

Droit de l'Union Européenne

Etude de l'ordre juridique de l'UE

Plan du cours : voir Moodle, 4 chapitres assez longs

Ça va être un cours dense avec beaucoup d'actualité. Janvier : Exam de 2h (pas d'impasse et pas de réviser la veille) + doit voir les traités au fur et à mesure sur Moodle. Ce n'est **pas du par cœur mais de la réflexion**. Ce ne sera pas une dissertation ni un commentaire, doit juste répondre à la question posée. On fait une sorte de réponse à un arrêt de l'UE. (Des exemples viendront).

On aura un sujet opérationnel unique. Ce n'est pas une dissertation. Il faut répondre de manière cohérente à la question posée. 4-5 pages sont largement suffisantes.

Introduction

Rappel de notions, **UE est un espace géographie et politique où le droit à une importance particulière**. On ne peut pas comprendre l'UE et le rôle du droit comme le droit français ou le droit américain. **UE : union par le droit**. Ça signifie concrètement la vision de Robert Schuman. Il était juriste de droit privé à la base (en Allemand) après la WW2, il s'est avec les autres pères fondateurs, préoccupé de proposer un projet aux Etats EUW : le traité de la CECA. Il est annoncé par un discours (à lire) : **Discours du 9 mai 1950**. Schuman a prononcé, il était ministre des AE. Il explique trois choses :

- Le droit international est une faillite (il vise la SDN, créé après WW1 mais on a quand même eu WW2). Pour lui, le **pb est que le droit international n'est pas assez contraignant**. C'est exactement le débat entre Boris Johnson et l'UE et le respect très partiel de l'accord international entre l'UE et l'UK sur le divorce (le Brexit). Une violation constante et ciblée de l'accord international. Von der Layen dit qu'ils ne peuvent pas discuter si l'UK viole le droit international. Accord est circonstanciel et ciblé. Sa force contraignante est limitée (pas inexistante). Schuman : **PB des européens : on doit leur obliger à faire la paix, et un seul instrument : le droit (mais pas international), on doit alors inventer du droit pas international ni national, un entre-deux**. On décroche des logiques du droit international et du droit constitutionnel.
 - o **Droit UE : mélange de techniques pour discipliner les Etats ⇔ discipline de l'église catholique sur ses pratiquants**. Doit trouver un moyen pas de faire disparaître les Etats, mais de les discipliner avec du droit. **Autonomie du droit de l'Union**, conditionne beaucoup ce droit par rapport aux Etats et aux RI.

- Schuman choisit le Charbon et l'Acier. Jean Monnet écrit dans ses *Mémoires* que si on doit recommencer, il prendrait la culture. (Q de l'ID européenne, ce que c'est). Pas un hasard, Schuman voulait rendre la guerre **matériellement impossible**. (Le covid a rendu des comportements oubliés entre la France et l'Allemagne !) Schuman pensait que c'était plus facile de les empêcher de faire la guerre que de leur faire faire la paix. Il propose que la prod de charbon et d'acier deviennent une décision de **la Haute Autorité, un organe supranational**. Ça fonctionne, youpi ! L'idée de guerre entre les Etats EU est plus pensable. On décide de l'étendre à l'ensemble de la prod industrielle et de services => Traité de Rome et version finale => Traité de Lisbonne.
- **Schumann ne croit pas au Conseil de l'Europe** (né en 1949). Il est présent au congrès de la Haye en 1948, il est dur sur le Conseil de l'Europe : « il peut être le phare de l'Europe, mais en aucun cas ne peut-il être une centrale d'énergie » => **arrive pas à discipliner les Etats car il produit du droit international**. En 1951, il crée la CECA. Les 6 Etats fondateurs de la CECA font la CEE puis l'UE (à 27, alors que 47 Etats partis au Conseil de l'Europe) => concurrence et complémentarité. Schuman innove et promeut le projet **l'Europe « par le bas »**. Donc pas qu'aux Etats mais aussi aux entreprises et aux consommateurs européens. Il s'appuie sur les entreprises et charge même les individus d'obliger les Etats à respecter leurs engagements européens. La figure centrale : le juge. C'est la personne qui protège l'individu, et oblige l'Etat à respecter les obligations européennes : **l'effet direct, principe qui fait exister l'UE**.

Résultat : les traités CECA et CEE créent un espace très différent de celui du Conseil de l'Europe ou des espaces de l'ONU ou l'OTAN, qui **produit du droit particulièrement efficace**. On regarde comment ce droit est produit, la procédure législative qui va avec, les principes de ce droit...

Vidéo de 3 minute :

Perspective historique : voir ce qui diffère du temps de Schuman et du temps d'aujourd'hui. Une chose diffère pour sur : **depuis la fin de WW2, on n'a pas eu de 4^{ème} grosse guerre en Europe**. Cette réalité fait partie des acquis, la guerre est lointaine, on ne la connaît plus. Donc **l'UE doit être là pour autre chose**, sinon elle n'a aucun intérêt.

Ajd (16/09/2020), polémique à Bruxelles : **Discours sur l'Etat de l'Union**. Centre du discours : le *Green Deal* texte sur Moodle (! on ne sera pas interrogés dessus) => Peut être ce sur quoi l'UE va se focus, son nouvel narratif. Autre narratif possible mais mondial : les conséquences du Covid-19.

On est en **période de réforme de l'idée européenne**, lancée par la Commission Européenne, le Conseil Européen, le Parlement Européen, **devant aboutir à la Convention sur le Climat**. Devait être lancé au printemps 2020, décalé. Le Parlement demande une Convention citoyenne. Il faudra le mettre en perspective.

A mettre en contrepoint d'une autre évidence en Europe : la souveraineté nationale. Beaucoup de politiques pensent que la solution du Covid-19 est la souveraineté nationale (relocalisation industries, fin de la mondialisation). Ces éléments n'existaient pas au temps de Schuman (c'était le recours à la guerre à l'époque, la souveraineté nationale). Ce n'était pas politiquement opposable. AJD, la situation est différente. Important parce que ce discours est opposé à l'intégration européenne. Le souci pour l'Europe : construite sur le libre-échange, la libre circulation. Comment la réfléchir au temps du covid ? Comment répondre à ceux et celles qui disent la solution est de ne plus faire circuler ?

Chapitre 1 : La génétique de l'Union Européenne, un inné international

Dans quelle mesure l'UE est-elle une organisation internationale ? Comment s'en détache-t-elle ? Important pour comprendre comment fonctionnent les traités et les Etats quand ils deviennent membres de l'UE

I. Une affaire d'Etat-Membres

Ce n'est pas l'UE qui contrôle les Etats membres mais l'inverse. A plusieurs moments stratégiques de sa naissance et développement. Ces Etats-membres de l'UE sont transformés très profondément par cette appartenance. L'UK, sorti de l'UE, n'appliquera plus le droit de l'Union le 31 décembre 2020 (urgence de renégocier la relation future), l'UK peut certes sortir, mais il ne retrouvera jamais sa souveraineté d'avant (pas de retour en arrière). Ajd avec la négociation du divorce, on mesure au UK combien le droit britannique est imprégné des logiques européennes. On ne va sans doute pas essayer de le désimprégner. Cette réalité fait que le droit britannique va s'en écarter s'ils ne veulent pas suivre les évolutions EU. Cette réalité se confirme aussi avec la Suisse, qui transpose parfois plus rapidement que l'UE certains textes dans son droit national (intéressant à cause du marché européen). L'UE est un facteur de transformation du droit national très important.

A. La négociation du droit originel

Notion employée par la doctrine pour rassembler les textes de base dans l'UE : les traités. On parle du traité de Lisbonne par ex (abus de langage : ce sont plusieurs traités !)

Actuellement, dans le droit originel, on trouve le Traité sur l'Union Européenne (le TUE), le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Ces textes comprennent aussi des **protocoles adjoints**, des textes annexés aux traités mais ayant la même valeur juridique. Dedans, on trouve des **statuts d'écarts particuliers** (statut particulier de la Pologne vis-à-vis

de la Charte Fondamentale, du Danemark...). D'autres protocoles servent à préciser des éléments (ex : Protocole de la primauté du droit de l'Union Européenne)

On a aussi une bonne centaine de **déclarations, unilatérales** (d'un seul Etat membre) ou plurilatérales (plusieurs Etats-membre faisant déclaration). Elles n'ont **pas la même valeur juridique que les traités**, ce n'est pas du droit originel. MAIS elles sont utilisées quand il y a plusieurs Etats, pour **aider à l'interprétation de certaines dispositions**.

Le traité de Lisbonne dans l'article 6 TUE adjoint un troisième texte, ayant même valeur que les traités, la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne (CDFUE). Cet ensemble et un dernier traité sectoriel dont on parle plus beaucoup : le traité EURATOM (1954, en même temps que le traité de Rome, concerne l'énergie nucléaire à usage civile). Il est toujours en vigueur et permet d'avoir des mesures de sécurité sur les centrales nucléaires. Ajd, il pose des problèmes.

La Cour de Justice de l'UE (siégeant à Luxembourg, plateau du Kirchberg). Elle a pour **fonction d'interpréter le droit originel**. Il n'y a **QUE** la Cour de Justice qui interprète. (Parce qu'en droit international, la cour de justice ne donne pas l'interprétation du droit, les Etats le font => Différence avec le droit international.)

Les arrêts de la Cour de Justice de l'UE parlent parfois de la Charte Constitutionnelle de l'UE, même si le Traité Constitutionnel n'a pas été ratifié et jamais entré en vigueur, mais **aide à interpréter**. On a une importance des traités, qui n'empêchent pas qu'il soit rattachable à la catégorie du droit international. Ils le sont sur certains points et pas d'autres.

+ droit international : Ce sont des traités, et une charte, ils sont négociés, signés et ratifiés, et parfois même dénoncés (ex : Accords de Paris). Dans l'UE, c'est pareil ! et un Etat a le droit de rejeter un traité ou une charte (coucou UK).

Mais ça **suppose que l'Etat sorte de l'UE**, impossible de seulement se détacher d'une partie des traités, il faut TOUS les ratifier. **Droit UE : droit de l'intégration, pas de la coopération internationale**, ça les contraint beaucoup plus.

Ces traités internationaux se rapprochent du droit international par la négociation, mais elle n'est **pas une négociation diplomatique**. Elle n'est pas très secrète, au contraire des négociations internationales. **L'UE est beaucoup plus transparente**, les textes de la négociation sont publiés, on connaît la position des uns et des autres. De plus, il n'y a **pas que les Etats qui négocient mais les institutions aussi**. Le Parlement aimerait que les citoyens aient aussi un mot à dire sur le sens des réformes. Dans l'UE, c'est plus une question de diplomatie mais de coopération.

Une fois les traités négociés, ils sont **signés** (signification en droit international : ce qui clos la négociation) et on ne peut plus y toucher MAIS ça ne veut pas dire qu'il aura un effet obligatoire pour les Etats. Exemple de la SDN : n'a jamais lié les USA car pas ratifié. La **ratification** (définie par les Constitutions nationales) = **acceptation de l'Etat de l'obligation internationale**. Pareil pour les traités européens, le Traité Constitutionnel a été signé par la France en 2005 mais pas ratifié.

La difficulté du traité Européen, parce qu'on est dans une logique d'intégration, **doit être par tous les états membres ET par les institutions européennes** (le Conseil de l'Europe et le Parlement Européen.) Difficulté par la France à la suite du référendum, sa capacité à mobiliser l'Europe après 2005 a été difficile. En France, l'opération peut passer par le référendum mais pas forcément. Dans certains Etats, c'est par le Parlement national. On voit apparaître l'intervention de Parlements régionaux pour ratifier le droit européen, si dans la Constitution doit passer par ces Parlements.

- ⇒ **Réformer des traités devient très difficile, si un seul parlement bloque, ça ne passe pas.** Mais il y a des enjeux géopolitiques. Irlande a dit non par référendum au traité de Lisbonne mais a négocié la mise en compte de ses décisions politiques. Depuis Maastricht, les ratifications de traités Européens en France ont été très très très difficiles. La modification du traité ajd serait très compliquée, c'est une opération politique très risquée. Et ce, même si le traité de Lisbonne pose énormément de soucis.

B. La révision du droit originel

Le traité peut être modifié par la procédure de **l'article 48 du TUE**. On est plus vraiment dans la logique du droit international. Le seul acteur du jeu en droit international est l'Etat, **en UE, il y a beaucoup plus d'acteurs pour réviser le traité**. A côté de l'article 48, il y a aussi des **procédures de révision simplifiées**. Ces éléments de révisions figurent dans les « closes passerelles ». On essaye aujourd'hui de les activer pour certains dossiers fondamentaux.

Procédure emprunte au droit internationale, mais est substantiellement différente, et montre l'autonomie de l'UE.

La réforme des traités est assez normale. Le traité de Rome a tenu jusqu'en 1987 « Acte unique européen ». Depuis, on les modifie tous les 10 ans assez facilement. 2007 : traité de Lisbonne, ratifié en 2009, qui devait durer 10 ans. Maintenant, on est en train de rediscuter la modification des traités. Aujourd'hui on fait des modifications sur l'article 48 du TUE.

- ⇒ Voir l'article 48 sur Moodle ou en ligne pour y prendre connaissance.

1^{ère} question pour juristes : **procédure article 48 doit être utilisée ou peut-on faire autrement ?** (Repasser par une négociation internationale et faire une modification sans tenir compte de la procédure)

- ⇒ On se sert du droit international mais en lisant le traité, la technique consignée s'en éloigne. **Si on n'utilise pas article 48, on aboutit à un éloignement**. La CJUE est venue préciser que pour réviser le traité, il importe de **n'utiliser que la procédure prévue par le traité**. Procédure est à la fois **longue et risquée**.

Procédure implique **plusieurs acteurs** :

- Les **Etats**, qui peuvent négocier avec leur Ministère des AE et leurs ministres pour écrire le texte. La légistique est une marge important. Les **acteurs institutionnels nationaux** interviennent.
 - o L'article 48 permet de retrouver les Etats, centraux dans le processus. A mesure de l'intégration, on a inclus d'autres acteurs :
- Les **institutions européennes**
- Depuis le traité de Nice en 2000, les **représentants des Parlements nationaux**
- **Des sages** (experts non rattachés à un gouvernement.)
- Dans la phase qu'on prévoit pour la révision d'un traité, **la société civile** (les citoyens et ONG)

Il faut pour réviser un projet tendant à la révision, qui peut être écrit par le Parlement européen (hyper investi en 80s pour faire révisions (« Club du Crocodile »)) La commission européenne peut proposer un projet (elle a l'initiative des textes). Un gouvernement national peut aussi proposer une réforme du traité.

Dans la réalité, un **Etat seul ne peut rien faire**. France a un gros poids, mais Europe n'a jamais dit oui aux propositions. Pour qu'elle puisse proposer, elle a **historiquement besoin de l'Allemagne**. Aujourd'hui, ce n'est plus suffisant, il faut soit associer d'autres Etats (Etats du Sud ou de l'Est de l'Europe pour équilibre politique). Autre solution : associer la commission européenne. Le plan de relance a été proposé à trois (Fr, All, van der Layen au nom de la Commission.)

Il faut aussi **composer avec les différentes positions des autres pays** (NL, Pologne, Hongrie...) On négocie, il faut faire un pas un arrière et l'autre pays un pas en avant. Un traité se construit avant de déposer un texte, donc il est déposé par **des gouvernements** souvent.

Tendance à accroître les compétences de l'Union. Sur ce qu'on entend, il s'agit des **compétences en matière de santé**, mais on pourrait aussi vouloir réduire les compétences, mais jamais réalisé en exemple. Il serait intéressant d'en accentuer certaines et diminuer d'autres. Ce projet, une fois déposé auprès du Conseil des Ministres, va être envoyé au Conseil Européen et en notifie tous les Parlements nationaux.

Les Etats sont centraux car le **Conseil Européen réceptionne le projet**. Logique du conseil Européen : associer à chaque chef de gouvernement le président du Conseil (qui ne fait que ça) et le ministre des affaires étrangères.

La logique de cette transmission de pensée européenne, il s'agit de **renégocier les traités et doit avoir une réaction des chefs de gouvernements**. Le Conseil Européen n'est pas que les Etats : aussi le Président du Conseil, Ministres AE... Le **Président du Conseil a été inventé pour détacher le conseil européen de logiques intergouvernementales**. On ne transmet pas qu'à la plus haute hiérarchie, mais à une institution pour l'intérêt général des Etats-membres.

Dès qu'on notifie le parlement national, on crée une influence dans l'opération de révision venant de ses parlements, **critique du déficit démocratique** cependant. Problème quand acte voté doit être mis en œuvre sur le territoire. Difficile car Europe pas compétente.

Quand le projet est déposé, on peut avoir une **base de consultation avec le Parlement Européen, la Commission, et le Conseil Européen**, après consultation, d'adopter à la majorité simple. Ces décisions ouvrent la négociation favorable à la modification. (Ex : politique de santé, lien avec parlement nationaux).

Quand le Conseil européen s'est prononcé en faveur à la majorité simple, Président du Conseil Européen **convoque une convention**. (Création Enceinte de Négociation, le nom est foireux)

Chaque parlement nomme des représentants pour la convention. Elle comprend aussi des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats-membres, des représentants du parlement européen et de la commission européenne. On peut y ajouter des gens de la BCE, si on modifie la politique monétaire. La convention rassemble des acteurs qu'on ne voit jamais dans des orga internationaux : l'écriture du texte est une écriture échappant partiellement aux Etats.

2^e conséquence : **Convention transparente** : les documents, amendements et tous sont publiés sur un appareil. Secoue car RI sont secrètes souvent (permettent les arranger...) C'est un élément important de déblocage. Exemple : **Compromis de Luxembourg**. 1968 – 1986. Sur un accord, on fait 20 ans de négociation.

Si on travaille en transparence, des négociations peuvent arriver à d'autres moments.

