

Direction générale de l'éducation et de la culture



L'ABC du droit communautaire

par Klaus-Dieter Borchardt



Cette brochure de la série *Documentation européenne* est éditée dans toutes les langues de l'Union européenne: allemand, anglais, danois, espagnol, finnois, français, grec, italien, néerlandais, portugais et suédois.

DANS LA MÊME COLLECTION

L'Europe de A à Z (1997)

Dix leçons sur l'Europe (1998)

La Commission européenne (1999)

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

Commission européenne

Direction générale de l'éducation et de la culture

Unité «Publications», rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

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

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000

ISBN 92-828-7804-X

© Communautés européennes, 2000

Reproduction autorisée

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

L'ABC du droit communautaire

Cinquième édition

Manuscrit rédigé par Klaus-Dieter Borchardt,
terminé en septembre 1999
Page de couverture: dessin de Mario Ramos

SOMMAIRE

INTRODUCTION: DE PARIS À MAASTRICHT ET À AMSTERDAM EN PASSANT PAR ROME	5
PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE	11
• L'UE, GARANTE DE LA PAIX	11
• L'UNITÉ ET L'ÉGALITÉ COMME LEITMOTIVE	11
• LES LIBERTÉS FONDAMENTALES	12
• LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ	12
• LE RESPECT DE L'IDENTITÉ NATIONALE	12
• LE DÉSIR DE SÉCURITÉ	13
• LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UE	13
LA «CONSTITUTION» DE L'UNION EUROPÉENNE	18
• LA STRUCTURE DE L'UNION EUROPÉENNE	18
• LA NATURE JURIDIQUE DE LA CE ET DE L'UE	22
• LES TÂCHES DE L'UE	26
• LES POUVOIRS DE L'UE	27
• LES INSTITUTIONS DE L'UE	30
Le Conseil européen — Le Parlement européen — Le Conseil de l'Union européenne — La Commission européenne — La Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes — La Cour des comptes européenne — Les organes auxiliaires: le Comité économique et social; le Comité des régions; la Banque européenne d'investissement; la Banque centrale européenne	
L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE	57
• L'UE EN TANT QUE CRÉATION DU DROIT ET COMMUNAUTÉ PAR LE DROIT	57
• LES SOURCES JURIDIQUES DU DROIT COMMUNAUTAIRE	58
Les traités fondateurs, droit communautaire originaire — Les actes juridiques commu- nautaires, droit communautaire dérivé — Les traités internationaux conclus par la CE — Les sources non écrites: les principes généraux du droit; le droit coutumier — Les accords entre les États membres	
• LES INSTRUMENTS DONT DISPOSE LA CE	63
Règlements et décisions générales CECA — Directives et recommandations CECA — Décisions individuelles — Actes non contraignants — Résolutions, déclarations et pro- grammes d'action	

• LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE LA CE	72
La procédure de consultation — La procédure de coopération — La procédure de codécision — La procédure de l’avis conforme — La procédure simplifiée — Les procédures d’adoption des mesures d’exécution	
• LE SYSTÈME DE PROTECTION JURIDIQUE DE LA CE	84
Procédure d’infraction aux traités — Recours en annulation — Recours en carence — Action en réparation — Recours des fonctionnaires — Procédure de pourvoi — Protection juridique provisoire — Renvoi préjudiciel	
• LA RESPONSABILITÉ DE L’ÉTAT MEMBRE DU FAIT DE VIOLATIONS DU DROIT COMMUNAUTAIRE	91
 LA PLACE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS L’ENSEMBLE DU SYSTÈME JURIDIQUE	 94
• L’AUTONOMIE DE L’ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE	94
• L’INTERACTION ENTRE LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LE DROIT NATIONAL	95
• LE CONFLIT ENTRE LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LE DROIT NATIONAL	97
L’applicabilité immédiate du droit communautaire — La prééminence du droit communautaire	
 CONCLUSION	 103
JURISPRUDENCE	105
ANNEXE — TABLEAUX DES ÉQUIVALENCES	111

INTRODUCTION: DE PARIS À MAASTRICHT ET À AMSTERDAM EN PASSANT PAR ROME

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

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

Cette diversité d'institutions européennes n'acquiert une structure que si l'on se

penche sur les objectifs concrets des différentes organisations. On peut alors distinguer trois grands groupes décrits ci-après.

- **Premier groupe:
les organisations euro-atlantiques**

Les organisations euro-atlantiques sont issues de l'alliance conclue après la Seconde Guerre mondiale entre les États-Unis d'Amérique et l'Europe. Ce n'est donc pas un hasard si la première organisation européenne d'après-guerre, à savoir l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), fondée en 1948, a été créée à l'initiative des États-Unis. George Marshall, ministre américain des affaires étrangères de l'époque, a invité en 1947 les États européens à unir leurs efforts pour la reconstruction économique et leur a promis à cet égard le soutien des États-Unis, soutien qui s'est concrétisé dans le plan Marshall et a jeté les bases d'une reconstruction rapide de l'Europe occidentale. La mission initiale de l'OECE était essentiellement de libéraliser les échanges entre les États. En 1960, les membres de l'OECE, que les États-Unis et le Canada venaient de rejoindre, sont convenus d'élargir le champ d'action de l'OECE à l'aide aux pays en voie de développement. L'OECE est alors devenue l'OCDE.

À la création de l'OECE avait succédé, en 1949, celle de l'OTAN, sous la forme

d'un pacte militaire avec les États-Unis et le Canada. L'Union de l'Europe occidentale a été instituée en 1954 pour renforcer la collaboration en matière de politique de sécurité entre les États européens. Elle est issue du traité de Bruxelles déjà conclu entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, auxquels se sont alors joints la République fédérale d'Allemagne et l'Italie. Entre-temps, la Grèce, l'Espagne et le Portugal en sont également devenus membres. Cette Organisation offre à ses membres une plate-forme de coopération étroite en matière de politique de défense et de

sécurité. Elle renforce ainsi le poids politique de l'Europe dans le cadre de l'Alliance atlantique tout en affirmant l'identité européenne dans les domaines de la défense et de la sécurité.

- **Deuxième groupe:**
le Conseil de l'Europe et l'OSCE

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



Dans ce groupe figure le *Conseil de l'Europe*, organisation politique fondée le 5 mai 1949. Les statuts du Conseil de l'Europe n'indiquent en rien qu'il vise à une fédération ou à une union et ne prévoient ni un transfert ni l'exercice en commun d'éléments de souveraineté nationale. Le Conseil de l'Europe prend ses décisions sur toutes les questions importantes selon le principe de l'unanimité. N'importe quel État peut donc empêcher l'adoption d'une décision en opposant son veto, règle qu'on trouve également au sein du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). Le Conseil de l'Europe reste donc, dans sa conception, un organisme de coopération internationale. Le Conseil de l'Europe a présidé à la conclusion de *nombreuses conventions* dans les domaines de l'économie, de la culture, de la politique sociale et du droit. L'exemple le plus important et le plus connu est celui de la *convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, signée le 4 novembre 1950. Elle a permis d'établir dans les États membres non seulement un niveau minimal important de protection des droits de l'homme, mais également un système de garanties juridiques habilitant les organes institués par la convention, c'est-à-dire la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, à condamner, dans le cadre de ses dispositions, les atteintes aux droits de l'homme dans les États membres.

À ce groupe appartient également l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE), instituée en 1994 et issue de la Conférence sur la

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

• Troisième groupe: l'Union européenne

Le troisième groupe d'organisations européennes comprend l'Union européenne, qui repose elle-même sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté européenne de l'énergie atomique et la Communauté européenne.

L'UE se distingue des associations classiques d'États par une nouveauté fondamentale: elle réunit en son sein des États membres qui ont renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de la CE et ont doté cette dernière de pouvoirs propres et indépendants des États membres. Dans l'exercice de ces pouvoirs, la CE est en mesure d'arrêter des actes européens dont les effets sont les mêmes que ceux qui sont adoptés par les États.

La première pierre de la construction d'une Communauté européenne est la *déclaration du 9 mai 1950* du ministre français des affaires étrangères, Robert Schuman, qui présentait le plan qu'il avait

élaboré avec Jean Monnet en vue d'unifier l'industrie européenne du charbon et de l'acier en une Communauté européenne du charbon et de l'acier. C'était une initiative historique en faveur d'une «Europe organisée et vivante», qui est «indispensable» à la civilisation et sans laquelle «la paix mondiale ne saurait être sauvegardée». Le plan Schuman est devenu réalité, le 18 avril 1951, à Paris (traité de Paris), avec la conclusion par les six pays fondateurs (Belgique, République fédérale d'Allemagne, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas) du traité instituant la *Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)*. Il est entré en vigueur le 23 juillet 1952. Quelques années plus tard, les mêmes États ont institué par les traités de Rome du 25 mars 1957 la *Communauté économique européenne (CEE)* et la *Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom)*, qui ont commencé leurs activités lors de l'entrée en vigueur des traités, le 1^{er} janvier 1958.

La création de l'Union européenne (UE) par le *traité de Maastricht* a marqué une nouvelle étape dans le processus visant à une union politique européenne. Ce traité, déjà signé le 7 février 1992 à Maastricht, mais qui a dû surmonter plusieurs obstacles lors de sa ratification (la population danoise a consenti à la ratification à l'issue de deux référendums, et en Allemagne un recours constitutionnel a été introduit contre l'approbation du traité par le Parlement) avant de pouvoir entrer en vigueur le 1^{er} novembre 1993, s'est défini lui-même comme une «nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les

peuples de l'Europe». Il comporte, outre une série de modifications des traités C(EE) et CEEA, l'acte fondateur de l'Union européenne, sans pour autant y apporter la dernière pierre. Il s'agit, tout comme le développement de la CE, d'un premier pas vers un ordre constitutionnel européen définitif permettant également la mise en place d'une constitution de la CE. Depuis lors, l'UE a déjà franchi une première étape supplémentaire avec le *traité d'Amsterdam*, signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, à l'issue des procédures de ratification des États membres. Une nouveauté qui mérite d'être relevée ici est l'introduction dans le traité UE d'une clause de flexibilité qui permet une collaboration plus étroite entre États membres, sous certaines conditions, par le recours aux institutions, aux procédures et aux mécanismes prévus par les traités communautaires. La voie a donc été ouverte, malgré les limites imposées par certaines exigences, vers une Europe à plusieurs vitesses. L'*Union européenne* ainsi établie ne remplace pas les Communautés européennes, contrairement à ce qu'affirment quelquefois les médias, mais les associe aux nouvelles «politiques et formes de coopération» (article 47 du traité UE). En termes imagés, l'Union européenne s'appuie donc sur trois piliers: les Communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune et la coopération judiciaire et policière. Ces trois piliers seront présentés de manière détaillée dans un chapitre particulier consacré à la Constitution de l'UE.

Les *États membres de l'UE* sont en premier lieu les six pays fondateurs de la CE, à

savoir la *Belgique*, l'*Allemagne* (qui s'est élargie, après la réunification des deux États allemands le 3 octobre 1990, au territoire de l'ex-RDA), la *France*, l'*Italie*, le *Luxembourg* et les *Pays-Bas*. Le 1^{er} janvier 1973, le *Danemark* (exception faite du Groenland qui, en février 1982, s'est prononcé à une courte majorité contre l'adhésion de l'île à la CE), l'*Irlande* et le *Royaume-Uni* ont rejoint la Communauté. L'adhésion également prévue de la Norvège a été rejetée par un référendum en octobre 1972 (53,5 % de votes contre). En 1976 et en 1977, la *Grèce*, l'*Espagne* et le *Portugal* ont posé leur candidature à l'adhésion. Cet «élargissement vers le Sud» a été réalisé le 1^{er} janvier 1986 avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, alors que la Grèce était déjà membre de la CE depuis le 1^{er} janvier 1981. À cet élargissement vers le Sud a succédé, le 1^{er} janvier 1995, l'adhésion de l'*Autriche*, de la *Finlande* et de la *Suède* à l'Union européenne (UE) qui avait été établie entre-temps, le 1^{er} novembre 1993, par l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. La Norvège a refusé d'adhérer — comme vingt-deux ans auparavant — par une courte majorité, 52,4 % des citoyens s'étant prononcés par référendum contre l'adhésion de leur pays. Depuis le 1^{er} janvier 1995, quinze États européens se sont donc unis au sein de l'UE. D'autres demandes d'adhésion ont été présentées par la *Turquie* (1987), *Chypre* (1990), la *Suisse* (1992 — la candidature n'est pour l'heure pas examinée), la *Hongrie* (1994), la *Pologne* (1994), la *Roumanie* (1995), la *Lettonie* (1995), la *Slovaquie* (1995), l'*Estonie* (1995), la *Lituanie* (1995), la *Bulgarie* (1995), la

République tchèque (1996), la *Slovénie* (1996) et *Malte* (demande renouvelée en 1998). Dans sa communication intitulée «Agenda 2000», datée de juillet 1997, la Commission a donné son avis au Conseil de l'UE sur les demandes d'adhésion. Réuni à Luxembourg en décembre 1997, le Conseil européen a établi le cadre du processus d'élargissement général à tous les candidats à l'adhésion (à l'exception de la Suisse). Ce processus compte trois étapes successives présentées ci-après.

- *La conférence européenne*, qui s'est réunie pour la première fois le 12 mars 1998 à Londres, constitue une enceinte multilatérale réunissant les dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), Chypre et, depuis peu, Malte. Elle se veut un forum de consultation politique sur des questions ayant trait à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la justice et les affaires intérieures et la coopération régionale.
- *Le processus d'adhésion* concerne les dix PECO, Chypre et Malte. Ces pays doivent satisfaire aux mêmes critères d'adhésion à l'UE et participer aux processus d'adhésion dans les mêmes conditions. Grâce à une «stratégie de préadhésion» particulière, tous les candidats doivent être en mesure d'intégrer autant que possible l'acquis communautaire avant même leur adhésion. La Commission présente régulièrement au Conseil des rapports (le premier date de la fin de 1998) sur les progrès des PECO sur la voie de l'adhésion, accompagnés, le cas échéant, de recommandations pour l'ouverture des négociations d'adhésion.

- Les *négociations d'adhésion* ont été entamées le 31 mars 1998 avec les six pays retenus par la Commission (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovénie). Ces négociations se déroulent sous la forme de conférences bilatérales d'adhésion avec chaque pays candidat et ne s'achèvent pas nécessairement en même temps.

L'ordre juridique qui sous-tend l'UE fait d'ores et déjà partie intégrante de notre réalité politique et sociale européenne. Chaque année, les traités communautaires sont à l'origine de milliers de décisions qui influent directement sur la réalité des États membres de l'UE et sur celle de leurs ressortissants. Depuis longtemps, les

Européens ne sont plus seulement citoyens de leur ville, de leur commune ou de leur État, mais également citoyens de l'Union. C'est une des raisons pour lesquelles il est très important qu'ils soient informés sur un ordre juridique qui concerne leur vie quotidienne. Il leur est toutefois difficile d'appréhender l'ensemble de l'UE et son système juridique. La difficulté est double: d'une part, les textes des traités sont souvent peu clairs et leur portée n'est pas facile à saisir; d'autre part, nombre de concepts utilisés dans les traités pour maîtriser de nouvelles situations sont inhabituels. On s'efforcera ici de montrer en quoi consiste la construction de l'UE et d'expliquer au citoyen européen quels sont les piliers de l'ordre juridique européen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La présente brochure utilise la nouvelle numérotation des articles du traité introduite par le traité d'Amsterdam. Le tableau des équivalences fourni en annexe vous aidera à retrouver les articles familiers dont les numéros ont changé.

PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

La construction d'une Europe unie se fonde sur des principes fondamentaux dont les États membres se réclament aussi et dont l'application est confiée aux organes exécutifs de l'UE. Au nombre de ces principes reconnus figurent la réalisation d'une paix durable, l'unité, l'égalité, la liberté, la sécurité et la solidarité. L'UE est explicitement fondée sur le respect de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres (article 6, paragraphe 1, du traité UE). Ces principes ainsi que la protection des libertés et des droits fondamentaux ont été renforcés par le traité UE qui prévoit, pour la première fois, des mesures en cas de violation des principes de l'Union (articles 7 et 8 du traité UE). Concrètement, cela signifie que, si le Conseil de l'UE, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission et après avis conforme du Parlement européen, constate l'existence d'une violation grave et persistante de principes de l'Union, il peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités UE et CE à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et les obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui

incombent à l'État membre en question au titre des traités UE et CE restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.

• L'UE, GARANTE DE LA PAIX

Le moteur le plus puissant de l'unification européenne a été la soif de paix. Au cours de ce siècle, deux guerres mondiales ont opposé des États européens aujourd'hui membres de l'UE. Il n'est donc pas étonnant que politique européenne et politique de paix aillent de pair. La création de l'UE a mis en place un ordre qui empêche toute nouvelle guerre entre ses pays membres. Plus de quarante années de paix en Europe sont là pour le prouver.

• L'UNITÉ ET L'ÉGALITÉ COMME LEITMOTIVE

Quant au leitmotiv de l'UE, c'est l'*unité*. Elle constitue le seul moyen pour les États européens de maîtriser leurs problèmes actuels, et beaucoup sont d'avis que la paix en Europe et dans le monde, la démocratie et l'État de droit, la prospérité économique et le bien-être social ne sauraient être assurés à l'avenir sans l'intégration européenne et l'UE. Chômage, croissance insuffisante et pollution sont autant de problèmes persistants qui ne peuvent plus être résolus au seul niveau national. Ce n'est que dans le cadre de l'UE que peut être établi un ordre économique stable, et il faut que les

Européens s'unissent pour mener une politique économique internationale garantissant la compétitivité de leur économie et les fondements sociaux de l'État de droit. Sans cohésion interne, l'Europe ne saurait être en mesure d'affirmer son indépendance politique et économique vis-à-vis du reste du monde ni retrouver son influence sur la scène internationale et jouer un rôle dans la politique mondiale.

L'unité ne peut exister que si l'égalité est assurée. Aucun citoyen européen ne peut faire l'objet d'une discrimination en raison de sa nationalité. Il faut lutter contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Tous les citoyens européens sont égaux devant la loi. Quant aux États membres, aucun d'entre eux ne doit bénéficier d'une prééminence, et, pour répondre au principe de l'égalité, il convient de ne pas tenir compte des différences naturelles, par exemple, en matière de superficie, de nombre d'habitants ou de structures.

• LES LIBERTÉS FONDAMENTALES

La paix, l'unité et l'égalité ont pour corollaire la liberté. La création d'un grand espace réunissant à présent quinze États garantit une série de libertés: celle de la circulation par-delà les frontières nationales, notamment pour les travailleurs, celle de l'établissement et de la prestation de services, celle de la circulation des marchandises et des capitaux.

Autant de libertés fondamentales qui permettent à l'entreprise de décider librement, au travailleur de choisir librement son emploi et au consommateur de disposer d'un éventail des produits les plus divers. La libre concurrence ouvre aux entreprises des débouchés bien plus larges; l'espace constitué par l'UE permet au travailleur de chercher un emploi ou d'en changer en fonction de ses qualifications et de ses intérêts; la gamme des articles offerts dans un système de concurrence accrue est telle que l'utilisateur peut choisir les moins chers et les meilleurs.

• LE PRINCIPE DE SOLIDARITÉ

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

• LE RESPECT DE L'IDENTITÉ NATIONALE

L'Union respecte l'identité nationale de ses États membres (article 6, paragraphe 3, du traité UE). Les États membres ne doivent pas se fondre au sein de l'UE, mais se retrouver en elle tout en conservant leurs caractéristiques nationales. C'est dans cette diversité de caractéristiques et d'identités nationales que l'UE puise cette force morale qu'elle met au service de tous.



- LE DÉSIR DE SÉCURITÉ

Toutes ces valeurs de base sont, en définitive, fonction de la sécurité. À l'époque où nous vivons, caractérisée par le mouvement, le changement et l'inconnu, la sécurité devient un besoin élémentaire dont l'UE doit également tenir compte. Les citoyens et les entreprises de la Communauté doivent savoir où les mènent les mesures communautaires, et l'UE doit leur apporter la stabilité dont ils ont besoin. C'est vrai pour la sécurité de l'emploi. C'est vrai aussi pour la sécurité des mesures décidées par les entreprises, qui doivent pouvoir être certaines du cadre économique. C'est vrai enfin pour la sécurité sociale de tous ceux qui vivent dans la Communauté.

- LES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'UE

On ne saurait parler de principes de base et de valeurs primordiales sans soulever la question des droits fondamentaux des citoyens de la Communauté, d'autant que l'histoire de l'Europe a été marquée depuis deux siècles par les efforts constants déployés pour renforcer la protection de ces droits. Depuis les déclarations sur les droits de l'homme et des citoyens au XVIII^e siècle, libertés et droits fondamentaux font partie intégrante des constitutions de la plupart des pays civilisés, et particulièrement des États membres de l'UE. Les ordres juridiques de ces derniers reposent sur la sauvegarde du droit ainsi que sur le respect de la dignité, de la

liberté et des possibilités d'épanouissement de la personne humaine. Il existe aussi de nombreux accords internationaux en la matière, parmi lesquels la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales revêt une importance exceptionnelle.

Or, si l'on recherche dans les traités instituant la Communauté des dispositions garantissant expressément les libertés individuelles du citoyen européen, on est déçu de ne rien trouver. Les traités, à la différence de la plupart des ordres juridiques des États membres, ne contiennent pas de catalogue des droits fondamentaux. Le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne, en tant qu'organes politiques, se sont solennellement engagés à respecter les droits fondamentaux dans leur déclaration commune du 5 avril 1977. Les institutions communautaires y ont souligné l'importance des droits fondamentaux pour la CE et se sont engagées à les respecter dans l'exercice de leurs pouvoirs et dans la poursuite des objectifs de la Communauté. Les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté la même position dans leur déclaration sur la démocratie, au sommet des 7 et 8 avril 1978 à Copenhague. Certes, ces déclarations ne confèrent pas des droits directs aux citoyens européens, mais elles ont une importance juridique considérable en tant que reconnaissance universelle des droits fondamentaux au niveau communautaire. Par ailleurs, le traité UE accorde désormais à cette reconnaissance une forme juridique contraignante et oblige l'UE à respecter «les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire» (article 6, paragraphe 2, du traité UE).

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

Le point de départ de cette jurisprudence est l'affaire *Stauder*, dans laquelle le bénéficiaire d'une pension de victime de guerre avait considéré comme une atteinte à sa dignité personnelle et au principe d'égalité le fait de devoir donner son nom pour l'achat de «beurre de Noël». Dans un premier temps, la Cour avait estimé que l'indication du nom n'était pas indispensable, au vu des dispositions communautaires, et qu'il était donc superflu d'examiner le moyen de la violation d'un droit fonda-

mental; à la fin de son arrêt, elle constatait, néanmoins, que le respect des droits fondamentaux faisait partie des principes généraux de l'ordre communautaire qu'il lui appartient de faire respecter. La Cour reconnaissait ainsi pour la première fois l'existence d'un régime autonome des droits fondamentaux dans la CE.

La Cour a tout d'abord établi les sauvegardes des droits fondamentaux sur la base d'un certain nombre de dispositions des traités. Elle a notamment procédé de la sorte pour les nombreuses *interdictions de discrimination* qui sont chacune des émanations de différents aspects du principe général d'égalité. Au nombre d'entre elles figurent l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (article 12 du traité CE), la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 13 du traité CE), l'égalité de traitement pour les marchandises et les personnes dans le domaine des quatre libertés fondamentales (libre circulation des marchandises: article 28 du traité CE; libre circulation des personnes: article 39 du traité CE; liberté d'établissement: article 43 du traité CE; libre prestation des services: article 50 du traité CE), la libre concurrence (article 81 et suivants du traité CE) ainsi que l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes (article 141 du traité CE). Les quatre libertés fondamentales de la CE, qui garantissent les libertés de base de la vie professionnelle, peuvent également être considérées comme un droit communautaire fondamental à la *libre circulation* et

au *libre exercice d'une activité professionnelle*. Sont également explicitement garantis la *liberté d'association* (article 137 du traité CE, article 48, paragraphe 1, du traité CECA), le *droit de pétition* (article 21 du traité CE, article 48, paragraphe 2, du traité CECA) et la *protection du secret des affaires et du secret professionnel* (article 287 du traité CE, article 194 du traité Euratom, article 47, paragraphes 2 et 4, du traité CECA).

