ne concerne pas qu'une seule formation (ex : élargissement de l'union, car impact sur tout un tas de domaines).

Question du **COREPER** (Comité des représentants permanents) : il assure également la coordination des travaux du conseil, car il prépare les réunions du conseil en amont. Il est évoqué à **l'article 16 paragraphe 7 du TUE**, et également à **l'article 240 du TFUE**.

Son rôle c'est d'agir avant que se tiennent les réunions du conseil, pour essayer de mettre d'accord les rpz des EM avant la rencontre. Il travaille en deux formations différentes :

- **COREPER 1** : composé des rpz permanents adjoints (pas de rang d'ambassadeurs) et est chargé des réunions à caractère technique.
- **COREPER 2** : composé des rpz permanents de chaque EM qui ont le rang d'ambassadeurs. Il est chargé de préparer les réunions du conseil qui portent sur des questions politiques.

COREPER est un **organe auxiliaire du conseil qui prépare les réunions** : en amont de la réunion du conseil, il **examine tous les points à l'ordre du jour pour tenter de dégager un consensus**.

Cela facilite les réunions du conseil : permet de diviser l'ordre du jour en 2 :

- Partie A : **questions sur lesquelles le COREPER est parvenu à un consensus**, qui pourront être adoptées facilement, plus besoin de débat.
- Partie B : **les autres questions** (pas de consensus au COREPER), donc il faudra procéder à un débat au sein du conseil.

➔ Multiples choses prévues pour assurer le bon fonctionnement et la cohérence des travaux du conseil.

Le conseil a un pouvoir d'auto-organisation, qui passe par l'adoption de son règlement intérieur (marge de manœuvre pour organiser ses structures, ses méthodes de travail : **article 240 du TFUE**).

Présidence du conseil : **article 16 paragraphe 9 du TUE**, fixe les modalités de rotation de la présidence. Cette dernière est confiée à chaque EM pour une durée de 6 mois.

La question de la durée de la présidence a été débattue (négo du traité d'Amsterdam notamment), car on considère que c'est court, et donc que ça peut **nuire à l'exigence de**

continuité des travaux du conseil. Néanmoins, l'idée est de permettre à tous les EM d'exercer régulièrement la présidence.

- Groupe de réflexion dans le cadre des négos d'Amsterdam qui reconnaît les avantages de cette présidence tournante : **renforce l'esprit d'émulation** pour l'Etat qui exerce la présidence + **renforce le sentiment d'appartenance** à l'union. (rattraper 30min).
- Les critiques ont ressurgi lors de la convention sur l'avenir de l'Europe (celle qui est à l'origine du traité établissant une constitution pour l'Europe) : tjrs le même débat. On considère encore une fois que cette durée est conforme aux impératifs d'efficacité et de continuité (**lorsqu'il y a des blocages dans la prise de décision, ce n'est pas imputable à la présidence mais aux désaccords entre EM**). Solution retenue : la présidence reste tournante, mais accord sur une **présidence collective de 3 EM sur une période de 18 mois**. Le trio des 3 EM qui doivent l'assurer sur une même période de 18 mois va travailler en étroite coopération (mais toujours présidence individuelle de 6 mois). Trio déterminé **en fonction de la diversité démographique, géographique** de l'Union. Ce trio élabore un programme commun qui définit les thèmes, grandes questions qui seront ses priorités sur la durée de 18 mois. Sur cette base, chaque état élabore son propre programme semestriel.
- Actuellement : trio all, Portugal, Slovaquie. Allemagne assure la présidence jusqu'en décembre 2020.

Précision : maintien de la présidence tournante mais création d'un **Haut Rpt de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité** (actuellement **Josep Borrell**, qui succède à **Federica Mogherini**). Fonction particulière : à la fois commissaire européen, et préside à la fois le conseil des relations extérieures (formation). Il sert à assurer une continuité dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Lui ne tourne pas tous les 6 mois, continuité dans la PESC (5 ans, car comme c'est un commissaire, il est élu avec le collège des commissaires).

La France a déjà présidé 3 fois, et prochaine présidence au premier semestre 2022 (en même temps que les prochaines élections présidentielles).

En plus du COREPER, il y a **d'autres comités au sein du conseil** (exemple : COSI, Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure).

Les règles de votes au sein du conseil :

- **Débat entre l'unanimité et la majorité** :
 - o Seule l'unanimité serait respectueuse de la souveraineté des Etats
 - o Des Etats souverains peuvent accepter des règles de consensus, voire de la majorité.
- La spécificité de la communauté euro, dès l'origine, et de s'affranchir de cette règle de l'unanimité au profit de la majorité qualifiée, voir même de la majorité simple.
- Tout au long de la construction communautaire, les domaines soumis à l'unanimité au sein du conseil ont reculé. Désormais, le conseil se prononce à la majorité qualifiée dans la plupart des domaines (**article 16 paragraphe 3 du TUE**).
- Exception : **hypothèse où les traités en disposent autrement**.
- Le conseil se prononce adj dans 80% des cas environ à la majorité qualifiée.
- Majorité qualifiée : pour établir cette majorité, on tient compte du nombre d'EM mais aussi de leur pop respective (. **Système de double majorité**. Elle doit réunir **au moins 55% des EM (15 sur 27) qui réunissent au moins 65% de la population** de l'Union (**article 16 paragraphe 4**).

- Ce système remplace le système de la pondération des voix, supprimé par le traité de Lisbonne.
- En pratique, il est rare que le conseil procède à un vote formel : très souvent, un accord est déjà trouvé par le COREPER, donc il procède souvent par consensus.

RATTRAPER 56 MINUTES : REPONSES QUESTIONS.

iii. Les fonctions

Le conseil exerce les fonctions législatives et budgétaires (colégislateur avec le parlement européen). CF **Article 16 paragraphe 1**.

Cf. Prochain chapitre pour le détail.

III) La représentation de l'intérêt générale de l'Union

L'UE est une organisation d'intégration par opposition à l'organisation de coopération. En tant que telle, elle comporte des institutions avec une nature supranationale. C'est l'idée qu'on a un ensemble d'intérêt commun et que pour les servir, on crée un pouvoir à la fois effectif et autonome (indépendance qui lui permet de servir ces intérêts communs).

Dans l'union, une institution peut être considérée comme supranationale lorsqu'elle assure la promotion de l'intérêt général de l'union, qui transcende les intérêts particuliers des EM et qu'elle bénéficie d'une véritable indépendance lui permettant de servir cet intérêt général.

Cas des institutions suivantes.

a. La Commission européenne

Institution supranationale emblématique, celle qui incarne le mieux les spécificités de l'intégration européenne. Existe dès l'origine de la construction communautaire (son ancêtre : la Haute autorité dans le traité CECA).