La convention écrit des modifications institutionnelles, politiques, et **travaille par consensus**. Il veut dire qu'on épuise les gens écrivant au texte, et ne soumet pas au vote. Si minorité, on ne va pas aller parler devant tous.

Problème : accouchement long, **convention a besoin de longueur de temps pour habiter**. Rare que consensus soit facile.

Ensuite, la convention adopte une recommandation renvoyée à la Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats-Membres. Les spécialistes vont négocier sur la convention et arrêter le texte final. Avantage : Etats reprennent totalement la main. (Plus de commission) Le travail ne sera plus secret. Cela étant, **le texte final peut être différent du texte donné à la Convention**. Pas de différence entre texte Convention et conférence des chefs de gouvernement.

La conférence fonctionne d'un commun accord. Consensus de la convention et accord commun pour conférence des tous les Etats membres.

« Commun accord » peut laisser la possibilité à chaque membre d'avoir un droit de veto. On parle de Commun accord n'est pas de a. Comment faire dès lors ? On **retire la proposition si un Etat est radicalement contre**.

Ces modifications vont être ensuite renvoyées au Conseil européen. Une fois que le commun accord est arrêté, il faut passer **l'obstacle des ratifications**. Mais peut pas faire des réserves comme en droit international.

Il faut une **ratification du traité par l'UE et par tous les Etats-membre**. Ratifications se font conformément aux règles Constitutionnelles de chaque Etat. **Problème : si un parlement dit non, ça ne bloque pas le processus d'intégration mais est un peu traumatique pour l'Europe.**

Idée (se cale pour Lisbonne) : se donne 2 ans entre la fin des négociations et au bout de 2 ans après la signature du traité modificatif, si les 4/5^e des Etats-membres ont ratifié et qu'un ou plusieurs ont rencontré des difficultés (des blocages en fait) pour procéder à la ratification, le Conseil Européen se saisit de la question. ... Mais il fait quoi en fait ?

On a une usine à gaz... Mais heureusement on ne l'a jamais utilisé. Mais dans le traité, **quand on écrit quelque chose, ça viendra en œuvre un jour**. Si ça existe, il doit avoir un effet utile (comme le droit de retrait, était formel dans le traité UE, pas bon dans le fond et designé pour les Etats d'ex-URSS. Finalement, UK l'utilise, a été très très très difficile, bordélique)

Possibilité d'aujourd'hui : le projet va être issu de conventions citoyennes européennes. Processus proposé par la Commission Européenne, ralenti par le Covid. Juillet, Parlement, il veut qu'il soit mis en place. Ces conventions peuvent être en présentiel ou à distance, mais il **faut faire émerger des idées de réformes qui doivent être citoyennes**. Le problème est que ces idées doivent être synthétisées dans la convention, et une ratification. Processus long. Ces étapes sont aussi sujettes d'affaires de blocage.

Il existe aussi au § 5 et 6 des procédures simplifiées, non appliquées jusque récemment, mais on a décidé d'essayer d'en utiliser une pour le Green Deal.

Elle permettrait de **modifier les modalités de décision du Conseil** (unanimité à majorité qualifiée, depuis Lisbonne, on a très peu de compétences où l'unanimité est nécessaire, mais elle est encore là dans certains secteurs comme l'harmonisation de la fiscalité indirecte (sur la consommation : TVA, taxe carbone...) Quand l'UE est compétente en matière fiscale, elle ne peut voter que sur la majorité du Conseil.

On fait une union douanière entre les Etats : met à 0 les droits de douanes entre les Etats membres. Ensuite, on donne la compétence douanière à l'UE, qui est la seule à pouvoir mettre des droits de douane vis-à-vis des Etats tiers, et elle ne peut le faire que dans le cadre du GATT. Après WW2, en 10 ans, les 6 Etats fondateurs ont fait fondre les droits de douanes étaient de 80% de la valeur marchandise à 0.

Conséquence : **droits de douane viennent nourrir le budget**. Etats perdent la compétence douanière, et enlève une partie du budget national. Doit trouver **autre ressources : le fisc**. Ils ont basculé la charge douanière et ont acquis la charge fiscale. Dans cette logique, les Etats protègent leur compétence fiscale (ils l'ont voulue) : on veut conserver la maîtrise fiscale. Marché intérieur libre en Europe fait, et signifie que les Etats gardent la compétence fiscale

ET n'utilisent pas le fisc pour discriminer les marchandises étrangères ou faire du protectionnisme fiscal. Taxe en cascade : plus circuit long, plus de taxe.

Ajd, l'idée est **de donner la compétence fiscale si on a un droit de veto** : d'où l'unanimité. (Dès traité de Rome) => **Compliqué de faire de l'harmonisation à 6, impossible à 27**. Du coup, la **TVA est la seule taxe européenne**, la seule harmonisation, et axes sur l'alcool, l'huile minérale... On a essayé taxe sur GAFAM, voitures, mais pas marché car pas d'unanimité) Sur les taxes à la consommations, on voudrait activer cette procédure simplifiée avec une clause passerelle.

La clause passerelle, pour réaliser ce passage à la majorité qualifiée, le Conseil Européen (top hiérarchie gouvernements) peut décider d'autoriser le Conseil des Ministres à statuer à la majorité dans ce domaine ou dans un cas précis.

PB : pour les décisions militaires ou en matière de défense, ne peut pas changer la modalité de vote (normal parce que c'est surtout une compétence nationale). Le Conseil Européen adopte les décisions, MAIS COMMENT ?? Ambiguïté du traité, exploitable.

Dans le Green Deal, on veut cette clause passerelle pour décider à la majorité qualifiée une taxe importante pour le climat : réformer la taxation sur le carbone.

Fondateur Conseil Européen : Valéry Giscard d'Estaing parlait d'une **réunion « au coin du feu »** : chefs d'Etat discutent juste entre eux (limite avec les interprètes), limite en intimité.

2^e clause passerelle : (procédure législative spéciale : implique l'unanimité du Conseil et la consultation simple du Parlement européen) : passer par le Conseil Européen qui décide d'autoriser d'adopter les actes selon la procédure législative ordinaire au lieu de la spéciale. On n'en parle pas en ce moment, surtout si on n'arrive pas à lancer une réforme des traités. Pas de ratification, que passage par les Parlements nationaux.

Paragraphe 6 : **possibilité de procédure simplifiée**. Pour les politiques internes de l'Union, sur les politiques et actions de l'Union. Il est possible de réviser via le Conseil Européen qui peut adopter une décision modifiante, cette décision est prise à l'unanimité. Elle ne peut pas être soumise à une procédure de ratification, ce n'est pas un **Traité mais une décision modificatrice de Traité**. L'utilisera-t-on pour modifier les politiques de santé ? va-t-on l'inclure dans une réflexion plus vaste ?

Moodle : chronologie des traités & schéma de l'article 48

C. L'adhésion à l'Union Européenne

Processus continu (premières en 1972-1973) par lequel un Etat tiers devient un Etat membre : procédure majeure et **permet à l'UE de procéder à des élargissements successifs**. L'adhésion

se dit « **élargissement** » de l'Union Européenne. 2004 : adhésion la plus importante en nombre (10+2) et **inédite car l'écart de niveau de développement des Etats était le plus important**. Il y en avait tôt (Grèce pour raison politique) 12 Etats sortant du bloc soviétique. Adaptation à l'UE préparée mais **l'entrée creuse les inégalités sociales**, de développement économique, environnementale. Cette intégration n'est toujours pas terminée. Elle peut être complexe à cause de la corruption, du bouquet énergétique. Peut faire des conflits (dossier des routiers... La procédure d'adhésion a rimé l'ex-bloc de l'Est à l'UE, qui n'agit plus en bloc. Il y a des tensions est-ouest, plus que nord-sud.

Pour comprendre ces tensions, il faut comprendre la procédure d'adhésion. On va mettre en avant la signification juridique (on peut alors mettre en perspective la position d'Orban ou de la Pologne) ⇔ parlera de l'article 7 de la TUE.

Années 50-60 : soit on élargit l'UE ou bien on l'approfondit. Ajd: on élargit un peu et potentiellement on approfondit.

Article 49 du TUE : tout Etat soutenant les principes de l'article 2 peut être éligible à demander d'intégrer l'UE.

- ⇒ Notion d'Etat-membre : du point de vue juridique il a **fallu justifier l'existence de l'UE au regard du GATT**, un des accords sous l'OMS. On utilise deux techniques : une pour négocier par round de négociation (bloqué depuis 2000) Création traité de Rome : union douanière et marché commun (marché intérieur) 6 Etats fondateurs avec 0 droits de douanes et suppression des frontières commerciales entre eux. Logique du GATT : s'ils font ses concessions entre eux, ils doivent le faire avec le reste du monde. Mais non, d'où la justification de l'UE. La clause de la nation la plus intégrée ne s'applique pas dans le cas d'intégration régionale.
- ⇒ Mise en place procédure spécifique d'adhésion, qui n'est pas ouverte à tout Etat du monde. Certaines **conditions** doivent être remplies pour l'intégration régionale :
 - Elle peut être **seulement demandée par un pays européen** (PB : on sait où elle commence, mais pas où elle finit : Etats proches de l'Europe, l'Oural ? Jamais tranché par les géographes) Turquie fait partie de l'UE ou non ?) l'Europe s'arrête-t-elle aux rives de la Méditerranées ou est-elle un continent sur le plan de la tectonique des plaques ? Quid de l'Islande ?
 - Accord d'association avec Turquie années 60 (et on peut faire ça qu'avec des pays candidats à l'UE, moyen de les préparer à l'adhésion). Maroc années 60 avait établi contact diplomatique : réponse non car Maroc n'est pas européen. Pour l'Ukraine, la question est politique, pas géographique (à développer)
 - **Ne peut adhérer à l'UE qu'un Etat**, pas une organisation internationale. Le conseil de l'Europe ne peut pas intégrer l'UE (ce serait bizarre). => Problème du Kosovo dont la nature d'Etat est contestée au niveau international.
 - **L'Etat doit respecter les grandes valeurs de l'UE** : démocratie, pluralisme, lutte contre les discriminations, libertés individuelles... condition est très implicite. On ne l'a pas demandé explicitement à l'UK pour deux raisons :
 - Organisation parlementaire qui remplit les conditions

- Etat parti au statut fondateur du Conseil de l'Europe et les valeurs de l'UE sont les mêmes que les valeurs du Conseil de l'Europe.
- Idée prenant du terrain qu'il fallait que l'Etat candidat à l'UE doit appartenir au Conseil de l'Europe.
- **Adhésion du pays à la CEDH**, supposant l'adhésion à ses protocoles (interdiction de la peine de mort) et qu'il se soumet à la juridiction de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.
- Commission de Venise au sein de Conseil de l'Europe qui a aidé tous les Etats après 1989 pour créer une constitution écrite, avec des experts qui étaient nommés via le processus de Commission de Venise pour **garantir que ces nouveaux Etats respectent la Constitution et créer des Etats de droit**. On peut en lire ses rapports, elle observe ce qui se passe dans les Etats membres et donne des conseils s'ils posent des problèmes démocratiques. Avec le démarrage des négociations avec **l'Albanie et la Macédoine du Nord** (en processus d'adaptation) : **idée de démarrer les négociations d'adhésion**. Mais 4 Etats dont la France a estimé que les valeurs de l'UE n'étaient pas assez respectées dans les Etats pour entamer les négociations. Dû à des problèmes très sensibles : pour Albanie ce sont des problèmes de corruption, de pluralisme politique et de réorganisation juridictionnelle. Depuis des mois, la cour constitutionnelle ne fonctionne plus et les juges sont en prison.

Les critères de l'adhésion :

Important car créé un club : permet aux Etats d'être formatés pour supporter l'intégration européenne. Peut expliquer qu'on discute avec Etats, les aide à préparer, fait accélérer leur adaptation au droit de l'UE. 7 pays candidats : Albanie, Macédoine du Nord, Kosovo, Monténégro, Serbie, Turquie et Bosnie-Herzégovine

Négociations ouvertes avec Albanie et Macédoine du Nord. Turquie négocie depuis longtemps, mais depuis 2 ans avec Erdogan : point mort. Pour entamer la négociation des accords d'adhésion, doit remplir des conditions ne figurant pas dans les traités consacrées par Le Conseil Européen de Copenhague en 1993, qui fixe trois critères sur la préparation des Etats :

- **Critères politiques** : il faut des **démocraties, des Etats de droit avec un système judiciaire fonctionnel**, avec une Cour Constitutionnel, des institutions stables respectant le droit des minorités et leur protection
- **Critères économiques** : il faut une **économie de marché stable et capable de supporter la pression concurrentielle entre les entreprises des Etats-membres**, demande une organisation importante et suppose une stabilité politique pour lutter contre la corruption.
- Critères de pouvoir respecter les obligations européennes : **le respect de l'acquis communautaire**. Ajd, c'est le traité, les règlements de l'UE, ses directives et décisions.

Gros corpus normatif à intégrer dans le droit de l'Etat qui va potentiellement commencer des négociations avec l'UE. Ça explique les ministres de l'intégration européenne. Gros travail de traduction et législatif.

C'est là que c'est appuyé la France avec l'Albanie : on n'a pas des institutions stables et pas du tout un Etat de droit.

- **Critère ajouté en 2006** : la capacité d'intégration : **capacité de l'Union à pouvoir assimiler de nouveaux Etats-membres et à approfondir l'intégration**. Ça suppose des éléments de l'Etat : avoir incorporé l'acquis communautaire au droit national et pouvoir l'appliquer (suppose changements administratifs).
- Fonctionnement efficace des institutions : on a passé notre temps à élargir les institutions, même structuration institutionnelle, à base conçus pour 6, maintenant 27. **Unanimité très difficile à obtenir maintenant**. Négocier est difficile, 3 minutes par ministres pour s'exprimer est trop court, pas vraiment de négociation.

Se concentre sur les critères découlant du Conseil Européen. **Phase débute par une demande faite par l'Etat tiers faisant une demande formelle au Conseil** et il va se prononcer à l'unanimité après avoir consulté la commission et approbation du Parlement à la majorité des membres. (Plus que des suffrages). Après article 49, on a déformé le processus. La décision est élaborée au Conseil Européen. Se débloque par un deuxième Conseil Européen. C'est là qu'on a trouvé une solution pour trouver un feu vert, pour commencer les négociations. Evidemment, la position découle du traité. Idée : cette décision est prise en compte (Copenhague et 2006, pose un problème avec l'Albanie alors que la Commission a émis un avis positif)

Les députés commencent aussi la négociation du traité d'adhésion lui-même. Tout commence par une procédure de screening, la commission européenne fait l'état de la législation du candidat et l'évaluation de l'état de la législation du candidat va permettre à la commission européenne de négocier avec l'Etat sur mandat de négociation déterminé par le Conseil. La Commission, ensuite, ouvre la **négociation chapitre par chapitre. On en a une quinzaine**.

On regarde ce qui ne va pas pour que l'acquis soit incorporé, et on va voir s'il y a besoin de négocier de part et d'autre des conditions d'adhésion, à l'Etat comme à l'UE. L'entrée va changer des choses pour les deux, et ça doit être anticipé dans les deux. Il y a traditionnellement des **négociations sur des périodes de transitions** pour s'adapter aux spécificités des Etats-membres de l'UE et du nouvel Etat.

Pour les 10+2, on a eu des **problèmes sur les politiques (agricole, électrique...) et la libre circulation des personnes**. On négocie parce que les **Etats sont hétérogènes avec les vieux Etats membres et entre les nouveaux Etats membres**. On craignait une vague migratoire. Pour se prémunir, ces Etats ont négocié une **période de transition de 10 ans** après l'adhésion pour sécuriser leur marché du travail. Idée : limiter le nombre de permis de travail donnés pour les citoyens. En réalité, cette période n'a pas duré 10 ans, elle a duré 5 parce **qu'il n'y a pas eu de mouvement migratoire, seulement l'arrivée des hongrois et polonais au UK parce qu'il**

les a cherchés (besoin de main d'œuvre). France et Italie étaient très inquiètes mais leur marché du travail ne sont pas super attractifs, donc peu de permis de travail ont été fournis.

Négociation dure entre deux ans et parfois plus (cc la Turquie), qui se conclue par un traité, le **traité d'adhésion**. Il **doit être ratifié par l'UE (le Parlement et le Conseil Européen) et l'Etat candidat**, qui devient Etat-membre. Un Etat a candidaté plusieurs fois, où l'Etat n'a pas pu ratifier le traité : la Norvège : elle ratifie par référendum, et les pêcheurs se sont opposés à la politique commune de pêche. Libre circulation des pêcheurs pose beaucoup des problèmes maintenant à cause du Brexit, et a posé des problèmes vis-à-vis de la Norvège, même si elle fait partie de l'Espace Economique Européen, elle est dans le marché intérieur.

S'il est ratifié de part et d'autre, l'Etat candidat devient un Etat-membre. Il a donc un quota négocié de parlementaires voté par le Parlement, la possibilité de nommer un commissaire, un juge à la Cour de Justice européenne... Les acteurs des institutions s'élargissent considérablement, d'où la **notion « d'élargissement », qui s'adaptent à l'Etat membre**. Ça **modifie donc les traités constitutifs et mettre en place une période transitoire** pour ne pas appliquer une partie du traité pour des raisons traitant du marché de l'emploi par exemple.

⇒ Adhésion progressive, conditionnelle et permet un élargissement progressif, pour l'instant fini.

II. La question de la souveraineté de l'Etat membre

Pas une question juridique, mais une revendication politique des Etats, traitée ou non par les traités. Initialement la question n'est pas prévue.

Après WW2, la souveraineté de l'Etat n'était pas considérée comme devant être protégée. Et l'UE est construite après **l'idée de Schumann**, et l'exacerbation de la **souveraineté avait justement amené à la guerre**. Il souhaite discipliner les Etats par les traités, trouver une série de moyen juridiques pour ça.