La CJCE a constamment développé ces bases communautaires de la protection des droits fondamentaux et les a complétées par d'autres droits du même ordre. À cette fin, elle a *reconnu des principes juridiques généraux* et les a appliqués en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres et des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme auxquelles les États membres sont parties. Au premier rang d'entre elles figure la convention européenne des droits de l'homme, qui a permis de déterminer le contenu des droits fondamentaux de la Communauté et les mécanismes de sauvegarde. Sur cette base, la Cour a élevé un certain nombre de libertés au rang de droits fondamentaux communautaires, à savoir: le *droit de propriété*, la *liberté d'exercer une activité professionnelle*, l'*inviolabilité du domicile*, la *liberté d'opinion*, les *droits généraux de la personnalité*, la *protection de la famille* (par exemple le droit de regroupement familial pour les travailleurs migrants), la *liberté économique*, la *liberté de religion ou de croyance*, ainsi qu'un certain nombre de *droits procéduraux fondamentaux* tels que le droit d'être entendu, le

principe de la confidentialité de la correspondance entre l'avocat et son client (connu sous le nom de *legal privilege* dans les pays de *Common Law*), l'interdiction de la double sanction ou encore la nécessité de justifier les actes juridiques communautaires.

Il est un principe qui revêt une importance particulière et qui est régulièrement invoqué dans les litiges de droit communautaire, c'est le principe de l'*égalité de traitement*. Dans sa définition la plus générale, ce principe pose que des situations comparables ne peuvent être traitées de manière différente, à moins que cette différence ne soit objectivement justifiée. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le principe de l'égalité de traitement n'interdit cependant pas que, contrairement aux usages internationaux en vigueur jusqu'à aujourd'hui, les ressortissants ou les produits nationaux puissent être soumis à des exigences plus sévères que les ressortissants d'autres États membres ou les produits d'importation. Le droit communautaire est impuissant contre cette *discrimination à rebours*, car elle est la conséquence de la limitation des compétences de la Communauté. Par principe, la règle communautaire de la libéralisation, qui découle des libertés fondamentales, ne vaut en effet, selon l'opinion défendue par la Cour de justice jusqu'à présent, que pour les activités transfrontalières. En revanche, les règles relatives à la fabrication et à la mise sur le marché de produits indigènes ou au statut juridique des ressortissants du pays en question sur le territoire national n'entrent dans le champ de réglementation communautaire

que dans la mesure où une harmonisation a déjà eu lieu au niveau communautaire.

Grâce à la jurisprudence de la Cour de justice, le droit communautaire dispose également d'un vaste fonds de *principes de l'État de droit proches des droits fondamentaux*. Dans ce contexte, le principe de proportionnalité revêt une importance pratique considérable. Il comporte l'obligation d'évaluer les divers intérêts en jeu, ce qui implique que soit examinée la possibilité qu'une mesure soit appropriée et nécessaire, et exclut tout excès. Au nombre des principes généraux du droit proches des droits fondamentaux, on trouve aussi les principes généraux du droit administratif et du *due process*, par exemple le principe de la confiance légitime, la non-rétroactivité des sanctions et l'interdiction de retirer ou de révoquer rétroactivement des actes ayant conféré des droits ou des avantages, ou encore le principe des droits de la défense, qui s'applique aussi bien dans les procédures administratives devant la Commission européenne que dans la procédure devant la Cour européenne de justice. L'accent est également mis sur l'exigence d'une plus grande transparence, qui implique que les décisions soient prises d'une manière aussi limpide et aussi proche que possible du citoyen. Une conséquence importante de cette transparence est que tout citoyen européen et toute personne morale établie dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Conseil de l'UE et de la Commission européenne.

Tout en reconnaissant l'œuvre accomplie par la Cour de justice dans la définition de

droits fondamentaux non reconnus par écrit, on ne peut toutefois que constater que cette manière d'établir des «droits fondamentaux européens» présente un grave inconvénient: la Cour doit se limiter à des cas d'espèce. Dans ces conditions, elle peut ne pas être en mesure de dégager, dans tous les domaines où il serait nécessaire ou souhaitable de le faire, des droits fondamentaux à partir des principes généraux du droit. Il ne lui sera pas non plus possible de déterminer l'étendue et la limite de la protection des droits fondamentaux en procédant aux généralisations et aux différenciations nécessaires. Cela ne permet pas aux institutions communautaires d'apprécier avec suffisamment de précision si elles courent le risque de violer ou non un droit fondamental. De même, un citoyen de la Communauté ne peut pas juger dans tous les cas s'il y a eu atteinte à un de ses droits fondamentaux.

Une solution depuis longtemps envisagée est l'*adhésion de la CE à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme*. Toutefois, dans son avis 2/94, la Cour de justice a précisé que, en l'état du droit communautaire, la Communauté n'avait pas compétence pour adhérer à la convention. À cet égard, la Cour a relevé que, même si la sauvegarde des droits de l'homme était un préalable à la légalité des actes communautaires, l'adhésion à la convention aurait nécessité un change-

ment substantiel du régime communautaire de l'époque, en ce qu'il aurait comporté l'insertion de la Communauté dans un système institutionnel distinct, tel que celui de la convention. De l'avis de la Cour, une telle modification du régime de protection des droits de l'homme dans la Communauté, de par ses implications institutionnelles pour la Communauté et les États membres, aurait revêtu une envergure constitutionnelle dépassant, par sa nature, les pouvoirs conférés par l'article 308 du traité CE.

Par conséquent, la seule solution définitive au problème des droits fondamentaux dans la CE est l'établissement d'un catalogue de droits fondamentaux spécifique à l'UE par la modification des traités CE et UE existants. Ce catalogue pourrait notamment s'inspirer de la déclaration des droits et des libertés fondamentaux du Parlement européen, qui offre un catalogue complet de droits fondamentaux. Ainsi seulement, le renforcement efficace de la protection des droits fondamentaux deviendra réalité au sein de l'UE. Pareille initiative requiert cependant un consensus de tous les États membres sur le contenu et les limites de ces droits. Il va sans dire qu'on est encore loin d'une telle entente. Les États membres ne sont pas encore parvenus à dépasser le stade d'un engagement général, quoique contraignant, pour le respect et la protection des droits fondamentaux dans le cadre de l'UE.

LA «CONSTITUTION» DE L'UNION EUROPÉENNE

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

Contrairement à la plupart des constitutions des pays qui la composent, la Constitution de l'Union n'est pas reprise dans un document unique. Elle résulte d'un ensemble de règles et de valeurs fondamentales que les responsables observent impérativement. Celles-ci figurent soit dans les traités ayant institué la Communauté européenne soit dans les actes juridiques arrêtés par les institutions communautaires ou découlent en partie des coutumes.

Les États sont régis par deux principes d'organisation essentiels: le droit (*la rule of law*) et la démocratie. Toute action de l'Union doit — si elle veut se conformer à ces principes — avoir des fondements juridiques et démocratiques: création, organisation, compétences, fonctionnement, place des pays membres et de leurs institutions, place du citoyen.

Quelle réponse l'ordre communautaire donne-t-il aux questions que peuvent poser

les valeurs fondamentales, la structure et les institutions de la Communauté?

• LA STRUCTURE DE L'UNION EUROPÉENNE: LES TROIS PILIERS

Premier pilier: les trois Communautés européennes

Le premier pilier se compose des trois Communautés européennes [C(E)E, CEEA, CECA], approfondies et élargies en une Union économique et monétaire. Avec la création de l'UE, la «Communauté économique européenne» est devenue la «Communauté européenne». Le traité CEE est devenu le traité CE. Cette modification doit témoigner de l'évolution qualitative de la CEE, qui est passée d'une communauté purement économique à une union politique. Cette nouvelle dénomination n'a cependant aucune répercussion sur l'existence des trois Communautés (CECA, CEEA, CE), car elle n'implique pas d'unification formelle de ces trois entités. Avec la création de l'UE, certaines institutions communautaires ont également été rebaptisées. Depuis le 8 novembre 1993, le «Conseil des Communautés européennes» s'appelle le «Conseil de l'Union européenne». La «Commission des Communautés européennes» est devenue la «Commission européenne». Le 17 janvier 1994, la «Cour des comptes» a également été rebaptisée «Cour des comptes européenne». Les actes

L'Union européenne

Premier pilier: Communautés européennes

CE

- Union douanière et marché intérieur
- Politique agricole
- Politique structurelle
- Politique commerciale

Dispositions nouvelles ou modifiées concernant...

- La citoyenneté de l'Union
- L'éducation et la culture
- Les réseaux transeuropéens
- La protection du consommateur
- La santé
- La recherche et l'environnement
- La politique sociale
- La politique d'asile
- Les frontières extérieures
- La politique d'immigration

CEEA
CECA

Deuxième pilier: la politique étrangère et de sécurité commune

Politique étrangère

- Coopération, positions et actions communes
- Maintien de la paix
- Droits de l'homme
- Démocratie
- Aide aux pays tiers

Politique de sécurité

- Avec l'appui de l'UEO: questions concernant la sécurité de l'UE
- Désarmement
- Aspects économiques de l'armement
- À long terme: cadre européen de sécurité

Troisième pilier: coopération en matière de justice et d'affaires intérieures

- Coopération judiciaire en matière civile et pénale
- Coopération policière
- Lutte contre le racisme et la xénophobie
- Lutte contre la drogue et le trafic d'armes
- Lutte contre le crime organisé
- Lutte contre le terrorisme
- Lutte contre les crimes à l'égard des enfants et la traite d'êtres humains

adoptés par les diverses institutions restent néanmoins liés à la Communauté correspondante.

Le premier pilier constitue la forme la plus évoluée de communautarisation. Dans le cadre de la CE, les institutions communautaires peuvent adopter, dans les domaines qui leur ont été confiés, des législations directement applicables dans les États membres et ayant une prééminence sur le droit national. Au cœur de la CE se trouve le marché intérieur avec ses libertés fondamentales (libre circulation des marchandises, libre circulation des travailleurs, liberté d'établissement, libre prestation des services et libre circulation des capitaux et des paiements) et ses règles de concurrence. Au nombre des politiques relevant de la responsabilité communautaire figurent les affaires économiques et monétaires (avec pour clé de voûte l'euro, la monnaie unique européenne), l'agriculture, la politique de visa, d'asile et d'immigration, les transports, la fiscalité, l'emploi, le commerce, la politique sociale, l'éducation et la jeunesse, la culture, la politique des consommateurs et de la santé, les réseaux transeuropéens, l'industrie, la cohésion économique et sociale, la recherche et la technologie, l'environnement et l'aide au développement.

Deuxième pilier: la politique étrangère et de sécurité commune

Avant le traité instituant l'Union européenne, l'harmonisation politique entre les États membres de la CE s'inscrivait dans le cadre de la «coopération politique européenne» (CPE) lancée en 1970, puis améliorée et étendue par l'Acte

unique européen en 1986-1987. Il s'agissait de consultations régulières des ministres des affaires étrangères et de contacts permanents entre leurs administrations. Ils étaient convenus d'améliorer l'information mutuelle et la concertation des États membres sur toute question importante de politique extérieure, d'harmoniser les points de vue et, dans la mesure du possible, d'adopter une position commune. Toutes les décisions devaient cependant être prises à l'unanimité. Les questions de sécurité restaient limitées aux aspects politiques et économiques. Les récentes crises politiques (guerre du Golfe, guerre civile en Yougoslavie, effondrement de l'Union soviétique) ont révélé très clairement que cet instrument de politique étrangère et de sécurité ne parvenait pas à conférer à l'Union européenne une importance adaptée à son statut de plus grande puissance commerciale du monde sur des questions essentielles de politique mondiale. Dans le traité instituant l'Union européenne, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres sont désormais convenus d'élaborer progressivement une politique étrangère et de sécurité commune principalement axée sur les objectifs suivants:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union;
- le renforcement de la sécurité de l'Union et des États membres;
- le maintien de la paix dans le monde et le renforcement de la sécurité inter-

nationale conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes et aux objectifs de l'acte final de Helsinki (1975) et de la charte de Paris (1990) qui ont été consacrés en 1994 par la création de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE);

- la promotion de la coopération internationale;
- la promotion de la démocratie et de l'État de droit, la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comme l'Union européenne n'est pas un État, ces objectifs ne peuvent être atteints que progressivement. La politique étrangère et — surtout — celle de sécurité comptent, depuis longtemps, parmi les domaines dans lesquels les États membres veillent particulièrement à sauvegarder leur souveraineté. En outre, il est très difficile de définir des intérêts communs en la matière, car, au sein de l'Union européenne, seuls la France et le Royaume-Uni possèdent des armes atomiques. Un autre problème est que tous les États membres de l'Union européenne ne font pas partie de l'OTAN (Irlande, Autriche, Finlande, Suède) et de l'UEO (Danemark, Grèce, Irlande). Aujourd'hui, les décisions de «politique étrangère et de sécurité commune» continuent donc d'être essentiellement arrêtées dans le cadre de la *coopération entre États*. Toutefois, un *dispositif d'action* autonome a été entre-temps mis en place, reflété dans le traité d'Amsterdam et doté d'un

cadre juridique solide grâce à la coopération entre États. Ainsi, des *décisions de principe* sont prises, des *positions communes* sont formulées, des *actions* et des *mesures communes* sont arrêtées et des *décisions-cadres* sont prises dans le cadre du deuxième (et du troisième) pilier(s). Parmi ces instruments, celui qui se rapproche le plus d'une directive communautaire est la décision-cadre. Toutefois, à l'instar des autres instruments d'action de l'UE, elle ne peut être directement valable et applicable dans les États membres. Ces mesures et ces décisions ne peuvent pas non plus être attaquées devant la CJCE.

Troisième pilier: la coopération policière et judiciaire

La coopération policière et judiciaire vise, au travers d'une action commune en matière de *prévention* et de *lutte contre la criminalité* (notamment le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic illégal de drogues et d'armes, la corruption et la fraude), le *racisme* et la *xénophobie*, à offrir à tous les citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice (articles 29 et 30 du traité UE). Des mesures très encourageantes ont déjà été prises au travers de la directive sur la lutte contre le blanchiment illégal de capitaux et de la mise en place d'un office européen de police, Europol, dont les travaux ont débuté en 1998.

La coopération dans le domaine judiciaire est destinée avant tout à faciliter et à accélérer la coopération en matière de procédure judiciaire et d'exécution des décisions, à faciliter l'extradition entre

États membres, à instaurer des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogues (articles 31 et 32 du traité UE).

Dans ce domaine, comme dans celui de la politique étrangère et de sécurité commune, la coopération repose essentiellement sur une collaboration entre États qui n'entre pas dans le cadre des procédures de décision communautaires.

• LA NATURE JURIDIQUE DE LA CE ET DE L'UE

La détermination de la *nature juridique* consiste à examiner la constitution juridique générale d'une organisation à la lumière de ses caractéristiques.

1. La nature juridique de la CE

La nature juridique de la CE repose sur deux arrêts fondamentaux rendus en 1963 et en 1964 par la Cour de justice des Communautés européennes.

• L'affaire «*Van Gend & Loos*»

Dans cette affaire, l'entreprise de transport néerlandaise Van Gend & Loos avait introduit devant un tribunal des Pays-Bas une action contre l'administration des douanes néerlandaises, au motif que celle-ci avait perçu un droit de douane majoré à l'importation d'un produit chimique en provenance de la République fédérale d'Allemagne.

L'entreprise estimait qu'il y avait là une violation de l'article 12 du traité CEE (devenu l'article 25 du traité CE), qui interdit aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existants dans le marché commun. La juridiction néerlandaise a suspendu la procédure et a saisi la Cour de justice en lui demandant de clarifier la portée et l'interprétation juridique de l'article invoqué du traité établissant la Communauté européenne.

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

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



• L'affaire «Costa/ENEL»

À peine un an plus tard, l'affaire Costa/ENEL devait permettre à la CJCE d'approfondir encore davantage son analyse. Cette affaire reposait sur les faits suivants: en 1962, l'Italie avait nationalisé la production et la distribution de l'électricité et avait transféré le patrimoine des entreprises électriques à la société ENEL. En tant qu'actionnaire de la société touchée par la nationalisation, Edison Volta, M. Costa s'était vu privé de dividendes lui revenant et avait donc refusé de payer une facture d'électricité de 1 926 liras. Devant le *giudice consigliere* de Milan, M. Costa avait justifié sa conduite en faisant valoir, entre autres, que la loi de nationalisation violait toute une série de dispositions du traité CEE. Le tribunal italien

avait alors soumis plusieurs questions à la Cour de justice sur l'interprétation de diverses dispositions du traité CEE. Dans son arrêt, la Cour a déclaré au sujet de la nature juridique de la CE ce qui suit:

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

créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.»

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

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

À la lumière de ces deux arrêts fondamentaux de la CJCE, les caractéristiques de la nature juridique de la CE sont les suivantes :

- la *structure institutionnelle*, qui garantit que la formation de la volonté dans la CE est également empreinte ou influencée par l'intérêt général de l'Europe, c'est-à-dire les intérêts communautaires établis par les objectifs;
- le *transfert de compétences* aux institutions communautaires, qui est plus important que dans les autres organisations internationales et qui atteint des proportions considérables dans des domaines dans lesquels les États conservent généralement leur souveraineté;

— l'*établissement de son propre ordre juridique* indépendant des ordres juridiques des États membres;

— l'*applicabilité directe du droit communautaire*, qui garantit la mise en œuvre complète et uniforme des dispositions communautaires dans tous les États membres et établit des droits et des obligations pour les États membres et leurs ressortissants;

— la *prééminence du droit communautaire*, qui exclut toute révocation ou modification de la législation communautaire par le droit national et assure la primauté du droit communautaire en cas de conflit avec le droit national.

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

2. La nature juridique de l'UE

Plus qu'un objectif programmatique du processus d'intégration, l'UE est à présent une *organisation internationale sui generis* établie par le traité de Maastricht.

La spécificité de cette organisation internationale réside dans sa fonction de «cadre juridique» commun aux trois Communautés européennes, dans ses politiques complémentaires et les formes de coopération entre États membres.

Toutefois, l'ordre juridique de cette Union est bien loin d'égaler celui de la CE. Ainsi,

les principes de l'autonomie, de l'applicabilité directe et de la prééminence du droit communautaire, qui sont indispensables à l'ordre juridique de la CE, ne s'appliquent pas aux deux autres piliers de l'UE. Ces derniers consistent davantage en programmes et en déclarations d'intention qui se réalisent au travers de la coopération intergouvernementale et ne constituent délibérément qu'une première étape vers une Union «institutionnalisée». Le fait que l'UE utilise les organes de la CE pour remplir ses tâches n'influe pas davantage sur cette situation, étant donné que ces «institutions de l'Union» doivent agir conformément au traité UE, c'est-à-dire uniquement dans le cadre de la coopération entre États membres au titre des deuxième et troisième piliers. Le traité UE n'est pas encore une «Constitution» régissant l'ensemble du système politique de cette Union.

3. Les différences par rapport à d'autres structures politiques

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

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

Le seul point commun entre les organisations internationales traditionnelles et l'UE est qu'elle est également issue d'un traité international. Toutefois, l'ancrage de la CE dans la structure organisationnelle de l'UE a déjà considérablement éloigné cette

dernière de ses racines internationales. En effet, les actes fondateurs de la CE, qui reposent également sur des traités internationaux, ont abouti à la création de communautés autonomes dotées de droits souverains et de compétences propres. Les États membres ont renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de ces communautés. En outre, les tâches qui ont été confiées à la CE se distinguent nettement de celles des autres organisations internationales. Alors que ces dernières assument essentiellement des tâches techniques précises, les domaines d'action de la CE touchent, dans leur ensemble, à l'essence même des États.

Ces différences entre les organisations internationales traditionnelles et la CE la rapprochent — de même que l'UE — d'une structure étatique. C'est notamment le renoncement des États membres à une partie de leur souveraineté au profit de la CE qui a permis de conclure que la structure de l'UE s'apparentait à celle d'un État fédéral. Toutefois, ce point de vue ne tient pas compte du fait que les compétences des institutions de l'UE sont limitées à certains domaines et aux objectifs fixés par les traités. Elles ne sont donc pas libres de fixer leurs objectifs au même titre qu'un État ni de relever tous les défis auxquels un État moderne est confronté. L'UE ne dispose ni de la toute-puissance qui caractérise un État ni de la capacité de se doter de nouvelles compétences (principe de la compétence pour statuer sur sa propre compétence).

C'est pourquoi l'UE n'est ni une organisation internationale classique ni une association d'États, mais une entité qui se situe aux croisées de ces formes traditionnelles d'as-

sociation entre États. En termes juridiques, on parle d'une «organisation supranationale».

• LES TÂCHES DE L'UE

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

Dans le cadre du traité CE, l'UE a pour mission de fondre les États membres dans une seule communauté par la création d'un marché commun qui réunit les «marchés nationaux» des États membres — c'est-à-dire que toutes les marchandises et prestations de services peuvent être proposées et vendues aux mêmes conditions que sur un marché intérieur — ainsi que par le rapprochement progressif des politiques économiques nationales.

Cet objectif de création d'un marché commun a été relancé avec le programme d'*achèvement du marché intérieur* pour 1992. Ce programme est né d'un double constat: d'une part, un certain nombre d'obstacles nationaux continuaient de s'opposer à la réalisation complète des libertés du marché commun et, d'autre part, d'importants secteurs économiques tels que les télécommunications ou les marchés publics n'étaient jusqu'alors pas couverts par le marché commun. Dans le livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, la Commission a, dès juin 1985, présenté aux chefs d'État ou de gouverne-

ment des États membres, qui n'étaient encore que dix, une liste de mesures comportant environ 300 actes et assortie d'un calendrier précis, qui devait permettre la suppression, avant la fin de 1992, de toutes les barrières intracommunautaires encore existantes. C'est au cours de la même année, au sommet de Milan, que les chefs d'État ou de gouvernement ont confié à la Commission le mandat politique de réaliser le programme «Marché intérieur 1992». Mais, pour avoir la moindre chance d'atteindre en sept ans seulement un objectif qui n'avait pas pu être réalisé par un nombre plus restreint d'États membres en près de trois décennies, il fallait plus qu'une simple déclaration de volonté politique et l'adoption d'un programme: l'objectif «Marché intérieur 1992» devait faire partie intégrante des traités de Rome. C'est ce qui a été finalement réalisé avec l'*Acte unique européen*, qui complétait notamment le traité C(EE) par une disposition selon laquelle la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 [article 14, ex-article 7 A, du traité CE; auparavant article 8 A du traité C(EE)]. Ce programme a, pour l'essentiel, été réalisé dans le délai imparti. Les institutions communautaires ont réussi à créer le cadre juridique nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. Entre-temps, ce cadre a été amplement exploité, de sorte que le marché intérieur est déjà devenu réalité. Il est également visible au quotidien, notamment lorsqu'on se déplace au sein de l'UE, les contrôles d'identité aux frontières nationales étant depuis longtemps abolis.