La commission en tant que telle a été instaurée par le traité de Rome de 1957, et a fusionné à ce moment là avec la Haute Autorité.

Présidence assurée par Jean Monnet, Jacques Delors → personnalités de premier plan avec ambition européenne forte.

Rôle de moteur de l'intégration euro. Régie par **l'article 17 du TUE**.

Article 17 TUE (extraits)

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.
Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.
La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. (...) les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.
5. À partir du 1er novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

i. La composition

Ses membres sont choisis en fonction de leur compétence et de leur engagement européen, et présentant toute les garanties d'indépendance (rpz de l'intérêt général).

Débats autour de la composition :

- Puisque les commissaires sont indépendants, il n'est pas indispensable d'avoir un commissaire par EM.
- On pense à réduire le nombre de commissaire (+ d'efficacité, 70 minutes ???).
- Ajd : un commissaire par EM.

- **Article 17 paragraphe 5 du TUE** : la commission est censée avoir un nombre de membre qui correspond au 2/3 du nombre d'EM. En pratique elle en a 27 car le conseil européen a modifié ce nombre.

Président de la commission : le conseil européen doit choisir le président de la commission en tenant compte des élections au parlement, grande marge d'appréciation tout de même pour le désigner. Ce candidat doit être élu par le parlement européen.

Il va ensuite former son collège de commissaires sur la base des candidats proposés par l'ensemble des EM.

Cf. Paragraphe sur le parlement européen pour le détail de cette nomination + **article 17 paragraphe 7 du TUE**.



Le commissaire français est Thierry ??? (78min).

Le mandat des commissaires est de 5 ans, qui coïncide avec le mandat parlementaire.

La commission est dotée d'un règlement intérieur qui prévoit la composition de ses services, qui sont structurés en direction générale (DG). Chaque commissaire est à la tête d'une ou de plusieurs DG.

Exemple de DG : la DG concurrence, qui a une véritable permanence au cours du temps, et elle est chargée d'appliquer les règles de concurrence de l'Union (condamne les entreprises à des amendes pour abus de puissance par exemple). Poste convoité dans la commission.

La commission a donc des services importants.

ii. La garantie de l'indépendance

Article 17 du TUE prévoit que les membres de la commission ne peuvent recevoir aucune instruction, d'où qu'elle vienne (ni des gouvernement nationaux, ni des institutions de l'Union). En pratique, pour assurer cela, on a un régime d'incompatibilité, qui fait que les commissaires ne peuvent exercer d'autres activités professionnelle à côté, qu'elle soit rémunérée ou non. Même une fois que leur cession est terminée, ils sont censés refuser toute profession qui irait à l'encontre de leur ancien rôle de commissaire (obligation d'honnêteté et de délicatesse)

Nombreux scandales liés à la reconversion pro de certains commissaires : adoption de profession problématique (utilise des infos, le carnet d'adresse qu'ils ont eu lors de leur mandat de commissaire).

Exemple : Barroso, président de la commission qui rejoint une banque Goldman Sachs, banque d'affaire mise en cause dans la crise de la dette grecque. Scandale dans l'opinion publique.

La commission fini par adopter un code de conduite pour affiner ces obligations + code pour gérer les conflits d'intérêts (88min). Cette question se pose également lors de la nomination d'un

commissaire qui aurait au préalable accompli des fonctions dans des groupes privés, et qui pourrait avoir des conflits d'intérêt.

Ex : Miguel Arias Canete, proximité avec l'industrie pétrolière, bcp estiment que ces liens posent pb pour être commissaire à l'énergie et au climat.

L'union n'est pas totalement impuissante. Des sanctions peuvent être imposée en cas de non-respect par les commissaires de leurs obligations.

Ça peut aller jusqu'à une démission d'office imposée par la cour de justice (article 247). Exemple : Edith Cresson, fait l'objet d'une procédure devant la cour de justice, car accusée d'avoir fourni un emploi fictif à un de ses amis dentistes au sein de la commission.

John Dalli : démissionne en 2012 à la demande de Barroso, commissaire chargé de la santé, enquête pour des soupçons de collision avec les professionnels du secteurs du tabac.

➔ Problème de l'influence des groupes de Lobbys.

L'indépendance est aussi garantie par le fait que la commission est soumise au principe de collégialité : décisions prises collectivement, le plus souvent par consensus (véritable solidarité entre les commissaire, comparable à celle qui existe dans un gouvernement national).

Autre menace qui pèse sur cette indépendance : politisation accrue de la commission, car proportion croissante d'anciens ministres voir lers ministres qui siègent à la commission, et qui peuvent très bien reprendre leur vie politique nationale après leur mandat à la commission.

Quelle solution ?? ➔ **donner une véritable liberté au président de la commission de choisir ses commissaires** (actuellement choisis par les EM).

iii. La responsabilité politique devant le parlement Européen

L'approbation parlementaire du collège des commissaires montre l'importance de la légitimité et du soutien apporté par le parlement européen ;

Le principe de la responsabilité politique de la commission devant le parlement est posé par l'article 17 paragraphe 8 du TUE (Cf. Partie sur le parlement).

1999 : commission Santer a dû démissionner sur la menace d'une motion de censure.

Autre moyen d'influence : questions écrites ou orales, débats autour du rapport annuel de l'état de l'union... + une menace qu'une arme.

Cette responsabilité ne fait pas de la commission une instance de type gouvernementale. La grosse différence est qu'elle n'est pas désignée sur la base d'un programme politique que le parlement soutiendrait nécessairement. On cherche à ménager un certain équilibre entre els différentes tendances politiques.

Neutralité pol de la commission, même si des priorités pol son fixées par son mandat. Cette neutralité garanti son autorité vis-à-vis du parlement européen.

iv. Les fonctions

Article 17 paragraphe 1 du TUE. 4 fonctions :

- **Pouvoir d'initiative** : fonction essentielle, dispose d'un quasi-monopole de l'initiative dans l'Union, et en particulier

Article 17 TUE (extraits)

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

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

le monopole de l'initiative législative. C'est la seule à pouvoir proposer des actes législatifs (exception : BCE s'est vu reconnaître un pouvoir législatif).

- **Pouvoir d'exécution** : (ex : le budget). L'exécution matérielle du droit de l'UE est aux mains des EM en principe. Par exception, une exécution peut se faire au sein de l'Union, dans ce cas c'est la commission qui s'en occupe.
- **Pouvoir de surveillance** : de l'application du droit de l'union. A ce titre c'est elle qui peut introduire des recours en manquements (article 258 TUE), qui font constater une violation du droit par un EM, ensuite constaté par la cour de justice. Ça peut aller jusqu'à une sanction pécuniaire. (article 260 du TFUE prévoit ces sanctions). Ce pouvoir concerne aussi les entreprises (non-respect de la concurrence au sein de l'Union).
- **Nouvelles fonctions dans le cadre de l'Union Eco et Monétaire** : suite à la crise des dettes souveraines, renforcement des pouv de la commission en matière de surveillance des Etats de la zone Euro. Elle va notamment examiner les projet de budget des EM. Dans ce cadre, la commission a perdu de son pouvoir d'initiative au profit du conseil européen mais elle a vu son pouvoir de contrôle du respect de la discipline budgétaire considérablement augmenté + pouv de coordination des pol éco nationales.