Ajd, situation différente car la souveraineté est une revendication des Etats, pas que populistes. Aujourd'hui, c'est vu comme une solution, alors qu'avant on le voyait comme un problème. Le traité de l'UE doit essayer de répondre à ce nouvel ordonnancement politique. **Complication : l'UE revendique elle-même une souveraineté**. (Macron en 2017 et le commissaire au marché intérieur, Van der Layen veut aussi renforcer « la souveraineté sanitaire » de l'UE)

A. Une souveraineté transformée.

Les Etats membres sont bien souverains, mais c'est sûrement la souveraineté qu'il y avait déjà avant l'UE. Idée : **quand l'Etat accepte l'adhésion, il adhère à un système de normes qui vont**

le contraindre (des choses seront interdites, par exemple mettre des droits de douane). L'Etat peut verser des aides à d'Etat à des entreprises mais seulement pour réaliser les politiques européennes.

L'Etat a un poids tout à fait particulier dans le système européen (UE est une union d'Etats !). Elle ne sera jamais une sorte de super-Etat qui éliminerait les autres à des régions. L'Etat est protégé par l'UE mais sa souveraineté est transformée.

XIXe : **souveraineté = qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté.**
Ajd, l'Etat est conditionné par son appartenance à l'UE.

1^{er} constat : les Etats sont interconnectés par le droit.

L'UE est alors une organisation internationale très originale. Les éléments du droit (en 4A) : le droit du marché intérieur (espace sans frontières intérieures, dans lequel fonctionne 4 libertés économiques). On a l'espace de liberté, de sécurité et de justice : libre circulation des personnes et politiques migratoire, de coopération policière et judiciaire. On a des sous-espaces comme l'espace de la zone euro.

Juridiquement, la liaison par les Etats se fait par du droit commun = les traités, les actes de droit dérivé. **Interconnexion se fait aussi entre les droits nationaux** : l'UE se développe au travers d'un principe de **reconnaissance mutuelle**, qui suppose que des crédits (par exemple CTS après une année d'étude) sont reconnus, et l'année passée en Erasmus est reconnue comme si on a passé un an à la fac de base. **Concrètement, on applique le droit d'un autre Etat membre puisqu'il est reconnu**, on a alors une sorte d'interconnexion horizontale entre les Etats-membres. Il y a là une transnationalité des différents droits s'appliquant au sein de l'UE. La souveraineté existe probablement, mais doit baigner dans ce contexte d'interconnexion des Etats.

2^e constat : le discours sur l'intégration nécessaire absolue sur la souveraineté reconquise.

Au-delà des développements historiques, en regardant les révisions des traités, jusqu'à Maastricht, on est dans **l'idée que l'intégration est nécessaire et n'est donc pas contestée**. La seule contestation est celle des partis communistes (appartenance à un autre bloc). L'intégration lie de manière de plus en plus étroite les Etats membres. Observé au fur et à mesure des révisions : on **fait l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration : on va démultiplier les politiques européennes**.

Ce phénomène suppose que l'Etat qui va réviser le traité accepte les démultiplications des politiques européennes, ils le font souvent parce que ça va dans leur sens. Ce faisant (article 88-1 de la Constitution), il y a un **transfert de compétence de plus en plus important des Etats vers l'UE**.

S'ajoute un **phénomène de grignotage** des compétences étatiques par le fonctionnement des institutions : en politique fiscale, elle taxe en Europe en raison du territoire : un résident

français paye la taxe française et si on touche le revenu en Allemagne, on touche la taxe sur le revenu allemande. Il y a des exonérations fiscales pour telle ou telle raison.

Quand on rentre dans la machine d'intégration européenne, on accepte de lui donner des compétences. C'est plus compliqué parce que **l'appartenance aux différents Etats fait que les politiques nationales (l'impôt sur le revenu) sont impactées par les politiques européennes.**

Les Etats essaient de protéger néanmoins leurs compétences sur quelques domaines (article 168 du TRUE) : la politique de santé par exemple. § 7 : les compétences sur l'organisation restent à l'Etat.

Deuxième exemple : la politique énergétique : les Etats ont protégé leurs compétence. Il leur appartient de savoir s'ils obtiennent de l'électricité par des éoliennes, usines à charbon ou à gaz... Ajd la limite : elle ne doit plus être à base d'énergie fossile. Article 194 § 2 du TRUE. Logique de protection de souveraineté (droit de faire ce que l'Etat veut) n'est plus possible dans l'UE.

« La souveraineté dans l'union européenne n'est plus une souveraineté solitaire, mais devient une souveraineté solidaire. »

L'Etat a une existence qui ne peut pas entièrement ignorer que 26 autres Etats sont là.

3^{ème} constat : la protection de l'identité nationale dans le traité

Article 4 du TUE, § 2 : « L'Union respecte l'égalité des Etats-membres devant le traité, ainsi que leur identité nationale, inhérente à leur structure fondamentale politique et constitutionnelle, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. »

Il n'y a pas de petits Etats. Ils ont tous le même poids diplomatique. Ce qui fait la qualité de l'Etat, cad son organisation politique. **Ce n'est qu'au Etats de déterminer des structures politiques fondamentales et constitutionnelle** au sens que les compétences de partage par l'Etat est déterminée par lui-même. **Cette organisation repose sur les critères d'adhésion à l'UE**, parmi eux : la démocratie. C'est à l'Etat de déterminer la manière dont il s'organise, comment il fait fonctionner les pouvoirs. **Le concept d'identité nationale autorise les Etats à ne pas s'organiser de la même manière.**

Devise de l'Union Européenne : l'Union dans la Diversité (supprimée avec Lisbonne). La diversité n'est pas un problème dans l'union européenne, elle n'est pas uniforme.

Cet article va un peu plus loin, il **oblige l'UE à respecter « les fonctions essentielles de l'Etat »**, notamment celles assurant l'intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public et la

sauvegarde de la souveraineté nationale. Sécurité nationale est LA compétence nationale par excellence => **Fonctions régaliennes de l'Etat** (ici appelées essentielles) restent de la compétence des Etats-membres. Il peut être lu comme la protection dans le traité des qualités qui font l'Etat, plus précisément qui font la souveraineté nationale.

Cet article trouve une **traduction un peu particulière dans les jurisprudences des cours constitutionnelles**. Celles-ci ont développé l'idée d'identité constitutionnelle. L'UE ne peut pas remettre en cause par son droit l'identité constitutionnelle de l'Etat (2006 en France, décision du Conseil Constitutionnel, réaffirmant la primauté du droit de l'Union, lui posant la limite de l'identité constitutionnelle, rattachée à la conception d'identité nationale, qui ferait l'essentiel d'une Constitution qui ne pourrait pas être changée.) MAIS c'est quoi l'identité constitutionnelle française ? Un élément : principe de laïcité mais après on ne sait pas.

Ce raisonnement a aussi été mené par d'autres juridictions : juge constitutionnel allemand : l'Allemagne est dans une affaire de mandat d'arrêt européen (possible de rechercher un suspect au sein de l'UE, pas que dans un seul pays), elle a estimé que le mandat d'arrêt européen remet en cause l'identité souveraine allemande et a rejeté l'effectivité du mandat d'arrêt. La **Constitution allemande a des normes supra-constitutionnelle avec deux dispositions éternelles** : la structure fédérale de l'Etat ; la protection de la dignité de la personne humaine. Le **tribunal constitutionnel allemand**, créé après WW2, doit protéger ces deux choses éternelles, et a **jugé que ces mandats restreignent le pouvoir de l'Allemagne**.

La cour de justice européenne fait primer le droit de l'union, de manière inconditionnelle et absolue : tous le droit de l'UE prime sur tous le droit national (depuis 1964). Elle n'a jamais dit que la primauté peut être limitée par la souveraineté des Etats. On attend l'arrêt.

Etat en correspondance avec d'autres **Etats et va faire ses choix normatifs en fonction des choix normatifs des autres Etats** = renvoie à un instrument beaucoup utilisé dans le marché intérieur. Processus de notification de changement technique des normes national doit être signalisé. Au bout des 3 mois, on peut émettre des **observations**. Ces observations vont lui permettre de comprendre que sa solution n'est pas la seule et peut être contradictoire avec d'autres : ce projet n'est pas en phase avec le droit de l'union. = **Souveraineté solidaire**. L'Etat est en revanche libre de modifier son projet ou non, en sachant pourquoi il maintient les différences ou non.

B. Une souveraineté protégée par le principe de répartition des compétences

Muy important. Principe de toute organisation internationale dans l'UE : elle n'a pas la compétence de sa compétence, elle ne peut pas faire ce qu'elle veut quand elle veut. Elle a des **compétences « d'attributions »**. En principe, ça vient protéger la souveraineté des Etats, qui transfèrent librement leur compétence, et en ce qui concerne le reste, ils sont libre d'agir. L'UE n'a pas cette liberté.

Principe capital, au point que le TUE le mentionne deux fois :

Article 4 § 1 « Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats-membres ».

Article 5 § 1 : « Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union ».

C'est le cœur du mariage entre les Etats et l'UE, et dans le traité de Lisbonne, ça a été le cœur du débat. Il exprime à la fois ce qui est caractéristique d'une union d'Etat souverains, et les Etats ne disparaissent jamais du processus. Ils sont centraux, mais on ne fait rien sans ni contre les Etats. Ça suppose que les relations soient tendues. Etats sont très attachés au respect de leur qualité étatiques. Si l'UE est compétente, ça suppose que les Etats lui ont conféré leur compétence dans le traité, dans l'acte constitutionnel de base.

⇒ Principe retrouvé dans des structures se rapprochant de l'UE, comme les structures fédérales (coucou la RFA).

Pour mener ce respect à bien, il faut une base juridique, pour savoir si l'UE est compétente, et comment ? (Et comment on décide)

Comment est-elle compétente ? Dans l'UE, on a plusieurs types de compétences, elles résultent chacune du traité de Lisbonne, qui fixe les types de compétences et liste les politiques par compétence (Articles 3 à 6 du TRUE), article 2 les liste et les définit :

1. La compétence exclusive de l'Union Européenne

« La compétence exclusive suppose que seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les Etats-membres ne pouvant le faire par eux que s'ils y sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. »

Elle suppose que l'Etat a totalement donné la compétence à l'UE, très intégrateur (cas de la politique européenne dans la zone euro : seule la BCE peut changer la politique monétaire)

2. Les compétences partagées

« L'Union et les Etats-membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les Etats-membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. »

Pas de partage. S'il y a eu un acte d'un Etat, il ne peut plus y avoir d'acte européen. L'UE a souvent préempté la compétence. Les Etats agissent jusqu'au jour où l'UE agit. Peut-on considérer qu'on puisse renationaliser une compétence européenne ? L'article 2 § 2 du TRUE dit que les Etats réexercent leur compétence dans la mesure où l'UE a cessé d'exercer la sienne (quand elle a abrogé tous les textes ayant trait à ses compétences). La possibilité rassure les Etats, mais ça ne s'est jamais arrivé.

3. Les compétences d'appui / de coordination

Trouvé au paragraphe 5, dans quelques domaines l'UE a une compétence d'appui pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats-membres sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines.

La politique reste une politique nationale, et l'UE coordonne ces politiques, mais sans plus. Il n'y a pas d'harmonisation possible.

Autres types de compétence : les compétences pour mener la politique d'emploi, la compétence en matière de sécurité étrangère (intergouvernementale).

Les Etats ne peuvent agir que pour exécuter les politiques.

La compétence douanière appartient à l'UE depuis le 1^{er} janvier 1966, avec l'union douanière et une zone de libre-échange, sans taxe. Les économistes expliquent que quand il y a une zone de libre-échange, il y a un risque de détournement de trafic = pays x hors de la zone exporte des marchandises et constate qu'il peut apporter dans a, b ET c en ne payant qu'un droit de douane (a, b OU c). Donc il entre dans le marché par le pays avec les droits de douane le moins cher (ex : a), ce qui fait que b et c perdent de l'argent.

Pour éviter ça : on met une protection entre a, b et c : **un tarif douanier commun externe**. C'est un des domaines de compétence exclusive.

Le contreponds de l'Européanisation des politiques publiques

Les Etats, quand ils ont modifié le Traité de Lisbonne, ont voulu **modifier les compétences de l'UE**. Les Etats ont tenté de **parer un phénomène** qui existe depuis le début de l'intégration : **l'Européanisation des politiques publiques**.

En droit, il y a des compétences nationales mais mises dans le bain de l'UE, mais qui du coup ne peuvent plus être exercées en dehors du cadre européen.

Aucune compétence des Etats n'est parfaitement à l'abri de l'influence européenne. Selon la politique concernée, cette européanisation peut être plus ou moins intense.

⇒ **D'où la question de savoir si la protection des compétences nationales est possible ?**

Dans les dernières révisions du Traité, les Etats ont décidé de **protéger certaines compétences**. Par exemple : il n'est pas possible pour l'UE de toucher à l'organisation des systèmes de santé, ce sont les Etats qui la décide.

Si on regarde les compétences de la crise du covid, on se rend compte que les Etats ont néanmoins accepté un plan de la commission suggérant que les **Etats travaillent sur leur système hospitalier pour faire des réformes systémiques** (manque de masques, salaires des fonctionnaires, informatisation des systèmes de stockage, etc.)

Autre exemple, dans la politique énergétique du Traité de Lisbonne, les **Etats ont protégé la définition du mix énergétique**. Ils ont accepté, pour des raisons de sécurité, d'avoir tous dans leur mix **20% d'énergie renouvelable**.

⇒ **Les Etats n'ont plus de compétence exclusive dans le système**, il y a des compétences nationales mais **jamais de compétences appartenant exclusivement aux Etats** (on a différents degrés d'eupéanisation).

C. Le retrait de l'Union Européenne

L'article 50 du TUE consacre ce droit de retrait, mais il est **extrêmement mal rédigé**, pourquoi ?

La logique du Traité de Nice est d'accorder cette possibilité de retrait, mais le processus d'intégration des pays d'ex-URSS va avec la logique montrée dans la phrase annoncée dans le début des traités : « **L'Union est sans cesse plus étroite entre les peuples européens.** »

Une fois qu'on a intégré l'UE ? il y a un processus d'intégration toujours plus étroit. **On a consacré peu de temps à l'article 50 car on s'est dit que ça ne fonctionnerait pas**, que ça n'arriverait jamais. Pourtant, si on l'avait mieux rédigé, on aurait évité beaucoup de problèmes avec le Brexit...

La procédure de l'article 50 est à la fois **unilatérale et multilatérale**.

1. Le retrait comme garantie de revenir à la souveraineté d'amender

Le retrait est volontaire et unilatéral, la **décision appartient à l'Etat qui veut se retirer**. Ça implique que **l'Etat qui se retire a déjà adhéré à l'UE**. Cette décision ne prend pas en compte les intérêts des autres Etats.

L'Etat doit informer le cœur de son intention de retrait : au UK ça a donné lieu aux arrêts de la cour suprême de UK importants.

Exemple : **Arrêt Miller**, du député anti-Brexit : la cour a contesté la décision de Thérèse May, car le retrait a été pris avec une décision nouvelle : le référendum n'est pas une tradition historique en UK comme en France. De plus, ici il a été **purement consultatif**.

Pourtant le résultat a été clair : 52% des voix se sont exprimés pour le retrait ! Il faut attendre mars 2017 pour que la demande de retrait soit faite (le résultat du vote a été annoncé le 23

juin 2016...). La Cour suprême exige que le Parlement contrôle l'action du gouvernement, ce qui amène May à sa perte. La demande de retrait a été soumise au Parlement, mais il a fallu que le Parlement intervienne dans le processus de retrait.

May a soumis trois fois son texte de retrait et à chaque fois le Parlement a dit non à toutes les solutions possibles, elle a donc donné le poste de Prime Minister à Boris Johnson. (D'après lui, la partie du Brexit sur la frontière irlandaise est une violation limitée du Droit International)

L'acte de retrait doit être exécuté en vertu des Constitutions nationales. Cependant, si la demande de retrait est unilatérale, peut-on imaginer une annulation ?

La possibilité de « retrait du retrait » a été consacré par un arrêt de la CJUE => le retrait du retrait devrait alors, aussi, être unilatéral. Ça laisse la possibilité d'avoir un deuxième référendum à ce sujet envisageable.

⇒ Dans tous les cas, cette première procédure unilatérale doit être faite dans le respect de la Constitution nationale.

2. La procédure de négociations multilatérale du retrait

Le retrait, même s'il est un acte d'initiative unilatérale, suppose une négociation multilatérale entre l'UE et l'UK dans le cadre du Brexit. Elles portent d'abord sur un « accord de divorce » (accord international qui va acter les conditions du retrait, puisque le retrait d'un Etat membre a des conséquences sur l'ensemble des membres de l'UE).

- ⇒ Sur la facture du divorce : UK se retire, la part du PNB (Produit National Brut) britannique qui alimentait le budget de l'UE va disparaître si l'UK n'est plus un Etat membre. Qui va payer la facture ? surtout la France et l'Allemagne...
- Il y'aura des négociations à ce sujet, les britanniques vont continuer de payer en partie, même s'ils ne sont plus dans l'UE. Un compromis doit alors être trouvé, et ça suppose des concessions.

- ⇒ Sur les questions relatives à la citoyenneté de l'UE : le problème dans le Traité est que dès lors qu'on a la nationalité d'un Etat membre de l'UE, on a automatiquement la citoyenneté européenne.

Remarque : avant le Brexit, il y avait plus de français à Londres sans permis de travail (puisqu'ils sont citoyens européens). Comment vont-ils conserver ces droits ? Ils pourraient toucher une pension de retraite aux résidents britanniques en France ?

Le Good Friday Agreement : à la fin de la guerre civile en Irlande du Nord, on a décidé que toute personne naissant en Irlande du Nord peut être britannique, irlandaise, ou même les deux ! La situation s'est aggravée dans les premiers mois du Brexit, on a vu une augmentation des personnes irlandaises (du nord) demandant un passeport irlandais en plus du passeport britannique.