Avec le «traité sur l'Union européenne», la CE est entrée dans une nouvelle ère économique et sociale. L'*introduction de l'euro* (article 121, paragraphe 4, du traité CE) en tant que monnaie unique européenne dans onze des quinze États membres (le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni ont refusé de participer, tandis que la Grèce s'efforce encore de satisfaire aux critères d'éligibilité), le 1^{er} janvier 1999, a donné un autre signe visible de l'interpénétration des économies des États membres de l'UE et a renforcé le marché intérieur. En tant que seul moyen de paiement au sein de l'UE à compter du 1^{er} janvier 2002, l'euro remplacera également les monnaies nationales pour l'ensemble des transactions et deviendra alors la monnaie de tous les citoyens de l'Union. L'instauration d'une *citoyenneté de l'Union* (article 17 et suivants du traité CE) a renforcé les droits et les intérêts des ressortissants des États membres au sein de l'UE. Tout citoyen de l'Union peut circuler librement dans l'UE (article 18 du traité CE), voter et être élu aux élections municipales (article 19 du traité CE) et bénéficie, sur le territoire d'un État tiers, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre (article 20 du traité CE), du droit de pétition devant le Parlement européen (article 21 du traité CE) et, conformément au principe général de non-discrimination, du droit d'être traité dans tout État membre comme tout autre ressortissant de ce même État (article 17, paragraphe 2, combiné avec l'article 12 du traité CE). La situation du chômage dans l'UE, préoccupante depuis plusieurs années, a fait de l'adoption d'une stratégie pour l'emploi une priorité. À cette fin, un nouveau titre distinct sur l'*emploi* a été introduit dans le traité CE (titre VIII, articles 125 à 130). Les États membres et la

Communauté sont appelés à élaborer une stratégie pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie. La promotion de l'emploi est considérée comme une question d'intérêt commun, ce qui oblige les États membres à coordonner leur action à cet égard au sein du Conseil de l'UE. La CE doit contribuer à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle doit respecter pleinement les compétences des États membres en la matière.

Le *traité UE* prévoit également de nouvelles politiques et formes de coopération dans les domaines de la politique extérieure et de sécurité et de la coopération judiciaire et policière.

• LES POUVOIRS DE L'UE

Ni les traités CE ni le traité UE n'ont attribué aux organes communautaires une compétence générale pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés: les traités se bornent, dans les divers chapitres, à déterminer l'étendue des pouvoirs d'action conférés. C'est le *principe des pouvoirs limités*. Les États membres ont choisi cette solution pour pouvoir garder une vue d'ensemble et exercer un contrôle sur le transfert de leurs propres pouvoirs. L'étendue des pouvoirs ainsi transférés a des limites variables selon les tâches confiées à l'UE et à la CE.

Dans le cadre de la CE, les compétences peuvent être très étendues, par exemple en

matière de politique commune des transports, où *toutes dispositions utiles* peuvent être arrêtées (article 71, paragraphe 1, du traité CE), dans le domaine de la politique agricole (article 34, paragraphe 2, du traité CE) ainsi qu'en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, où (toutes) les mesures nécessaires peuvent être arrêtées (article 40 du traité CE). La marge de manœuvre de la CE et de ses institutions est, en revanche, limitée par des *dispositions restreintes* en ce qui concerne le droit de la concurrence (article 81 et suivants du traité CE), la culture et la politique de formation (articles 150 et 151 du traité CE), la santé et la protection des consommateurs (articles 152 et 153 du traité CE) ou l'environnement (article 175 du traité CE).

Outre ces pouvoirs particuliers d'action, les traités communautaires permettent aux institutions d'agir si l'un des objectifs des traités l'exige (articles 308 du traité CE, article 203 du traité CEEA et article 95, paragraphe 1, du traité CECA — *pouvoirs subsidiaires*). Toutefois, les institutions n'ont pas compétence générale pour s'acquitter de tâches dépassant les objectifs prévus par les traités. Elles ne peuvent pas non plus élargir leurs propres compétences aux dépens des États membres au titre de leurs pouvoirs subsidiaires. En pratique, les possibilités qu'offrent ces dispositions ont été de plus en plus utilisées, car la CE est aujourd'hui appelée à assumer des tâches qui n'avaient pas été prévues lors de la conclusion des traités et pour lesquelles aucun pouvoir d'action correspondant n'avait été attribué. Les principaux domaines concernés par cette évolution sont: l'environnement et la protection des consommateurs, les nombreux programmes de

recherche arrêtés depuis 1973 en dehors de la Communauté européenne de l'énergie atomique, la création du Fonds européen de développement régional chargé de réduire l'écart entre zones développées et zones défavorisées de l'UE. Dans ces domaines, l'Acte unique européen et le traité UE ont cependant introduit des compétences particulières dans le traité CE. Sous l'effet de ces dispositions explicites régissant les compétences de la CE, les pouvoirs subsidiaires ont beaucoup perdu de leur importance pratique.

Enfin, les institutions communautaires disposent encore d'autres compétences pour arrêter les mesures nécessaires à l'exercice efficace et judicieux de pouvoirs expressément attribués (*pouvoirs implicites*). C'est surtout dans le domaine des relations extérieures que ces compétences sont utilisées. À ce titre, la CE peut contracter des obligations à l'égard de pays non membres ou d'autres organisations internationales, dans des domaines correspondant aux tâches qui lui sont attribuées. Un exemple caractéristique est celui de l'affaire *Kramer*, dont a été saisie la Cour de justice des Communautés européennes. Celle-ci était appelée à se prononcer sur la compétence de la CE pour coopérer avec ces organisations internationales, afin de fixer des quotas de capture en matière de pêche maritime et, éventuellement, de souscrire à des engagements internationaux: faute de dispositions explicites dans le traité CE, la Cour a dérivé la compétence externe de la CE, indispensable à cet effet, de ses pouvoirs internes sur les produits de la pêche au titre de la politique agricole commune.

L'exercice de ces compétences par la CE reste toutefois soumis au *principe de sub-*

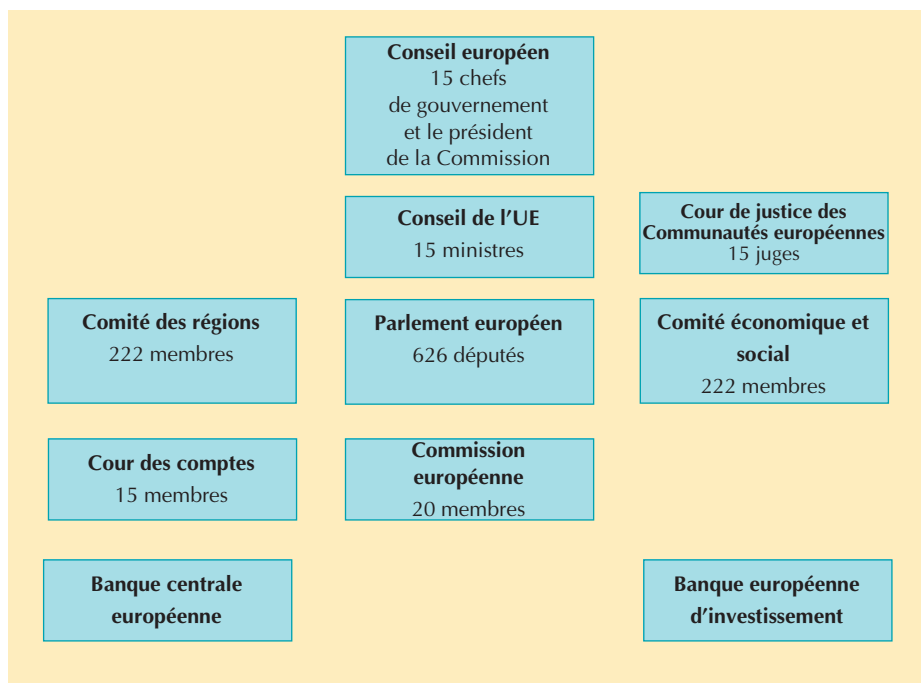
sidiarité, emprunté à la doctrine sociale du catholicisme, qui a été élevé au rang constitutionnel lors de son introduction dans le traité CE (article 5). Ce principe comporte deux aspects, l'un positif et l'autre négatif: l'aspect *positif* pour la CE, c'est-à-dire celui qui stimule ses compétences, veut qu'elle agisse lorsque les objectifs recherchés peuvent «être mieux réalisés au niveau communautaire»; l'aspect négatif du principe de subsidiarité, c'est-à-dire le côté défensif, est que la CE ne doit pas agir lorsque l'action des États membres suffit à réaliser les objectifs fixés. En pratique, cela signifie que toutes les institutions communautaires, et notamment la Commission, doivent prouver que l'action ou la réglementation communautaire est effectivement nécessaire. On pourrait dire, en paraphrasant *Montesquieu*, que, lorsqu'il n'est pas nécessaire d'adopter un acte communautaire, il est nécessaire de ne pas en adopter. Si la nécessité d'une réglementation au niveau communautaire est attestée, il reste encore à décider de la portée et du type de mesure communautaire à adopter. La réponse est donnée par le principe de proportionnalité, que la jurisprudence de la Cour de justice a introduit dans l'ordre juridique communautaire: un examen approfondi doit permettre de déterminer si un instrument juridique est vraiment indispensable ou si d'autres moyens d'action ne seraient pas suffisamment efficaces. Cela signifie, avant tout, que la préférence doit aller aux lois-cadres, aux réglementations minimales et aux règles visant à la reconnaissance mutuelle des dispositions nationales et que les dispositions législatives excessivement détaillées sont à éviter. Un protocole

annexé au traité d'Amsterdam précise les modalités d'application du principe de subsidiarité. Il établit toutes les exigences procédurales et matérielles découlant du principe de subsidiarité qui doivent être satisfaites par les actes communautaires. Des critères très précis ont donc été fixés pour l'application de ce principe par les institutions communautaires, ce qui en facilite également le contrôle juridique.

Dans le cadre des deuxième et troisième piliers de l'UE (politique étrangère et de sécurité commune, coopération judiciaire et policière en matière pénale), les compétences des institutions communautaires se limitent à la promotion et au soutien de la coopération définie par les États membres au sein du Conseil européen. Les États membres n'ont donc transféré aucun pouvoir — que ce soit en tout ou en partie — aux institutions communautaires. Au contraire, les États membres restent directement responsables de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération judiciaire et policière en matière pénale, tout en s'étant engagés à renforcer leur coopération et à coordonner leur action dans le cadre de l'UE au travers de la structure institutionnelle communautaire.

Le troisième volet constitutionnel de la CE concerne son organisation. Quelles sont les institutions de la Communauté européenne? Étant donné que la CE assume des fonctions qui, sinon, incomberaient aux États, dispose-t-elle d'un gouvernement, d'un parlement et d'autorités administratives et juridiques comme il en existe dans nos pays? C'est

• LES INSTITUTIONS DE L'UE



	Voix au Conseil	Pourcentage du total des voix	Pourcentage de la population totale	Membres de la Commission
Allemagne	10	11,36	21,96	2
France	10	11,36	15,63	2
Italie	10	11,36	15,39	2
Royaume-Uni	10	11,36	15,75	2
Espagne	8	9,09	10,53	2
Belgique	5	5,68	2,72	1
Grèce	5	5,68	2,81	1
Pays-Bas	5	5,68	4,16	1
Portugal	5	5,68	2,66	1
Autriche	4	4,54	2,16	1
Suède	4	4,54	2,37	1
Danemark	3	3,41	1,41	1
Irlande	3	3,41	0,97	1
Finlande	3	3,41	1,37	1
Luxembourg	2	2,27	0,11	1

délibérément que la réalisation des tâches assignées à la CE et la gestion du processus d'intégration n'ont pas été laissées exclusivement à l'initiative des États membres ou de la coopération internationale. Au contraire, la CE dispose d'un système institutionnel qui la met à même de donner de nouvelles impulsions et de nouveaux objectifs à l'intégration européenne ainsi que d'adopter, dans les domaines relevant de sa compétence, un droit communautaire également contraignant pour tous les États membres.

Les principaux acteurs de ce système sont, d'une part, le *Conseil européen* et, d'autre part, les *institutions de la CE*, parmi lesquelles on trouve le Parlement européen, le Conseil de l'UE, la Commission européenne, la Cour de justice des Communautés européennes ainsi que la Cour des comptes européenne. Aux institutions prévues par les traités s'ajoutent la Banque centrale européenne, la Banque européenne d'investissement, le Comité économique et social et le Comité des régions en tant qu'organes auxiliaires. Parmi ces organes, la Cour de justice et le Parlement — désigné comme «Assemblée» — ont été dès le début communs aux trois Communautés. C'est ce qu'a prévu un accord entre les six États membres d'origine, signé en 1957 en même temps que les traités de Rome. La création d'institutions communes a eu lieu en juillet 1967 avec le «traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes» (traité de fusion). Depuis lors, les trois Communautés ont la même structure institutionnelle.

Le Conseil européen (article 4 du traité UE)

Le Conseil européen est né des conférences au sommet des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la CE. Lors de leur conférence de décembre 1974 à Paris, ceux-ci ont décidé de se rencontrer trois fois par an en tant que Conseil européen. Puis, en 1987, par l'Acte unique européen, le Conseil européen a été formellement intégré à la structure institutionnelle de la CE (article 23 de l'Acte unique). Il s'agit aujourd'hui d'un *organe de l'Union européenne* (article 4 du traité UE).

Le Conseil européen réunit, au moins deux fois par an, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres ainsi que le président de la Commission européenne. Ils sont assistés des ministres des affaires étrangères et d'un membre de la Commission (article 4, paragraphe 2, du traité UE).

La fonction du Conseil européen est de déterminer les grandes lignes politiques de l'intégration européenne, tant dans la perspective de la CE que dans celle de l'UE. Il accomplit ses missions dans le cadre de la CE en adoptant des décisions politiques de fond ou en formulant des directives et des mandats à l'intention du Conseil de l'UE ou de la Commission européenne. Ainsi le Conseil européen est-il, par exemple, à l'origine de l'Union économique et monétaire, du système monétaire européen, de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, de diverses activités de politique sociale et de l'adhésion d'autres États.

Le Parlement européen (articles 189 à 201 du traité CE)

Selon les traités instituant la Communauté, le Parlement européen (PE) représente les peuples des États réunis dans la Communauté (article 189, premier alinéa, du traité CE). Il est né d'une fusion entre l'assemblée commune de la CECA, l'assemblée de la CEE et l'assemblée de la CEEA en une «Assemblée» unique par la convention relative à certaines institutions communes aux Communautés de 1957 (premier traité de fusion). Le Parlement européen n'a acquis sa dénomination actuelle qu'après la modification du traité CE par le traité sur l'Union européenne, qui n'a fait que confirmer un usage courant qui remontait à 1958, date à laquelle l'Assemblée avait, de son propre chef, opté pour le nom de «Parlement européen».

• Composition et élection

Le PE compte actuellement 626 «représentants des peuples des États réunis dans la Communauté». Le nombre de députés ne peut dépasser 700.

Jusqu'en 1979, ces députés étaient des membres des parlements nationaux, nommés par leurs pairs pour être envoyés au PE. *L'élection des parlementaires européens par la population des États membres au suffrage universel direct*, déjà prévue dans les traités, n'est devenue réalité qu'en 1979, après plusieurs tentatives infructueuses. Les premières élections directes se sont tenues en juin 1979 et ont été renouvelées tous les cinq ans, à l'issue de chaque «période de législature».

Toutefois, il n'existe pas encore de *système électoral communautaire*, tel qu'il est également prévu dans les traités fondateurs. Lors de la dernière élection directe du PE en juin 1999, comme en 1979, le droit électoral national a été appliqué. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, par exemple, le scrutin majoritaire est conservé pour les élections européennes, tandis que, dans les autres États membres, c'est le système de la proportionnelle qui s'applique.

Le graphique de la page 34, qui reflète les résultats de l'élection directe de 1999, indique la *composition du PE*.

Le président, les vice-présidents et les questeurs forment le *bureau* du PE, élu par ce dernier pour une durée de deux ans et demi. Les présidents des groupes politiques constituent une conférence qui statue sur l'organisation des travaux du Parlement, sur les questions afférentes aux relations interinstitutionnelles et aux relations avec les institutions extracommunautaires.

La répartition des sièges entre les pays se traduit, en termes purement mathématiques, par 1 député européen pour 808 000 ressortissants allemands, contre 1 député pour à peine 60 000 ressortissants luxembourgeois.

Depuis qu'il est élu directement, le Parlement européen peut se prévaloir d'être une «représentation des citoyens des États membres de la CE» et a donc acquis une légitimité démocratique. La simple existence d'un parlement directement

élu ne satisfait toutefois pas à l'exigence fondamentale d'une constitution démocratique, selon laquelle tous les pouvoirs de l'État émanent du peuple. Outre la transparence du processus décisionnel et la représentativité des organes décisionnels, il faut également qu'il y ait un contrôle parlementaire et une légitimité des institutions communautaires participant au processus décisionnel. C'est précisément dans ce domaine que l'ordre communautaire actuel laisse encore quelque peu à désirer, malgré les progrès réalisés ces dernières années. À juste titre, on peut d'ailleurs parler à ce propos de «démocratie encore sous-développée». Le PE n'exerce toujours que l'embryon des fonctions d'un véritable parlement telles qu'on les connaît, par exemple, dans les démocraties parlementaires. En premier lieu, le Parlement européen n'investit pas de gouvernement par un vote, pour la simple raison que l'UE n'a pas de gouvernement au sens traditionnel du terme. Ce sont, au contraire, le Conseil et la Commission qui se répartissent les fonctions qui s'apparentent à cette tâche et que les traités prévoient. Le traité sur l'Union européenne a, toutefois, donné au Parlement européen la possibilité d'influer sur la composition de la Commission et sur la nomination du président («droit d'investiture»). En revanche, le Parlement n'a pas d'influence comparable sur la composition du Conseil de l'UE. Ce dernier n'est soumis à un contrôle parlementaire que dans la mesure où chacun de ses membres, en tant que ministre national, est contrôlé par le parlement de son pays.

• *Tâches*

Le Parlement exerce des fonctions de trois types.

1. Fonction décisionnelle

Le rôle décisionnel du PE a été nettement renforcé par l'introduction de deux nouvelles *procédures législatives*, à savoir la procédure de coopération (introduite en 1987 par l'Acte unique européen, article 252 du traité CE) et la procédure de codécision (instaurée en 1993 par le traité UE, article 251 du traité CE), qui seront développées dans la partie consacrée au processus législatif. Ces deux procédures permettent au Parlement non seulement de proposer des modifications de la législation communautaire dans le cadre de plusieurs lectures et de les défendre, dans certaines limites, auprès du Conseil, mais aussi d'assumer les fonctions de colégislateur aux côtés du Conseil dans le cadre de la procédure de codécision.

Le Parlement joue également depuis longtemps un rôle déterminant dans le domaine du *droit budgétaire*. Il a notamment le «dernier mot» sur les «dépenses non obligatoires» de la CE, c'est-à-dire les dépenses qui ne sont pas spécifiquement prévues par les règles communautaires: les dépenses administratives des institutions communautaires et notamment les dépenses opérationnelles liées aux Fonds structurels et aux politiques en matière de recherche, d'énergie, de transport ou de protection de l'environnement. Elles représentent presque la moitié du budget communautaire (46,3 % en 1999). En outre,

PARLEMENT EUROPÉEN (1)

Président

14 vice-présidents et 5 questeurs

Groupe du parti populaire européen (démocrates-chrétiens) et démocrates européens, PPE-DE

Groupe du parti des socialistes européens, PSE

Groupe du parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs, ELDR

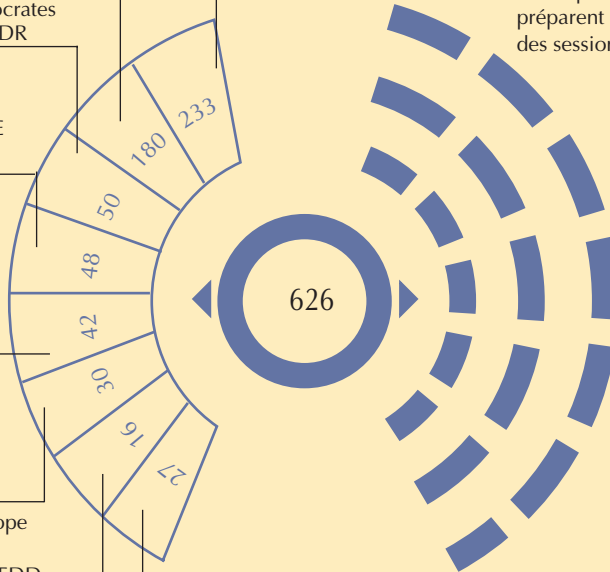
Groupe des Verts/alliance libre européenne, V/ALE

Groupe confédéral de la gauche unitaire européenne/gauche verte nordique, GUE/NGL

Groupe de l'union pour l'Europe des nations, UEN

Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences, EDD

Groupe des non-inscrits, NI



(1) Situation au mois de septembre 1999.

D	F	I	UK	E	NL	B	EL	P	S	A	DK	FIN	IRL	L
99	87	87	87	64	31	25	25	25	22	21	16	16	15	6

Dix-sept commissions préparent les travaux des sessions plénières

1. AFET: commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense
2. BUDG: commission des budgets
3. CONT: commission du contrôle budgétaire
4. LIBE: commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures
5. ECON: commission économique et monétaire
6. JURI: commission juridique et du marché intérieur
7. ITRE: commission de l'industrie, du commerce extérieur, de la recherche et de l'énergie
8. EMPL: commission de l'emploi et des affaires sociales
9. ENVI: commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs
10. AGRI: commission de l'agriculture et du développement rural
11. PECH: commission de la pêche
12. RETT: commission de la politique régionale, des transports et du tourisme
13. CULT: commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports
14. DEVE: commission du développement et de la coopération
15. AFCO: commission des affaires constitutionnelles
16. FEMM: commission des droits de la femme et de l'égalité des chances
17. PETI: commission des pétitions

ces dépenses ont une incidence cruciale sur le développement de la CE étant donné qu'elles (co)déterminent les progrès et le renforcement de politiques communautaires fondamentales (par exemple les politiques sociale, régionale, de recherche, de protection de l'environnement ou des transports) et constituent un préalable essentiel au lancement de nouvelles actions politiques, par exemple dans le domaine de l'éducation ou de la protection des consommateurs. Le Parlement peut modifier la répartition de ces dépenses et, dans certaines limites, en augmenter le montant. Il exerce ainsi une influence considérable sur la nature concrète des politiques communautaires financées grâce aux dépenses non obligatoires. L'autre moitié du budget communautaire se compose des «dépenses obligatoires», c'est-à-dire les dépenses explicitement prévues par les règles communautaires (il s'agit essentiellement des dépenses liées à la politique agricole commune). Le Parlement peut proposer des modifications de ces dépenses qui, si elles ne dépassent pas le plafond global, sont réputées acceptées dès lors que le Conseil ne s'y oppose pas à la majorité qualifiée. Enfin, le Parlement peut rejeter globalement le budget, et c'est également lui qui octroie à la Commission la décharge pour le budget de l'année précédente.

L'*avis conforme* du Parlement est requis pour tous les accords internationaux importants (article 300, paragraphe 3, et article 310 du traité CE) et sur les accords d'adhésion conclus avec les futurs États membres qui fixent les conditions d'adhésion (article 49 du traité UE). Sont également soumises à l'accord du Parlement la

nomination du président de la Commission, la composition de la Commission, toute modification des statuts de la BCE ainsi que, bien entendu, la décision sur la procédure uniforme pour l'élection du Parlement.

2. Fonction consultative

Pour l'essentiel, le Parlement européen exerce cette fonction dans le cadre des procédures de consultation par le Conseil et la Commission. Ces procédures peuvent être obligatoires, c'est-à-dire prévues par les traités, ou facultatives. Jusqu'à l'introduction des procédures de coopération et de codécision, cette consultation permettait au Parlement de participer à la seule procédure législative existant au sein de la CE, à savoir la procédure de proposition. Avant que le Conseil ne prenne une décision, le Parlement devait ou pouvait se prononcer sur les propositions de la Commission. Comme nous le verrons plus loin, avec la régression constante des possibilités d'appliquer la procédure de proposition, la fonction consultative du Parlement a, elle aussi, cédé progressivement la place à la fonction décisionnelle, du moins en ce qui concerne la procédure législative formelle.