Fonctions plus spécifiques du président de la commission :

- Membres de la commission exercent leur fonction sous son autorité (pres de la commission Barroso a poussé à la démission Dali : autorité du pres sur ses commissaires).
- Fonction politique : il définit les orientations dans le cadres desquelles la commissions va exercer ses fonctions, priorités politiques de la commissions.
- Figure du président marque la perception d'un collège de commissaire dans l'opinion publique (commission « Barroso »).
- Président prononce le discours sur les droits de l'union chaque année : bilan de la commission pour l'année écoulée et priorité pour les années qui viennent. Suivi d'un débat au parlement
 - ➔ Dimension pol de la fonction de président
- Fonction admin : assurer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union

L'influence de la commission décline ces dernières années.

Apogée lors de la présidence de Jacques Delors. Cet affaiblissement relatif est étroitement lié à l'institutionnalisation du conseil Européen (récupère cette influence perdue = grand gagnant du traité de Lisbonne). Le parlement a aussi vu son influence renforcée avec le traité de Lisbonne.

b. La Cour de justice de l'UE

Existe depuis le Traité de Paris de 1951. A l'origine, pas de vocation à avoir bcp de pouvoir. Elle aurait pu rester une simple cour à ??? 1^{er} membres en ont fait un véritable moteur de l'Union Européenne.

En droit de l'union on parle souvent d'intégration par le droit, dont la cour de justice est l'un des plus grands artisans (idée d'une inté éco pour ensuite aboutir à une inté pol ➔ + inté juridique, qui favorise l'approfondissement de l'inté).

Fait partie des 7 institutions de l'UE (article 13 paragraphe 1 du TUE).

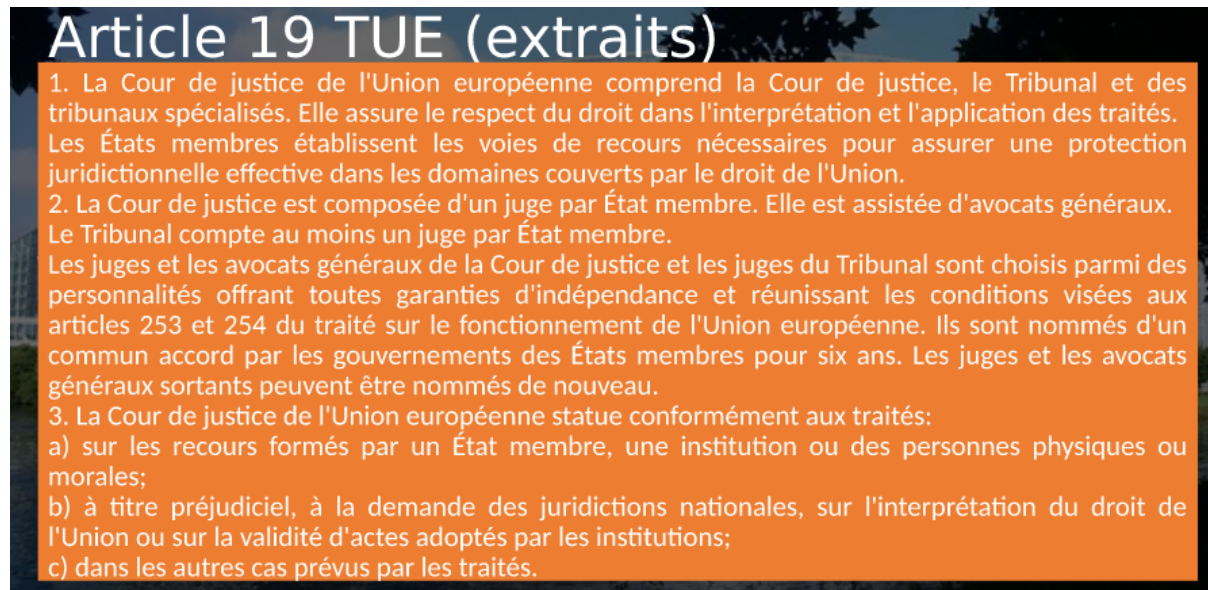
i. La composition

L'institution dénommée Cour de Justice de l'UE comprend plusieurs organes (article 19 du TUE) :

- La cour de justice
- Le tribunal
- Tribunaux spécialisés

Pourquoi ? Au départ, que la cour de justice, mais l'augmentation des contentieux a fini par l'engorger : 1988, création du tribunal. Lui-même étant également surchargé, possibilité de créer des tribunaux spécialisés (ex : 2004, tribunal de la fonction publique, qui est supprimé en 2016).

Ajd, pas de tribunaux spécialisé au sein de cette institution.

A graphic with a dark background and a blue sky with clouds. The title 'Article 19 TUE (extraits)' is in large white font. Below it, the text of Article 19 of the Treaty on the Functioning of the European Union is written in orange. The text is organized into numbered paragraphs and sub-points.

Article 19 TUE (extraits)

1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

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

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

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

Composition de la cour :

- 1 juge par EM (27 en tout)
- Avocats généraux (11 actuellement) : pas de point commun avec des avocats, chargés de présenter en toute indépendance des conclusions motivées sur les affaires dont a à connaître la cour. La cour s'inspire de ces conclusions.

Composition du tribunal :

- Au moins 1 juge par EM, peut augmenter, pour faire face à l'augmentation du contentieux (Ajd, 2 juges par EM), pour que le tribunal arrive à juger dans des délais raisonnables (= droit au procès équitable, convention européenne des droits de l'homme, article 6 : juge indépendant, être jugé dans un délais raisonnable)
- ???

Condition pour être membre :

- Offrir toute garantie d'indépendance. Comité institué pour contrôler les compétences et l'indépendance. Comité 255 (prévu à l'article 255 du TFUE) donne un avis sur l'adéquation des candidats aux fonctions de juges et d'avocats généraux.
- Ces juges sont choisis par les EM qui doivent les choisir parmi les membres les plus compétents (choisis au sein de la cour de cassation, conseil d'état. Exemple : actuellement, Jean-Claude Bonichot, conseiller d'Etat)
- Récemment, la Slovaquie a vu le comité refuser plusieurs de ses candidats.