⇒ **Comment assurer le droit des irlandais du nord ?** Ces droits sont donnés par la CJUE

Au moment du Brexit, l'UK a fait venir des polonais, qui se sont retrouvés « coupables » de voler le travail des britanniques. Finalement, le **compromis** trouvé est que les **citoyens européens en UK** pourraient bénéficier des droits déterminés par la CJUE mais, en contrepartie, l'UK pourrait refuser de donner des permis de travail.

3. La question de la frontière irlandaise

Le conflit de l'Irlande, même s'il paraît loin dans les mémoires, ne s'est achevé qu'en 1998 ! **La fin de la guerre a supposé la fin de la frontière.** Quand le Brexit a été évoqué, ça a ranimé des vieilles querelles, la **frontière entre Irlande et Irlande du Nord va être hors UE. Elle peut donc être fermée.** Ça deviendra une frontière au sens westphalien du terme : ce qui permettra de protéger ce pays. Si l'UK se retire de l'UE, ça veut dire qu'on va remettre une frontière entre les deux Irlandes.

Frontières westphaliennes : frontières bornées et cartographiées, prenant l'apparence d'une ligne (pas d'une bande), qui privilégie les territoires d'un seul tenant, sans laisser de vide ne permettre de superposition. Cette conception de la frontière a été imposée hors d'Europe lors de la colonisation sans jamais s'imposer totalement partout.

Cependant, les **stocks d'armes sont toujours présents en Irlande du Nord.** Pour les **catholiques nord-irlandais, la frontière ne peut pas revenir.** Pendant les négociations de retrait, l'UE a donné beaucoup d'argent pour la pacification de la République d'Irlande. La question a dû être résolue dans un accord.

Thérèse May a proposé l'idée d'une frontière invisible. Finalement on s'est mis d'accord sur un « désaccord » : c'est ce qui a fait tomber May.

Johnson a négocié le *backstop*, mais c'est très dangereux ! Il veut donc remettre une frontière dans les ports britanniques : on va laisser passer certaines marchandises mais contrôler au nom de l'UE la sécurité des ports britanniques en transit.

Arrêt évoqué de la **CJUE du 10 décembre 2018, arrêt *Wightman***, important pour arriver à avoir les éléments autorisant l'UK à faire un référendum avant la date du Brexit. La cour rappelle que **l'article 50 a un double objectif** (visible dans le déroulé des négociations) :

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">✚ Consacrer le droit souverain de l'Etat de pouvoir se retirer de l'Union✚ Mettre en place une procédure à permettre un retrait de façon ordonnée. |
|---|

Explique les négociations avec les trois questions. Il y a aussi un droit souverain de retrait de retrait, tant que l'accord de retrait n'est pas rentré en vigueur, dans le délai de 2 ans pour

négocier l'accord de retrait, il est théoriquement toujours possible de retirer une procédure de retrait.

Une fois effectif, on entre dans la période actuelle de **négociation** de la relation future qui, si elle doit exister, **suppose un accord** (ce qu'on fait actuellement). S'il n'y a pas d'accord au 31 décembre, on passera dans la période de **No Deal** , qui signifierait que les relations entre l'UK et l'UE ne seraient plus réglées autrement que par l'accord de l'OMC. Coupe des relations complexes, qui permettent à avoir accès à certains programmes.

Ça n'empêche pas de pouvoir rouvrir des périodes de négociations. **Seule question : le minutage** . Si on a une période de *No Deal* , c'est plus difficile de pouvoir négocier.

III. L'Etat dans l'Union Européenne

La notion « d'Etat membre » rapporte des conséquences qu'on n'a pas forcément en tête. Comment l'UE appréhende la notion d'Etat ?

A. Quel Etat agit dans l'Union Européenne ?

Question importante pour comprendre la notion du « déficit démocratique ». **Etat membre : représenté par le pouvoir exécutif** . **L'intérêt des Etats est concilié avec l'intérêt démocratique** : intérêt démocratique de l'union représenté par le Parlement Européen.

Intérêt général représenté par la Commission Européenne, elle propose des logiques. Il ne peut pas être reproduit à la solde des intérêts des Etats plus qu'à la solde des intérêts démocratiques de l'UE.

On voit ces trois intérêts dans les textes pour les accords climatiques. Commission a fixé à 55% le seuil des réductions de carbone. Le Parlement européen a décidé de la fixer à 60%. Le Conseil de l'Europe, parce que le moment politique est inédit (parle du *Green Deal* (cf. discours de Van Der Leyen du 14 octobre) et du Covid), il y aura sûrement des négociations sur le seuil. Les Etats peuvent ne pas être d'accord à cause des conséquences sociales et économiques.

Représentation des Etats = Conseil des ministres . Les représentants de l'Etat : membres de l'organe qui va préparer le conseil : **le COREPER** , qui fait le **travail de préparation du conseil** . Il y a un COREPER technique, un COREPER diplomatique (avec des accords politiques, classés en point A et B (A = discute plus, mentionnés) et B = il faut avoir un maximum de points B). Les ministres discutent ensuite du texte. Le rattachement en terme d'Etat : le Ministre (en France : ministre + SGAE (secrétariat général aux affaires européennes), qui fait remonter la

position française sur les dossiers après une discussion interministérielle. Le Parlement français n'intervient à aucun moment du processus.)

Autre représentation des Etats = le Conseil européen, comprend les chefs d'Etat et de gouvernement. On ne peut pas dire que le Conseil européen représente les intérêts des Etats pour deux facteurs :

- ✚ Il est **présidé par une personne sans responsabilité ministérielle**. Il a pour mission de faire avancer les dossiers au sein du Conseil européen (job à plein temps), en ce moment Charles Michel essaie de faire avancer le plan de relance.
- ✚ La **Présidente de la Commission européenne est membre de droit du Conseil Européen**. La Présidente de la BCE vient aussi quand il faut parler de politique monétaire.

Bon mais il y a une intervention indirecte du Parlement Européen, Merkel a parlé de ce qu'elle va dire avant les négociations avec le Bundestag (procédure allemande spéciale)

⇒ **Question du déficit démocratique.**

Pour ce qui est du parlement national, ce **déficit est réel, constitué par les Constitutions et suppose le développement de solutions européennes à ce déficit démocratique**. Ajd, question majeure. Solution trouvée : mécanisme permettant l'association des Parlements nationaux au moment de la décision européenne, aggravé par le fait des Parlements nationaux qui ne ratifient pas les actes de droit dérivé de l'UE.

Leur verrou de la ratification n'existe pas quand il faut mettre en œuvre une directive ou un règlement. Pendant la prise de décision, on trouve un protocole annexé en traité un processus de **contrôle de la subsidiarité par les Parlements nationaux. Principe à l'article 5 du TUE** : n'a rien à voir avec l'annulation des compétences. Il ne s'applique que quand il s'agit de compétences partagées. Pas possible quand c'est une compétence exclusive de l'UE. Pour les compétences d'appui, le principe de subsidiarité ne joue pas car il n'y a pas d'harmonisation.

Le **contrôle de la subsidiarité joue dans le domaine des compétences partagées**, où il y a le plus de politiques. Ça veut dire que la décision doit être prise à l'échelon adéquat : tous les textes européens sont précédés de l'examen par la Commission européenne, qui doit trouver si :

- 1. Une action des Etats est inefficace** (n'existe pas ou bien le problème dépasse les Etats, comme la crise du coronavirus)

Exemple des vaccins : est-ce que chaque Etat s'occupe des vaccins ou est-ce qu'on a une stratégie européenne de réservation d'un certain nombre de doses vaccinales ? Covid = stratégie sera européenne (pré-réservation de doses à plusieurs industries de médicament et stratégie vaccinale) L'Etat ne serait-il pas efficace ? Si on constate qu'il n'est pas efficace, l'UE portera l'action QUE SI

2. L'Union européenne, si elle agit, apporte une valeur ajoutée.

Dès que la bonne échelle c'est l'Union, pour traiter le problème faut-il agir ou non ? (L'inflation législative n'est pas toujours le bon choix). S'il y a valeur ajoutée, elle peut agir et propose un texte. Elle est bridée par un deuxième principe après la subsidiarité : **le principe de proportionnalité**. Il faut, en décidant d'un acte, prendre celui le plus pertinent (règlement ou directive ?) et que la manière dont l'acte est écrit reste proportionné, cohérent avec l'objectif visé, et le moins entravant possible. **L'UE doit prouver, avant l'écriture du texte, que le principe de subsidiarité et de proportionnalité a été rempli, et que le texte colle avec les principes.** Opération longue et juridiquement complexe.

Ces principes viennent protéger les Etats dans le système par rapport à une surintervention de l'Union. **Le rôle des Parlements et de vérifier le respect du principe de subsidiarité**. En France, la commission parlementaire aux affaires européennes examine le texte et regarde si les principes sont bons. Les Parlements peuvent donner leur feu vert, ou **mettre en place un carton rouge, quand ils estiment que la subsidiarité n'est pas respectée**. Un certain nombre de carton rouge peut bloquer la procédure au niveau de l'UE, qui abandonne le texte. Un seul texte a été ainsi, proposition de hiérarchiser les droits sociaux à la libre circulation, plusieurs Parlements ont bloqué le texte. Ce n'est pas à l'UE de hiérarchiser les droits sociaux.

(Parenthèse : les Parlements ne font pas ce boulot dans la réalité.)

Le Parlement européen est le tenant de l'intérêt démocratique. **Arrêt du 14 juin 2016, Parlement vs Conseil** (contestation de la base juridique de l'acte en politique étrangère, dans le cadre de la lutte contre la piraterie). Un argument discuté : intérêt démocratique, comme il représente l'intérêt démocratique, il doit être associé dans le processus décisionnel. Revendication du Parlement, parti d'un statut purement consultatif. L'Assemblée Parlementaire, qui voulait s'appeler Parlement et gagner du pouvoir, ils ont alors pris comme **stratégie de gagner du pouvoir budgétaire et des pouvoirs législatifs**. Pour ce faire, le Parlement a instrumentalisé la Cour de Justice, qui a alors réécrit le traité, en **1986** elle a consacré des pouvoirs législatifs au Parlement dans un **Arrêt constitutif : l'Arrêt les Verts** : **la cour considère que le Parlement est le reflet de l'intérêt démocratique**, ce qui lui a permis d'aboutir à être **colégislateur avec le Conseil de l'Europe**. Idée d'associer le Parlement européen et lui donner le maximum de pouvoir dans une union d'Etat, il ne peut néanmoins pas décider tout seul. Il y a ensuite stratégie de **modification des traités**, où on voit des dispositions dans le TUE où on voit l'intérêt démocratique : **Article 2 du TUE** énumérant les valeurs de l'Union, parmi lesquelles la démocratie. Appliquée ensuite par les institutions par les Institutions européennes et les Etats appliquant le droit de l'UE.

Autre élément : la nature de l'intérêt démocratique : **UE fonctionne sur le principe de la démocratie représentative**, donc le Parlement européen, qui **représente les peuples européens**. En complément, on a des **éléments de démocratie participative** (dont l'ICE, Initiative Citoyenne Européenne, supposant que la Commission se saisisse d'un problème jusque-là non soulevé)

Depuis une **décision 1976, le suffrage universel direct est obligé**, qui se déroule dans l'ensemble des Etats membres pour voter pour les Parlementaires européennes.

La Cour considère qu'il y a plusieurs moyens de faire participer le Parlement : en associant le Parlement à la décision (solution la plus simple). Ici le problème était sur un accord international qui a été négocié conformément au TUE par la Commission Européenne. Le **Parlement intervient à la fin du processus de négociation, car il participe à la ratification de ces accords internationaux**. Il peut ensuite être appelé à codécider des mesures prises lors de l'accord. **Quand on négocie un accord, prend du temps. Le Parlement disparaît alors du processus**. Pour l'associer à la négociation, le Traité a mis en place une **procédure d'information du Parlement**. La Commission vient expliquer la base de la négociation pour vérifier que l'accord entre dans les compétences de l'UE, ce qui permet de vérifier qu'elle a les compétences pour l'application de cet accord.

La Cour de justice considère que **l'information (la transparence due au Parlement) doit être suffisante pour lui permettre d'exercer le contrôle démocratique** de l'action extérieure de l'Union après cet arrêt et les tensions possibles sur les accords de libre-échange, la Commission européenne communique le mandat de négociation donné par le Conseil des ministres. Important car l'ambition de la commission européenne est de conditionner les accords de libre échange au respect des normes sociales et environnementales de l'UE. Le Parlement européen est particulièrement attentif à la protection environnementale de l'UE. En **contrôlant le mandat de négociation, le Parlement voit qu'on prend bien en compte**. Ça **suppose d'informer le Parlement européen de toute modification substantielle du mandat**.

Ils veulent plus être dans cette situation. Le Parlement a l'impression d'avoir le couteau sous la gorge (**pression des négociations**) depuis 2016 on travaille pour avoir une information continue au Parlement.

Mais tout ne doit pas être débattu ! les négociations secrètes permettent la négociation même. Le Parlement est informé des étapes et des états de la négociation.

Dernier aspect : **arrêt du 2009 du Tribunal Constitutionnel Allemand**. Décision sur le caractère démocratique du transfert de compétence opéré par l'Allemagne au profit de l'UE dans le Traité de Lisbonne. Pour l'attribution des compétences, on trouve les compétences attribuées par les Etats à l'UE. **Si pas attribuée = nationale**. Ici, Q de savoir si, en respectant la démocratie, on peut tout transférer à l'UE, où bien s'il y a des compétences intransférables car on violerait le principe démocratique national.

Traité internationaux = lie les Etats, **les traités internationaux ne peuvent pas transférer une compétence qui rendrait l'Etat inutile**. Donc, un Etat peut décider de transférer des compétences en matière x ou y, mais peut-il transférer toutes ses compétences ?

*La Cour Constitutionnelle allemande dit : « La conclusion de traités entre Etats souverains **ne doit pas priver ces Etats** de la marge de manœuvre*

politique nécessaire pour modeler les conditions de vie économique, culturelle et sociale. »

Si on le transfère dans un traité, la Cour Constitutionnelle n'autoriserait pas la ratification pour violation du principe démocratique. Si on transfère, la démocratie ne serait que formelle. La démocratie allemande ne pourrait plus jouer pour prendre des décisions de nature politique. **Ce qui préoccupe les juges est que si on transfère des marges de manœuvre politiques trop importante à l'UE, matériellement, l'Allemagne ne déciderait de rien, seulement décidé par l'UE.** Mais selon eux, le principe de démocratie est celui du respect d'une procédure cohérente. Le sens à lire est une interaction entre une opinion publique vivante et qui revendiquent face à des gouvernements responsables, avec assez de marge de manœuvre pour prendre des décisions.

Domaines impossibles à transférer : le droit pénal matériel et formel, le monopole de la force policière et militaire, les recettes fiscales et les dépenses publiques (explique que l'Allemagne a des précautions pour le plan de relance), le principe de l'Etat social allemand et les décisions importantes sur le plan culturel, le droit de la famille, le régime applicable aux fonctions religieuses.

Cela pose une limite au type de compétences transférables pour l'UE. Dans l'hypothèse du traité de Lisbonne, la Cour Constitutionnelle a autorisé la ratification et a considéré que l'Union demeure un groupement d'Etats auxquels des compétences sont attribuées limitativement par un traité. L'Allemagne peut donner une compétence car un niveau de démocratie est approprié, mais **ne peut pas être celui d'un Etat fédéral européen. L'UE n'est pas une fédération, et ne peut pas en devenir une.** Les conditions d'une « démocratie vivante nationale » permettent de concilier démocratie et participation de l'Allemagne à la construction européenne. Ce rapport de force entre l'Allemagne, mettant des conditions à son appartenance européenne jusqu'à l'arrêt de cet été.

L'arrêt de 2020 de la CJUE sur le plan de relance de 2008 : considère la motivation de la BCE déficiente, selon le principe de proportionnalité. Logique de limitation de ce que l'Europe peut faire.

B. L'appréhension de l'Etat par l'UE

1. L'union européenne ne considère rien d'autre que la notion d'Etat-membre

L'Etat-membre a des droits, des obligations dans le traité, participe aux révisions mais ça ne va pas beaucoup plus loin. Ajd, on a une définition minimale de ce qu'est l'Etat et ce qu'il doit être dans une union d'Etat :

Article 4 du TUE §2 : « L'Union respecte l'égalité des Etats-membres devant les traités ainsi que leur identité nationale. »

On ne peut pas considérer que des Etats sont en avance, en retard, on n'en tient pas compte. Ils sont tous égaux. **L'UE respectant la diversité des Etats (« L'Union dans la diversité ») mais qui ne remet pas en cause le principe d'égalité.** La seule manière de faire valoir une différence est de le faire pendant la négociation d'un texte, qui obtiendrait un délai supplémentaire.

Après ce principe d'égalité, un deuxième principe : **l'identité nationale**, inhérente aux structures fondamentales, politiques et constitutionnelles. **L'UE vient protéger les fonctions essentielles de l'Etat** : l'intégrité territoriale, le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale (des structures institutionnelles de l'Etat).

Chapitre 2 : l'UE, un « acquis communautaire »

Le mot acquis communautaire est une expression universelle en Europe puisqu'elle se dit de cette manière dans les 24 langues officielles européennes, on a cette représentation dans le droit dérivé.

La notion d'acquis communautaire s'oppose au titre du chapitre un à la notion « d'inné ». On a montré que l'UE tire ses racines du droit international, c'est un ensemble d'Etats qui a un certain nombre de choses en commun avec le droit international.

Le chapitre 2 va s'appuyer sur ses spécificités : surtout la CEDH. Elle va construire un acquis spécifique de l'UE qui va faire qu'elle n'est plus une organisation internationale. Cet acquis permet de distinguer le droit de l'UE d'un droit de type constitutionnel.