3. Fonction de contrôle

Le Parlement européen n'exerce des fonctions de contrôle qu'envers la Commission. Ce contrôle consiste essentiellement en l'obligation, pour la Commission, de répondre au Parlement, d'expliquer ses positions au cours des sessions plénières publiques et de lui présenter tous les ans un «rapport général sur l'activité des Communautés européennes». Le Parlement peut alors

adopter une *motion de censure* à la majorité des deux tiers et démettre ainsi la Commission de ses fonctions (article 201 du traité CE). À ce jour, cinq motions de censure ont été déposées devant le Parlement européen (la dernière date de janvier 1999), trois ont fait l'objet d'un vote et toutes ont été rejetées. Depuis l'entrée en vigueur du traité UE, ce vote de défiance a gagné en importance dans la mesure où, conformément au droit d'investiture qui lui a été conféré par le traité, le Parlement prend part à la nomination de la Commission qu'il a critiquée. Étant donné que, dans la pratique, le Conseil accepte également de répondre aux questions du Parlement européen, ce dernier a l'occasion d'engager un débat politique direct avec deux organes législatifs majeurs de la CE. Cette possibilité de contrôle politique du Parlement européen a été considérablement renforcée par d'autres mécanismes de contrôle introduits par le traité sur l'Union européenne. Le Parlement peut constituer des *commissions d'enquête* afin d'examiner les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans la CE. À titre d'exemple, une commission d'enquête a été créée en vue de déterminer la responsabilité de la Commission dans la réaction très tardive à la «maladie de la vache folle» qui s'est déclarée au Royaume-Uni et qui constitue également une menace pour la santé et la vie de l'homme. De plus, le traité garantit à tout citoyen de l'Union ou toute personne morale le droit de présenter des *pétitions* au Parlement, qui sont examinées par la commission permanente des pétitions. Enfin, le Parlement a usé de son droit de nommer un *médiateur européen (ombudsman)* chargé d'examiner les litiges qui pourraient naître

des activités des institutions ou des organes communautaires, exception faite de la CJCE. Le médiateur peut procéder à des enquêtes et saisir l'organe concerné. Il présente un rapport sur ses activités au Parlement.

• *Méthodes de travail*

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

Les députés au Parlement s'organisent en *groupes politiques*. Étant donné que le Parlement est, par nature, une institution communautaire, ces groupes constituent des partis politiques au niveau communautaire qui dépassent les limites nationales.

Le Parlement dispose, en outre, de dix-sept *commissions permanentes*. Au sein de chaque commission parlementaire, le membre concerné de la Commission européenne, ou son représentant, présente les décisions de la Commission européenne, les documents soumis au Conseil et l'avis défendu auprès du Conseil. Les commissions permanentes ont ainsi une vue d'ensemble des activités de la Commission. Qui plus est, compte tenu du caractère généralement confidentiel des réunions de cette dernière, cette procédure permet au Parlement d'avoir pleinement accès à des informations quelquefois confidentielles. Les commissions peuvent ainsi contrôler efficacement les activités de la Commission européenne. Il leur incombe également de préparer les avis du Parlement sur les propositions de la Commission, les propositions de modification des «positions communes»

du Conseil et les résolutions formulées à la seule initiative du Parlement. À cette fin, les commissions procèdent régulièrement à l'audition d'experts indépendants ou de représentants des organisations ou secteurs concernés.

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

• **Prise de décision**

En général, le Parlement arrête ses décisions à la *majorité absolue des voix exprimées*. Toutefois, compte tenu du rôle de plus en plus important de cette institution, le traité impose des exigences de plus en plus strictes en ce qui concerne la présence des députés. Le traité prévoit à présent toute une série de décisions qui ne peuvent être prises qu'à la *majorité absolue de tous les membres* du Parlement. Avec l'augmentation du nombre de députés à 626, cette majorité passe à 314 voix. Enfin, tout vote de défiance à l'égard de la Commission doit non seulement être adopté à la majorité des membres du Parlement, mais requiert également les deux tiers des voix exprimées.

• **Siège**

En établissant le siège du Parlement européen à Strasbourg, le Conseil européen d'Édimbourg a mis fin à un arrangement provisoire vieux de plus de trente ans. L'usage veut que les sessions plénières se tiennent à Strasbourg et à Bruxelles, que les réunions des groupes politiques et des commissions se déroulent à Bruxelles au cours des semaines sans session et que le secrétariat général du Parlement soit établi à Luxembourg. La décision prise par le Conseil européen d'Édimbourg a confirmé cette pratique tout en posant comme condition la tenue de douze sessions plénières par an à Strasbourg. Toutefois, au sein du Parlement, de fortes pressions se font encore sentir en faveur d'une augmentation du nombre de sessions plénières à Bruxelles. Il n'est donc pas certain que Strasbourg accueillera les douze sessions annuelles. En outre, la décision du Conseil européen d'Édimbourg permet également la tenue de sessions ailleurs qu'à Strasbourg, c'est-à-dire essentiellement à Bruxelles.

Le Conseil de l'Union européenne (articles 202 à 210 du traité CE)

• **Composition et présidence**

Le Conseil de l'UE rassemble les représentants des États membres. Chacun des quinze pays y envoie un représentant. Ce sont généralement, mais pas nécessairement, les ministres spécialisés ou leurs secrétaires d'État. L'essentiel est que le représentant soit compétent pour agir au nom de l'État membre. Les diverses possibilités de représentation des gouvernements prouvent

COMPOSITION DU CONSEIL DE L'UE

Un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, la composition du Conseil étant variable selon le sujet traité			
Conseil «Affaires générales»	Conseil «Économie et finances» (Conseil «Ecofin»)	Conseil «Transports»	Conseil «Agriculture»

Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres Coreper I et II	Comité spécial de l'agriculture
---	------------------------------------

Groupes de travail

Secrétariat général (environ 2 200 fonctionnaires)
--

Tâches

Législation	Coordination de la politique économique	Pouvoir budgétaire et de contrôle	Nominations	Relations extérieures
-------------	---	---	-------------	--------------------------

qu'il n'existe pas de membres permanents du Conseil, sa composition variant souvent d'une réunion à l'autre et selon les sujets traités. Le *Conseil des ministres des affaires étrangères*, qui se réunit généralement une fois par mois, forme le *Conseil «Affaires générales»* chargé des questions de politique générale. En outre, les différents «Conseils spécialisés» se réunissent environ quatre-vingts fois par an pour traiter les questions relevant de leur compétence. Selon le domaine, on parlera du *Conseil «Ecofin»* (Conseil des ministres de l'économie et des finances), du *Conseil «Agriculture»*, du *Conseil «Transports»*, du *Conseil «Affaires sociales»*, du *Conseil «Environnement»*, etc.

Les États membres assurent la *présidence du Conseil* par roulement pendant une période de six mois. L'ordre de rotation, défini à l'unanimité par le Conseil, repose sur le principe d'une alternance entre «grands» États membres et «petits» États membres. Les changements de présidence ont lieu aux 1^{er} janvier et 1^{er} juillet de chaque année. En 1999, la présidence a été assurée par l'Allemagne, puis par la Finlande. En l'an 2000, la présidence portugaise sera suivie de celle de la France. Compte tenu de la rotation relativement rapide de la présidence, une «troïka» a été constituée pour assurer un minimum de continuité. Elle réunit l'État membre qui exerce la présidence du Conseil, l'État membre qui l'assurait au semestre précédent et celui qui en aura la charge au semestre suivant. La présidence du Conseil est avant tout chargée d'orienter les travaux du Conseil et de ses comités. Elle revêt également une importance politique dans la mesure où l'État

membre concerné joue un rôle majeur sur la scène internationale, ce qui permet notamment aux «petits» États membres de se mesurer aux «grands» sur le plan politique et de s'affirmer dans la politique européenne.

Le siège du Conseil est à Bruxelles.

• **Tâches**

Dans le cadre de la CE et de la CEEA, le Conseil est avant tout un organe *législatif* (article 202 du traité CE). Pour la CEEA, au contraire, le Conseil n'est qu'un organe d'approbation, qui ne doit être saisi que pour un certain nombre de décisions particulièrement importantes. Le Conseil doit, en outre, assurer la *coordination des politiques économiques* des États membres (article 202 du traité CE). L'action dans ce domaine peut prendre la forme de résolutions non contraignantes ou de décisions contraignantes. Les pouvoirs du Conseil en la matière ont été considérablement renforcés et élargis au travers de la réalisation d'une Union économique et monétaire amorcée par le traité UE. Ainsi, ses pouvoirs de mise en œuvre des «grandes orientations des politiques économiques», qu'il a lui-même fixées, ont été renforcés par une procédure lui permettant d'adresser des «recommandations» à un État membre dont la politique économique n'est pas conforme à ces orientations (article 99, paragraphe 4, du traité CE). Enfin, le Conseil peut formuler des «mises en demeure», voire infliger des «sanctions» (article 104, paragraphes 9 et 11, du traité CE). Le Conseil établit également le *projet de budget* sur la base d'un avant-projet de la Commission (article 272,

paragraphe 3, du traité CE). C'est également lui qui recommande au Parlement européen de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget (article 276, paragraphe 1, du traité CE). Le Conseil nomme les membres de la Cour des comptes, du Comité économique et social et du Comité des régions. Il est, en outre, l'autorité administrative suprême de tous les fonctionnaires et agents de la CE. Enfin, le Conseil décide de la conclusion des accords entre, d'une part, la Communauté et, d'autre part, les pays tiers ou les organisations internationales (articles 300 et 310 du traité CE).

• **Méthodes de travail**

Les méthodes de travail du Conseil sont détaillées dans son *règlement intérieur*. Dans la pratique, les activités du Conseil se déroulent essentiellement en *trois étapes*.

1. *Préparation des sessions du Conseil*

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

Le *Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres* (Coreper) a pour tâche de préparer les travaux du Conseil et d'exécuter les mandats qui lui sont confiés par celui-ci. Afin de pouvoir remplir toutes ses fonctions, il a été scindé en deux: *Coreper I* (composé des représentants permanents adjoints et essentiellement responsable de la préparation des questions

plus techniques traitées par les conseils spécialisés) et *Coreper II* (composé des représentants permanents et qui traite principalement les questions politiques). Les questions de politique agricole échappent à cette répartition des tâches, étant donné qu'elles sont traitées, depuis 1960, par un «comité spécial de l'agriculture» (CSA) qui assume les fonctions du Coreper dans ce domaine.

Le Coreper et le CSA préparent les sessions du Conseil de deux manières. D'une part, ils s'efforcent de trouver un terrain d'entente au sein même du comité sur les questions posées. Pour ce faire, les comités peuvent solliciter l'aide de quelque cent groupes de travail spécialisés ayant un statut permanent au sein du Conseil. Ils peuvent également recourir à des «groupes ad hoc» qui sont appelés à traiter un problème spécifique dans un délai déterminé. D'autre part, ils préparent les sessions du Conseil de sorte que les points qui seront examinés et tranchés par les membres soient éclaircis et étayés par des rapports de fond. Cette double approche de la préparation se reflète dans l'ordre du jour des sessions: les questions sur lesquelles un accord a pu être réalisé figureront à l'ordre du jour sous la dénomination «point A», alors que les questions encore ouvertes et nécessitant un examen sont présentées comme «point B» aux réunions du Conseil (voir ci-après).

Le *secrétariat général* assiste le Conseil (ainsi que le Coreper et le CSA) pour les questions *administratives*. Il assure notamment la préparation technique des sessions, organise le service d'interprétation (les représentants des États membres s'expri-

ment dans leur langue maternelle), veille — si nécessaire — à la traduction des documents, fournit une assistance juridique au Conseil et aux comités et gère le budget du Conseil.

2. Sessions du Conseil

Le Conseil se réunit sur convocation de son président (qui n'est autre que le représentant de l'État membre qui assure la présidence du Conseil), à l'initiative de celui-ci, de l'un de ses membres ou de la Commission. Le président établit l'ordre du jour provisoire de chaque session, qui comporte une partie A et une partie B. Sont abordés dans la partie A les points sur lesquels un accord a déjà été conclu au sein du Coreper ou du CSA, ce qui permet au Conseil de les approuver sans débat. La partie B est consacrée aux questions devant être débattues par les membres du Conseil. Un point A peut se transformer en point B en cours de session lorsqu'un membre du Conseil ou la Commission demande un débat lors de l'adoption du point A concerné. Dans ce cas, le point est supprimé de l'ordre du jour et apparaîtra comme point B lors d'une session ultérieure.

Le Conseil délibère et adopte ses résolutions sur la seule base de documents et de projets rédigés dans les onze langues officielles. En cas d'urgence, il peut être dérogé à cette règle à l'unanimité. Cette règle s'applique également aux propositions de modification présentées et examinées en cours de session.

À l'exception des sessions au cours desquelles la présidence présente son pro-

CONSEIL DE L'UE: PONDERATION DES VOIX

10	Allemagne	5	Portugal
10	France	4	Autriche
10	Italie	4	Suède
10	Royaume-Uni	3	Danemark
8	Espagne	3	Irlande
5	Belgique	3	Finlande
5	Grèce	2	Luxembourg
5	Pays-Bas		

Majorité qualifiée: 62/87

gramme de travail semestriel et la Commission son programme annuel, les sessions du Conseil ne sont pas publiques.

C'est au sein du Conseil que se réalise l'équilibre entre les intérêts des États membres et ceux de la Communauté. Même si ce sont surtout les intérêts des pays qui sont défendus au Conseil, ses membres sont toutefois tenus de veiller simultanément aux objectifs et aux besoins de l'ensemble de la CE. Le Conseil est une institution communautaire et non une conférence gouvernementale. Voilà pourquoi ses délibérations concernent non pas le plus petit, mais le plus grand dénominateur commun entre les intérêts de la Communauté et ceux des États membres.

3. Processus de décision

En vertu des traités fondateurs, les votes du Conseil suivent en principe la *règle de la majorité*. Sauf dispositions contraires, la «majorité simple» suffit, chaque État disposant d'une voix. Généralement, une

«majorité qualifiée» est toutefois requise par les traités. À cet effet, ces derniers fixent une pondération des voix garantissant aux «grands» pays une influence plus importante.

L'importance du vote à la majorité ne réside pas tant dans le fait qu'il permet d'empêcher les «petits» pays de bloquer des décisions importantes, puisque ces États pourraient, selon les cas, être amenés à donner leur approbation sous la pression politique. Le principe de la majorité permet, avant tout, d'obtenir l'accord de «grands» États membres, qui, eux, seraient en mesure de résister à la pression politique. Le «compromis de Ioánnina» a cependant introduit une mesure de sécurité au profit des «grands» pays en cas de faibles majorités au sein d'un Conseil regroupant de plus en plus de «petits» États membres. Le compromis atteint prévoit que, si des membres du Conseil représentant entre 23 et 25 voix indiquent leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil fera tout ce qui

est en son pouvoir pour aboutir, dans un délai raisonnable, à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par 65 voix au moins. Par ailleurs, le «compromis de Luxembourg» reste un élément politique important, du moins en ce qui concerne le vote. Ce compromis, qui confère à un État membre un «droit de veto» à l'encontre d'une mesure communautaire menaçant un intérêt national très important, a mis fin, en 1965, à une crise durant laquelle la France a craint que ses intérêts majeurs ne soient lésés dans le cadre du financement de la politique agricole commune, bloquant le processus de décision au Conseil par une «politique de la chaise vide» menée pendant plus de six mois.

Pour les décisions concernant des domaines

politiques particulièrement sensibles, les traités prévoient un vote à l'unanimité, ce qui signifie que tous les membres du Conseil doivent être présents ou représentés par d'autres membres. Toutefois, les abstentions ne peuvent empêcher l'adoption d'une décision. La règle de l'unanimité s'applique aux questions de fiscalité, de libre circulation des travailleurs ou encore aux règlements relatifs aux droits et aux obligations des travailleurs.

**La Commission européenne
(articles 211 à 219 du traité CE)**

- **Composition (articles 213 et 214 du traité CE)**

Depuis l'adhésion de l'Autriche, de la

COMPOSITION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE			
20 membres dont 1 président 2 vice-présidents			
1	Belgique	2	Italie
1	Danemark	1	Luxembourg
2	Allemagne	1	Pays-Bas
1	Grèce	1	Autriche
2	Espagne	1	Portugal
2	France	1	Finlande
1	Irlande	1	Suède
		2	Royaume-Uni
Tâches			
Initiatives pour le développement de la législation communautaire	Contrôle du respect et de l'application correcte du droit communautaire	Gestion et application des dispositions communautaires	Représentation de la CE auprès des organisations internationales

Finlande et de la Suède, le 1^{er} janvier 1995, la Commission compte 20 membres (l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni sont représentés chacun par deux membres, les autres États par un seul membre). Le nombre des membres de la Commission peut être modifié par le Conseil statuant à l'unanimité.

La Commission est dirigée par un *président* assisté de deux vice-présidents. Le traité d'Amsterdam a considérablement renforcé la position du président au sein de la Commission. Ainsi, il n'est plus *primus inter pares*, mais occupe une position privilégiée dans la mesure où la Commission remplit sa mission «dans le respect des orientations politiques» définies par son président (article 219, premier alinéa, du traité CE). Ainsi, le président dispose d'un «pouvoir d'orientation» qui se reflète dans sa responsabilité pour les questions d'organisation, son droit de participer à la sélection des autres membres de la Commission et sa qualité de membre du Conseil européen.

Les membres de la Commission sont nommés «d'un commun accord» par les gouvernements des États membres pour cinq ans. La *procédure d'investiture* prévue par le traité UE est alors appliquée. Les gouvernements des États membres doivent ensuite désigner la personnalité qu'ils envisagent de nommer président de la Commission; cette désignation est approuvée par le Parlement européen (article 214, paragraphe 2, du traité CE). En concertation avec le président désigné, les gouvernements des États membres désignent ensuite les autres membres de la Commission. Le président et les membres de la Commission

doivent alors se soumettre, en tant que collègue, au vote d'approbation du Parlement européen. Après approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés par les gouvernements des États membres. Leur mandat est renouvelable.

Les membres de la Commission sont choisis «en raison de leur compétence générale» et exercent leurs fonctions «en pleine indépendance» (article 213, paragraphe 2, du traité CE). Ils ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement.

La Commission européenne a son *siège* à Bruxelles.

• *Tâches*

La Commission est, d'abord, le «moteur de la politique communautaire». Elle est à l'origine de toute action de la Communauté, puisque c'est à elle qu'il incombe de présenter au Conseil des propositions et des projets de réglementation communautaire («droit d'initiative» de la Commission). La Commission n'accomplit pas cette tâche comme bon lui semble: elle est tenue d'agir dans l'intérêt communautaire, et le Conseil (article 208 du traité CE) tout comme le Parlement européen (article 197, deuxième alinéa, du traité CE) peuvent inviter la Commission à élaborer une proposition. Le *traité CECA*, quant à lui, attribue à la Commission le pouvoir d'arrêter elle-même des actes juridiques, mais le Conseil dispose, en l'espèce, d'un droit d'approbation qui lui permet d'annuler des actes ainsi arrêtés. Les *traités CE* et *CEEA* reconnaissent

à la Commission uniquement un pouvoir d'initiative législative dans certains domaines (par exemple, en matière de budget communautaire, de Fonds structurels, de lutte contre la discrimination fiscale, d'aides et de clauses de sauvegarde). Bien plus vastes sont les *compétences d'exécution* conférées à la Commission par le Conseil pour les règles qu'il établit (article 202, troisième tiret, du traité CE).

La Commission est également la «gardienne des traités». Elle veille au respect et à l'application de la législation communautaire primaire et secondaire par les États membres. En cas de violation d'une règle communautaire, elle entame une procédure en manquement (article 226 du traité CE) et, le cas échéant, saisit la Cour de justice. La Commission intervient également si des personnes physiques ou morales portent atteinte à la législation communautaire et peut leur infliger de lourdes sanctions. Au cours des dernières années, l'action contre les manquements aux règles communautaires est devenue l'une des principales activités de la Commission.

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

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

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

STRUCTURE ADMINISTRATIVE
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Commission (20 membres)
Cabinets

Secrétariat général
Service juridique
Service «Presse et communication»

DG Affaires économiques
et financières

DG Entreprises

DG Concurrence

DG Emploi et affaires sociales

DG Agriculture

DG Transports

DG Environnement

DG Recherche

Centre commun de recherche

DG Société de l'information

DG Pêche

DG Marché intérieur

DG Politique régionale

DG Énergie

DG Fiscalité et union douanière

DG Éducation et culture

DG Santé et protection
des consommateurs

DG Justice et affaires intérieures

DG Relations extérieures

DG Commerce

DG Développement

DG Élargissement

Service commun des relations
extérieures

Office d'aide humanitaire

Eurostat

DG Personnel et administration

Inspection générale des services

DG Budget

DG Contrôle financier

Office européen de lutte antifraude

Service commun «Interprétation-
conférences»

Service de traduction

Office des publications

La Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes (articles 220 à 245 du traité CE)

Tout ordre ne peut subsister que si ses règles sont contrôlées par une autorité indépen-

dante. Dans une communauté d'États, les règles communes risqueraient, si elles étaient surveillées par des juridictions nationales, d'être interprétées et appliquées différemment selon les pays. Le droit communautaire pourrait donc ne pas être appliqué uniformément. C'est la raison qui

COMPOSITION DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

15 juges

et

8 (9) avocats généraux

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

Types de procédure

Recours en manquement

Commission
contre un État membre
(article 226),
ou État membre
contre un autre État
membre (article 227)

**Recours en annulation
ou en carence**

introduit par une
institution communautaire
ou un État membre
à l'encontre d'actes
juridiques illégaux
ou d'une inaction
(articles 230 et 232)

Renvoi préjudiciel

sur l'interprétation
et la validité du droit
communautaire
à l'initiative des
juridictions nationales
(article 234)

a présidé à l'institution d'une Cour de justice dès la création de la CECA.

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

Pour rendre ses arrêts, la Cour est assistée de huit avocats généraux, nommés de la même façon que les juges et jouissant de la même indépendance. Sur les huit avocats généraux, quatre viennent toujours de «grands» États membres (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni), les quatre autres sont issus des onze autres États membres selon le principe de l'alternance. Le poste du neuvième avocat général a été uniquement créé pour la période allant du 1^{er} janvier 1995 au 6 octobre 2000. Cette situation est due au fait que l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède a abouti à un nombre impair de juges (quinze) de sorte que le poste de juge supplémentaire jusqu'alors nécessaire avec douze États membres ne pouvait plus être conservé. C'est pourquoi le deuxième juge italien, qui venait d'être nommé treizième juge en octobre 1994, s'est vu assigner les fonctions d'avocat général pour la durée d'un mandat (six ans). Les fonctions d'avocat général s'apparentent, de toute évidence, à celles du commissaire du gouvernement auprès du Conseil d'État et des tribunaux adminis-

tratifs français. Elles ont également été introduites au sein de la Cour afin de contrebalancer le caractère initialement unique de la juridiction, c'est-à-dire l'absence d'une instance de recours. Les avocats généraux ont pour mission de présenter à la Cour, dans le cadre de leurs «conclusions», une proposition de décision — non contraignante — reposant sur un examen pleinement indépendant et impartial des questions de droit soulevées par l'affaire en question. Ces conclusions font partie intégrante de la procédure orale (article 59, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure de la Cour) et sont publiées avec l'arrêt dans le recueil de jurisprudence. Les avocats généraux ne peuvent influencer sur l'arrêt que par la force de leurs conclusions; ils ne prennent aucune part aux délibérations ou au vote des arrêts.