- Président actuel de la cour de justice : Koen Lenaerts / Marc van der Woude préside le tribunal. Mandats renouvelable de 6 ans.
- Cour de justice est une institution multilingue : chacune des langues de l'UE peut être une langue de procédure. La cour doit respecter un multilinguisme intégral. Assure la diffusion de sa jurisprudence dans tous les EM (arrêts/décisions traduits dans toutes les langues).
- En ce moment, débat : du fait du Brexit, la cour a écarté le mandat de l'avocat général britannique (Eleanor Sharpston, réputée). Elle fait un recours devant le tribunal, qui suspend la nomination de son successeur. La cour le désigne quand même

ii. Les fonctions

Article 19 TUE :

- Assure le respect du droit dans l'application et l'interprétation des traités
- Différents types de recours :
 - Le tribunal :
 - Compétent pour connaître des recours en annulation : ils peuvent être introduits par des personnes physiques ou morales, contre les actes de l'union. Une simple personne physique ou morale ne peut pas faire un recours contre n'importe quel acte de l'Union (actes qui la concernent actuellement et individuellement). Entreprise condamnée pour des principes anti-concurrentiels, sanctions prises contre des personnes en lien avec des entreprises terroristes : possible de faire un recours en annulation devant le tribunal. Article 263 du TFUE.
 - Compétent pour connaître des recours en carence : contester l'abstention d'agir d'une institution de l'union.
 - Recours en responsabilité pour obtenir la réparation des dommages causés par l'Union (article 268 TFUE)
 - ➔ Ces arrêts peuvent faire l'objet de pourvoi (recours devant une cour suprême, limité aux questions de droits ≠ appel) devant la cour de justice.
 - La cour de justice :
 - Renvois préjudiciels : un juge national demande à la cour de justice d'interpréter ou d'apprécier la validité d'un acte de droit de l'Union. Outil essentiel pour que les EM appliquent correctement le droit de l'Union. La cour de justice ne peut jamais annuler un acte national.
 - Recours en manquements (article 258 du TFUE) : recours introduits par la commission pour faire constater qu'un état ne respecte pas ses obligations. Si elle constate qu'il y a un manquement, l'EM doit faire cesser la violation du droit de l'union. S'il ne le fait pas, il peut y avoir sanction financière, donnée par la cour de justice

Tribunal :

- Recours en annulation contre des actes de l'union.
- Recours en carence par toute personne physique et morale : on reproche à une institution de l'union de ne pas avoir agi
- Recours en responsabilité

Cour :

- Pourvois contre les arrêts du tribunal
- Recours introduit par les EM et les institutions de l'UE

2019 : La cour a clôturé 1740 affaires, 1900 affaires introduites devant l'institution cour de justice de l'Union Européenne

Fait respecter le droit par les EM et par les institutions de l'UE.

c. La cour des comptes

Contrôle les finances de l'union, cad la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes de l'union. S'assure de la bonne gestion financière. Régie par les articles 285 à 287 du TFUE. Créée en 1975.

Statut de ses membres importants : garanties pour qu'ils soient compétents et indépendants.

d. La Banque centrale européenne

Créée à l'occasion de l'instauration de l'euro. Institution de l'UE depuis le traité de Lisbonne. Avant elle faisait partie des organes de l'union, pas de rang d'institution.

- Forme avec les banques centrales nationales des Etats de la zone euro l'Eurosystème.
- ???? rattraper
- Conseil des gouverneurs (organe supranational) de la BCE décide de la politique monétaire suivie par l'Union.
- Institution indépendante, représentation de l'intérêt général de l'Union (aucune influence des autres institutions).
- Rôle technique en matière monétaire. En pratique, son rôle est plus politique (ex de la crise des dettes souveraines : choix qui ont une portée politique, par exemple, achat de la dette grecque pour sauver cet état membre).

e. Les organes et organismes de l'Union

Ces organes NE SONT PAS DES INSTITUTIONS.

i. Le médiateur

Permet aux citoyens de l'Union de déposer des plaintes en cas de mauvais fonctionnement de l'administration de l'Union.

Il reçoit les plaintes des citoyens de l'Union et peut également s'auto-saisir lorsqu'il constate un cas de mauvaise administration. Il va essayer de faire en sorte que l'institution concernée remédie à la situation.

Le plus souvent, les institutions donnent une suite favorable à ses demandes. Il s'est auto-saisi au sujet de l'accès du public aux documents. Sujet sensible dans les démocraties nationales. Demande de transparence.

Médiateur élu par le parlement européen.

ii. Les organes consultatifs

Le comité économique et social (organe consultatif, donne un avis) :

- Existe dès les origines de la construction communautaire, représente les employeurs, les salariés, la société civile.
- Intermédiaire entre les institutions de l'union et ces grandes forces économiques et sociales
- RATTRAPER

Autre organe consultatif : comité des régions.

- Créé pour associer les régions aux processus décisionnels, demandé par les Etats fédéraux, fortement décentralisé
- Créé par le traité de Maastricht
- Membres = élus locaux
- Médiatrice européenne actuelle : Emily O'Reilly

iii. Les agences de l'Union

40aine d'agences dans l'Union, avec des missions très variées.

Important de montrer qu'il y a un phénomène d'agenciarisation au sein de l'union, qui consiste à déléguer l'exercice de compétences techniques à des entités juridiquement indépendantes, cad qui ont une personnalité juridique propre. Interviennent dans des secteurs sensibles ou les états ne veulent pas agir par eux-mêmes.

Exemple d'agences :

- Agence européenne des droits fondamentaux qui fournit une expertise scientifique sur les droits fondamentaux dans l'union
- Agence européenne des marchés financier : véritable pouvoir de décision
- Agences qui ont des compétences opérationnelles : agence Frontex (créée pour permettre de mieux gérer les frontières extérieures des EM. Nombreuses missions : interventions de garde côtes et de gardes-frontières lorsqu'un EM a du mal à contrôler ses frontières extérieures). Agit aux frontières extérieures de la Grèce ou de l'Italie notamment. Agence de l'union la + médiatisée et la + connue du grand public depuis l'afflux migratoire de 2015-2016. Montre qu'il faut faire attention au respect des droits fondamentaux quand on crée des agences : agents Frontex peuvent utiliser des armes (atteinte au droit à la vie). Ambiguïté de cette question des agences :
 - o Utile pour décentraliser des missions techniques ou opérationnelles
 - o L'UE doit en même temps exercer un certain contrôle sur l'action de ses agences (risque pour le respect des droits fondamentaux).

Problème au niveau de la responsabilité : il ne faut pas que l'union puisse se soustraire à ses responsabilité.