I. La spécificité ontologique de l'UE

La nature de l'UE est un peu problématique parce qu'elle est faite de non-dits. Ça semble plus être un consensus politique. L'idée est de ne pas aborder la nature de l'UE quand on est en pleine négociations sur les traités européens.

L'UE est un ensemble avec une série de particules. Le juriste fait comme ranger les choses dans des boîtes. Ce non-dit a été construit pour détacher l'UE du droit international. Les pères fondateurs considéraient que le DI n'était pas assez efficace pour éviter aux pays de se faire la guerre. Les droits constitutionnels avaient failli, puisqu'ils engendraient des totalitarismes, des crimes contre l'humanité et des génocides.

Il fallait faire cette distinction pour qualifier le procès de Nuremberg. C'est la Cour de Justice qui va porter cette volonté d'autonomiser le droit de l'UE. C'est à la cour de juger à la bonne application des traités. Elle va utiliser cette qualité d'interprétation pour venir consacrer la spécificité du droit de l'UE.

A. L'indétermination juridique de l'UE

1. Une organisation internationale *sui generis*

Définition : Organisation internationale qui est une classification en elle-même et qui la distingue de toute autre forme juridique. Elle se distingue de l'ONU, du Conseil de l'Europe, qui n'ont pas le même fonctionnement que l'UE.

Elle **repose sur le partage des compétences**. Ce n'est pas ce qu'on retrouve dans les organisations internationales qui ont souvent un objectif (l'ONU : la paix dans le monde, l'OTAN : une alliance militaire). **L'idée est d'avoir une organisation internationale qui est une organisation entre Etats mais les Etats se mettent d'accord pour attribuer des compétences à l'organe de l'UE.**

- ⇒ Au sein du Conseil de l'Europe, les Etats décident sur quoi ils négocient.
- ⇒ La PAC est décidée par l'UE = les institutions décident. Les Etats sont au processus décisionnel, le Parlement et le Conseil des Ministres assistent.

Mais le champ de compétences des Etats est différent !

Cf. le discours de Macron à la Sorbonne sur le champ de compétences.

L'UE est une organisation d'intégration et il y a très peu de coopération interétatique. L'idée n'est pas seulement de faire coopérer les Etats autour d'un idéal commun mais de faire **fonctionner des politiques publiques qui sont des politiques européennes**. Pour comprendre l'intégration, il faut faire du droit du marché intérieur. **L'intégration européenne ne marche qu'en Europe**, c'est un objectif tout à fait particulier qui contribue à **distinguer l'UE des autres organisations internationales**.

2. Une Union d'Etats

L'UE n'a pas vocation à faire disparaître les Etats. Elle doit les **rassembler comme une organisation internationale**. => Article 1 du TUE.

Le traité dit clairement que **l'UE est une union d'Etats : les Etats n'ont pas perdu leur souveraineté**. On a des zones, des domaines de souveraineté nationale et elles font qu'on a une union d'Etats, c'est ce qui distingue l'UE des USA. Mais **attention, l'UE a des traités fédéraux (le partage des compétences ou de subsidiarité)**, mais elle n'est pas une fédération. Le futur plan de relance ne va pas transformer l'UE.

Il y a une **place centrale des Etats dans le processus de décision dans l'UE**, pas de prise de décision par les seuls Etats. Les Etats-membres ont également un **statut particulier**. Ce statut est **consacré dans le traité** : quand un Etat entre dans l'UE il reste un Etat, et garde sa souveraineté. Ce statut tient à deux choses :

- **L'Etat est titulaire de droits**, pas seulement les individus ! La participation à la prise de décision peut être un droit suspendu, on a également le droit de retraité, l'égalité théorique entre Etat, le respect de l'identité nationale et des fonctions essentielles de l'Etat membre.
- **L'Etat est titulaire d'obligations**, pas que les individus ! La **coopération loyale est centrale** dans le Brexit : UK a signé un accord de divorce qui a été signé et ratifié par

l'UK et l'UE, mais Boris Johnson a inventé une nouvelle figure juridique qui est celle de la **violation ciblée et circonstanciée d'une partie de l'accord**, comme pour la question de la frontière irlandaise. Ursula von der Leyen a engagé une **procédure de manquement à l'égard de l'UK**. Depuis le 2 novembre, elle a le droit d'émettre un avis motivé contre l'UK. Si cet avis motivé n'est pas respecté, la commission européenne sera en mesure de saisir la CEDH pour qu'elle statue. Boris Johnson aime faire monter la pression pour obtenir des concessions.

B. L'autonomie de l'ordre juridique

1. Le détachement du droit international

On travaille quelque chose de beaucoup tangible dans l'UE : l'autonomie du droit de l'UE. C'est une invention de la cour => **Arrêt CJUE, 15 juillet 1964, Costa**.

Les faits : Costa utilise son mécontentement pour contester la nationalisation de l'ENEL (l'électricité en Italie). Le juge national interroge le juge de l'UE (on a ici une **question préjudicielle**) qui permet à la cour de dire que le traité est quelque chose dont l'Etat doit tenir compte : **le traité prime sur le droit italien**.

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

Le traité de la CEE est extraordinaire par rapport aux traités internationaux, **ce n'est pas du droit international de coopération comme on a l'habitude de le voir**.

- ⇒ L'ordre juridique propre n'appartenant qu'à l'UE n'est plus du droit international.
- ⇒ Il est du coup intégré au système juridique des Etats membres.

Dans la **pyramide des normes de Kelsen**, d'après la cour, **il faut mettre le droit de l'UE au-dessus des constitutions des Etats-membres** ! La cour de justice détache le système de l'UE du système national et international.

Les juges protègent l'intégration via cette primauté : elle permet l'uniformité d'application du Traité dans l'UE. Le meilleur moyen d'obtenir l'uniformité est de garantir cette primauté.

La fin de la citation est importante : on a un **principe d'effet direct**. Il n'existe pas comme tel en droit international, c'est une spécificité du droit de l'UE. C'est ce qui va permettre de détacher l'UE de cette configuration de droit international : **l'autonomie, la et les effets directs du droit de l'UE**.

⇒ Arrêt Achméa, CJUE 6 mars 2018. La question est de connaître la possibilité de soumettre des litiges à un tribunal arbitral.

*« Selon une jurisprudence [constante], l'autonomie du droit de l'UE, au regard tant du droit des Etats membres que du droit international, se justifie en raison des caractéristiques essentielles de l'Union et de son droit, relatives, notamment à la **structure constitutionnelle de l'Union**, ainsi qu'à la nature même du dit droit. »*

*« Le droit de l'Union se caractérise en effet par la circonstance d'être issu d'une **source autonome**, constituée par les traités, par sa **primauté** par rapport aux droits des Etats-membres ainsi que par **l'effet direct** de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes. De telles caractéristiques ont donné lieu à un réseau structuré de peuples, de règles, de relations juridiques mutuellement interdépendants liant, réciproquement, l'UE elle-même et ses Etats membres, ainsi que ceux-ci entre eux. »*

⇒ L'autonomie du droit de l'UE va être utilisée pour éviter l'utilisation d'un Traité ad hoc.
⇒ L'UE est une organisation internationale qui repose sur une **structure constitutionnelle** ! la structure de l'UE est complétée par la nature du droit de l'UE qui est une forme de droit international constitutionnel.

Ce **droit particulier est le droit de l'intégration**. L'idée de ce droit est celle du droit dérivé. **L'autonomie se traduit par l'interdépendance entre les Etats-membres mais aussi entre les Etats eux-mêmes**. => Exemple du transfert des malades entre les frontières pendant la crise du Covid-19.

La **clé de voute de ce droit est la cour de justice de l'UE**. Il ne faut pas toucher au système juridictionnel de la Cour, au risque de tuer l'autonomie de l'UE si on utilise des tribunaux arbitraux (section 58 du TUE).

Cet arrêt a une importance capitale dans la fin des discussions avec les anglais concernant le Brexit.

2. La constitutionnalisation du droit de l'UE

Entretien de rapports : le droit de l'UE est en voie de constitutionnalisation mais, depuis 2005, de moins en moins à cause du refus du traité proposant une constitution pour l'Europe (le refus venait surtout de la France)

Ce n'est **pas du droit constitutionnel au sens formel** même si **le droit de l'UE en a de nombreuses caractéristiques** :

- + L'interdépendance juridique des Etats, **la solidarité**, c'est pour ça que le Brexit est aussi compliqué pour l'instant : on ne sait pas comment gérer cette sortie qu'on n'avait jamais envisagé.
- + L'UE constitue une **communauté de citoyens avec des valeurs communes et un projet d'intégration commun**. De plus, si on a la nationalité d'un des 27 Etats-membres, on a automatiquement la citoyenneté européenne.
- + On n'a pas de constitution au sens formel mais **une charte constitutionnelle de base** :
 - o **Arrêt Les Verts, CJUE, 23 avril 1986** : la cour de justice va dans la voie d'un rapprochement des logiques constitutionnelles
- + La projection des droits fondamentaux grâce à la **Charte Fondamentale des Droits Fondamentaux de l'UE**.

Parmi ces droits fondamentaux dans l'UE, on a :

- Des **valeurs et droits fondamentaux**, une fondamentalisation du droit de l'UE. Parmi ces valeurs, on trouve le respect des droits fondamentaux, fondateur de l'idée même d'Europe.
- L'union de droit, une **soumission des institutions au contrôle juridictionnel pour assurer le respect effectif des droits fondamentaux**. Tous les actes qui ont des effets juridiques obligatoires sont contrôlables par la Cour. Les recours sont construits pour **permettre le contrôle des institutions**. Les recours en annulation existent aussi, pour contrôler la légalité des actes adoptés par l'UE, qui se fait par rapport aux droits fondamentaux.

Ces recours vont permettre de contrôler les actes des Etats membres qui appliquent le droit de l'UE et doivent respecter les valeurs de l'UE. Ce contrôle a été rappelé dans l'affaire :

Arrêt Inuit Tapiriit Kanatami, CJUE, 3 octobre 2013 : rappel de la notion d'union de droit. On a une **consécration progressive des droits fondamentaux de l'UE**.

L'UE est conçue comme une union principalement économique. Les droits de l'Homme sont le travail du Conseil de l'Europe et des juges constitutionnels. Les **droits de l'homme sont pourtant très en rapport avec l'intégration économique comme PGD**, principes de droit écrits dans la charte des droits fondamentaux de l'UE.

De plus, l'article 6 de la TUE rend la **Charte obligatoire pour les Etats-membres** !

Par exemple, le droit de propriété pour les agriculteurs, c'est un PGD, une invention des juges. Elle puise **son inspiration de la CEDH**, et protège les droits. La charte est la plus moderne au monde dans la protection de la vie privée, la dignité de la personne humaine...

⇒ On peut aller la lire !

C. La notion d'appartenance à l'UE

On **ne connaît pas cette expérience dans les autres régions du monde** (où il y a l'ASEAN ou le MERCOSUR). C'est à la fois :

- + **L'idée d'appartenir à une communauté de valeurs** européennes, qui n'existe pas ailleurs,
- + **L'idée d'intégration régionale** (les instruments juridiques ne sont utilisés nulle part ailleurs),
- + **L'idée de citoyenneté européenne** commune, qui est une idée fondatrice.

Ça laisse place à des droits comme ERASMUS, pour le droit à la mobilité.

1. Le respect des valeurs de l'UE

Valeurs énoncées dans l'article 2 du TUE, qui sont les conditions d'adhésion à l'UE. Mais aussi une **manière de la colorer : l'UE ne peut pas s'étendre à tous les Etats du monde.**

En fait, beaucoup d'Etats considèrent surtout que les droits de l'homme sont une valeur trop prégnante et occidentale.

Le respect de ces valeurs est une **précondition pour ouvrir les négociations d'adhésion et doivent être respectées quand l'Etat est membre.**

Objectifs de l'UE énoncés à l'article 3 du TUE, montre le design de l'UE : qui donne **la forme de l'Union et permet de fabriquer les politiques de l'UE.** Les objectifs principaux sont : promouvoir la paix et le bien être de ses peuple. L'UE est un espace de liberté, de sécurité et de justice. On a, à l'intérieur une économie sociale de marché.

L'article 9 du TUE énonce les principes transversaux, la trame de l'UE, qui est de **stabiliser les politiques fabriquées pour atteindre les objectifs.** Ils vont de pair avec les politiques publiques menées par l'UE

2. La contestation des valeurs par les démocraties « illibérales » (plus ou moins populistes)

Positionnements des Etats de Visegrad, cad la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque. Ils contestent l'Etat de droit et l'indépendance des juges, s'attaquent contre l'Etat de droit mais il s'agit de gouvernement qui restent démocratiques.

Orban est légitime dans son pays, mais il conteste des valeurs par une série de réformes législatives.

C'est une politique du bord de gouffre, on est toujours dans la légalité mais c'est borderline. C'est très proche de l'illégalité tout en faisant avancer des idées qui vont dans le sens de l'Etat de droit.

Ce sont aussi des choses qui apparaissent en République Tchèque et qu'on commence à entendre dans le débat français.

⇒ Cf. l'analyse politique de Chopin.

3. La procédure de suspension des droits et les priorités de la commission von der Leyen

Le traité de Rome prévoyait cette procédure, elle résulte des tensions entre l'UE et l'Autriche depuis l'entrée de l'extrême droite au gouvernement.

⇒ Quid du non-respect des valeur un Etat-membre ?

La procédure est intégrée dans le Traité à la suite de cette crise et figure dans l'article 7 du TUE.

L'arme politique utilisée est juridique : le recours en manquement. Quand un Etat ne respecte plus les valeurs de l'UE on engage l'article 7 du TUE. La majorité qualifiée permet de s'exprimer sur le sujet.

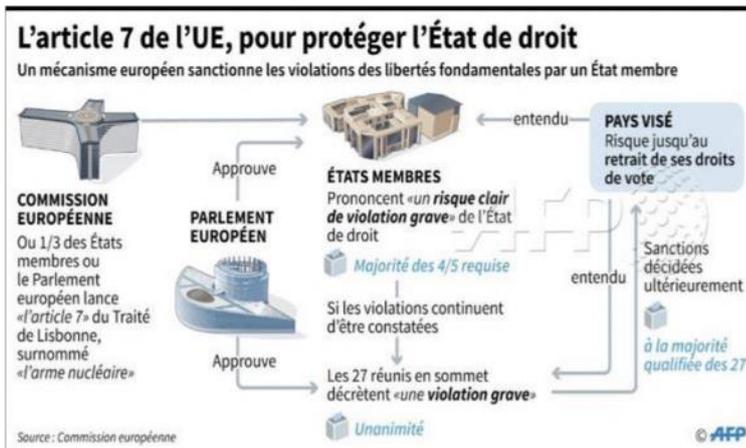
L'article 7 est une procédure qui a été conçue pour ne jamais se produire en réalité. Pourtant, dans l'UE, il n'y a pas de procédure pour exclure un Etat membre. Cette procédure est conçue pour constater un risque de violation ou une violation effective : seulement on peut s'engager dans des sanctions politiques.

Cette idée de respect des valeurs peut mener jusqu'à la suspension des droits, cad la possibilité de sanctionner l'Etat au niveau financier au titre de la politique de cohésion. La conditionnalité est encore une fois le respect des valeurs de l'UE.

L'article 7 a été mis en œuvre contre des Etats récalcitrants : la Pologne ou la Hongrie par exemple. La procédure a été ouverte il y a deux ans : pour autant elle en est encore à l'ouverture. En cas de violation grave, l'unanimité est requise et la Pologne veut bloquer le processus si la Hongrie en arrive à la fin du processus de l'article 7. Les deux Etats font mutuellement bloc, qui mène à un blocage.

Cet article a été écrit pour ne pas arriver aux sanctions en théorie, tout comme l'arme atomique pendant la guerre froide. Il s'agit à la base d'une procédure dissuasive.

Le **cadre Etat de droit de la Commission Juncker** a actionné cette procédure contre la Hongrie et la Pologne, Juncker avait proposé de **créer un cadre en cas de risque de violation de l'Etat de droit**. Cette procédure était prévue en cas de risque, de système contraire à l'Etat de droit qui pose des problèmes dans la démocratie matérielle. Ça consiste en une série de dialogues entre la commission et l'Etat.



L'espoir de Juncker était que l'Etat se conforme aux recommandations de l'UE. On espérait être suffisamment convaincant, mais dans la réalité cela ne fonctionne pas. C'était un préalable à l'article 7.

L'essai de conditionnalité du plan de relance Von der Leyen : je donne de l'argent à l'Etat si l'Etat respecte

les valeurs de l'UE. La Hongrie et la Pologne s'y sont opposés concernant le plan de relance).

On est ressortis des négociations du plan de relance en ayant un accord sur le désaccord (cf. le compromis de Luxembourg), c'est chaud de parler sur ces enjeux.

Le **recours en manquement est une arme juridique** : il faut garder à l'esprit que ça existe. La Cour a condamné des Etats qui ont fini par respecter la portée de l'arrêt. Le recours en manquement est pour autant une procédure assez longue.

II. La matérialisation d'un droit de l'intégration

Les principes d'effets directs et de primauté sont inscrits dans le traité, ce sont des **principes dégagés par la CJUE**, respectivement en 1963 et 1964 respectivement. Ce sont des principes « existentiels » (formule du juge Pescatore), au sens où sans ces principes, il n'y aura pas d'UE, parce qu'il n'y aurait pas eu d'intégration au sens qui différencie l'UE de toute autre organisation internationale.

Ces principes ont été inventés par les juges de l'union, et ont provoqué des contestations de la part des juges nationaux et constitutionnels de différents Etats-membres.

Néanmoins, ces principes ont permis un fonctionnement efficace de l'UE, quand on parle de l'efficacité de l'UE par rapport au DI, on parle de l'effectivité de ces deux principes.