• *Sélection des juges et des avocats généraux*

Les juges et les avocats généraux sont choisis parmi des personnalités offrant toutes les garanties d'indépendance et réunissant les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou sont des juristes possédant des compétences notoires (article 223 du traité CE). Il peut donc s'agir de juges, de fonctionnaires, d'hommes politiques, d'avocats ou de professeurs d'université des États membres. La diversité d'horizons professionnels dont ils sont issus et la richesse de leur expérience sont autant d'atouts pour la Cour de justice dans la mesure où elles permettent d'aborder les questions de fait et de droit sous les angles théoriques et pratiques les plus divers. Dans



tous les États membres, il appartient à l'exécutif de déterminer qui sera proposé par le gouvernement comme juge ou avocat général et suivant quelle procédure. Ces procédures sont très diverses et à peine, pour ne pas dire pas du tout, transparentes.

• *Répartition des compétences*

Lorsque la Cour est saisie d'une affaire, le président désigne un juge rapporteur chargé d'assurer, jusqu'à l'issue de la procédure, l'élaboration des décisions nécessaires et de proposer des solutions. C'est également à ce moment qu'une formation est proposée pour assurer l'examen et la décision concernant l'affaire. La Cour dispose de diverses formations: la *séance plénière* de quinze ou de onze juges, deux *chambres de sept juges*, dont cinq seulement participent à la décision, ainsi que *quatre chambres de trois ou de quatre juges*, dont trois seulement prennent part à la décision.

À l'exception des recours introduits par les États membres ou les institutions communautaires, qui sont obligatoirement examinés en séance plénière, la Cour de justice détermine, une fois la procédure écrite close, sur rapport du juge rapporteur et après avoir entendu l'avocat général, la chambre qui sera saisie de l'affaire. Cette décision correspond à des critères internes tels que le degré de complexité juridique, l'existence d'une jurisprudence déjà bien établie ou les conséquences politiques et financières d'une procédure. Une affaire peut être renvoyée en plénière à tout moment, même au cours ou à l'issue du délibéré. Toutefois, dans ce cas, la procédure orale doit être rouverte avant la plénière.

• *Tâches*

La Cour de justice est à la fois la juridiction suprême et l'instance unique pour toutes les questions relevant du droit communautaire. D'une manière générale, elle est chargée d'assurer «le respect du droit dans l'interprétation et l'application du [...] traité» (article 220 du traité CE).

Cette description générale des tâches recouvre trois domaines fondamentaux:

- 1) le contrôle du respect du droit communautaire à la fois par les institutions communautaires dans le cadre de l'application des dispositions des traités et par les États membres et les individus en termes d'obligations découlant du droit communautaire;
- 2) l'interprétation de la législation communautaire;
- 3) le développement de la législation communautaire.

La Cour de justice assume ces tâches au travers d'activités de consultation juridique et de jurisprudence. La *consultation juridique* prend la forme d'avis contraignants sur des accords que l'Union souhaite conclure avec des pays tiers ou des organisations internationales. Son rôle d'*instance judiciaire* est cependant bien plus important. Dans le cadre de cette mission, la Cour de justice remplit des fonctions qui, dans le système juridique des États membres, sont réparties entre différentes juridictions. C'est ainsi que la Cour de justice statue en tant que *juridiction constitutionnelle* lors de

litiges entre les institutions communautaires et lors du contrôle de la légalité de la législation communautaire, en tant que *juridiction administrative* pour vérifier les actes administratifs adoptés par la Commission ou, indirectement, par les autorités des États membres (sur la base du droit communautaire), en tant que *juridiction sociale et juridiction du travail* pour les questions concernant la liberté de circulation et la sécurité sociale des travailleurs ainsi que l'égalité de traitement des hommes et des femmes dans le monde du travail, en tant que *juridiction financière* pour les questions de validité et d'interprétation des dispositions des directives concernant le droit fiscal ou douanier, en tant que *juridiction pénale* lors du contrôle des amendes imposées par la Commission et en tant que *juridiction civile* dans les cas de plaintes en dommages-

intérêts et lors de l'interprétation de la convention de Bruxelles concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

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

COMPOSITION DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE

15 juges

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

Types de procédure

Recours en annulation et en carence formés par des personnes physiques ou morales contre des actes communautaires illégaux ou pour inaction (articles 230 et 232)

Recours en indemnité pour responsabilité contractuelle ou non contractuelle (article 235 et article 288, premier et deuxième alinéas)

Recours des agents de la Communauté (article 236)

de la Cour.

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

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

Le Tribunal peut siéger en formation *plénière* (quinze juges), en *chambre de cinq juges* (*cinq chambres*) ou en *chambre de trois juges* (*cinq chambres*). Rares sont les affaires examinées en plénière, celles-ci étant généralement traitées et tranchées par les chambres.

À l'origine, les compétences du Tribunal de

première instance étaient limitées à un nombre restreint d'affaires. Après un examen de ces responsabilités initiales réalisé en 1993, le Tribunal est devenu la juridiction de première instance pour tous les recours directs de personnes physiques ou morales à l'encontre des actes juridiques communautaires, sous le contrôle juridique de la Cour.

La Cour des comptes européenne (articles 246, 247 et 248 du traité CE)

La Cour des comptes européenne a été instituée le 22 juillet 1975 et est entrée en fonction en octobre 1977 à Luxembourg. Elle se compose de *quinze membres* — le même nombre que les États membres — nommés pour six ans par le Conseil après consultation du Parlement.

La Cour des comptes a pour *mission* d'examiner la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la CE et doit s'assurer de la bonne gestion financière. Contrairement à certaines cours des comptes nationales, la Cour des comptes européenne ne dispose d'aucune compétence juridictionnelle pour imposer la mise en œuvre de son pouvoir de contrôle ou pour poursuivre les infractions juridiques qu'elle a découvertes dans le cadre de son contrôle. En revanche, elle a toute liberté pour choisir l'objet et la méthode du contrôle qu'elle effectuera. Les personnes privées peuvent également y être soumises, par exemple

lorsqu'elle vérifie que les subventions

provenant de ressources communautaires

sont utilisées par le bénéficiaire privé d'une

manière conforme au droit communautaire.

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

Les organes auxiliaires

Le Comité économique et social (articles 257 à 262 du traité CE)

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

Il se compose de 222 *membres* (conseillers) issus des organisations les plus représentatives des États membres et nommés par le Conseil (sur avis de la Commission) pour une durée de quatre ans.

La répartition des sièges est la suivante:

Belgique	12
Danemark	9
Allemagne	24
Grèce	12
Espagne	21
France	24
Irlande	9
Italie	24
Luxembourg	6
Pays-Bas	12
Autriche	12
Portugal	12
Finlande	9
Suède	12
Royaume-Uni	24

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

Ce Comité institué par les traités de Rome doit, dans certains cas, être entendu par le Conseil sur proposition de la Commission. Il peut également émettre des avis de sa propre initiative. Ces avis constituent une synthèse de points de vue quelquefois très différents et très utiles pour la Commission et le Conseil dans la mesure où ils leur per-

mettent de connaître les modifications souhaitées par les groupes directement concernés par une proposition. Les avis émis à l'initiative du Comité ont souvent eu une portée politique considérable, comme l'illustre l'avis du 22 février 1989 sur les droits sociaux fondamentaux dans la Communauté qui a jeté les bases de la «charte sociale» proposée par la Commission (et adoptée par onze États membres).

Le Comité des régions (articles 263, 264 et 265 du traité CE)

Un nouvel organe consultatif a été ajouté au Comité économique et social par le traité sur l'Union européenne: il s'agit du Comité des régions (CdR). À l'instar du Comité économique et social, ce dernier comité n'est pas véritablement une institution de la Communauté européenne, puisqu'il n'exerce que des *fonctions consultatives* et n'exécute pas les tâches confiées à la Communauté de manière juridiquement contraignante, comme le font les institutions communautaires (Conseil, Parlement, Commission, Cour de justice, Cour des comptes).

Comme le CES, le Comité des régions est constitué de 222 *membres* représentant les autorités régionales et locales des États membres. La répartition des 222 sièges entre les États membres suit la même pondération que celle du CES. Les membres sont nommés, sur proposition des États membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité (sur avis de la Commission).

Sa *consultation par le Conseil ou la Commission* est obligatoire dans certains cas («consultation obligatoire»), à savoir

dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé publique, des réseaux transeuropéens, de l'infrastructure des trans-

L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

ports, des télécommunications et de l'énergie, de la cohésion économique et sociale, de la politique de l'emploi et de la législation sociale. En outre, le Conseil consulte régulièrement et sans obligation juridique le CdR sur divers projets législatifs («consultation facultative»).

La Banque européenne d'investissement **(articles 266 et 267 du traité CE)**

La Communauté dispose, pour son «développement équilibré et sans heurts», d'un établissement financier, la *Banque européenne d'investissement (BEI)*. Elle a pour mission d'accorder, dans tous les secteurs économiques, des prêts et des garanties pour la mise en valeur des régions moins développées, la modernisation ou la reconversion d'entreprises, la création d'emplois ou le développement de projets présentant un intérêt commun pour plusieurs pays membres.

La Banque centrale européenne **(articles 105 à 115 du traité CE)**

La Banque centrale européenne (BCE) est au cœur de l'*Union économique et monétaire (UEM)*. Elle est responsable de la stabilité de la monnaie européenne, l'euro, dont elle est chargée de déterminer le volume des émissions (article 106 du traité CE).

Pour permettre à la BCE de mener cette mission à bien, nombre de dispositions garantissent son indépendance. Ni la BCE ni une banque centrale nationale ne peuvent solliciter ni accepter des instructions des institutions ou organes communautaires, des gouvernements des États membres ou de tout autre organisme. Les institutions et organes communautaires ainsi que les gouvernements des États membres s'engagent à ne pas chercher à l'influencer (article 108 du traité CE).

La BCE compte un conseil et un directoire. Le conseil se compose des gouverneurs des banques centrales nationales et des membres du directoire. Le directoire, qui réunit le président, le vice-président et quatre autres membres, est chargé, dans la pratique, de la gestion de la BCE. Le président et les membres du directoire sont nommés d'un commun accord par les États membres, sur recommandation du Conseil de l'UE et après consultation du Parlement européen, parmi des personnes dont l'autorité et l'expérience professionnelle dans le domaine monétaire ou bancaire sont reconnues. Leur mandat a une durée de huit ans. Afin d'assurer l'indépendance des membres du directoire, leur mandat n'est pas renouvelable (article 112 du traité CE).

Le *Système européen de banques centrales (SEBC)* est composé de la BCE et des banques centrales nationales (article 107 du traité CE). Le SEBC définit et met en œuvre la politique monétaire de la

Communauté; lui seul peut autoriser l'émission de billets et de pièces au sein

de la Communauté. Il est en outre chargé de gérer les réserves officielles de change des États membres et de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement de la Communauté (article 105, paragraphe 2, du traité CE).

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

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

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

De fait, l'UE n'est pas seulement une création du droit, mais elle poursuit ses objectifs en utilisant exclusivement le droit. En d'autres termes, c'est une Communauté «par» le droit: les rapports entre les populations des États membres ne sont pas régis par la force, mais par le droit communautaire qui est à la base du système institutionnel. Il régit les rapports entre les institutions communautaires et définit leurs procédures décisionnelles. Il leur donne le pouvoir d'agir par des règlements, des décisions générales

CECA, des directives, des recommandations CECA et des décisions individuelles, qui peuvent avoir des effets contraignants à l'égard des États membres et de leurs ressortissants. Chaque citoyen devient ainsi un protagoniste de la Communauté, tandis que l'ordre juridique de celle-ci influe de plus en plus directement sur sa vie quotidienne. Il se voit conférer des droits et imposer des obligations, étant soumis, en sa qualité de ressortissant d'un État ou de membre de la Communauté, à des ordres juridiques de niveaux différents, comme dans un régime fédéral constitutionnel. À l'instar de tout ordre juridique, l'ordre juridique de la Communauté constitue également un système cohérent de protection juridique lorsque le droit communautaire est contesté et qu'il s'agit de le faire appliquer. Le droit communautaire détermine également les rapports entre la Communauté et ses États membres: ces derniers doivent prendre toutes les mesures appropriées pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu des traités ou des actes des institutions communautaires. Il leur appartient d'aider la Communauté à mener à bien sa mission et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs des traités. Les États membres sont responsables de tous les dommages causés aux citoyens de l'Union par la violation du droit communautaire.

• LES SOURCES JURIDIQUES DU DROIT COMMUNAUTAIRE

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

Les sources juridiques du droit communautaire

1. **Droit originaire:**
 - traités fondateurs
 - principes généraux du droit
2. **Accords internationaux de la CE**
3. **Droit dérivé:**
 - règlements et règlements d'application
 - directives/recommandations CECA
 - décisions générales et individuelles
4. **Principes généraux
du droit administratif**
5. **Accords entre les États membres**

Les traités fondateurs, droit communautaire originaire

La *première source juridique* se compose des trois traités instituant les Communautés, y compris les annexes et les protocoles qui leur sont joints ainsi que leurs compléments et leurs modifications ultérieures, c'est-à-dire les actes qui ont créé la CE et l'UE. Les traités fondateurs ainsi que leurs modifications et leurs compléments, notamment l'Acte unique européen, les différents accords d'adhésion et les traités sur l'Union européenne, contiennent à la fois des règles juridiques de base relatives aux objectifs, à l'organisation et au fonctionnement de la CE et certains éléments du droit économique. Ils forment ainsi le cadre constitutionnel de la CE, que les institutions communautaires doivent ensuite remplir dans l'intérêt de la Communauté, grâce aux pouvoirs législatifs et administratifs dont elles ont été dotées à cette fin. En tant que droit directement créé par les États membres, ces règles sont qualifiées de *droit communautaire originaire* dans le langage juridique.

Les actes juridiques communautaires, droit communautaire dérivé

On appelle «droit communautaire dérivé» la *deuxième source importante* du droit communautaire, celui qui est créé par les institutions communautaires sur la base des traités.

Il résulte avant tout des actes juridiques énumérés et définis à l'article 249 du traité CE, à l'article 161 du traité CEEA et à l'article 14 du traité CECA. En tant qu'*actes juridiques* contraignants, ils contiennent à la fois des dispositions juridiques générales et

abstraites et des mesures concrètes et individuelles. En outre, ils permettent aux institutions de la Communauté de se prononcer de manière *non contraignante*.

Toutefois, ces listes d'actes juridiques ne sont pas exhaustives. Le droit dérivé comprend d'autres actes juridiques qui ne peuvent figurer dans aucune d'entre elles. Il s'agit notamment des actes qui régissent le fonctionnement interne de la CE ou de ses institutions tels que les accords ou les conventions entre les institutions ou leurs règlements internes. Il faut également mentionner ici l'élaboration et la publication des programmes d'action communautaires. Des différences notables peuvent être observées entre les actes juridiques du droit communautaire dérivé en termes de procédure d'adoption, de force juridique et de destinataire. C'est pourquoi ces différences seront traitées plus en détail dans la partie consacrée aux «instruments dont dispose la CE».

L'émergence du droit communautaire dérivé est progressive. Il confère une vitalité à la Constitution communautaire issue du droit originaire et, petit à petit, construit et complète l'ordre juridique européen.

Les traités internationaux conclus par la CE

Cette *troisième source juridique* est liée au rôle de la Communauté à l'échelle internationale. En tant qu'un des pôles du monde, l'Europe ne peut se borner à ne prendre en main que ses propres affaires intérieures. Elle doit également s'efforcer de développer ses relations économiques, sociales et politiques avec d'autres pays de la planète. À cet effet,

la CE conclut avec les «pays non membres» de la Communauté (pays tiers) et d'autres organisations internationales des accords internationaux qui vont des traités de coopération complète dans les domaines commercial, industriel, technique et social à des accords sur le commerce de certains produits.

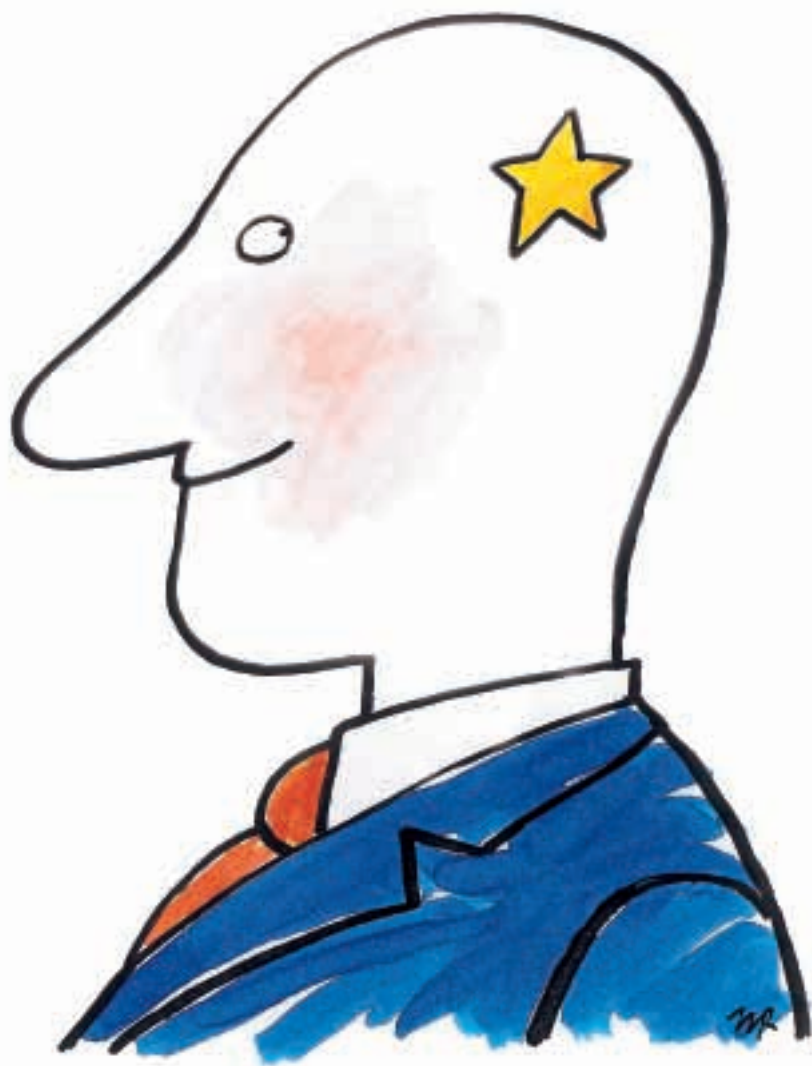
Trois formes de relations contractuelles de la CE avec les pays tiers méritent d'être mentionnées ici.

Accords d'association

L'*association* va bien au-delà des réglementations purement commerciales et concerne une coopération économique étroite associée à un vaste soutien financier de la CE en faveur du partenaire à l'accord [article 310 (ex-article 238) du traité CE]. Il existe trois types d'accords d'association présentés ci-après.

- *Les accords maintenant les liens particuliers de certains États membres de la CE avec des pays tiers*

L'instrument de l'association a été mis en œuvre pour tenir compte, notamment, des pays et territoires d'outre-mer qui, en raison de leur ancien statut de colonies, entretenaient des relations économiques étroites avec certains pays fondateurs de la CE. Comme l'instauration d'un tarif douanier extérieur commun dans la CE aurait considérablement perturbé les échanges commerciaux avec ces pays et territoires, il était nécessaire de prévoir des régimes spéciaux. Ces régimes ont pour objet d'étendre aux pays et territoires d'outre-mer le système de



liberté communautaire des échanges commerciaux. Simultanément, les droits de douane grevant les marchandises de ces pays ont été progressivement supprimés.

L'aide financière et technique de la CE est consentie au travers du Fonds de développement européen.

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

L'association a aussi pour objet de préparer une éventuelle adhésion d'un pays à l'UE. Elle est, pour ainsi dire, une phase antérieure de l'adhésion qui vise à permettre au candidat de rapprocher ses conditions économiques de celles de l'UE. Cette procédure a fait ses preuves dans le cas de la Grèce, qui a été associée à la CE en 1962. Un autre accord d'association qui laisse entrevoir une adhésion future a été conclu en 1964 avec la Turquie. Les «accords européens» conclus entre la CE et la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovénie et les trois États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ont également pour principal objectif l'adhésion de ces pays d'Europe centrale et orientale engagés dans la voie de la réforme. Cette association doit également aider ces pays à remplir, dans un délai prévisible, les conditions d'une adhésion à la CE, souhaitable tant du point de vue économique que de celui de la politique étrangère. La CE a instauré une *union douanière* avec Malte (1971), Chypre (1973) et la Turquie (1996).

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

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

Accords de coopération

Les accords de coopération n'ont pas la même portée que les accords d'association, dans la mesure où ils visent uniquement à une coopération économique intensive. De tels accords lient la CE, notamment, avec les États du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), les États du Machrek (Égypte, Jordanie, Liban et Syrie) et Israël (article 300 du traité CE).

Accords commerciaux

Enfin, nombre d'accords commerciaux ont été conclus en matière de politique douanière et commerciale avec des pays tiers, des groupes de pays tiers ou dans le cadre d'organisations commerciales inter-

nationales. Les accords commerciaux internationaux les plus importants sont l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les accords commerciaux multilatéraux conclus dans ce cadre, notamment: l'«accord général sur les tarifs douaniers et le commerce» (GATT 1994), les «codes antidumping et antisubvention», l'«accord général sur le commerce des services» (GATS), l'accord relatif aux «aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce» (ADPIC) et le «mémoire d'accord sur les règles et les procédures régissant le règlement des différends».

Les sources non écrites

Le point commun aux sources du droit communautaire recensées jusqu'ici est d'être un droit communautaire écrit. Cependant, comme tout ordre juridique, celui de la CE ne peut se limiter à des normes écrites. Il

présente des lacunes qui doivent être comblées par le droit non écrit.

Les principes généraux du droit

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

Les principes du droit sont appliqués notamment par le biais de la jurisprudence de

Traité CECA	Traité CE	Traité CEEA
Article 14	Article 249	Article 161
Décisions générales	Règlements	Règlements
Recommandations	Directives	Directives
Décisions (individuelles)	Décisions	Décisions
	Recommandations	Recommandations
Avis	Avis	Avis

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

Outre les principes d'autonomie, d'applicabilité directe et de primauté du droit communautaire, on dénombre aussi des principes juridiques tels que la protection des droits fondamentaux, le principe de proportionnalité, la protection de la confiance légitime, le droit d'être entendu ou encore le principe de la responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire.

Le droit coutumier

Le droit coutumier figure également au nombre des sources non écrites du droit communautaire. Il s'agit d'une pratique qui, après avoir été appliquée et acceptée, est ainsi légalement établie et complète ou qui modifie la législation originaire ou dérivée. La possibilité qu'un tel droit existe au niveau communautaire est reconnue en principe. Toutefois, dans la pratique, la mise en place d'un droit coutumier se heurte à des obstacles considérables au niveau du droit communautaire. Un premier obstacle est l'existence d'une procédure spéciale pour la révision des traités (article 48 du traité UE). Cette disposition n'exclut certes pas l'établissement d'un droit coutumier, mais elle ren-

force la difficulté de satisfaire aux critères d'un long usage et de l'acceptation juridique. Un autre obstacle à l'établissement d'un droit coutumier par les institutions communautaires est le fait que toute action d'une institution ne peut tirer sa validité que des traités et non du comportement réel ou de la volonté de l'institution de créer des relations juridiques. Par conséquent, en ce qui concerne les traités, le droit coutumier ne peut être établi en aucun cas par les institutions communautaires, mais éventuellement par les États membres, et ce uniquement dans le cadre des critères rigoureux susmentionnés. Les pratiques et les usages juridiques des institutions communautaires peuvent cependant être invoqués lors de l'interprétation des règles juridiques qu'elles ont établies, ce qui peut modifier la portée juridique et réelle de l'acte juridique concerné. Toutefois, les conditions et les limites imposées par la législation communautaire originaire s'imposent également dans ce cas.