PARTIE 2 : LE SYSTEME INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

Chapitre 2 : La répartition des pouvoirs entre institutions

I) Les principes structurels régissant la répartition des pouvoirs

a. Le principe d'équilibre institutionnel

Principe propre au droit de l'union (ne pas le comparer avec le principe de séparation des états). Principe consacré dès 1958, puisqu'il n'existait pas en tant que tel dans les traités. La cour va estimer que l'équilibre des pouvoirs est une caract. de la structure. Instit de la communauté. Elle considère cet équilibre comme un principe fondamental.

Désormais, la cour déduit ce principe de l'article 13 paragraphe 2 du TUE.

- Système de répartition des compétences dans les traités entre différentes institutions. Chacune d'entre elles a sa mission propre et doit exercer ses compétences dans le respect de celle des autres institutions.
- Chaque instit participe à l'exercice des pouvoirs, dans le cadre de ses prérogatives propres.
- Elles n'ont pas pour autant des pouvoirs équivalents.
- La cour de justice contrôle que chaque instit agit bien dans le cadre de ses prérogatives.

Arrêt Isoglucose (1980) protège le droit à la consultation du parlement « d'élément essentiel ». Lorsque la commission propose un acte, la cour va vérifier si elle s'est fondée sur la bonne base juridique : il ne faut pas qu'elle utilise le fondement d'un article qui utilise une procédure dans laquelle le parlement a moins de pouvoir alors qu'il faudrait qu'elle utilise la procédure législative dans laquelle le parlement a le plus de pouvoir.

b. Le principe de coopération loyale

S'applique à la fois aux EM et aux instit de l'Union.

Article 4 paragraphe 3 du TUE :

Les EM doivent tout faire pour assurer la bonne application du droit de l'union sur leur territoire : ils assistent l'union dans l'exercice de ses fonctions (créer les voies de recours nécessaire devant les juges nationaux pour que les citoyens puissent faire valoir leurs droits par exemple)

Deuxième forme du principe article 13, paragraphe 2 du TUE : principe consacré par la cour de justice.

Devoir de diligence : chaque instit doit faire ce qu'il faut pour permettre aux autres d'exercer correctement leurs prérogatives (adopter leurs décisions dans les délais pour permettre à l'autre de se prononcer)

Devoir de consultation des autres institutions : qd la commission expose la position de l'UE devant une juridiction internationale, elle doit consulter le conseil avant de donner cette position.

Exemple : établissement des accords inter-institutionnels, apparus dans la pratique et conclus entre la commission le conseil et le parlement (3 instit impliquées dans la procédure législative, triangle instit). Ces accords régissent les relations mutuelles entre ces institutions (entériner une position commune à ces institutions ou organiser le fondement du processus décisionnel).

2 exemples :

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

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

- Charte des droits fondamentaux de l'UE, avant d'être intégrée dans les traités, a été proclamée en tant qu'accord inter-institutionnels. → entériner une position commune à ces institutions
- Procédure budgétaire constitue bcp d'accords institutionnels car elle est compliquée, pour faciliter cette procédure.

II) Le pouvoir de révision des traités

Implique toute les institutions de l'Union et aussi les EM.

Traité de Lisbonne : procédures de révision ordinaire et simplifiées.

a. La procédure ordinaire de révision

Article 48 du TUE, paragraphe 2 à 5.

- Initiative partagée entre le gouv de tout EM, la commission et le parlement.
Ils peuvent soumettre au conseil des projet de révision des traités, qui transmet ces projet au conseil euro ainsi qu'aux parlements nationaux.
- Pourquoi les parlement nationaux ? → traité de Lisbonne intègre davantage les parlements nationaux
- Ensuite, le conseil Européen adopte une décision en faveur de l'examen du projet de révision. Cette décision ouvre formellement la procédure de révision (décision prise à la maj simple après consultation du parlement et de la commission).
- Président du conseil euro convoque une convention pour travailler sur le projet de révision. Source de légitimité multiple au sein de cette convention :
 - o Rpz des parlements nationaux
 - o Chefs d'état et de gouv
 - o Parlement
 - o Commission
- Démarche lourde de convoquer une convention : prévu qu'elle ne soit pas convoquée si l'ampleur des modif ne le justifient pas. C'est le conseil euro qui en décide après validation du parlement.
- A la fin de ses travaux La convention adopte puis adresse une recommandation qu'elle va adresser à une conférence de rpz des gouv des EM. Cette conférence arrête d'un commun-accord les modif appliquées au traité.
- Une fois que cette conférence arrête les modifs des traités, il faut encore une ratification unanime par tous les EM selon leur règles constit respectives. Les états restent les maitres des traités.

Il n'y a pas eu de modif du traité de Lisbonne, juste une fois avec une procédure de révision simplifiée.

Au bout de 2 ans, si 4/5 des EM ont ratifié, le conseil doit se saisir de la question pour résoudre le blocage et faire aboutir les modif.

b. Les procédure de révision simplifiées

Article 48, Paragraphe 6 : **procédure pour révision les dispo sur les politiques et actions internes de l'union** (3^{ème} partie du TUE) :

- Objectif de faciliter la poursuite de l'intégration dans ses domaines en évitant la lourde procédure

- Initiative partagée (idem en haut). Ils soumettent leur proposition directement au conseil européen.
- Décision prise par le conseil euro à l'unanimité après consultation du parlement et de la commission.
- Approbation par tous les EM selon leur règles constitutives respectives.

Mis en place une fois pour permettre aux Etats de la zone euro d'instaurer le mécanisme de la stabilité (aider financièrement un état sous réserve d'un stricte conditionnalité), article 136 du TFUE.

Article 48, Paragraphe 7 : **clause passerelle**. Permet de **modifier la procédure d'adoption de certains actes** de droit de l'union :

- Passer d'une procédure législative spéciale à ordinaire ou passer d'un vote à l'unanimité à la majorité qualifiée.
- Initiative du conseil euro, proposition transmise au parlement nationaux qui ont un pouvoir d'opposition.
- S'il n'y a pas d'opposition, le conseil euro peut adopter la modification à l'unanimité après approbation du parlement européen.
- Seule clause dans laquelle il n'y a pas de ratification de tous les EM.

III) Le pouvoir normatif

Pouvoir d'adopter des actes juridiques. Traité de Lisbonne parle d'une fonction législative, de procédure législative et d'acte législatif.

2 procédures

Article 289 du TFUE.

a. La procédure Législative ordinaire

i. L'initiative

Initiative vient de la commission (article 17 du TUE).

La commission n'est pas isolée au moment de formuler une proposition d'acte : recours à des consultations avant de formuler un acte (cf. principe de subsidiarité : larges consultations).

Le conseil et le parlement peuvent soumettre des propositions à la commission mais elle n'est pas obligée d'y faire droit.