« Il est aisé de concevoir ou de provoquer des chocs frontaux entre les droits constitutionnels nationaux et les ordres juridiques européens. Ces chocs ont pu jusqu'à présent être évités ou amortis grâce à la sagesse des juges » - Jean-Marc Sauvé (vice-président du CE français), 2014.

Ordres juridiques au pluriel : Cour de Justice de l'UE et Cour Européenne des Droits de l'Homme. Il parle d'un dialogue des juges qui enrichit la boucle normative entre les juges nationaux et européens.

A. Le principe d'effet direct : l'expression juridique du lien entre l'UE et l'individu

1. Les origines : pourquoi l'UE a-t-elle besoin de l'effet direct ?

La première réponse est qu'elle a besoin de l'effet direct pour que le droit de l'UE constitue ce que Schuman appelait « une discipline » pour les différents Etats-membres

⇒ Cf. son **discours du 9 mai 1950** : on y retrouve l'idée que le droit (de la CECA) vise les Etats mais aussi les individus (les citoyens européens mais aussi les entreprises).

Son **idée est de trouver des moyens juridiques qui ne sont pas du DI pour lier les Etats, obliger les Etats à répondre devant des obligations supranationales**. Ce moyen va être fourni par les juges de l'UE dès 1963. Ils vont d'abord **puiser dans le DI**, car le principe d'effet direct y existe, malgré son nom différent (obligation *self-executing*)

⇒ Arrêt de la Cour Internationale de Justice de l'époque à Danzig (1938) : les traités n'ont pas, par principe, d'effet de *self-executing*. Les traités ne créent des droits et obligations que pour des Etats. **Répond à la logique de la sphère des relations entre les Etats, mais les individus ne sont pas sujet de ce droit.**

⇒ Il y a des exceptions à ce caractère *self-executing*, concernant par exemple les traités de protection des droits de l'Homme.

L'UE va puiser dans cette logique du DI en l'inversant, cad que l'effet direct est un principe du droit de l'UE : **toute disposition européenne dispose de l'effet direct** sauf quand elle n'en remplit pas les conditions. De cette manière, le principe devient l'exception. Cet effet direct sert à deux choses :

- **Créer**, par le droit de l'UE, dans le patrimoine juridique des individus, **des droits subjectifs que le juge national doit protéger**.
 - Puisque l'individu est titulaire de droit, il peut l'invoquer, le droit de l'UE produit des effets pour les individus. Le droit de l'UE est donc **invocable** en principe par les individus devant le juge national en vertu de cet effet direct.
 - **Notion de justiciabilité du droit de l'UE : capacité, pour le juge national, de faire du droit de l'UE, un droit effectif**. Le juge national peut renforcer ses pouvoirs pour qu'il ait la capacité d'assurer la protection des individus quand il est saisi.
 - **Pourquoi l'UE en a besoin ?** C'est parce que le droit de l'UE est un droit de l'intégration. Les juges se fondent sur ses caractéristiques particulières pour fonder l'effet direct et caractériser cette autonomie du droit de l'UE.

Pour comprendre la construction de l'effet direct, il faut revenir à son arrêt fondateur.

2. Une invention de la CJUE : Comment établir un lien juridique entre UE et individu ?

Arrêt fondateur du principe de l'effet direct : **Arrêt CJUE, 5 février 1963, Van Gend en Loos.**

Les faits : Van Gend en Loos est une entreprise de transport du nord de l'Europe. Elle se retrouve devant l'augmentation de droits de douanes et saisir le juge néerlandais en déclarant l'augmentation de ces douanes illégales, et pour prouver son illégalité, l'entreprise se fonde sur une disposition du traité européen imposant le gel tarifaire.

Le raisonnement de la CJUE est toujours valable aujourd'hui. Les juges de la CEE ont inventé ce principe. Les Etats fondateurs ont été amenés à faire des observations devant la CJUE et ont expliqué que Van Gend en Loos ne pouvait pas invoquer le traité devant le juge, car c'est un traité de DI et qui empêche le caractère *self-executing*.

La Cour va aller dans le sens inverse de l'argumentaire. Elle rappelle que la CEE de l'époque est un **nouvel ordre juridique de DI**, car l'UE est fondée sur des traités qui n'entrent en vigueur qu'après avoir été signé et ratifié. C'est un ordre juridique au profit duquel les **Etats ont limité leur droit souverain en attribuant des compétences** (aujourd'hui dans l'article 5 du TUE) par les Etats **dans des domaines restreints définis par les Etats-membres** au cours des révisions des traités constitutifs (pas de compétences générales dans l'UE).

Cette restriction des droits souverains permet à la CJUE de raisonner à l'inverse du DI, elle considère que les **sujets de ce droit européen sont non seulement les Etats membres, mais aussi leurs ressortissants**. Ça lui permet de conclure que,

« Le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats-membres, (n'est jamais ratifiable par les Etats-membres) de même qu'il créé des charges dans le chef des particuliers est destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. »

La Cour se place dans la logique du DI, quand le traité est *self-executing* (vise les individus en leur créant des charges et des droits que le juge doit protéger), il découle d'une mention explicite faite dans le traité même. Le traité s'impose aux Etats-membres et aux individus.

L'effet direct permet l'intégration, mais ici il **ne repose pas sur des arguments juridiques incontestables, c'est plus une auto-affirmation par la Cour** que ce qu'ont vraiment décidé les Etats-membres dans les traités.

- ⇒ Lecture d'un extrait de Luc van Middelaar, *Le passage à l'Europe* (2009) pour se replacer dans le contexte de l'époque. Il écrit qu'on doit ce passage à l'attitude très proactive des juges.

« La cour place, au-dessus de la lettre du traité, son esprit. On a là un coup de bluff : qui des juges ou des fondateurs est-il le plus à même de parler de cet esprit ? [...] la Cour a joué gros et elle a gagné. »

L'arrêt est résultat d'une « hardiesse » des juges, et intervient à un moment politique opportun : les Etats, si on leur avait demandé à la base d'accepter l'effet direct au moment du traité, auraient refusé (plus contraignant, d'autant plus que les individus peuvent se prévaloir de ces droits et obligations communautaires). D'autant plus que s'opposer à l'arrêt Van Gend en Loos serait s'opposer à l'intégration européenne, or dans les années 60s aucun fondateur de la CEE ne s'oppose à l'intégration européenne (même s'il y a des résistances, comme la France qui prend du temps pour admettre les effets directs).

3. Les conditions de l'effet direct – un effet direct de principe mais tout le droit de l'UE n'est pas d'effet direct

Dans ce même arrêt, la CJUE pose en principe l'effet direct, mais en pose également des conditions. Tout le droit de l'UE n'est pas d'effet direct.

« Attendu que le texte de l'article 12 énonce une interdiction claire et inconditionnelle, qui est une obligation non pas de faire, mais de ne pas faire (interdiction d'augmenter les droits de douane) ; que cette obligation n'est d'ailleurs assortie d'aucune réserve des Etats de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne ; que cette prohibition se prête parfaitement, par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables »
- Arrêt Van Gend en Loos

Trois conditions cumulatives à l'effet direct :

- La **clarté** (on comprend à la lecture du texte ou l'interprétation des juges le sens de la disposition)
 - Exemple d'une condition peu claire : l'article 36 du TFUE, pose une obligation d'aménagement des monopoles commerciaux (doit attendre un arrêt de 1976 pour que la CJUE l'interprète)
- **L'inconditionnalité de la règle** : ne pas être liée à une condition pour pouvoir être mise en œuvre
 - Exemple de condition de mise en œuvre dans les traités d'adhésion : on laisse 10 ans à un nouveau Etat membre pour s'adapter aux règles juridiques de l'UE avant de le faire entrer dans l'espace de libre-circulation des personnes, on a là une condition temporelle.

- **Le caractère juridiquement parfait** (la plus difficile) : idée d'auto-exécutions de la règle, de *self-executing*. La règle s'auto-suffit pour créer des droits auprès des particuliers, elle n'a pas besoin d'une intervention de l'Etat ou de l'UE pour pouvoir créer ces droits.

Il n'y a effet direct que quand ces trois conditions sont remplies. S'il en manque une, la norme n'a pas un effet direct.

4. Une description géométrique : l'effet direct vertical et horizontal

L'effet direct va recouvrir plusieurs dimensions, et **n'est pas le même en fonction de l'acte de droit de l'UE qu'on considère**. La doctrine parle d'un effet direct qui peut être « vertical » ou « horizontal ».

Effet direct vertical : permet à un individu d'opposer le droit de l'UE à l'Etat (au sens très global du terme : Etat central, décentralisé, fédéré, la région voire la localité... ça dépend des constitutions des Etats-membres)

Effet direct horizontal : permet à un individu d'opposer le droit de l'UE à un autre individu (moins fréquent)

Effet direct complet : combine les effets direct horizontaux et verticaux ;

Effet direct oblique : permet à un individu d'opposer le droit de l'UE à une entreprise détenue par l'Etat (publique). Selon la CJUE, ce n'est pas tout à fait de l'effet direct horizontal dans ce cas-là.

5. Diversité de l'effet direct en fonction des actes – quelques principes généraux

Pour le traité : l'effet direct est de principe, mais toutes les dispositions n'ont pas d'effet direct (il faut vérifier si les trois conditions sont remplies). Souvent, les dispositions n'ont pas d'effet direct sont les dispositions qui offrent une faculté d'action aux Etats. Mais les obligations ou interdictions ont été reconnues par la CJUE comme ayant un effet direct (grande majorité des dispositions)

Pour la Charte des droits fondamentaux de l'UE : l'effet direct est pour les institutions et les Etats, mais seulement quand ils appliquent le droit de l'UE.

Pour les règlements : l'effet direct complet (horizontal et vertical) est de principe. C'est ce qui unifie les droits nationaux : pas étonnant.

Pour les directives : il n'y a pas d'effet direct, même si dans la plupart des hypothèses elles sont claires et inconditionnelles. Le problème est qu'elles ne sont pas juridiquement parfaites, car elles doivent être transposées (elles posent des objectifs, la transposition consiste pour les

Etats de choisir les moyens pour les atteindre). La directive n'a d'effet direct que par l'intervention de la transposition étatique.

⇒ La CJUE est venue tempérer ce premier constat : Arrêt CJUE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*.

Les faits : Mme Van Duyn est une néerlandaise qui est embauchée au UK par l'église de scientologie. Dans les années 70s, cette église, bien que considérée comme potentiellement dangereuse par les UK, la laisse s'y installer. PB : une fois à l'aéroport, elle montre son contrat de travail, et les autorités britanniques lui empêchent l'entrée car elle est embauchée par l'église de scientologie et elle présenterait potentiellement une menace pour l'ordre public.

Elle se fonde sur l'article 3 d'une directive qui facilite la libre circulation dans la CEE (même disposition dont s'appuie Cohn Bendit en 1978 devant le CE français). Néanmoins, l'article 3 dit que le refus de libre circulation doit se faire dans le cas d'atteinte potentiel aux intérêts fondamentaux de l'Etat, et que la menace soit actuelle et assez grave pour générer une interdiction de la libre-circulation, qui donne raison ici à Mme Van Duyn.

Les autorités britanniques se sont réfugiées derrière l'absence d'effet direct de la directive pour justifier leur refus, mais la CJUE va raisonner différemment : elle estime que **certaines dispositions de certaines directives, quand elles remplissent les trois conditions d'application, ont un effet direct**. Cet effet direct reste exceptionnel.

⇒ Deuxième affaire importante – Arrêt CJUE, 14 juillet 1994, *Faccini Dori*.

Les faits : Mme Faccini Dori attend quelques heures en gare de Milan un train, et à l'époque elle se fait aborder par quelqu'un qui vend des encyclopédies, et lui achète 4 volumes. Une fois dans le train, elle se rend compte que bon, ce n'était pas une idée de génie.

Elle se fonde sur une directive protégeant les consommateurs et qui leur permet de ne pas honorer un contrat (sous deux semaines à l'époque) et de pouvoir se rétracter sans dommages et intérêts. Ça se repose sur l'idée que le consommateur est vulnérable.

Elle revendique une forme d'effet direct, horizontal puisque contre une entreprise privée. La CJUE va prohiber l'effet direct horizontal des directives : **une directive ne peut jamais avoir d'effet direct horizontal**.

Pourquoi ? Car si l'individu se fonde sur la directive, c'est car elle n'a pas été transposée en droit national. Si elle est transposée, Mme Faccini Dori devra des dommages et intérêts, alors qu'avec la directive, elle est protégée de ces derniers.

⇒ **CJUE** : le problème est que le litige découle d'une faute de l'Etat, de ne pas avoir transposé correctement la directive. Il faut qu'elle engage une action contre l'Etat, car dans ce cas, l'Etat italien n'a pas respecté son obligation de transposer la directive.

6. L'exemple de la résistance du Conseil d'Etat français – Comment le DUE s'insinue dans le droit interne ?

⇒ Rappel : l'arrêt *Van Gend en Loos* est un peu un coup de bluff de la CJUE, les juridictions nationales auraient pu lui dire que ce n'était pas du tout l'esprit du traité et que de toute façon la CJUE n'avait aucune légitimité à faire ces affirmations, et on n'aurait rien eu.

La **résistance du CE a été longue** ça paraît contradictoire avec la fonction d'effet direct des actes européens. Elle commence avec l'affaire Cohn Bendit de 1978, et prend seulement fin au moment de l'affaire Perreux de 2009. La raison se trouve sans doute dans l'affaire *Van Gend en Loos*, Luc van Middelaar rappelle que :

« Attendu que l'objectif du traité CEE qui est d'instituer un marché commun dont le fonctionnement concerne directement les justiciables de la communauté, implique que ce traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants. »

C'est plus qu'un traité international entre les Etats, il y a un **objectif d'intégration des marchés nationaux en un marché commun, qui va bénéficier aux justiciables** (entreprises et citoyens européens). Cette idée, associée à la procédure de question préjudicielle, dont le but est d'unifier l'application du traité, confirme que les Etats ont reconnu au droit communautaire une autorité susceptible d'être invoquée par leurs ressortissants devant ces juridictions.

C'est là que c'est très fort, parce que **les Etats, au moment des traités, n'ont rien reconnu du tout** ! Ce n'est reconnu qu'à posteriori, et ça a posé problème au CE. Il s'est opposé à la capacité de l'UE à s'insinuer dans le droit interne et à venir perturber les équilibres entre le droit et la capacité des individus à contester le droit dans les Etats-membres. Cette logique du CE va être très circonstancielle, car elle ne **valisait que les directives**.

En 1978, l'affaire Cohn Bendit était après l'affaire Van Duyn. Ils se fondent sur la même directive, il n'est plus une menace pour l'ordre public français (pour la petite histoire, il a la double nationalité franco-allemand et était interdit de séjour sur le territoire à cause de mai 1968, ce BG). **Le CE refuse l'effet direct de la directive, 4 ans après l'affaire Van Duyn, à contrepied de la CJUE.**

On passe par toute une série de progressif (jamais en avant de la CJUE) jusqu'à 2009 où dans la **jurisprudence Perreux, il revire sa jurisprudence : il applique la jurisprudence Van Duyn de 1974**. Ça a été très lent, la jurisprudence Cohn Bendit a été une limite pour le CE dans la capacité du droit de l'UE à s'insinuer en droit interne.

Pour comprendre cette résistance du CE, il faut sans doute aussi voir la résistance du CE par rapport au principe de primauté du droit de l'UE.

B. Le principe de primauté : un principe nécessaire à l'uniformité d'application d'un droit commun

C'est un principe parallèle au principe de l'effet direct, car il n'a pas fait l'objet d'une consécration dans le texte du traité, et n'a pas fait l'objet d'un consensus entre les différents Etats-membres. C'est un principe jurisprudentiel, nécessaire à l'uniformité d'application d'un droit commun.

1. Une primauté inconditionnelle et absolue – un principe jurisprudentiel : la persistance d'un *casus belli* pour les Etats

(*Casus belli* = cas de guerre) **Arrêt CJUE, *Costa contre Enel*, 15 juillet 1964**. Cet arrêt établit une primauté inconditionnelle et absolue. Elle est fondée sur l'autonomie de l'UE (principe caractéristique de l'intégration européenne) et la CJUE a un raisonnement comparable à celui sur l'effet direct : elle se fonde surtout sur son autonomie pour déduire le principe de primauté (absent du traité de Rome et de Lisbonne) et la CJUE considère, dans cet arrêt que :

« [Le droit de l'UE étant] issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté même »

On voit combien **ce principe de primauté est « identitaire » de l'UE** : sans lui, il n'y a pas d'UE. Ce principe est aussi lié à ce droit de l'intégration qui confère ce caractère original à l'intégration européenne par rapport aux autres organisations internationales. Ça fait que la CJUE va puiser dans le DI (dans lequel la primauté existe, mais qui est incomparable à celle de l'UE).

L'idée de la Cour est de **privilégier « l'esprit du traité »**, c'est aussi étonnant. A part l'esprit, il y a peu d'éléments fournis par la CJUE pour appuyer son raisonnement. Elle rappelle que :

« Que le transfert opéré par les Etats, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité, entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de communauté »

La **primauté soulignée par l'UE dans l'arrêt est une primauté inconditionnelle et absolue**. La CJUE fait **primer le droit de l'UE sur la Constitution** (ici italienne de l'époque), ce qui **distingue**

ce principe de primauté du principe de primauté du DI classique (en général la primauté du DI est organisée par chaque constitution nationale, chaque Etat met le droit international à une place qu'il souhaite dans ses juridictions).

En France, la primauté du DI est à l'article 55 de la Constitution, alors que le droit de l'UE a une primauté toute autre figurant au titre XV de la Constitution (article 88-1 à 7). Elle reconnaît la spécificité et l'autonomie du droit de l'UE, et autorise cette primauté déterminée par la Cour.