Les accords entre les États membres

La *dernière source de droit communautaire* est constituée par les accords entre les États membres. Il s'agit, d'une part, d'accords conclus pour résoudre des questions qui ont certains liens étroits avec les activités de la CE, mais pour lesquelles aucune compétence n'a été confiée aux institutions communautaires, et, d'autre part, de véritables accords internationaux entre les pays membres visant, notamment, à élargir les limites territoriales des dispositions nationales et à créer un droit uniforme à l'échelon de la Communauté (article 293 du traité CE). Ils revêtent avant tout une

importance dans le domaine du droit privé international; c'est ainsi qu'ont été conclus la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (1968), la convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et des personnes morales (1968), la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées (1990), la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles (1980) et l'accord en matière de brevets communautaires (1989).

• LES INSTRUMENTS DONT DISPOSE LA CE

Le système d'actes juridiques communautaires a dû être «inventé» lors de la création de la CE. La question centrale qui se posait alors était de définir la nature et les effets des actes communautaires. D'une part, les aspects à prendre en compte étaient le fait que les institutions devaient pouvoir équilibrer efficacement — c'est-à-dire sans dépendre de la bonne volonté des pays membres — les diverses conditions économiques, sociales ou même écologiques existant de manière inégale dans les États membres, l'objectif étant de placer tous les citoyens de la Communauté dans les meilleures conditions de vie possible. D'autre part, elles ne devaient pas intervenir plus que nécessaire dans les ordres juridiques nationaux. L'ensemble du système normatif de la CE obéit donc au principe suivant: les dispositions nationales doivent être remplacées par un acte communautaire lorsqu'un texte précis, commun à tous les pays membres,

est nécessaire; dans le cas contraire, il faut dûment tenir compte des ordres juridiques nationaux.

C'est dans ce contexte qu'ont été développés les instruments qui permettent aux institutions communautaires d'influer à des degrés divers sur les ordres juridiques nationaux. Le cas extrême est celui où les mesures nationales sont remplacées par des normes communautaires. Il existe ensuite des dispositions communautaires qui permettent aux institutions de la CE d'agir indirectement sur les ordres juridiques des États membres. Il est encore possible, pour régler un cas concret, de prendre des mesures à l'égard d'une personne désignée ou susceptible d'être individualisée. Enfin, certains actes juridiques ne contiennent aucune disposition contraignante à l'égard des États membres ou des citoyens de la Communauté. On retrouve ces formes fondamentales d'actes juridiques dans les trois traités. Il existe toutefois des différences dans la présentation concrète et la désignation de ces types d'actes entre le traité CECA, d'une part, et les traités CE et CEEA, d'autre part. Alors que le traité CECA ne prévoit que trois types d'actes — décisions, recommandations et avis (article 14) —, les traités CE et CEEA en définissent cinq — règlements, directives, décisions, recommandations et avis (article 249 du traité CE et article 161 du traité CEEA). Il était, en effet, apparu que les formes d'action conçues pour la CECA ne répondraient pas convenablement aux exigences des deux autres Communautés. De plus, il semblait opportun de combler les lacunes de la classification des actes de la CECA. Les différences d'ordre conceptuel qui en résultent ont été délibérément acceptées et devaient

être éliminées lors de la fusion ultérieure des trois Communautés.

Du point de vue de leurs destinataires et des effets qu'ils produisent, les actes juridiques du système normatif des traités européens peuvent être représentés comme indiqué ci-après.

Règlements et décisions générales CECA: les «lois communautaires»

Les actes juridiques par lesquels les institutions communautaires interviennent le plus dans les ordres juridiques nationaux sont les règlements CE et CEEA et la décision générale CECA. Ils se distinguent par deux propriétés tout à fait inhabituelles en droit international:

- leur *caractère communautaire*, c'est-à-dire leur particularité de créer un même droit dans toute la Communauté sans tenir compte des frontières et d'être valables uniformément et intégralement dans tous les États membres. C'est ainsi qu'il est interdit aux États membres d'appliquer de manière incomplète les dispositions d'un règlement ou de procéder à une sélection parmi celles-ci, afin d'éliminer ainsi des règles auxquelles ils se sont déjà opposés au cours de la procédure décisionnelle ou qui sont contraires à certains intérêts nationaux; de même, l'État membre ne peut pas se soustraire au caractère contraignant des dispositions des règlements en se référant aux dispositions et aux pratiques du droit national;
- leur *applicabilité directe*, c'est-à-dire le fait que les règlements créent un même droit sans que les États aient à donner un ordre particulier, en conférant des droits directs aux citoyens de la Communauté ou en leur imposant directement des obligations. Les États membres, leurs institutions et leurs autorités sont directement liés par le droit communautaire et sont tenus de le respecter au même titre que le droit national.



Les ressemblances entre ces actes et les lois nationales sont manifestes. Lorsqu'ils sont adoptés dans le cadre de la procédure de codécision avec le Parlement européen (voir chapitre suivant), ils peuvent être qualifiés de «lois européennes». En revanche, les règlements et les décisions générales qui ne sont arrêtés que par le Conseil ou la

Commission ne bénéficient pas de la sanction parlementaire et ne présentent donc pas — du moins formellement — les caractéristiques essentielles d'une loi.

Directives et recommandations CECA

La directive, appelée «recommandation»

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

La directive ne lie les États membres qu'en ce qui concerne le résultat à atteindre. Elle leur laisse le choix de la forme et des moyens qu'ils adopteront pour réaliser les objectifs communautaires dans le cadre de leur ordre juridique interne. Cette façon de lier les États membres est le reflet d'une volonté d'atténuer les interventions de la Communauté dans les systèmes juridiques et administratifs nationaux. Les États membres peuvent ainsi tenir compte des spécificités nationales lors de la réalisation des objectifs communautaires. Les dispositions d'une directive ne remplacent pas automatiquement les règles juridiques nationales, mais imposent aux États membres l'obligation d'adapter leur droit national aux dispositions communautaires. En général, cela exige une procédure législative en deux étapes.

Lors de la *première étape, au niveau communautaire*, le résultat que la directive cherche à atteindre est fixé de manière contraignante pour le destinataire désigné —

c'est-à-dire pour un (dans le cas de recommandations CECA), plusieurs ou tous les États membres —, qui doit l'atteindre dans un délai donné. Les institutions communautaires peuvent définir ce résultat de manière si précise qu'il ne reste plus aux États membres la moindre marge de manœuvre pour apporter des adaptations sur le fond. Cette possibilité est essentiellement utilisée pour les normes techniques et la protection de l'environnement.

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

Hormis le cas d'une recommandation CECA adressée directement à une entreprise, ni la directive ni la recommandation CECA des-

tinée aux États membres ne créent de droits ou d'obligations directes pour les citoyens de la Communauté; seuls les États membres en sont expressément les destinataires. C'est seulement la mise en œuvre de la directive ou de la recommandation CECA par les autorités nationales compétentes qui confère des droits ou impose des obligations aux citoyens. Tant que les États membres satisfont aux obligations qui leur incombent en vertu des actes juridiques communautaires, les ressortissants de la CE ne sauraient être directement lésés. Ils risquent, toutefois, d'être *désavantagés* si les actes nationaux d'application requis n'ont pas été adoptés ou ne l'ont été que d'une façon incomplète, alors que la réalisation de l'objectif fixé dans la directive ou la recommandation CECA aurait été à leur avantage. Afin de pallier ces inconvénients, la Cour de justice a décidé, dans sa jurisprudence constante, que, dans certaines circonstances, le citoyen communautaire peut invoquer directement les dispositions d'une directive et donc se prévaloir des droits qu'elle lui ouvre et, le cas échéant, les faire reconnaître par les tribunaux nationaux. La Cour a fixé les conditions de cet effet direct, qui sont exposées ci-dessous:

- les dispositions de la directive ou de la recommandation CECA doivent déterminer les droits des entreprises/citoyens communautaires de manière suffisamment claire et précise;
- l'invoque de ce droit ne doit être liée à aucune condition ou obligation;
- le législateur national ne doit avoir aucune marge d'appréciation quant au fond;

- le délai de transposition de la directive ou de la recommandation CECA doit déjà être écoulé.

La jurisprudence de la Cour au sujet de l'effet direct des directives et des recommandations CECA repose, pour l'essentiel, sur la considération qu'un État membre agit de manière contradictoire et abusive lorsqu'il applique son droit alors qu'il aurait dû l'adapter conformément aux indications des directives. Cette application inacceptable du droit par l'État est contrecarrée par la reconnaissance de l'effet direct d'une directive, puisqu'on évite ainsi que l'État membre ne retire le moindre profit de son non-respect du droit communautaire. En ce sens, l'effet direct des directives a le *caractère d'une sanction*. Il est donc logique que, jusqu'à présent, la Cour de justice n'ait reconnu un effet direct aux directives que dans les relations entre les citoyens communautaires et les États membres, et cela seulement lorsque l'effet direct est en faveur du citoyen communautaire et non à son détriment, c'est-à-dire seulement dans les cas où le droit communautaire comporte une réglementation plus favorable pour le citoyen que pour le droit national non adapté (effet direct «vertical»). L'effet direct des directives et des recommandations CECA sur les relations entre les citoyens de la Communauté (effet direct «horizontal») a, en revanche, été rejeté par la Cour de justice. Le caractère répressif de l'effet direct a amené la Cour de justice à conclure que cet effet ne pouvait intervenir entre les individus parce que ceux-ci ne peuvent être tenus pour responsables des erreurs des États membres. Au contraire, ils peuvent s'appuyer sur le

principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime. Les citoyens communautaires doivent être certains que les effets d'une directive ne peuvent leur être opposés que dans la limite des mesures nationales de transposition.

Néanmoins, après expiration du délai de transposition, les directives acquièrent un *effet objectif* dans la mesure où tous les organes de l'État sont tenus d'interpréter et d'appliquer la législation nationale conformément aux directives («interprétation conforme au droit communautaire»).

En outre, dans ses arrêts dans les affaires *Francovich* et *Bonifaci*, en 1991, la Cour de justice a déclaré que les États membres étaient tenus de réparer les dommages subis du fait de la non-transposition ou d'une transposition incorrecte de directives. La question posée dans ces affaires concernait la responsabilité de l'État italien pour la transposition tardive de la directive 80/987/CEE du Conseil du 20 octobre 1980 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur. Cette directive garantit aux travailleurs le droit de percevoir un salaire pendant une certaine période précédant l'insolvabilité de l'employeur ou le licenciement pour cette raison. Il fallait donc créer des institutions de garantie inaccessibles pour les autres créanciers de l'employeur et dont le financement devait être assuré par les employeurs et/ou par les pouvoirs publics. La Cour de justice devait résoudre le problème suivant: cette directive visait, certes, à ouvrir un droit subjectif aux travailleurs de continuer à percevoir leur salaire grâce aux fonds de l'institution de

garantie devant être créée, mais ce droit ne pouvait être directement applicable et, donc, invoqué devant les tribunaux nationaux, puisque, en raison de la non-transposition de cette directive, l'institution de garantie n'avait pas été créée et le débiteur chargé de verser l'indemnité du travailleur n'avait pu être déterminé. Dans son arrêt, la Cour de justice a estimé que, en ne transposant pas la directive, l'État italien avait privé les travailleurs d'un droit que leur conférait la directive et leur devait donc réparation. Selon la Cour, l'obligation de réparer, bien qu'elle ne soit pas expressément prévue dans le droit communautaire, fait partie intégrante de l'ordre juridique communautaire, puisque sa pleine efficacité serait restreinte et que la protection des droits qu'elle crée serait réduite si le citoyen communautaire n'avait pas la possibilité d'obtenir un dédommagement lorsque ses droits sont violés par une action des États membres contraire au droit communautaire.

Décisions individuelles: les «actes administratifs» de la CE

La troisième catégorie d'actes juridiques dans le système normatif de la CE est représentée par les décisions et la décision individuelle CECA. L'application efficace des traités communautaires, des règlements et des décisions générales CECA n'est concevable que si les institutions communautaires, dans les cas où elles sont chargées de la mise en œuvre du droit communautaire, ont la possibilité d'agir directement sur la situation des citoyens de la Communauté, des entreprises ou des États membres. Il en va exactement de même dans les ordres juridiques nationaux, où les

administrations nationales fixent de manière contraignante pour les citoyens les conditions d'application d'une loi à un cas particulier.

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

Une décision a les caractéristiques structurelles présentées ci-après.

- Elle a une *validité individuelle*, ce qui la distingue du règlement. Les destinataires d'une décision doivent être individuellement désignés et ne sont liés que de manière individuelle. Il suffit pour cela que la catégorie de personnes concernées soit déterminable au moment de l'adoption de la décision et ne puisse être étendue ultérieurement. Le contenu de la décision, notamment, est décisif dans ce contexte: il doit en effet pouvoir influencer, de manière individuelle et directe, sur la situation des sujets de droit. Il peut donc arriver que des tiers soient également concernés de manière individuelle par une décision, par exemple en raison de caractéristiques personnelles particulières ou de circonstances spéciales les distinguant de toutes les autres personnes et les individualisant de la même manière que le destinataire lui-même.

- La décision est *obligatoire* dans tous ses éléments, ce qui la différencie des directives, qui ne sont obligatoires que concernant le résultat à atteindre.

- Les décisions lient *directement* leurs destinataires. En outre, une décision adressée à un État membre peut aussi, dans les mêmes conditions qu'une directive, avoir un effet direct sur les citoyens de l'Union.

Les décisions peuvent être prises, par exemple, pour autoriser ou interdire l'attribution d'aides par les États (articles 87 et 88 du traité CE), pour annuler des accords ou des ententes contraires au libre jeu de la concurrence (article 81 du traité CE) et pour imposer des amendes ou des mesures contraignantes.

Actes non contraignants des institutions communautaires

Enfin, il existe encore les recommandations CE et CEEA et les avis. Cette dernière catégorie d'actes, expressément prévue par les traités communautaires, permet aux institutions de la Communauté de se prononcer de manière non contraignante — c'est-à-dire sans obligation juridique pour les destinataires — à l'égard des États membres et, dans certains cas, également à l'égard des citoyens de l'Union.

Il s'agit, dans les traités CE et CEEA, des *recommandations* ou des *avis* et, dans le traité CECA, uniquement des *avis*. Les termes — peu heureux — de «recommandation CECA» désignent, à la différence de la recommandation CE ou CEEA, un acte contraignant et correspondent donc à la direc-

tive CE et CEEA. Alors que les recommandations suggèrent aux destinataires un certain comportement, les avis sont émis par les institutions communautaires lorsqu'il y a lieu d'apprécier une situation actuelle ou certains faits dans la Communauté ou dans les États membres.

Les *recommandations* suggèrent aux destinataires un comportement donné sans pour autant leur imposer d'obligation légale. Ainsi, lorsqu'il y a lieu de craindre que l'adoption ou la modification d'une disposition législative ou administrative d'un État membre ne fausse les conditions de concurrence sur le marché commun, la Commission peut recommander à l'État intéressé les mesures appropriées pour éviter la distorsion en cause (article 97, paragraphe 1, deuxième phrase, du traité CE).

Par contre, les *avis* sont émis par les institutions communautaires lorsqu'il y a lieu d'apprécier une situation actuelle ou certains faits dans la Communauté ou dans les États membres. Dans certains cas, ils créent également les conditions préalables à de futurs actes juridiques contraignants ou constituent une exigence pour un recours auprès de la CJCE (articles 226 et 227 du traité CE).

L'importance fondamentale des recommandations et des avis est avant tout politique et morale. En prévoyant ces actes, les auteurs des traités espéraient que les intéressés se conformeraient volontairement à un conseil qui leur serait donné ou tireraient les conséquences de l'appréciation d'une situation, étant donné la considération dont jouissent les institutions communautaires et le fait qu'elles disposent d'une vue d'ensemble et

d'informations dépassant le cadre national. Cependant, les recommandations et les avis peuvent également avoir des effets juridiques indirects s'ils créent les conditions préalables à de futurs actes juridiques contraignants ou si l'institution communautaire en question se lie elle-même, ce qui peut, dans certaines conditions, engendrer une situation de confiance légitime.

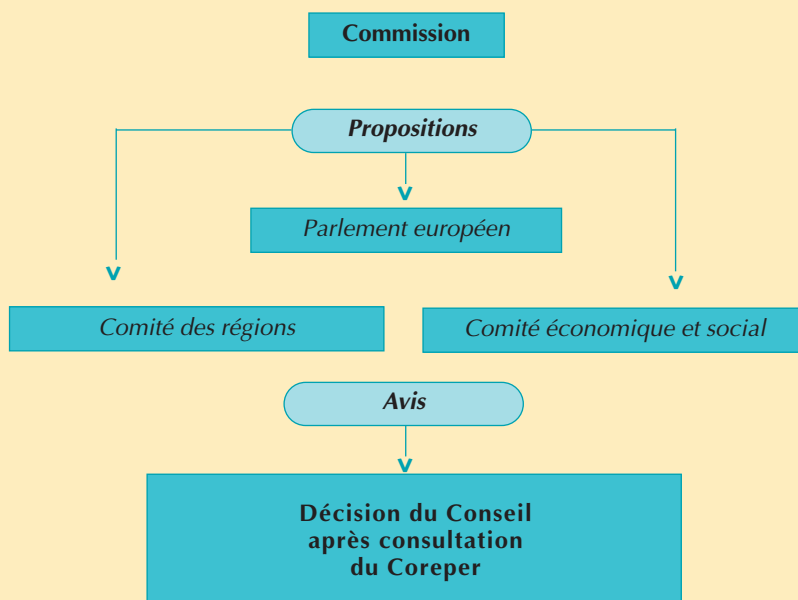
Résolutions, déclarations et programmes d'action

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

Résolutions

Elles peuvent émaner du Conseil européen, du Conseil de l'UE et du Parlement européen. Les résolutions exposent les intentions et les avis conjoints sur le processus général d'intégration et sur des tâches spécifiques aux niveaux communautaire et extra-communautaire. Les résolutions relatives aux affaires intérieures de la Communauté peuvent porter sur des aspects fondamentaux de l'Union politique, sur la politique régionale, la politique de l'énergie et l'Union économique et monétaire, notamment la mise en place du système monétaire européen. L'importance politique de ces résolutions réside surtout dans l'orientation qu'elles donnent aux travaux futurs du Conseil. En tant que *manifestations de la*

LA PROCÉDURE DE CONSULTATION



volonté politique commune, elles facilitent considérablement la recherche de terrains d'entente au sein du Conseil. En outre, ces résolutions garantissent un minimum de coordination entre les autorités nationales et les autorités communautaires. Toute évaluation juridique doit également tenir compte de cette dernière fonction, ce qui signifie que la résolution doit rester un instrument

flexible et ne pas être trop grevée par des exigences et des obligations juridiques.

Déclarations

Les déclarations peuvent être de deux types. Lorsqu'elles concernent le *développement de la Communauté*, à l'instar des déclarations relatives à l'UE, à la démocratie ou aux droits

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

Programmes d'action

Ces programmes, établis par le Conseil et la Commission sur leur propre initiative ou à la demande du Conseil européen, visent à la réalisation des programmes législatifs et des objectifs généraux des traités. Lorsque ces programmes sont expressément prévus par les traités, les institutions communautaires sont tenues de respecter ces dispositions lors de la planification des programmes. Par contre, d'autres programmes sont considérés, dans la pratique, comme de simples *orientations* dénuées de tout effet juridique contraignant. Toutefois, ils témoignent de la volonté des institutions de se conformer à leurs dispositions.

• LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE LA CE

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

position du Parlement européen. C'est ainsi qu'on est passé de la consultation du Parlement européen à une collaboration entre le Parlement et le Conseil, puis à la codécision du Parlement dans le processus législatif de la CE. Le traité d'Amsterdam a renforcé l'élément démocratique de ce processus en érigeant la codécision du Parlement européen au rang de «règle générale». Toutefois, le principe classique de la séparation des pouvoirs adopté par les États membres n'est toujours pas appliqué dans le système législatif de la CE qui repose davantage sur le «principe de l'équilibre institutionnel». Ce principe garantit que toutes les institutions communautaires appelées à exprimer la volonté de la CE participent au processus législatif de manière équilibrée.

Pour l'essentiel, la procédure législative de la CE se déroule sur quatre niveaux, auxquels différentes procédures s'appliquent.

- 1) L'adoption des actes juridiques généraux de nature contraignante (règlements et directives) peut s'inscrire dans le cadre de la procédure de consultation, de la procédure de coopération, de la procédure de codécision ou de la procédure de l'avis conforme.
- 2) Des procédures particulières sont prévues pour l'adoption des mesures d'application.
- 3) Les décisions individuelles de nature contraignante ainsi que les actes juridiques non contraignants sont adoptés au cours d'une

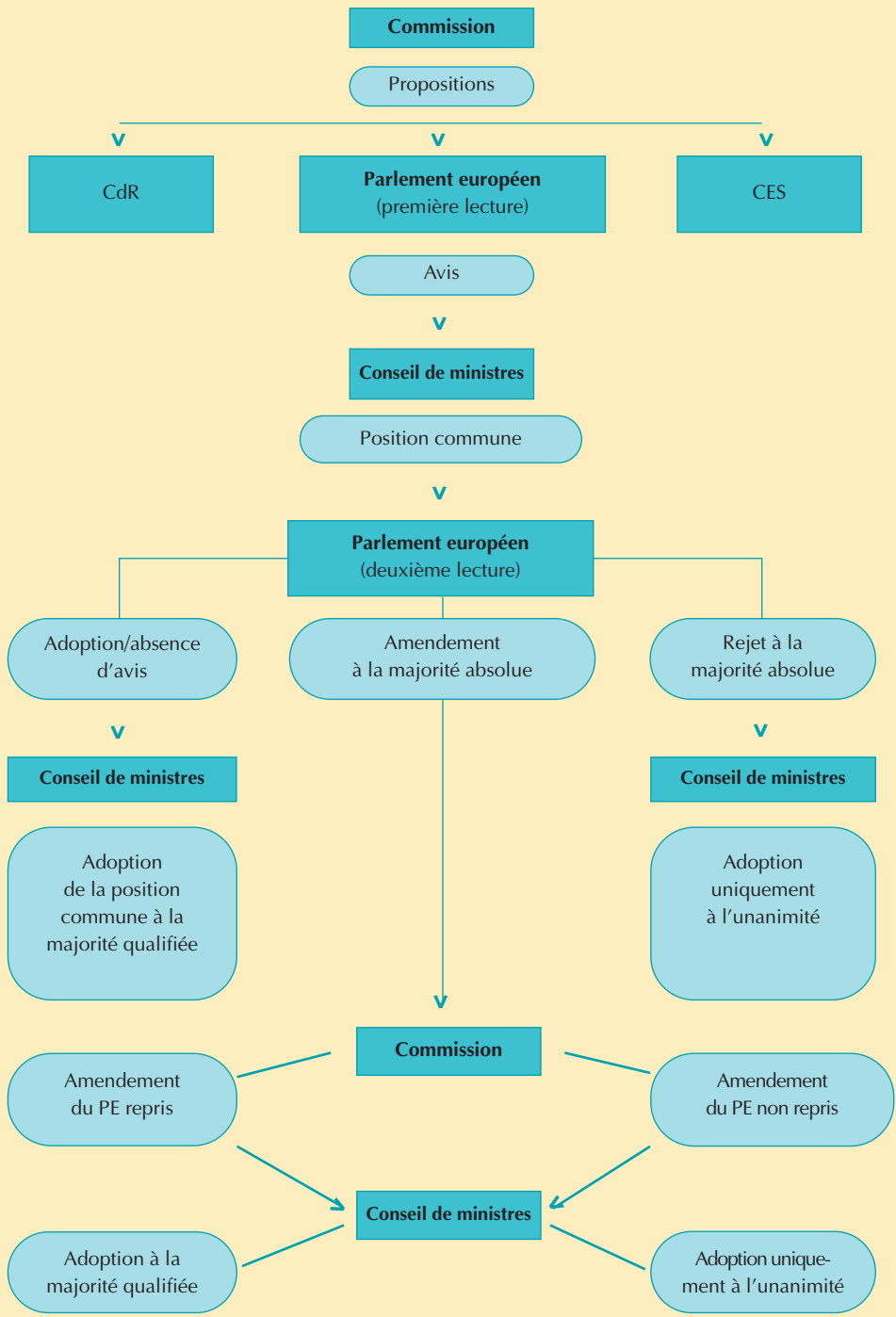
procédure simplifiée.