L'initiative citoyenne européenne :

- Ne remet pas en cause le monopole de l'initiative de la commission
- Permet aux citoyens de proposer des actes à la commission
- Innovation du traité de Lisbonne, exemple unique mécanisme de démocratie participative au niveau supranational.
- Conçue pour remédier au sentiment de déficit démocratique de l'union.
- Article 11 paragraphe 4 du TUE.
- Des citoyens de l'union (1 million au moins, d'1/4 des EM) peuvent prendre l'initiative d'inviter la commission de lancer une proposition d'acte.
- Comité regroupe 7 citoyens résidant dans au moins 7 EM : il va demander l'enregistrement de son initiative à la

Article 11, paragraphe 4, TUE

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

commission. Doivent récolter la signature d'1 million de citoyen.

- A ce moment à, la commission peut proposer un acte. Si elle ne veut pas le faire elle doit se justifier.
- Exemple :
 - o Plusieurs initiatives visant à la conservation par les britanniques de la conservation de l'union
 - o Initiatives sur l'accueil des réfugiés, sur la garantie de l'Etat de droit, sur l'environnement (interdiction du glyphosate).
 - o Thème étroitement liés à l'actu et aux grands enjeux actuels auxquels doit faire face l'union. Prise de compte par la société civile des enjeux qui peuvent être mieux traités au niveau européen. Incarnation du principe de subsidiarité.

Un des objectifs de cette initiative était de contribuer à l'émergence de questions d'ampleur européenne (objectif rempli).

Bilan tout de même décevant :

- Commission refuse l'enregistrement de bcp d'initiatives : conception stricte des initiatives recevables
- Initiatives pas recevables : pas dans le domaine de compétence de l'union
- Initiatives qui n'arrivent pas atteindre le million
- Réussies : droit à l'eau pour tous les citoyens, commission fait des propositions sur ce point. Initiatives sur l'état de droit aussi → commission multiplie les propositions.
- Bilan pas totalement négatif

ii. L'adoption de l'acte législatif

Procédure consiste en l'adoption d'un acte conjointement par le parlement européen et le conseil. Stricte égalité entre ces deux institutions. Cette procédure est prévue à l'article 294 du TFUE.

2 lectures dans chacune de ces institutions.

Pas obligé de retenir la procédure : retenir le pied d'égalité et 2 lectures dans chacune des chambres, pas obligatoire.

Le parlement se prononce en première lecture sur la proposition de la commission, puis première lecture au conseil qui doit se prononcer à la majorité qualifiée.

Si en 1^{ère} lecture, le conseil approuve la position du parlement, l'acte est adopté.

Sinon, il peut adopter sa propre proposition et la transmettre au parlement pour une seconde lecture : s'il approuve l'acte est adopté, s'il ne se prononce pas, l'acte est adopté, s'il rejette l'acte, il n'est pas adopté.

Le parlement peut proposer des amendements à la position du conseil. La commission dans ce cas va donner un avis sur les amendements (elle a le monopole de l'initiative donc garde le contrôle sur ses initiatives : peut empêcher que les amendements dénaturent sa proposition).

Deuxième lecture au conseil, qui approuve les amendements du parlement ou n'approuve pas. Dans ce cas, adoption d'un comité de conciliation : ce comité est convoqué par les deux prés du conseil et du parlement. Ils se mettent d'accord pour convoquer le conseil, qui va jouer un rôle de médiateur (représentant du parlement 1/2, représentant du conseil 1/2). Se mettent d'accord sur une proposition en plus petit comité. S'il arrive à aboutir à un projet commun : doit ensuite être validé par le conseil et le parlement.

Très souvent, l'acte est adopté dès la première lecture. Des choses facilitent l'adoption d'un accord :

- Procédure de trilogue (commission, conseil, parlement) : avant même qu'on vote en première lecture, dialogue entre les 3. Avant que le parlement fasse sa première lecture en session première, on a déjà des négociations avec le conseil pour essayer que le parlement adopte une version avec laquelle le conseil est déjà d'accord.
- On ne retrouve pas cette procédure dans les traités, c'est la pratique qui l'a instaurée.
- Sous la législature 2009-2014 : 84% des actes sont adoptés dès la 1^{ère} lecture.
- En moyenne, le délai d'adoption est de 18 mois

b. Les procédures législatives spéciales

Parfois le traité prévoit une procédure législative spéciale.

i. L'initiative législative

Idem, initiative de la commission sauf exception prévue par le traité.

ii. L'adoption de l'acte législatif

La procédure est dite spéciale pcq le conseil ne statue pas à la maj qualifiée ou pcq parlement et conseil ne sont pas placés sur un pied d'égalité (ex : parlement seulement consulté).

Fonctionne pareil que précédemment mais le fait qu'elle soit spéciale repose sur le fait que le conseil ne statue pas à la maj qualifiée ou que le parlement a moins de pouvoir.

Exemple :

- Domaines sensibles : fiscalité indirecte (TVA : domaine dans lequel le parlement est simplement consulté), coopération policière (conseil doit statuer à l'unanimité), Les états membres entendent se garantir une place privilégiée. Les états souhaitent conserver les pouvoirs dans certains domaines.

c. L'initiative « Mieux légiférer »

Lancée en 2002 pour répondre à la critique selon laquelle les actes législatifs de l'union seraient trop nombreux, trop techniques, trop complexes, iraient trop dans le détail.

On l'accuse de réglementer des micro-détails : taille des bananes.

On veut améliorer la qualité de la législation et limiter sa quantité. L'idée c'est de s'interroger davantage sur l'opportunité de légiférer : impose à la commission de faire des analyses d'impact de ses propositions (évaluent les conséquences éco, sociales, environnementales des propositions). Ces analyses sont réalisées par la commission, qui s'aide d'expertises extérieures.

Permet d'avoir une meilleure qualité de la législation.

+ idée d'avoir plus de transparence, rendre l'info plus accessible aux citoyens : conférence de presse, publications sur les sites des institutions. Passe par un accord interinstitutionnel intitulé « Mieux légiférer » entre parlement, conseil et commission : ils s'engagent à mieux coordonner le processus législatif, plus de transparence, qualité du processus etc
Légiférer moins mais légiférer mieux.

d. Le processus décisionnel dans le cadre de la PESC

Le traité de Lisbonne maintient la spécificité de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune. C'est un domaine sensible pour les États, qui reste marqué par l'exigence de l'unanimité, mais aussi par le poids des deux institutions qui représentent les intérêts étatiques (conseil européen et conseil).

Pour la PESC on parle de processus décisionnel : exclusion d'adoption d'actes législatifs dans le cadre de la PESC (pas de procédure législative).

Cette PESC est définie et mise en œuvre par le conseil européen qui définit les lignes directrices et par le conseil qui agit sur la base de ces lignes directrices (article 24 du TUE).