Le système et l'ensemble du traité, l'efficacité privilégiée par la Cour pour arriver à une intégration, mène à une condition de ce principe de primauté. Néanmoins, ce principe n'est toujours pas consacré par le traité de Lisbonne, et reste un *casus belli*, les Etats acceptent cette primauté (même s'il y a des résistances), mais les Etats sont tout de même hostiles à l'idée d'une Constitution pour l'Europe (rejet en 2003).

2. Les origines – un principe protecteur de la nature spécifique de l'UE

Pourquoi on a cette conception d'une primauté absolue (de tout le droit de l'UE) et inconditionnelle (sans références à un principe de réciprocité) en 1964 ?

Ce principe est nécessaire car c'est un **principe d'ordonnement des droits** : le droit national ne disparaît pas, il continue d'être appliqué, codifié, réformé, et il en va de même du droit de l'UE. Quand on est juge national, il convient de savoir quelle règle prime. **La primauté aide à faire ce choix de hiérarchie normative.**

C'est un **principe nécessaire à l'intégration** (visible dans l'affaire Costa c/ Enel), la primauté est **nécessaire car permet l'uniformité d'application de l'ensemble des dispositions de l'UE**. Cette uniformité est nécessaire si on veut un marché intérieur. Si on a 27 applications différentes, on peut avoir des obstacles aux échanges et une réduction de la libre-circulation, ce qui serait une réduction de l'intégration européenne. **Créer un marché intérieur, avoir des politiques communes ou déterminant des objectifs communs, encourage l'UE à avoir des politiques d'application communes et pour promouvoir cette uniformité, il faut un principe de primauté général et absolu.**

Néanmoins, cette **primauté inconditionnelle et absolue pose des difficultés** : en particulier **avec les Constitutions nationales**. En reprenant la pyramide de Kelsen, la Constitution est en haut. Mais du coup on aurait une autre pyramide des normes au-dessus : celle de l'UE. Cette pyramide normative s'intègre dans les ordres juridiques nationaux et prime sur ceux-ci. Les limites à la primauté tiennent des juridictions constitutionnelles ou suprêmes (le CE français par exemple).

⇒ La primauté est donc la voie ouverte à une **potentielle guerre des juges**, c'est un point qu'on développera plus tard.

3. Les caractéristiques de la primauté – un principe plurivoque

La primauté est un principe permettant la résolution des cas d'incompatibilité entre l'UE et le droit national. Cette **hiérarchie des droits est complexe, selon le regard porté** :

- ⇒ Du point de vue de l'UE, elle est inconditionnelle et absolue ;
- ⇒ Du point de vue de la Constitution nationale, la primauté du droit de l'UE peut être consacré de manière spécifique (comme en France) ; mais l'appartenance à cet ensemble de règles ne fait pas disparaître la primauté en termes de sources, de la Constitution nationale.

Le principe de primauté est du coup moins évident pour les juges constitutionnels ou suprêmes que pour la CJUE.

La **primauté est aussi une présomption d'équivalence de la protection des droits fondamentaux** : la primauté de l'UE joue comme parce que les Etats ont limité leur souveraineté, mais au-delà, les **Etats peuvent accepter la primauté car elle ne détruit pas la protection constitutionnelle des droits fondamentaux**.

- ⇒ Cet élément joue beaucoup depuis que le traité incorpore comme texte de même portée obligatoire la **Charte des droits fondamentaux** et **l'obligation de l'UE à adhérer à la CESDH**, ce qui donne une portée constitutionnelle au traité. Il incorpore un catalogue de droits fondamentaux protégés dans le droit de l'UE.

Si on constatait une différence d'approche dans cette protection, se reposerait la question de la primauté.

4. Un conflit de niveau de protection d'un droit fondamental – la primauté réaffirmé

La primauté face à protection nationale s'est reposée dans un important arrêt : **Arrêt CJUE, 26 février 2013, Melonie**.

L'affaire concerne le mandat d'arrêt européen, **posant des problèmes car il ne protège pas toujours au même niveau de protection les droits fondamentaux**. Ça a été le cas dans cette affaire, surtout avec un droit protégé par la Constitution espagnole, et protégé de manière moins importante par le mandat d'arrêt européen. Dans l'affaire, la CJUE a été interrogée sur la possibilité de conditionner la primauté à l'équivalence des droits fondamentaux, de manière à ne pas régresser en termes de droits fondamentaux.

Dans cette affaire, la CJUE va réaffirmer avec une force particulière le principe de primauté et rappelle que ce principe est une « caractéristique essentielle de l'ordre juridique de l'Union ». Elle va en conclure que :

« Le fait, pour un Etat membre, d'invoquer des dispositions de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, ne saurait affecter l'effet du droit de l'Union sur le territoire de cet Etat »

On retrouve l'idée de primauté absolue du droit de l'UE. Elle va ensuite rappeler qu'en vertu de la Charte que :

« Il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards nationaux de protection des droits fondamentaux, pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, telle qu'interprétée par la Cour, ni la primauté, l'unité ou la spécificité de l'Union Européenne »

L'idée de la CJUE est que l'Etat peut appliquer un standard de protection des droits fondamentaux, **tant qu'il n'entre pas en conflit avec le niveau de primauté de la Charte, et donc du droit de l'UE.**

La conclusion de la cour est que si le droit national prévoit une protection qui ne se retrouve pas dans l'acte de l'UE, il doit prévaloir, sinon cela aboutirait à :

« [Remettre] en cause l'uniformité du standard de protection des droits fondamentaux défini par cette décision-cadre, à porter atteinte aux principes de confiance et de reconnaissance mutuelles que celle-ci tend à conforter, et partant, à compromettre l'effectivité de ladite décision-cadre. »

La décision-cadre : acte qui n'existe plus aujourd'hui, c'est la directive. On peut retenir que **quand on a une protection supérieure en droit national pas incorporée dans l'acte européen, l'acte européen doit prévaloir.**

⇒ La jurisprudence a été très critiquée au niveau de protection des droits fondamentaux.

On retrouve néanmoins la logique de primauté inconditionnelle et absolue de Costa c/ Enel. C'est toujours la même vision dont l'UE voit ses rapports avec les constitutions, même sur les dispositifs de protection des droits fondamentaux.

III. Des sources autonomes du droit

L'UE est un espace normatif autonome, qui produit des règles de droit qui ne sont ni du DI ni du droit national. Comment ces sources sont-elles dérivées du droit primaire (des traités, de la Charte) ?

On peut imaginer le droit de l'UE comme un droit en dérivé, un peu comme :



C. La notion de droit dérivé

1. Le principe de hiérarchie des normes

On va se rapprocher de notions juridiques rappelant le droit constitutionnel.

- Le **droit primaire est le socle de la légalité de l'UE** : tout dérive de ce droit primaire qui constitue le dernier rempart de la légalité.
- Ensuite, il y a les **principes généraux du droit de l'UE**, non écrits, qui ont une valeur intermédiaire, souvent trouvés dans la charte des droits fondamentaux (devenus des principes écrits).
- Les **accords internationaux de l'Union Européenne**, qu'elle signe et ratifie régulièrement (cf. accord entre l'UE et le Mercosur qui pose souci)
- Le **droit dérivé**, contraint par les autres normes à y obéir.

Tout ces actes priment sur tous les actes de droit interne (y compris la constitution, d'après la jurisprudence Costa de la CJUE et Melonie de 2013).

2. La nomenclature des actes de droit dérivé

C'est ce qu'on trouve dans **l'article 288 du TFUE**, qui pose deux choses :

- + **L'UE ne peut adopter des actes de droit dérivé que si elle est compétente** (référence à la base juridique de l'UE du chapitre 1) et c'est ce qui **lui permet d'adopter les actes de la nomenclature** : qu'on trouve dans l'article.
- + La nomenclature des actes n'est **pas fondée sur une hiérarchie entre les actes** (règlements, directive, avis, recommandation, ils ont la même place) **mais sur l'effet des actes**. On peut distinguer deux types de catégories d'actes :

- Les **actes obligatoires**, qui ont un effet juridique vis-à-vis des tiers à ceux qui ont adopté l'acte : exemple acte du Parlement vaut aussi pour la Commission, le Conseil et les Etats et bénéficie du principe de primauté. On a deux sous-catégories :
 - Les **actes obligatoires de portée générale** : le **règlement et la directive**, n'existent qu'en droit de l'UE.
 - Les **actes de portée individuelle** : la **décision** (concerne une entreprise par exemple contre Google ou une décision vis-à-vis d'un Etat)

- Les **actes non obligatoires**, qui n'ont pas d'effet juridique vis-à-vis des tiers, n'ont pas d'effet d'obligation, ils expriment une opinion. On a **l'avis et la recommandation** (certains avis sont importants et demandés sur des propositions de la Commission).
 - **Si l'avis doit être demandé, il faut le demander, mais on n'est pas obligé de le suivre.** Mais si on demande dans la procédure une avis du Comité économique et social par exemple, et qu'elle est mal appliquée, on peut le relever en recours pour annulation.
 - La recommandation est beaucoup moins utilisée, mais la Commission européenne a usé de recommandations pour la crise du Covid, surtout en mars, au moment de la fermeture des frontières et en mai à leur réouverture. Ces **recommandations sont sans effet obligatoires, mais pas forcément sans efficacité.** Les Etats ont assez bien suivi les recommandations de la Commission pour le Covid, et explique la gestion des frontières.

L'ensemble de ces actes sont des actes de la nomenclature.

3. L'ensemble des actes hors nomenclature

Il faut s'avoir qu'il y a beaucoup d'actes hors nomenclature. Ces actes **dérivent de la pratique institutionnelle**, on y fait des **références partielles à l'article 296 du TFUE**, on le range dans la **catégorie du droit souple**. C'est important car ça montre leur **effet indicatif**.

On les utilise surtout dans :

- Les communications ;
- Les stratégies ;
- Les lignes directrices ;
- Les livres blancs (programmes législatifs) ou les livres verts (documents permettant de faire le point sur une politique et ouvrir une consultation) ;

Exemple : le dernier livre blanc date de février 2020, et pose les principes d'une utilisation éthique de l'intelligence artificielle.

L'ensemble de ces éléments ne peut pas avoir d'effet juridique obligatoire. D'où le fait qu'on peut être sceptique sur la notion de « droit souple », car le droit souple a un effet obligatoire

mais différent, surtout vis-à-vis de tiers. Par exemple, la communication de la Commission sur le calcul des amendes des entreprises violant le droit de la concurrence lie la commission Européenne (via la jurisprudence) même si elle n'a pas d'effet sur tout le monde. **Elle est obligatoire pour la Commission, mais pas pour les Etats membres.**

Il y a aussi des actes atypiques hors de la nomenclature qu'on trouve dans le traité :

- Règlement intérieur des institutions ;
- Les décisions approuvées par tous les Etats-membres (pas de l'article 288) en cas de révision simplifiée du traité ;
- Les avis motivés de la procédure de manquement...

Ils sont moins fréquemment utilisés que la pratique de la Commission européenne.

D. La notion de pouvoir législatif

Les actes qu'on a vus ont une série de conséquences dans la pratique de l'utilisation de ces actes dans l'UE.

L'idée dans l'UE est qu'il y a un pouvoir législatif. Ces catégories connues du droit interne des Etats-membres sont aussi là en droit de l'UE. La difficulté est qu'il y a **une distinction matérielle, sans avoir la facilité de distinguer les pouvoirs institutionnellement** : un pouvoir = une institution. Le **traité de Lisbonne** consacre une « architecture institutionnelle », où le **pouvoir législatif est reconnu matériellement sans être organisé.**

1. La non-séparation des pouvoirs sur le plan institutionnel

Les pouvoirs dans l'UE sont organisés de cette manière-là, et ça tient à la vision initiale développée par **Schuman dans son discours du 9 mai 1950 et sa notion d'équilibre institutionnel.**

Les pouvoirs entre les institutions ne sont pas distribués par institutions mais de manière à avoir un **équilibre institutionnel**, résultant de plusieurs forces allant dans des directions différentes. Cette notion n'existe pas dans le traité, elle est apparue dans la jurisprudence et permet de dégager l'idée d'un système législatif et de pouvoir d'exécution (notion de délégation du pouvoir d'exécution à la Commission européenne dans le traité de Rome).

Cet équilibre apparaît petit-à-petit.

L'organisation est la suivante :

- **Pouvoir législatif : triangle institutionnel**
 - o La Commission propose et a le monopole de l'initiative législative ;
 - o Décision prise par le Parlement et le Conseil à parité, qui ont un bout du pouvoir législatif (ils sont colégislateurs)

- **Pouvoir exécutif : chaque Etat, le Conseil, la Commission**
- **Pouvoir judiciaire : la CJUE et les juges nationaux**

On remarque bien qu'un pouvoir \neq une institution. Et **chaque institution ne se voit pas attribuer un et un seul pouvoir, il n'y a pas de séparation institutionnelle des pouvoirs** (cf. le Conseil et la Commission). On a plutôt une séparation matérielle des pouvoirs.

2. La notion matérielle du pouvoir législatif

Trois dispositions nous permettent de dire qu'il y a un pouvoir législatif dans le traité de Lisbonne. Ils n'ont pas toujours existé en tant que tel avant.

- + **L'article 289 du TFUE** qui permet la **procédure législative ordinaire**.
 - o Les **actes législatifs sont législatifs quand adoptés en procédure législative ordinaire**.
- + **L'article 290 du TFUE** qui met en place les **actes délégués non législatifs**.
 - o Adoptés par la Commission européenne par délégation du Parlement et du Conseil. Il permet de venir **compléter un acte législatif**.
- + **L'article 291 du TFUE** évoque un autre pouvoir d'exécution réservé aux Etats, parfois à la Commission, et ces actes permettent d'exécuter, de mettre en œuvre des actes législatifs de l'UE (**actes d'exécution**)

Tout ça permet de déterminer l'existence d'une fonction législative de l'UE.

On peut déduire que les **actes législatifs sont des actes qui fixent les principes essentiels de l'acte**. Cette acte est obtenu par la procédure législative ordinaire et par un accord interinstitutionnel (entre la Commission, le Parlement et le Conseil).

- ⇒ [Accord interinstitutionnel de 2016 « Mieux légiférer »](#), l'accord fixe les modalités pratiques de la coopération interinstitutionnelle découlant de l'article 13§2 du TFUE.

A ces actes législatifs s'opposent des **actes non législatifs**. Ils sont **décrits aux articles 290 et 291 du TFUE**. Ils sont à mi-chemin entre le législatif et l'exécutif.

Ces actes naissent avec le traité de Lisbonne. Ils sont **délégués par le Conseil et le Parlement (c'est une possibilité) qui se fait obligatoirement à la Commission**. Ces actes ont pour **objet de modifier ou compléter les éléments non-essentiels de l'acte**. L'acte législatif peut être accompagné d'actes délégués pour le modifier ou compléter.

En regardant leur utilisation, ils sont surtout utilisés pour la PAC, le droit de la consommation et les fonds structurels. Ils sont **adoptés par la Commission, elle le prépare, discute entre commissaires, et l'adopte**. Comme l'acte de base a été adopté par le Parlement et le Conseil, l'article 290 prévoit une **opposition possible du Parlement ou du Conseil** (bizarre car on a besoin des deux pour pouvoir déléguer). Il est également possible que **les deux institutions (ensemble) puissent révoquer à tout moment la délégation** (mais ça ne s'est jamais fait en pratique).

E. Le principe d'administration indirecte

Il est fondamental pour comprendre l'UE. Elle n'est rien sans les Etats-membres. L'exécution des politiques de l'Union est entre les mains des Etats-membres. L'idée est que les Etats mettent à disposition de l'UE leur machinerie étatique (juge, administration, budget) pour faire que les choses fonctionnent et qu'on mette en œuvre les actes législatifs votés par le Conseil et le Parlement.

1. Le pouvoir exécutif appartient aux Etats-membres

S'exprime dans l'article 291§1 du TFUE. Le pouvoir exécutif vise tout acte national qui permet d'exécuter un acte législatif de l'UE. Ces actes législatifs sont négociés par les institutions et obligatoire : cette dernière est déterminée par la publication au JO. Parfois on détermine une date de début d'application différente à sa publication pour que les Etats puissent se préparer.

Ce **pouvoir exécutif appartient aux Etats selon leur organisation constitutionnelle** (la Constitution allemande détermine si c'est l'Etat fédéral ou le Land qui va mettre en œuvre l'acte législatif européen).

Le principe qui permet de se mettre à disposition de l'UE pour l'exécution des actes est le **principe de l'autonomie intentionnelle et procédurale des Etats** (on respecte la manière dont l'Etat va mettre en œuvre l'acte européen (autonomie institutionnelle) et respecte la procédure des Etats membres (autonomie procédurale)).

Important à cause de l'article 4 du TFUE (respect de l'organisation institutionnel des Etats).

2. La notion d'acte d'exécution

Aussi mentionnée dans l'article 291§2 et suivants du TFUE. Ce ne sont pas des actes non-législatifs ou non-exécutifs comme à l'article 290.

Ces actes sont **adoptés par la Commission européenne, c'est un pouvoir exceptionnellement attribué à la Commission dans l'acte législatif de base par le Conseil et le Parlement**. Ces actes d'exécution ont toujours existé dans l'UE.

Pourquoi est-ce qu'on peut attribuer un acte d'exécution des actes législatifs à la Commission ? C'est **seulement pour les actes législatifs qui ont besoin d'une application uniforme dans l'UE**.

Aujourd'hui, de plus en plus, les Etats (souvent sur la pression des opinions publiques) n'aiment pas qu'il y ait 27 manières d'appliquer un règlement dans l'UE. *Idée que si on n'applique pas tous de la même manière, il y aura de la concurrence déloyale entre les Etats-membres*. Ça explique que la directive de 1995 sur la protection des données personnelles a été réformée par un règlement plus unificateur.

Dans certains cas, les Etats et le Conseil pensent que la même manière d'application de l'acte législatif est une meilleure idée. Et si on estime qu'il faut une manière uniforme d'appliquer, il faut que ce soit la Commission européenne qui adopte l'acte.