- 4) Le domaine CECA connaît diverses particularités.

La procédure de consultation

La procédure de consultation était la première procédure législative de la Communauté. Depuis l'introduction de la procédure de coopération et de codécision, elle n'a cessé de perdre de son importance. Elle s'applique encore uniquement aux cas qui ne sont pas expressément soumis à la procédure de coopération ou de codécision, à savoir l'adoption des dispositions destinées à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 13 du traité CE) et à compléter les droits liés à la citoyenneté de l'Union (article 22, deuxième alinéa, du traité CE), dans le domaine de la politique agricole commune (article 37, paragraphe 2, du traité CE), en vue de la libéralisation de certains services (article 52, paragraphe 2, du traité CE), pendant une période transitoire de cinq ans en matière de visas, d'asile et d'immigration (article 67, paragraphe 1, du traité CE), dans les domaines de la concurrence (articles 83 et 89 du traité CE) et de la fiscalité (article 93 du traité CE), pour l'élaboration des lignes directrices pour l'emploi (article 128, paragraphe 2, du traité CE), afin d'étendre la politique commerciale extérieure aux services et aux droits de propriété industrielle

LA PROCÉDURE DE COOPÉRATION



(article 133 du traité CE), pour la protection sociale et la sauvegarde des intérêts des travailleurs et l'amélioration des conditions d'emploi (article 137, paragraphe 3, du traité CE), en vue de la création d'entreprises communes dans le cadre de l'exécution des programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration communautaires (article 172 du traité CE) et, enfin, dans le domaine de l'environnement, en ce qui concerne les questions fiscales, l'aménagement du territoire, l'affectation des sols ou la gestion des ressources hydrauliques ainsi que le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique (article 175, paragraphe 2, du traité CE).

La procédure de consultation se caractérise par une répartition des tâches entre la Commission et le Conseil de l'UE qui peut se résumer comme suit: *la Commission propose, le Conseil dispose*. Toutefois, avant que le Conseil ne prenne une décision, il faut passer par certaines étapes, au cours desquelles, outre la Commission et le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions peuvent également avoir leur mot à dire, en fonction de l'objet de la réglementation.

Phase d'élaboration d'une proposition

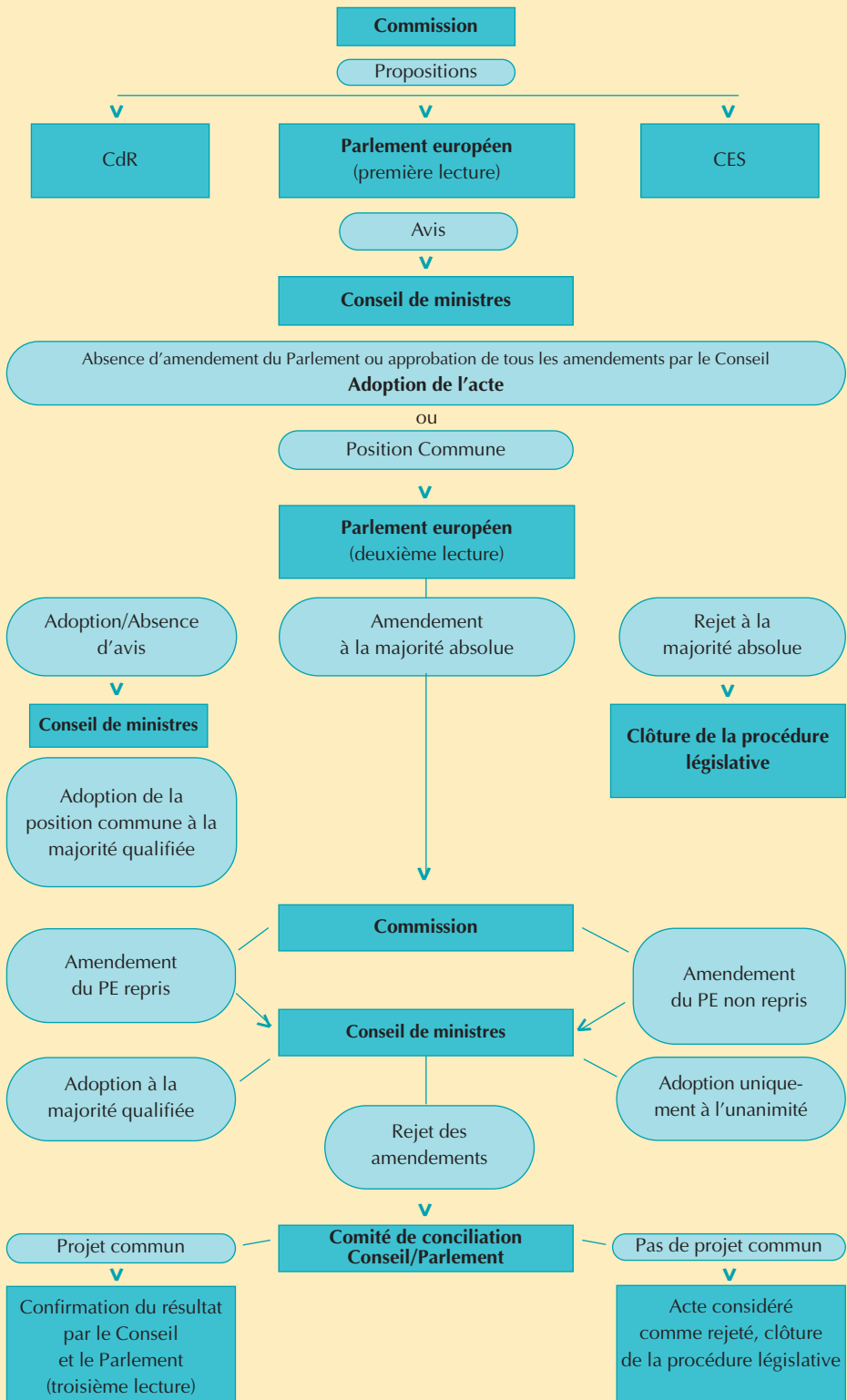
C'est la Commission qui engage la procédure et élabore une proposition sur la mesure communautaire envisagée (droit d'initiative). Cette initiative est prise par le service de la Commission compétent pour le domaine économique

concerné, la Commission ayant souvent recours aux conseils d'experts nationaux. La consultation de ces experts est réalisée en partie dans le cadre de comités créés à cette fin ou sous la forme d'une procédure de consultation ad hoc menée par les services de la Commission. Dans la pratique, cette consultation est particulièrement importante, car elle permet à la Commission de mieux évaluer, dès l'élaboration de sa proposition, les chances d'adoption par le Conseil et donc de chercher, le cas échéant, un compromis dès ce stade. Toutefois, la Commission n'est pas tenue de se conformer aux avis des experts nationaux lors de l'élaboration de la proposition. Le projet qui est conçu par la Commission et qui fixe dans le détail le contenu et la forme de la mesure prévue est discuté par les membres de la Commission et finalement approuvé à la majorité simple. Il est alors transmis au Conseil, accompagné d'un exposé des motifs détaillé, en tant que «proposition de la Commission».

Phase de consultation

Le Conseil examine d'abord si d'autres institutions communautaires doivent être consultées avant qu'il ne prenne sa décision. Les traités communautaires confèrent ainsi au *Parlement européen le droit d'être consulté* sur toutes les décisions politiquement importantes (*consultation obligatoire*). La non-consultation du Parlement dans de tels cas constitue un grave vice de forme contre lequel il peut introduire un recours en annulation (article 230 du traité CE) qui peut aboutir à une déclaration de nullité de la proposition. Outre cette consultation obliga-

PROCÉDURE DE CODÉCISION



toire, le Parlement européen est pratiquement consulté sur tous les autres projets d'actes — désormais rares [*consultation facultative*: par exemple, harmonisation des régimes d'aides accordées par les États membres aux exportations vers les pays tiers (article 132, paragraphe 1, du traité CE); fixation des droits du tarif douanier commun (article 26 du traité CE)]. Aux fins de la consultation, le Conseil transmet officiellement la proposition de la Commission au président du Parlement européen et l'invite formellement à rendre un avis. Le président du Parlement soumet la proposition à la commission parlementaire compétente dont les conclusions sont ensuite examinées en session plénière et donnent lieu à un avis portant approbation, refus ou amendement de la proposition. Toutefois, le Conseil n'est pas juridiquement tenu de suivre les avis et les propositions d'amendement du Parlement. Les avis du Parlement revêtent cependant une grande importance politique dans la mesure où ils lui permettent de relever les lacunes juridiques ou d'exiger d'autres mesures communautaires et d'insuffler ainsi un nouvel élan à la politique d'intégration européenne.

Dans certains cas, les traités obligent aussi le Conseil à *consulter le Comité économique et social* et le *Comité des régions*. Comme pour le Parlement, les avis rendus par les Comités sur la proposition de la Commission et transmis au Conseil et à la Commission mettent un terme à leur participation. Comme les avis du Parlement, ils ne lient cependant pas le Conseil.

Phase de décision

Après avoir consulté le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions, la Commission soumet une nouvelle fois au Conseil sa proposition, éventuellement modifiée à la lumière des avis exprimés. Au Conseil, la proposition est examinée par le Comité des représentants permanents (Coreper) des États membres. Au sein du Coreper, tous les aspects techniques des décisions à adopter par le Conseil sont traités à l'avance par des groupes spécialisés. Dès qu'un acte est «prêt à être adopté», il est inscrit à l'ordre du jour d'une prochaine réunion du Conseil sous la dénomination «point A» et est approuvé sans débat. Par contre, en cas de désaccord persistant au sein du Coreper sur le contenu de l'acte à adopter, les difficultés à résoudre sont soumises au Conseil comme «point B». La décision prise par le Conseil clôt la procédure normative.

Publication

Une fois adopté, l'acte reçoit sa forme définitive dans les *onze langues officielles* (allemand, anglais, danois, espagnol, finnois, français, grec, italien, néerlandais, portugais et suédois), est arrêté définitivement par le Conseil «dans les langues de la Communauté», signé par le président du Conseil et, enfin, publié au Journal officiel ou «notifié à [son] destinataire» (article 254, paragraphes 1 et 3, du traité CE).

La procédure de coopération (article 252 du traité CE)

La procédure de coopération repose, pour l'essentiel, sur la procédure de consultation, telle qu'elle vient d'être présentée, tout en

prévoyant un renforcement de l'influence du Parlement européen sur la procédure décisionnelle de la CE. En outre, elle entraîne une certaine accélération de la procédure législative. Elle s'applique exclusivement au domaine de l'Union économique et monétaire (article 99, paragraphe 5, et article 106, paragraphe 2, du traité CE). Tous les autres domaines auparavant soumis à cette procédure relèvent désormais de la procédure de codécision.

La procédure de coopération introduit principalement une *deuxième lecture* du *Parlement européen* et du *Conseil* dans la procédure législative communautaire.

Première lecture

Comme pour la procédure de consultation, le point de départ est une proposition de la Commission. Celle-ci n'est toutefois pas uniquement transmise au Conseil, mais également au Parlement européen. En associant le Parlement à la procédure dès ce stade, l'objectif est de lui permettre, dans l'intérêt d'une participation efficace au processus législatif, de transmettre son avis au Conseil sur les propositions de la Commission avant l'adoption de la «position commune». Le Comité économique et social et le Comité des régions peuvent également être consultés à ce stade.

Sur la base des avis reçus, le Conseil arrête, à la majorité qualifiée, une *position commune* qui reflète sa propre conviction à la lumière de la proposition de la Commission et des avis. Il ne s'agit donc pas d'un document de compromis, mais d'un avis indépendant du Conseil.

Deuxième lecture

Le Parlement examine cette position commune en deuxième lecture et dispose alors, dans un délai de trois mois, de plusieurs possibilités d'action.

- 1) Dans les deux premiers cas, à savoir si le Parlement européen *approuve* la position commune ou *s'il ne s'est pas prononcé dans ce délai*, le Conseil arrête définitivement la position commune.
- 2) Le Parlement peut aussi *rejeter* la position commune ou *proposer des amendements*. Dans ces deux cas, le Conseil pourra imposer sa volonté de deux manières.
 - Si le Parlement rejette la position commune, le Conseil ne pourra imposer sa volonté en deuxième lecture qu'à l'unanimité ou décider de ne pas adopter de décision. Compte tenu des exigences sévères liées à la prise de décision au Conseil, cette situation donne lieu à un *blocage*. C'est pourquoi le Parlement européen ne se prononce que rarement pour un refus.
 - En règle générale, le Parlement européen propose des *amendements*. Il importe alors de savoir si la Commission acceptera ou non ces amendements. Ce n'est que si celle-ci les reprend que le Conseil statuera suivant la procédure normale, c'est-à-dire à la *majorité qualifiée*, voire à l'*unanimité* s'il veut s'écarter de la proposition réexaminée par la Commission. En revanche, si la Commission n'a pas repris les amendements, leur adoption

par le Conseil exige de nouveau l'*unanimité*. À lui seul, le Parlement pourra donc difficilement imposer ses vues au Conseil. S'il veut conférer un certain poids à son avis, il devra convaincre la Commission. Quoi qu'il en soit, dans cette procédure, le Conseil peut toujours exercer un veto en refusant de se prononcer sur les propositions d'amendements du Parlement ou sur la proposition modifiée de la Commission et bloquer ainsi la procédure législative.

La procédure de codécision (article 251 du traité CE)

La procédure de codécision a été conçue comme le prolongement de la procédure de coopération. Alors que le Conseil peut, à l'unanimité, passer outre l'avis du Parlement européen dans la procédure de coopération, la procédure de codécision telle que prévue par le traité d'Amsterdam confère désormais à ces deux institutions l'«égalité des armes». Dans le cadre de cette procédure, le Conseil ne peut pas adopter sa position commune en cas d'échec de la procédure de conciliation avec le Parlement. Il est donc d'autant plus indispensable d'aboutir à un accord que le processus législatif risque, sans cela, d'avorter.

La codécision est devenue de loin la procédure la plus importante dans la pratique législative. Elle s'applique, par exemple, aux textes concernant l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité (article 12 du traité CE), aux dispositions visant à faciliter l'exercice du droit de séjour (article 18, paragraphe 2, du traité CE), aux mesures nécessaires en vue de réaliser la

libre circulation des travailleurs (article 40 du traité CE), aux mesures nécessaires pour garantir les droits de sécurité sociale des travailleurs migrants (article 42 du traité CE), aux directives visant à réaliser la liberté d'établissement (article 44, paragraphe 2, et article 47, paragraphe 1, du traité CE), à la réalisation de la libre prestation des services (article 55 du traité CE), à la politique des transports (article 71, paragraphe 1, et article 80 du traité CE), à l'établissement du marché intérieur (article 95 du traité CE), à la politique sociale, y compris aux mesures destinées à réaliser l'égalité entre hommes et femmes (articles 137, 141 et 148 du traité CE), aux mesures de promotion de la formation professionnelle et de l'éducation (article 149 du traité CE), au domaine culturel (article 151 du traité CE) et à la santé publique (article 152 du traité CE), aux actions spécifiques de protection du consommateur (article 153 du traité CE), aux orientations et aux projets d'intérêt commun relatifs à la réalisation des réseaux transeuropéens (article 156 du traité CE), au Fonds européen de développement régional (article 160 du traité CE), à la réalisation de programmes de recherche (article 172, paragraphe 2, du traité CE), à la réalisation des objectifs de protection de l'environnement visés à l'article 174 du traité (article 175, paragraphe 1, du traité CE) et de programmes de protection de l'environnement (article 175, paragraphe 3, du traité CE), aux mesures dans le domaine de la coopération au développement (article 179 du traité CE), à l'établissement de principes généraux pour l'accès aux documents (principes généraux de la transparence, article 280 du traité CE), aux mesures destinées à l'établissement de statistiques (article 285 du traité CE) et,

enfin, à l'institution d'un organe indépendant de contrôle chargé de surveiller la protection des données (article 286 du traité CE).

Dans ses grandes lignes, la procédure de codécision comprend les étapes présentées ci-après.

Première lecture

Le point de départ est, comme dans la procédure de coopération, une proposition de la Commission, qui est présentée au Conseil et au Parlement européen et, le cas échéant, aux comités concernés. Le Parlement délibère sur cette proposition en première lecture et transmet son avis au Conseil. À ce stade, le CES et le CdR ont également la possibilité d'émettre un avis.

Lorsque le Parlement n'apporte aucune modification à la proposition de la Commission ou si le Conseil accepte tous les amendements proposés par le Parlement, le Conseil *peut* arrêter l'acte dès ce stade de la procédure. Dans le cas contraire, il prépare la deuxième lecture par le Parlement.

Deuxième lecture

Sur la base de la proposition de la Commission, de l'avis du Parlement et des comités, et de sa propre conviction, le Conseil arrête une *position commune* à la majorité qualifiée. La position commune fait ensuite l'objet d'une deuxième lecture au Parlement européen. Celui-ci dispose de trois possibilités d'action dans un délai de trois mois:

1) si le Parlement européen *approuve* la position commune du Conseil ou *ne s'est pas prononcé* dans les trois mois, l'acte concerné est réputé arrêté conformément à la position commune;

2) lorsque le Parlement européen *rejette l'ensemble* de la position commune (ce qui n'est possible qu'à la majorité absolue des membres du Parlement), la procédure législative est close. La possibilité auparavant donnée au Conseil de convoquer le *comité de conciliation* a été supprimée;

3) si le Parlement européen apporte des *amendements* à la position commune du Conseil, la procédure qui suit s'applique.

Dans un premier temps, le Conseil peut approuver la position commune telle que modifiée par le Parlement, mais il doit, dans ce cas, adopter tous les amendements proposés par le Parlement. Si le Conseil rejette certains amendements ou si la majorité requise pour leur adoption n'est pas atteinte (par exemple l'unanimité lorsque la Commission rend un avis négatif sur les propositions d'amendement du Parlement), le président du Conseil doit, dans un délai de six semaines, convoquer, en accord avec le président du Parlement, le *comité de conciliation*. Ce comité réunit à parité quinze représentants du Conseil et autant de représentants du Parlement. L'objet de la procédure de conciliation est la position commune du Conseil telle que modifiée par le Parlement. Cette procédure vise à aboutir à un compromis solide qui obtiendra la majorité requise tant au Conseil qu'au Parlement.

Troisième lecture

Si le comité de conciliation approuve un projet commun, le Parlement et le Conseil disposent chacun d'un délai de six semaines pour arrêter l'acte en troisième lecture. Quel que soit l'avis de la Commission sur le projet de compromis, la majorité qualifiée du Conseil suffit (sauf si le traité prévoit l'unanimité pour ce type d'acte). Le Parlement se prononce à la majorité absolue des voix exprimées. L'acte concerné est réputé adopté par le *Parlement* et le *Conseil*, ce qui est d'ailleurs précisé dans son intitulé (on parlera, par exemple, d'un règlement du Parlement européen et du Conseil).

Lorsque la procédure de conciliation échoue, l'acte proposé est réputé non adopté et la procédure législative est close. L'échec de la procédure a donc les mêmes conséquences qu'un rejet de la position commune par le Conseil ou le Parlement en troisième lecture. Ces nouvelles dispositions ont écarté la possibilité dont disposait le Conseil, avant le traité d'Amsterdam, d'adopter sa position commune malgré l'échec de la procédure de conciliation, auquel cas le Parlement ne pouvait s'opposer à l'adoption de l'acte qu'à la majorité absolue de ses membres.

L'instauration de la procédure de codécision constitue à la fois un défi et une chance pour le Parlement européen. Certes, elle ne pourra fonctionner efficacement que si le comité de conciliation parvient à un accord, mais elle contient néanmoins les prémisses d'une évolution fondamentale des rapports entre le Parlement et le Conseil. Pour la première fois, ces deux institutions sont sur un pied d'égalité dans la procédure législative.

Il appartient maintenant au Parlement et au Conseil de prouver leur aptitude à trouver des compromis politiques et à s'entendre, au sein du comité de conciliation, sur un projet commun.

La procédure de l'avis conforme

C'est dans le cadre de la procédure de l'avis conforme que le Parlement exerce la participation la plus forte à la procédure législative communautaire. Elle implique qu'un acte législatif doit être approuvé par le Parlement pour pouvoir être adopté. Toutefois, cette procédure ne permet pas au Parlement d'agir directement sur la teneur des actes. À titre d'exemple, il ne peut pas proposer ou imposer d'amendement dans le cadre de la procédure de l'avis conforme; son rôle consiste uniquement à approuver ou à rejeter l'acte proposé.

Cette procédure s'applique à l'adhésion des États à l'UE (article 49 du traité UE), aux accords d'association et aux autres accords fondamentaux avec des pays tiers (article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE), à l'attribution de missions supplémentaires à la BCE (article 105, paragraphe 6, du traité CE), aux modifications des statuts du SEBC (article 107, paragraphe 5, du traité CE) et à la désignation du président de la Commission et des autres membres en tant que collège (article 214, paragraphe 2, du traité CE).

La procédure simplifiée

Dans la procédure simplifiée, *les actes d'une institution communautaire sont adoptés sans proposition préalable de la*

Commission.

- Cette procédure s'applique avant tout aux mesures qui sont adoptées par la *Commission dans le cadre de ses compétences propres* (par exemple approbation des aides nationales).
- La procédure simplifiée vaut, en outre, pour les *actes de nature non contraignante*, notamment les recommandations et les avis du Conseil et de la Commission. Dans ce cas, les pouvoirs de la Commission ne se limitent pas aux cas prévus par les traités, mais elle peut aussi formuler des recommandations et des avis si elle l'estime nécessaire (article 211, deuxième tiret, du traité CE, article 124, deuxième alinéa, du traité CEEA). Par contre, en vertu du traité CECA, seule la Commission peut rendre des avis.

Les procédures d'adoption des mesures d'exécution

La règle veut que le Conseil confère à la Commission les compétences nécessaires pour l'exécution des actes qu'il adopte. Dans des cas spécifiques, le Conseil peut se réserver le droit d'exercer directement ces compétences d'exécution (article 202, troisième tiret, du traité CE). Dans l'exercice des compétences d'exécution qui lui sont conférées, la Commission ne peut cependant ni modifier ni compléter les actes du Conseil qu'elle doit mettre en œuvre. Le respect des conditions générales fixées par le Conseil est assuré par des comités. La procédure de décision de ces comités a été modifiée en 1999 dans un

souci de simplification, de transparence et surtout afin de renforcer le rôle du Parlement. Le nombre des différentes procédures de «comitologie» est passé de cinq à trois. Le Parlement a été associé à toute procédure concernant l'adoption de mesures d'exécution relatives à un acte juridique adopté par une procédure de codécision dans laquelle le Parlement a joué un rôle déterminant. Dans ces cas, le Parlement peut présenter un avis motivé faisant apparaître que la mesure envisagée sort du cadre de l'acte juridique concerné et obliger la Commission à modifier la mesure d'exécution en conséquence. En outre, la Commission est soumise à de vastes obligations d'information et de notification à l'égard du Parlement. Il convient de distinguer trois procédures de «comitologie», la procédure applicable étant toujours prévue dans l'acte à mettre en œuvre.

Procédure consultative

Le champ d'application de cette procédure s'étend avant tout aux mesures nécessaires à la mise en œuvre des actes adoptés par le Conseil en vue de l'achèvement du marché intérieur.

Le «comité consultatif» est composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

Ce dernier soumet au comité un projet de la mesure à prendre, sur lequel celui-ci doit donner son avis dans un délai fixé par la Commission en fonction de l'urgence de la question en cause. La Commission est invitée à tenir compte de l'avis du comité

dans la mesure du possible, mais elle n'y est pas tenue. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de ses propositions et modifications.