Dans ce domaine, la commission a perdu, avec le Traité de Lisbonne, son pouvoir d'initiative, dans le domaine de la PESC. C'est tout l'EM et le Haut RPZ pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui ont le pouvoir d'initiative dans le domaine de la PESC.

Triple casquette pour la PESC : Haut RPZ fait partie de la commission, préside la formation affaires étrangères du conseil et participe aux travaux du conseil européen. Son initiative peut être soutenue par la commission (pas totalement marginalisée). Article 30 du TUE (initiative).

Ces propositions sont soumises aux instances du conseil pour y être discutées. Elles vont être examinées par des groupes de travail spécialisés, puis par le COREPER et enfin à la formation affaires étrangères du conseil.

Décisions adoptées à l'unanimité que ce soit au conseil ou au conseil européen sauf quelques rares cas où il y a majorité qualifiée.

Qu'en est-il du parlement européen ? Pas consulté sur chaque acte relatif à la PESC mais seulement sur les principaux aspects, sur les choix fondamentaux. Il a quelques moyens de faire pression sur le conseil via la procédure budgétaire, peut voter des recommandations en la matière... Mais pas consulté à chaque fois.

La cour de justice de l'UE n'intervient pas en matière de PESC. Pas de contrôle juridictionnel sur les contrôles adoptés dans ce domaine.

Marginalisation critiquée, mais il s'agit de décisions politiques et pas d'actes législatifs.

Exception : elle peut observer la légalité des mesures restrictives (sanctions contre des personnes liées au terrorisme, mesure d'interdiction des visas, de gels des avoirs...).

IV) Le pouvoir budgétaire

L'union est dotée d'un budget et celui-ci se définit comme l'acte qui autorise ses dépenses et ses recettes. Budget établi tous les ans mais s'inscrit dans un cadre plus large, le cadre financier pluriannuel.

a. Le cadre financier pluriannuel

Ce cadre, qu'on appelle aussi le CFP est établi pour une durée de 7 ans. L'objectif est de plafonner les dépenses que l'Union va pouvoir engager au cours de cette période (plafond global, puis par domaines d'action).

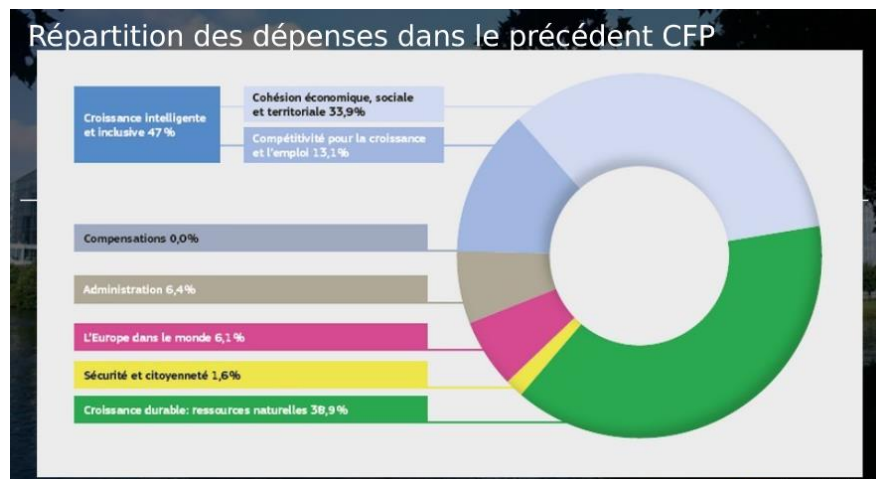
Le budget annuel doit respecter ce CFP, ce qui évite de renégocier les plafonds tous les ans.

Il a été mis en place dans les années 80's car fossé se creuse entre ressources disponibles et besoin budgétaires réels. Perturbe les relations entre parlement et conseil. Volonté d'améliorer la discipline budgétaire, pour faire en sorte que l'union dépense mieux l'argent, du fait de cette

planification. Instrument de discipline budgétaire et de maîtrise de la dépense publique dans l'union.

Actualité :

- CSP 2020-2027
- Ne pas confondre CSP et plan de relance (750 milliards d'euro, prêts et dons à l'état) : l'un à côté de l'autre, pas unis entre eux mais liés dans les négociations (trouver un accord simultané pour les deux)
- CSP : 1000 milliards d'euros décidés cet été
- 10 novembre : accord sur un CSP de 1090 milliards d'euros. Augmentation sous l'influence du parlement (montant alloués à la santé et à Erasmus).
- Pour financer ce nouveau CSP, de nouvelles ressources doivent être créées : taxe carbone aux frontières ; taxe géant du numérique, taxe plastique, taxe sur les transactions financières en 2026.
- Accord le 10 nov sur le CSP, et sur le plan de relance : on avait aussi un accord sur le fait de conditionner l'octroi de financement européen au respect de l'état de droit et des valeurs de l'union
- Pologne, Hongrie et Slovaquie pas contentes : quand le conseil s'est réuni, les deux ont opposé leur veto. Donc CSP et plan de relance bloqués.
- Objectif de faire lever ce veto.



Il exprime en termes financiers les priorités de l'Union Européenne :

- Pendant longtemps, la PAC représentait la plus grosse part de dépense
- Désormais c'est plutôt la politique de cohésion

b. Les ressources propres

Servent à garantir l'autonomie financière de l'UE. Le budget de l'union est censé être entièrement financé par des ressources propres.

A l'origine, budget payé par des contributions financières versées par chaque EM.

1970 : institutions de l'Union remplacent ces contributions par des ressources propres (ressources affectées de plein droit au budget de l'Union). Cela permet de renforcer l'autonomie financière de l'Union.

En principe, les ressources propres ont un lien avec les EM. 3 catégories :

- RP traditionnelles : droits de douane (montants qui ne dépendent pas des EM)
- RP TVA : part de la TVA collectée par les EM revient de droit à l'UE (0,3%)

- RP RNB (Revenu National Brut) : pourcentage du RNB de chaque EM, rnz la majorité des ressources de l'union. Ce pourcentage varie selon les EM. Certains EM ont obtenu des rabes sur cette contribution (contributeurs nets, donnent plus qu'ils ne reçoivent).
 - o RU : Thatcher « *I want my money back* » RU obtient une baisse de sa contribution RNB.

Il s'agit d'une décision des institutions de l'union, adoptée par la voie d'une procédure législative spéciale qui requiert la majorité au conseil, n'entre en vigueur qu'après la ratification de tous les EM.

c. L'adoption du budget

La procédure d'adoption du budget est fixée par les articles 314 et 315 du TFUE. La fonction budgétaire est exercée par le parlement et le conseil (placés sur un pied d'égalité).