Dans **l'article 291**, quand la Commission adopte ces actes d'exécution, elle les **adopte sous le contrôle des Etats-membres**, car ils ont le pouvoir. Les Etats ont un droit de regard, ça a existé de tout temps de l'UE.

En pratique, les Etats ont **mis en place des comités de contrôle** : les Etats envoient des experts nationaux sur les sujets qui se retrouvent à Bruxelles, présidé par un fonctionnaire spécialiste du sujet qui vont décider l'acte d'exécution de la Commission. On appelle ça aujourd'hui la « **comitologie** ».

Depuis le traité de Lisbonne, la comitologie est fixée par un règlement de 2011 du Parlement et du Conseil. Elle existe aujourd'hui de deux manières :

- ✚ Le **contrôle du comité en procédure consultative** (le comité donne un avis, dont la Commission tient généralement compte)
- ✚ Le **contrôle du comité en procédure d'examen**, si le comité n'est pas d'accord, la Commission doit changer l'acte d'exécution. C'est une procédure plus invasive, les Etats doivent vraiment être d'accord pour que l'acte d'exécution soit adopté.
 - Exemple sur le glyphosate : la décision est délicate, les Etats bloquent la procédure d'examen, ça s'est vu au point que Juncker a dit qu'il fallait que les Etats prenaient leur responsabilité. La procédure d'examen révèle des jeux de pouvoirs assez complexes.

Chapitre 3 : Le droit de l'UE, un système juridique

Un ordre juridique = un ensemble de sources propres à l'ordre juridique (Article 288 du TFUE avec la possibilité d'avoir des sources autonomes du DI, du droit national, propres à l'ordre juridique de l'UE.

Ces sources, qui sont l'ensemble du droit originaire et du droit dérivé (avec les accords internationaux) sont produits par des organes et procédures juridiques (la commission européenne par exemple) propre à l'ordre juridique et permettant une interprétation les normes de l'ordre juridique (recours en manquement, la question préjudicielle et le rôle spécifique du juge national)

Il est constitué d'organes et des procédures qui permettent de confirmer et d'éventuellement sanctionner la violation des normes juridiques qui le composent.

I. Un droit de l'intégration

On va voir les actes de droit dérivé obligatoires qui permettent de produire l'essentiel des actes normatifs appliqués par les Etats membres. Ce droit dispose d'une primauté inconditionnelle et absolue et ses actes sont en principe dotés d'un effet direct.

A. L'unification des droits nationaux

L'acte le plus intégrateur dans l'UE : le règlement, défini à l'article 288 du TFUE.

1. Le règlement

Les termes de l'article n'ont pas bougé depuis le traité de Rome !

Il est obligatoire, de portée normatif. C'est un acte de portée générale (il vise des situations générales et impersonnelles, le destinataire n'est pas identifié) et a un caractère normatif. Ils peuvent être de nature législatives ou exécutives, règlement délégué (article 290 du TFUE), qui complète des éléments non essentiels du règlement de base ou règlement d'exécution (article 291 du TFUE) qui exécute de manière uniforme un règlement de base.

Le règlement est obligatoire en tous ses éléments : il doit suivre tous les éléments du règlement, pas seulement une partie. Il peut appliquer plus, mais ça relèvera du droit national.

C'est important parce qu'il a un champ d'application, qui est défini par les traités. Une partie des dispositions d'un code national provenant des règlements européens va primer sur

le droit national. Les textes nationaux sont remplacés par le règlement, d'où l'importance du champ d'application. Cette caractéristique permet de parler **d'unification du droit**, car quand un règlement est entré en vigueur, il n'y a plus qu'une seule règle européenne. L'Etat ne peut pas prendre une autre règle par la suite.

Le règlement a, en principe, un effet direct complet. On peut opposer, en tant qu'individu un règlement européen à l'Etat ou à une autre personne privée au cours d'un contrat. C'est un acte très puissant dans l'ordre juridique actuel, il pulvérise le droit national.

2. L'action des Etats membres

Quand les Etats acceptent de négocier un règlement, ils savent que ça va être contraignant, et les conséquences que ça applique (abrogation des lois nationales contraires, etc.) on fait un règlement pour unifier le droit. **On le fait dans les politiques les plus intégrées. Statistiquement, il est beaucoup utilisé dans la PAC**, car c'est la politique la plus intégrée. Mais la politique de santé, moins intégrée, a beaucoup moins de règlements. Il est utilisé quand les Etats veulent aller dans le sens d'une unification du marché. Il y a un changement quand il y a besoin de modifier le marché.

Jusqu'à 2014-15, les Etats étaient pas fan des règlements : peu aimaient pas que ce soit proposé, ils préféraient les directives. Mais depuis, il y a beaucoup de règlements adoptés, parfois même que ça. Période d'intégration plus intense ?

- ⇒ Oui, c'est un effet induit du Brexit et des crises (sanitaires, climatiques, etc.) Les Etats ont tendance à se rapprocher sur des solutions, même s'ils peuvent avoir leur propre perception des choses, mais ils cherchent une solution commune.
- ⇒ Non, ce qui les pousse vers le règlement est que le fait que **les Etats eux même trouve préjudiciel d'avoir des approches diverses sur les directives.**

Exemple du RGPD (règlement général sur les données personnelles) : les Etats savent que ça va modifier des choses, même si France est précurseur (loi sur les données personnelles de 1978, la CNIL...). Il est venu, à la demande des Etats, modifier une directive pour sécuriser le Big Data.

Quel constat au début de la négociation ? Ils constatent que les données sont protégées depuis la directive de 1995, mais c'est **appliqué de manière trop diverse dans les Etats, et ça fait de la concurrence déloyale** (parallèle au contexte avec le refus de la France et de l'Allemagne d'ouvrir ses stations de ski, mais l'Autriche ouvre ses stations de ski, ça fait de la concurrence déloyale). Ce discours prend sa source dans la diversité des approches nationales, mais depuis 5 ans, c'est un discours beaucoup plus entendu au conseil des ministres, et on **supprime les diversités légales en unifiant les droits nationaux en adoptant des règlements.**

MAIS les règlements donnent des marges de manœuvre étatiques, dans un règlement censé unifier... 56 marges de manœuvres pour le règlement RGPD sont comptés par le Sénat. Il y a

un effet de diffraction du gouvernement : le règlement n'est du coup pas appliqué pareil partout.

Mais pourquoi on a des marges de manœuvres ? C'est pour que le règlement soit adopté. Ça peut venir d'une demande du Parlement aussi. Exemple de la majorité numérique : c'est une décision sociétale, à l'Etat de le déterminer.

Ainsi, le règlement, pour s'appliquer, va **nécessiter un acte des Etats**. Mais ce n'est pas une « opération de transposition », mais de « mise en œuvre de la marge de manœuvre ». Et les marges de manœuvres sont facultatives. A côté, les **Etats ont toujours l'obligation de mise en œuvre** (Article 291-§1, administration indirecte de l'UE), externe au règlement en soi. C'est plus quelque chose qu'on leur met à disposition.

B. La convergence des droits nationaux

1. La directive

Suite de **l'article 288 du TFUE**, qui la définit comme un acte obligatoire. C'est une « législation à double étages » dans l'UE.

C'est une législation parce que c'est un acte normatif, il a une portée générale. La directive a une portée générale : c'est un acte normatif en pratique (quand on lit l'article 288 du TFUE, l'acte directive est adressé à un Etat membre, en pratique elles sont adressées à l'ensemble des Etats membres). Elles sont alors de portée générale, visent des catégories impersonnelles de personnes.

Elle a un effet obligatoire mais pas direct (à cause de la législation à doubles étages). Un individu ne peut invoquer la directive que contre l'Etat. Il reste exceptionnel.

Premier étage de législation : européen. La directive est proposée par la commission, adoptée par le Parlement en général, et en le lisant, **l'UE va fixer les objectifs, analysés comme des obligations de résultats. Ça appelle des moyens définis par les Etats membres**, qui vont devoir **transposer** la directive (acte par lequel l'Etat fait le choix des moyens pour remplir les obligations de son résultat).

Le deuxième : **l'Etat membre qui transpose la directive** (fait le choix des moyens).

Exemple de la directive jouet pour pouvoir vendre un ours en peluche : ne doit pas être dangereux pour les enfants : doit éviter qu'il soit facilement déchirable, et qu'il n'y a pas de danger quand l'enfant met des choses à la bouche. La directive dit que l'objet doit être sûr, mais chaque Etat fait le choix des moyens (exemple : faire le choix de faire les yeux brodés seulement).

Les Etats ont une liberté aussi sur la forme à donner à l'acte de transposition : peut être une **loi, un règlement, un acte municipal...** En France, des matières sont des matières

spécifiquement du domaine de la loi : acte de transposition est législatif. Sinon, c'est un acte de transposition réglementaire. Peu importe dans le fond, la seule obligation est que la directive européenne doit être transposée. Délai de transposition moyen : 18 mois.

2. L'action des Etats membres

Affaires : Arrêt CJUE, 16 juillet 2020, Commission c/ Roumanie et Irlande pour comprendre ce qu'on entend par obligation de transposition.

Etats ont des délais fixés par chaque directive (en moyenne 18 mois, mais peut être plus long, voire échelonné dans le temps selon la complexité). L'obligation de transposition suppose deux choses, en plus de supposer une organisation de l'Etat :

- Adopter les actes obligatoires qui permettent l'adoption de la directive. La directive et le règlement ont une primauté absolue, et quand elle est transposée il faut « faire le ménage » dans la législation, abroger les dispositions contraires.
 - Problèmes de transposition : comme ici pour l'Irlande et la Roumanie sur la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchissements de capitaux ou de financement du terrorisme.
 - Quand un Etat ne transpose pas dans le délai prévu, l'Etat commet une faute par rapport à l'article 288, il peut se voir poursuivi en manquement par la Commission, et elle de plus en plus attentive à la correcte application et transposition des textes par les Etats.
 - C'est important pour l'UE car elle a constaté une demande des citoyens européens pour savoir ce que fait l'UE, et on se rend compte que c'est compliqué de savoir (communication sur l'Europe peut être difficile). L'UK communiquait très peu sur l'Europe.
 - Les Etats ont tendance à nationaliser les succès de l'Europe et à communautariser les échecs, sans se poser la question de qui fait quoi. C'est important pour l'UE de pouvoir dire ce qu'elle a fait. La communication sur la crise du covid par l'Europe est beaucoup plus claire.
 - Cette volonté de montrer que les choses avance fait que la Commission est stricte sur les délais de transposition => c'est ce qu'on vu la Roumanie et l'Irlande qui n'ont pas transposé dans le délai prévu. La communication des mesures des Etats envers la Commission est quasi-systématique, et là ils ne l'ont pas fait non plus.
- ⇒ Ça a mené à la constatation du manquement, et la proposition par la commission européenne de sanctions pécuniaires (mécanisme introduit dans le traité de Lisbonne (Article 260, §3 du TFUE)), pour accélérer la procédure de manquement. Les sanctions

existaient, mais de manquement sur manquement. Là on peut directement imposer des sanctions. L'idée est d'accélérer la sanction de manquement, d'autant plus que c'est bête.

- ⇒ La commission peut en discuter avec l'Etat voire saisir la CJUE pour les sanctionner. Ici, la sanction est de 3 millions d'euros pour la Roumanie et 2 millions d'euros pour l'Irlande.

La présence de la nouvelle procédure de manquement incite fortement les Etats à transposer la directive. Cela étant, il y a des raisons pour lesquelles les Etats ne transposent pas : manque d'organisation, crise politique... et selon les cas, ça alourdit l'amende ou non.

- Les Etats ont aussi une **obligation de mise en œuvre** (Arrêt CJUE, 24 octobre 2020, *Qualité de l'air*) La France s'est faite attaquée par la Commission pour le non-respect d'une directive sur la qualité de l'air dans 13 métropoles. Ici, ça touche aux particules fines, au dioxyde d'azote.
 - Cette **directive a effectivement été transposée**. Ici, la directive énonçait qu'il fallait être en dessous des seuils et mettre des plans pour se maintenir en dessous du seuil de pollution. Important car des gens en meurent, d'où l'attentivité de la Commission.
 - Dans cette affaire, on reprochait deux manquements : le **non-respect des seuils limites** dans les 13 agglomérations (elle a donné peu d'explications à la situation) et le **manque de plan visant à revenir sous les valeurs limites**, le plus rapidement possible.
 - Du coup on savait qui devait faire les plans. Mais le problème vient des plans de Nicolas Hulot quand il était ministre de l'Environnement, et **ces plans n'étaient pas satisfaisants** (correspondent pas à ce qu'exige la directive). Et les plans doivent être différents entre les métropoles pour être effectifs, on ne peut pas faire pareil entre Strasbourg et Calais... et il n'y avait aussi pas d'échéancier sur les mesures décidées. La cause pour Strasbourg et Chamonix, le problème est la circulation routière très fréquentée par les camions (d'où la construction du contournement en cours autour de Strasbourg).

C'est une affaire politiquement sensible, et si la France ne fait rien bientôt, on va arriver en manquement sur manquement et l'amende sera beaucoup plus lourde que les 2 ou 3 millions d'euros... il faut comprendre que la Commission est dans la perspective du Green Deal et que c'est très important pour elle. Il faut aussi savoir que la France n'est pas la seule à avoir des problèmes sur cette directive.

C. L'acceptation de la différenciation dans l'intégration

Est-ce que, dans l'intégration européenne, on peut accepter la différenciation ? Elle n'est **possible que si négociée au sein du règlement et de la directive**. Exemple : la directive sur la qualité de l'eau n'est probablement pas la même entre la France et le Luxembourg... = drapeau bleu sur la qualité de l'eau pour les baignades. Aujourd'hui c'est fait en France mais il faut investir pour que ça soit mis en place. La France a trainé car elle a « beaucoup d'eau » ... elle aurait pu négocier un peu plus de temps pour pouvoir transposer. Ça se voit dans beaucoup de directives environnementales.

Mais c'est plus compliqué d'inscrire la différenciation au cœur des traités. On va tenir deux hypothèses : les statuts spéciaux d'Etats et les zones d'intégration différenciée.

1. Les statuts spéciaux d'Etats

Il y a une différenciation depuis le milieu des années 80s. elle permet des zones d'intégration différenciées. Exemple : **l'Union Economique et Monétaire ou la zone Schengen**. (Tous les Etats européens ne font pas partie de la zone Schengen ou de la zone euro)

Ce sont des **zones d'intégration conditionnelle** : les Etats ont pas forcément accepté les conditions d'entrée dans la zone Schengen (ou qui n'en sont pas capables en termes de budget) ou qui ne respectent pas un certain déficit budgétaire pour pouvoir entrer dans l'UEM.

A côté de ça, si l'Etat respecte ces conditions et les accepte, il peut à terme rentrer dans la zone. Le problème est **qu'on s'est rendu compte que certains Etats pouvaient mais ne voulaient pas entrer dans ces zones d'intégration** (Suède pour l'UEM ou l'UK pour Schengen). Que fait-on ? Cette **sensibilité des états a été sécurisée par des protocoles annexés au Traité**. Ils sont problématiques car créent des sous-espaces européens, qui contredisent un peu le Traité. C'était la condition pour l'UK de rester dans l'UE : garder un statut particulier.

Un statut particulier qui pose des problèmes aujourd'hui : **l'Opting out de la Pologne de la Charte des droits fondamentaux** (elle doit préserver sa conception du droit de la famille, de la dignité humaine et du respect de l'intégrité physique et morale). L'arrêt de la cour constitutionnelle polonaise va rendre son arrêt public qui va rendre l'avortement illégal... l'UE ne peut pas s'appuyer sur la Charte à cause du protocole (n°30) contre ça (puisque le protocole écarte l'interprétation des droits mentionnés avant de l'UE).

Certains protocoles sont des statuts particuliers (la France n'en a jamais négocié) mais d'autres sont des indications d'interprétation des textes du traité.

2. Les zones d'intégration différenciée

On en trois types :

- + La **notion de coopération renforcée** (à l'article 20 du TUE)

Il y en a très peu, c'est une figure très particulière. **L'idée est de permettre plus d'intégration (peut pas faire ça pour moins d'intégrations), mais à un rythme différent pour les Etats.** Il permet à minimum 9 Etats d'aller plus loin, plus vite que les autres. Elle emprunte la structure institutionnelle de l'Union (gérée par la Commission, le Conseil, le Parlement). Le traité prévoit que la **coopération doit être ouverte** : tous le monde peut y assister (même si les autres Etats ne votent pas). Le but est qu'elle soit temporaire, qu'à terme tous les Etats soient sur le même pied.

Schengen a donné l'idée des coopérations renforcées, idem que l'union monétaire. Mais ils ne sont pas fondés sur l'article 20 du TUE. Aujourd'hui, on en a une sur un règlement sur le divorce et une autre sur le brevet européen (Espagne et Italie, pour des raisons linguistiques, n'y participent pas à la dernière).

Il faut que tous les Etats soient d'accord pour qu'une coopération renforcée soit mise en œuvre. C'est probablement moins étrange et plus intégrateur que les protocoles instaurant les statuts spéciaux d'Etats. Ces coopérations permettent une différenciation.

- + La **notion de coopération structurée**
 - Vaut dans le cas de la **politique étrangère et sécuritaire commune**. Une sur le plan militaire est en cours de mise en œuvre
- + La **différenciation par le droit international**
 - Il s'agit de **traités entre les Etats-membres**, on en a eu dans le cadre de la crise de 2008, et c'est aussi de là que vient Schengen. A l'époque, elle était signée à 9 Etats-membres, ce traité a été réincorporé dans le droit originaire de l'UE.

La première et dernière ont été reprises par Clément Beaune, en disant que s'il y avait un blocage de la Hongrie ou de la Pologne, il y aurait cette possibilité de s'en sortir par une solution n'incorporant pas tous les Etats-membres.

II. Les recours en manquement

⇒ A voir sur le PowerPoint sur Moodle.