Tensions entre les deux avant ce pied d'égalité : Il est arrivé que le parlement rejette le budget, ou avant les ressources propres que les EM refusent de verser leur ressources propres car conseil pas ok avec décision du parlement.

Procédure budgétaire simplifiée :

- Projet de budget présenté par la commission
- Une seule lecture dans chacune des 2 institutions
- En cas de désaccord, il peut y avoir un comité de conciliation
- Si le budget n'est pas adopté dans les temps, mécanisme des 12^{ème} provisoire : reconduction aux crédits de l'année antérieure.

Examen d'1h en janvier à distance :

- 2 ou 3 questions, plutôt 2 qui mêlent connaissances et réflexion
- Quelles sont les spécificités de l'Union par rapport aux autres orga internationale ?
- L'union est-elle suffisamment démocratique ?
- Faire appel aux connaissances mais aussi à la réflexion personnelle.
- Pas nécessaire de faire intro, pbm, plan, conclusion
- Coeff 1

LES SOURCES DU DROIT DE L'UNION

Hiérarchie des sources : droit primaire (traités), principes généraux du droit, accords internationaux, le droit dérivé.

I) Le droit primaire

Essentiellement formé du TUE et du TFUE, qui sont les deux traités qui régissent l'union depuis le traité de Lisbonne. La charte des droits fondamentaux de l'Union est annexée aux traités et a la même valeur juridique.

Selon la cour de justice, les traités constituent la « *charte constitutionnelle de base de l'Union* ».

Ils sont au sommet de la hiérarchie des normes, ce qui fait que la cour de justice a le pouvoir d'annuler toute norme inférieure qui serait contraire au traité.

II) Les principes généraux du droit

Le droit ne se résume pas uniquement au droit écrits. Il comprend des principes non-écrits par dégagés par les juges. C'est pourquoi on a des principes généraux du droit consacrés par le juge, origine jurisprudentiel. C'est la CJUE qui les consacre.

Exemples :

- C'est le cas des droits fondamentaux, au départ pas dans les traités → au fil de l'extension des compétences de l'union pbm au regard de la protection de ces droits, donc la CJUE vient consacrer les droits fondamentaux par le biais des principes généraux du droit.
- Consécration du principe général de sécurité juridique

Servent à combler les creux éventuel du droit et permet d'affirmer le rôle de la CJUE comme le moteur de l'intégration par le droit.

Valeur juridique discutée, mais la CJUE estime que les principes généraux ont valeur constitutionnelle, et donc la même valeur juridique que les traités.

III) Les accords internationaux

L'UE a une perso juridique, donc elle est un sujet de droit international capable de négocier et de conclure des accords internationaux en son nom, avec des Etats tiers ou avec d'autres organisations internationales.

Au fur et à mesure de l'élargissement de ses compétence, l'UE conclue de plus en plus d'accords internationaux.

Exemple de domaines dans lesquels il y a bcp d'accords :

- Accords de libre-échange, avec des pays tiers : diminuer ou supprimer les droits de douane (obstacle tarifaires aux échanges de marchandises). En plus de ça, les accords de libre-échange peuvent aller plus loin et s'intéresser aux obstacles non tarifaires (harmonisation des normes applicables aux marchandises : règles en matière de protection de la santé ou de la sécurité publique). On appelle ces derniers les accords de « nouvelle génération » pour désigner les accords qui s'intéressent aux obstacles non tarifaires (exemple : TTIP/TAFTA (partenariat transatlantique avec les EUA), CETA (accord entre UE et canada, signé en 2016), accord avec le MERCOSUR, signé mais pas encore ratifié.

Débats :

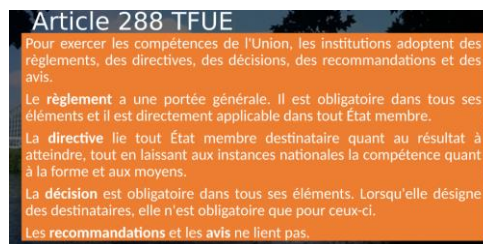
- o Ouverture de marché pour les entreprises européennes, baisse des prix → favorise le dev éco
- o Contre : Dénoncent le manque de transparence dans les négo, des risques d'une protection amoindrie de la sécurité ou de la santé des consommateur, concurrence faites aux agriculteurs européens, risques pour l'environnement.
- Parfois, ces accords sont mixtes : conclus par l'UE et ses EM (quand ça va plus loin que les droits de douane, utilisés pour mettre en place un libre-échange). C'est le cas pour les accords de « nouvelle génération ».

IV) Le droit dérivé

Ce sont des actes qui dérivent des traités, adoptés sur le fondement du droit primaire, par les institutions de l'union en vertu des procédures prévues dans les traités.

2 catégories d'actes de droit dérivé :

- Actes prévus par l'article 288 du TFUE : veut établir une nomenclature des actes (clarifier les actes qui existent dans l'union) → 5 types d'actes : règlements, directives, décisions, recommandations et avis. Différence essentielle :
 - Règlements, directives, décisions : actes contraignants, actes législatifs de l'Union (adoptés par la procédure législative ordinaire, ou par des procédures législatives spéciales).
 - Règlement : portée générale, s'applique de manière abstraite à toute les personnes qui entrent dans son champ d'application. Obligatoire dans tout ses éléments et directement applicable dans tout EM, s'impose aux institutions de l'Union, et aux simples particuliers (entreprises, citoyens). Pas de mesure de transposition en droit national.
 - Décisions : peut viser des catégories précises, pas tjrs de portée générale
 - Directive : portée contraignante mais c'est son objectif qui est obligatoire. Les EM sont contraints par l'objectif à atteindre mais marge d'application quand à la façon pour l'atteindre (choix de savoir s'il transpose l'objectif par une loi, des actes administratif, actes au niv national ou des états fédérés...). Directives pas directement applicable : nécessité de transposition dans le droit national. On parle de loi de transposition.
 - NUANCE : en pratique, les institutions euro ont tendance à adopter des directives de plus en plus précises et détaillées, ce qui limite la liberté des états dans la transposition. La transposition est une obligation : recours en manquement en cas de non-transposition ou de mal-transposition, obligation en vertu du droit de l'union.
France ; conseil constit estime que c'est une obligation du droit de l'union mais aussi une obligation constitutionnelle.
 - Recommandations et avis : ne lient pas, ne sont pas contraignants. On ne peut pas les qualifier d'actes législatifs, pas de caractère obligatoire.
 - Recommandation : Incite les destinataires à adopter un certain comportement
 - Avis : avis des institutions sur un sujet.
- Actes atypiques : marginaux, les plus importants sont dans l'article 288.
 - Exemple : accords inter-institutionnels ; qui servent à régir leur relations mutuelles



Institutions Européennes
Ronde Julie