Procédure de gestion

Cette procédure s'applique notamment à l'adoption de mesures d'exécution dans le domaine de la politique agricole commune ou de la politique commune de la pêche ou à la mise en œuvre de programmes ayant une grande incidence budgétaire.

Avant d'adopter la mesure qu'elle envisage, la Commission doit consulter un comité de gestion composé de représentants des États membres. Le comité émet son avis sur les projets de mesures à la majorité qualifiée des membres du comité (article 205, paragraphe 2, du traité CE). Si l'acte à appliquer a été adopté par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la procédure de codécision, la Commission soumet également le projet de mesure au Parlement. Ce dernier vérifie que la mesure proposée relève des compétences d'exécution conférées à la Commission. Dans le cas contraire, le Parlement doit établir une résolution motivée. La Commission peut, compte tenu de cette résolution, soumettre au comité un nouveau projet de mesures, poursuivre la procédure ou charger le Parlement et le Conseil d'adopter la mesure au moyen d'une proposition à cet effet. La Commission doit informer le Parlement et le comité des suites qu'elle entend donner à la résolution du Parlement. Si elle décide de poursuivre la procédure ou si le Parlement ne présente pas de résolution, elle peut adopter les

mesures proposées avec effet immédiat. Toutefois, si ces mesures ne correspondent pas à l'avis du comité, la Commission doit notifier immédiatement les mesures au Conseil et suspendre leur mise en œuvre pendant trois mois au maximum. Le Conseil dispose de trois mois pour prendre une autre décision à la majorité qualifiée.

Procédure de réglementation

Cette procédure s'applique aux mesures de portée générale ayant pour objet de mettre en application les éléments essentiels d'actes de base, notamment les mesures concernant la protection de la santé ou la sécurité des personnes, des animaux ou des plantes.



Ce comité est également composé des représentants des États membres et émet un avis à la majorité qualifiée sur le projet de mesures de la Commission.

Contrairement à la procédure de gestion, la position de la Commission se trouve considérablement affaiblie en cas de rejet de sa mesure ou d'absence d'avis du comité. Dans ces cas, la Commission ne peut adopter des mesures immédiatement applicables, mais doit proposer les mesures au Conseil pour adoption et en informer le Parlement. Le Parlement vérifie que la proposition n'excède pas les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base et informe le Conseil de sa position. Le Conseil peut, le cas échéant à la lumière de cette position éventuelle, statuer à la majorité qualifiée sur la proposition de la Commission dans un délai maximal de trois mois. Si le Conseil s'oppose à la proposition, la Commission ré-examine celle-ci et peut présenter au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou charger le Parlement et le Conseil d'adopter la mesure au moyen d'une proposition à cet effet. Si, à l'expiration du délai, le Conseil n'a pas adopté les mesures d'application proposées ou s'il n'a pas indiqué qu'il s'opposait à la proposition de mesures, les mesures d'application proposées sont arrêtées par la Commission.

• LE SYSTÈME DE PROTECTION JURIDIQUE DE LA CE

La Cour de justice des Communautés

européennes (CJCE) et le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) qui lui est adjoint sont au centre du système de protection juridique. La CJCE est l'instance suprême pour toutes les questions relatives à la législation communautaire et, avec le TPICE, l'unique juridiction dans ce domaine. Le système de protection juridique de la CE offre les possibilités de recours présentées ci-après.

Procédure d'infraction aux traités (article 226 du traité CE)

Cette procédure permet de déterminer si un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire. Elle est du seul ressort de la CJCE. Étant donné la gravité du grief, la saisine de la Cour de justice est précédée d'une procédure préalable donnant à l'État membre en question l'occasion de répondre aux accusations dont il est l'objet. Si cette procédure ne suffit pas à clarifier les questions litigieuses, un recours pour violation du traité peut être introduit auprès de la Cour de justice soit par la Commission soit par un État membre (article 227 du traité CE). Dans la pratique, l'initiative revient généralement à la Commission. La Cour de justice prend connaissance du litige et constate s'il y a ou non violation du traité. Dans l'affirmative, l'État membre est tenu de mettre fin sans délai au manquement constaté. S'il n'obéit pas à l'arrêt, la Commission peut engager une deuxième procédure en vue d'obliger l'État membre qui n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour à payer une somme for-

faitaire ou une astreinte (article 228 du

Recours en annulation (article 230 du traité CE)

Ce recours vise à faire annuler des actes juridiques contraignants du Conseil, de la Commission, du Parlement ou de la BCE. Les procédures impliquant des citoyens ou des entreprises en tant que requérants ou défendeurs doivent être engagées devant le TPICE. Par contre, les litiges entre institutions sont tranchés par la CJCE.

Le recours en annulation peut être fondé sur l'incompétence de l'institution, sur la violation des formes substantielles, du droit originnaire ou du droit dérivé ou sur un détournement de pouvoir. Il peut être introduit par les États membres, le Conseil ou la Commission. Ce droit a également été ouvert au Parlement européen, à la Cour des comptes européenne et à la BCE pour la protection des droits qui leur ont été conférés. En revanche, les citoyens et les entreprises de la Communauté peuvent uniquement introduire des recours en annulation contre des décisions qui ont été adoptées à leur rencontre ou qui, bien qu'adressées à d'autres personnes, les concernent directement et individuellement. Selon la jurisprudence de la CJCE, une personne ne saurait être concernée individuellement et directement que si elle est individualisée d'une manière qui la distingue de tous les autres opérateurs. Ce critère du « lien direct » doit permettre de s'assurer que seules sont soumises à la CJCE ou au TPICE les affaires dans lesquelles la nature et la réalisation du préjudice porté à la situation juridique du requérant sont clairement établies. L'application de ce critère peut poser problème lorsque les États membres n'ont pas procédé à la mise en

traité CE).

œuvre d'actes juridiques communautaires. Le critère de l'«individualité» permet, quant à lui, de prévenir les actions dites «populaires».

Si le recours est fondé, la CJCE ou le TPICE annule l'acte en cause avec effet rétroactif. Dans certains cas, la CJCE ou le TPICE peut limiter la déclaration de nullité à la période commençant avec le jugement. Afin de garantir les droits et les intérêts des parties requérantes, celles-ci sont cependant exclues de la limitation des effets d'un arrêt en nullité.

Recours en carence (article 232 du traité CE)

Ce recours complète la protection juridique vis-à-vis du Conseil, de la Commission, du Parlement et de la BCE en ce qu'il ouvre la possibilité d'une action judiciaire, y compris contre l'omission illégale d'un acte communautaire. La répartition des compétences entre la CJCE et le TPICE suit les mêmes principes que ceux qui s'appliquent au recours en annulation. Le recours en carence ne peut, cependant, être introduit avant la tenue d'une procédure préalable, au cours de laquelle la partie requérante doit inviter l'institution communautaire en question à agir. L'objet d'un recours introduit par les institutions est de faire constater que l'organe en question s'est abstenu, en violation du traité, d'adopter un acte. Dans le cas des citoyens et des entreprises communautaires, l'objet du recours en carence se limite à demander qu'il soit constaté que, en violation du traité, une institution communautaire a manqué d'adresser un acte juridique — une décision — à la partie requérante.

L'arrêt final se borne à constater l'illégalité de l'omission. En revanche, la CJCE et le TPICE ne sont pas compétents pour ordonner l'adoption des mesures nécessaires. La partie qui succombe est uniquement tenue de prendre les mesures découlant de la décision de la CJCE ou du TPICE (article 233 du traité CE).

Action en réparation (articles 235 et 288, deuxième alinéa, du traité CE)

Ce recours donne non seulement aux citoyens et aux entreprises communautaires, mais aussi aux États membres qui ont subi un préjudice du fait d'une erreur commise par l'un des agents de la CE, la possibilité de demander réparation de ce préjudice au TPICE (citoyens et entreprises) ou à la CJCE (États membres). Les traités ne règlent que partiellement les conditions de la responsabilité de la CE; pour le reste, celle-ci dépend des principes généraux de droit communs aux ordres juridiques des États membres. Ces principes ont été développés par la CJCE. Selon la jurisprudence de la Cour, l'obligation de réparation de la CE intervient dans les conditions suivantes:

1) action illégale d'une institution communautaire ou d'un agent de la CE dans l'exercice de ses fonctions. En cas de responsabilité pour illégalité d'un acte normatif de la CE (règlement ou directive), il ne suffit pas que cet acte soit illégal, il faut aussi qu'il y ait eu violation grave et manifeste d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Il n'est pas aisé de déterminer s'il y a eu violation suffisamment caractérisée du droit communautaire. La Cour se fonde notamment sur le nombre

limité des personnes concernées par la mesure illégale et sur la portée du préjudice subi, qui doit excéder les risques économiques normaux pour le secteur économique en question;

2) réalité du dommage;

3) existence d'un lien de causalité entre le dommage subi et l'action de la Communauté;

4) il n'est pas nécessaire que l'institution communautaire ait commis une faute.

Recours des fonctionnaires (article 236 du traité CE)

Les litiges naissant dans le cadre de la relation de travail entre la Communauté et ses fonctionnaires ou leurs héritiers relèvent aussi de la compétence du Tribunal de première instance.

Procédure de pourvoi (article 225, paragraphe 1, du traité CE, articles 110 et suivants du règlement de procédure de la CJCE)

Les relations entre la CJCE et le TPICE sont conçues de telle sorte que toutes les décisions du TPICE sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi auprès de la CJCE limité aux questions de droit. Ce pourvoi peut être motivé par l'incompétence du TPICE, une irrégularité de procédure lésant les intérêts du requérant ou une violation du droit communautaire par le TPICE. Si le pourvoi est recevable et fondé, la CJCE annule la décision du TPICE. Si l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut rendre un arrêt. Dans le

cas contraire, elle doit renvoyer l'affaire au TPICE qui est lié par la décision juridique de la CJCE.

Protection juridique provisoire (articles 242 et 243 du traité CE)

Les recours introduits auprès de la CJCE ou du TPICE ainsi que les pourvois formés à l'encontre des décisions du TPICE n'ont pas d'effet suspensif. Il est néanmoins possible de demander à la CJCE ou au TPICE d'ordonner le *sursis à l'exécution de l'acte attaqué* (article 242 du traité CE) ou de prescrire les *mesures provisoires nécessaires* (article 243 du traité CE).

Dans la pratique, le bien-fondé d'une demande de prescription de mesures provisoires est déterminé à la lumière des critères suivants:

1) les chances de réussite sur le fond (*fumus boni juris*): l'instance évalue ces chances dans le cadre d'un examen préalable sommaire des arguments du requérant;

2) l'*urgence de l'ordre*: celle-ci dépend de la question de savoir si l'ordre sollicité est destiné à éviter au requérant un dommage grave et irréparable. Les critères appliqués sont la nature et le degré de gravité de l'infraction ainsi que le préjudice concret et définitif sur la propriété ou d'autres biens du requérant bénéficiant d'une protection juridique. Pour qu'une perte financière soit réputée grave et irréparable, elle doit obligatoirement ne pas être recouvrable dans son intégralité, même si le requérant obtient

gain de cause au principal;

- 3) la *mise en balance des intérêts*: les inconvénients qui menacent le requérant faute de mesure provisoire sont mis en balance avec l'intérêt de la CE à mettre en œuvre immédiatement la mesure et avec les inconvénients pour les tiers en cas de prescription de la mesure provisoire.

Renvoi préjudiciel (article 234 du traité CE)

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

L'*objectif de cette procédure* est de garantir une interprétation uniforme du droit communautaire et, donc, l'unité de l'ordre

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

Objet de la demande préjudicielle

La CJCE statue sur l'*interprétation* du droit communautaire et *contrôle la validité* des actes juridiques des institutions communautaires et de la Banque centrale européenne. Les dispositions de droit national ne peuvent faire l'objet d'un renvoi préjudiciel. Dans le cadre de cette procédure, la CJCE n'est pas

compétente pour interpréter le droit national ni pour statuer sur sa conformité avec le droit communautaire. Cet aspect est souvent négligé dans les demandes préjudicielles adressées à la CJCE. Nombreuses sont les questions axées sur la conformité d'une disposition nationale avec une disposition communautaire ou sur l'applicabilité d'une disposition communautaire spécifique à une

procédure engagée auprès d'une juridiction interne. Bien que ces demandes ne soient pas recevables, la CJCE ne se contente pas de les renvoyer à la juridiction nationale, mais les examine au même titre qu'une demande formulée par le tribunal national en vue de déterminer les critères fondamentaux ou essentiels d'interprétation des dispositions communautaires concernées, ce qui

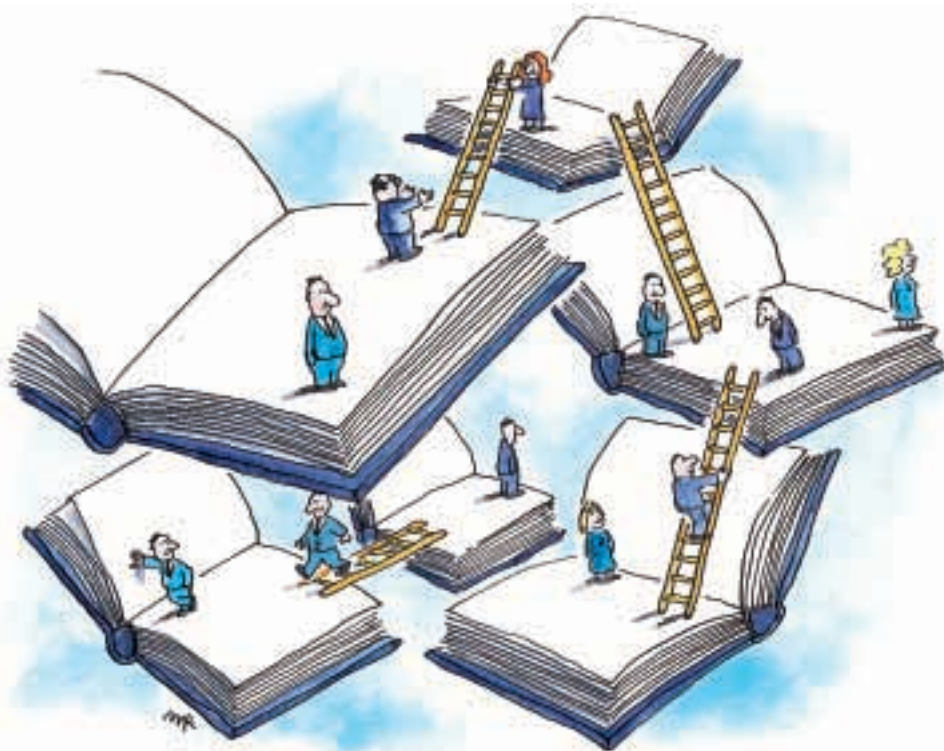
LA PLACE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS L'ENSEMBLE DU SYSTÈME JURIDIQUE

lui permet d'évaluer la compatibilité entre la législation nationale et la législation communautaire. À cette fin, la CJCE relève dans la documentation fournie, notamment les motifs du recours, les éléments de droit communautaire qui doivent être interprétés dans le cadre du litige.

Droit d'introduire une demande préjudicielle

Sont autorisées à introduire une demande préjudicielle toutes les «juridictions des États membres». La notion de juridiction doit être interprétée dans le sens de la législation communautaire et ne porte pas sur la dénomination, mais sur la fonction et la place occupées par une instance judiciaire dans le système de protection juridique de l'État membre. Par «juridiction», il faut donc entendre toutes les institutions indépendantes, donc non liées par des instructions, qui sont compétentes pour le règlement des litiges dans un État de droit. Par conséquent, les cours constitutionnelles des États membres ainsi que les autorités de règlement des litiges ne relevant pas du système judiciaire étatique — à l'exception des tribunaux d'arbitrage privés — sont également autorisées à introduire des demandes préjudicielles. Un juge national usera de son droit d'introduire une demande préjudicielle en fonction de la *pertinence* des questions de droit communautaire pour trancher le litige

au principal, pertinence dont le juge national décide seul. Les parties au litige ne peuvent qu'émettre des propositions. La Cour de justice n'examine la pertinence de ces questions pour la décision finale qu'en vue de s'assurer de leur recevabilité: elles doivent porter sur l'interprétation du traité CE ou sur la validité d'un acte d'une institution communautaire, ou sur un véritable litige juridique (les points sur lesquels la CJCE doit se prononcer à titre préjudiciel ne doivent pas être purement hypothétiques ou construits de toutes pièces). Il est rare que la Cour refuse d'examiner une demande pour ces motifs, car, compte tenu de l'importance particulière que le traité CE confère à la coopération entre les autorités judiciaires, la Cour fait preuve de modération lorsqu'il s'agit d'appliquer ces critères. Toutefois, la jurisprudence récente de la Cour prouve qu'elle est devenue plus stricte en matière de recevabilité de ce type de recours, dans la mesure où elle applique à la lettre l'exigence déjà mentionnée selon laquelle la demande préjudicielle doit comporter une description suffisamment claire et détaillée des points de fait et de droit de la procédure initiale. Si ces informations font défaut, elle se déclare dans l'incapacité de donner une interprétation convenable de la législation communautaire et déclare la demande irrecevable.



Obligation d'introduire une demande préjudicielle

Tout tribunal dont la décision n'est plus susceptible de recours juridictionnel de droit national est tenu d'introduire une demande préjudicielle. Par *recours*, il faut entendre toute voie judiciaire permettant de contrôler les points de fait ou de droit (appel) ou seulement de droit (cassation). Toutefois, cette notion n'inclut pas les voies ordinaires ayant des effets limités ou spécifiques (révision, plainte constitutionnelle). Un tribunal tenu

d'introduire une demande ne peut se soustraire à cette obligation que si la question préjudicielle n'est pas importante pour la solution du litige, si elle a déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour ou s'il ne peut y avoir aucun doute raisonnable sur l'interprétation d'une disposition du droit communautaire. En revanche, si un tribunal national veut invoquer l'invalidité d'un acte communautaire, il a l'obligation absolue d'introduire une demande préjudicielle. À cet égard, la Cour a clairement établi qu'elle est seule compétente pour rejeter les dispositions

communautaires frappées d'invalidité. Par conséquent, les juridictions nationales doivent appliquer et respecter les dispositions communautaires tant que la CJCE n'a pas reconnu leur invalidité. Une exception a été introduite pour les tribunaux dans le cadre d'une procédure de protection juridique provisoire. Selon la jurisprudence récente de la Cour, ces tribunaux peuvent, sous certaines conditions, suspendre la mise en œuvre d'actes administratifs nationaux découlant d'un règlement communautaire ou prendre des mesures provisoires afin de statuer préalablement sur des situations ou des relations juridiques litigieuses sans tenir compte d'une disposition juridique communautaire.

Toute violation de l'obligation d'introduire une demande préjudicielle implique en même temps une violation du traité CE et peut entraîner l'ouverture de la procédure de *recours en manquement*. En pratique, les conséquences d'une telle action restent cependant très limitées dans la mesure où le gouvernement de l'État membre concerné ne saurait appliquer une condamnation éventuelle par la CJCE, l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs lui interdisant de donner des instructions aux juridictions nationales. Les chances d'aboutir sont cependant plus importantes depuis qu'a été reconnu le principe de la *responsabilité contractuelle* des États membres en cas de violation du droit communautaire (voir le point suivant) qui permet aux personnes d'introduire une action en réparation pour des dommages susceptibles de découler du non-respect, par l'État membre, de son obligation d'introduire

une demande préjudicielle.

Effets d'une décision préjudicielle

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

- **LA RESPONSABILITÉ
DE L'ÉTAT MEMBRE DU FAIT
DE VIOLATIONS DU DROIT
COMMUNAUTAIRE**

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

**Responsabilité
du fait d'actes normatifs
ou d'omissions
de l'État membre**

Cette responsabilité est reconnue dès lors que trois conditions sont réunies, conditions nettement analogues à celles applicables à la Communauté dans une situation comparable.

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

«Parmi les éléments que la juridiction compétente peut être amenée à prendre en considération figurent le degré de clarté et de précision de la règle violée, l'étendue de la marge d'appréciation que la règle enfreinte laisse aux autorités nationales ou communautaires, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une

institution communautaire ont pu contribuer à l'omission, à l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit communautaire. En tout état de cause, une violation du droit communautaire est manifestement caractérisée lorsqu'elle a perduré malgré le prononcé d'un arrêt constatant le manquement qu'elle a constitué, d'un arrêt préjudiciel ou d'une jurisprudence bien établie de la Cour en la matière, desquels résulte le caractère infractionnel du comportement en cause.»

- 3) Il doit exister un *lien de causalité direct* entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées. Une faute (intentionnelle ou de négligence) allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire n'est *pas* requise.

Responsabilité du fait de violations du droit communautaire par le pouvoir judiciaire

La CJCE a clairement établi que les principes de responsabilité s'appliquent également au troisième pouvoir, à savoir le pouvoir judiciaire. Ses jugements ne sont plus seulement susceptibles d'être réexaminés par les différentes instances d'appel, mais aussi — dans la mesure où ils ont été rendus en méconnaissance ou en violation de normes communautaires — dans le cadre d'une action en réparation introduite auprès des juridictions compétentes des États membres. Lors de l'établissement des faits constitutifs de la violation du droit communautaire par un jugement, il faut également réexaminer les questions maté-

rielles liées au droit communautaire, sans que la juridiction compétente puisse invoquer un quelconque effet contraignant de la décision rendue par la juridiction spécialisée. Encore une fois, l'instance à laquelle les juridictions nationales compétentes pourraient recourir pour toute question d'interprétation et/ou de validité des dispositions communautaires ou de compatibilité entre les réglementations nationales en matière de responsabilité et le droit communautaire est la CJCE qui peut être saisie dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (article 234 du traité CE).

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

• L'AUTONOMIE DE L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

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

La Cour de justice a déjà fait ces mêmes constatations dans un arrêt célèbre de 1964, auquel nous avons déjà fait référence: Costa/ENEL. M. Costa s'était opposé à la

nationalisation de la production et de la distribution de l'électricité en Italie et au transfert du patrimoine des entreprises électriques à la société ENEL.

L'autonomie de l'ordre juridique communautaire est fondamentale pour la CE, car c'est elle qui empêche que le droit national ne vide le droit communautaire de sa substance et qui permet son application uniforme dans tous les États membres. C'est ainsi que, grâce à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, les notions juridiques communautaires sont toujours définies en fonction des nécessités du droit communautaire et des objectifs de la Communauté. Cette définition des concepts spécifique à la Communauté est indispensable, étant donné que les droits garantis par l'ordre juridique communautaire seraient compromis si chaque État membre pouvait finalement déterminer, par sa propre définition, le champ d'application des libertés garanties par la Communauté. Prenons l'exemple du mot «travailleur» qui est déterminant pour la portée du droit de libre circulation. Dans son sens communautaire, la notion de «travailleur» peut fort bien être différente de celle qui est utilisée et connue dans les systèmes nationaux. En outre, les actes communautaires sont exclusivement évalués à l'aune du droit communautaire et non du droit national ou constitutionnel.

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

Même si le droit communautaire constitue un ordre juridique autonome par rapport

aux ordres juridiques des États membres, il ne faudrait toutefois pas croire que le premier et les seconds se superposent telles des couches de l'écorce terrestre. Deux arguments militent contre une vue aussi limitée des choses: en réalité, ces droits concernent les mêmes individus, chacun étant à la fois citoyen de l'État et citoyen de l'Union; de plus, il faut réaliser que le droit communautaire ne peut prendre vie que s'il est accepté dans les ordres juridiques des États membres. En fait, les ordres juridiques communautaires et nationaux sont interdépendants et imbriqués les uns dans les autres.



- L'INTERACTION ENTRE LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LE DROIT NATIONAL

Cet aspect du rapport entre le droit communautaire et le droit national est celui des liens qui ont été établis entre le droit communautaire et le droit national afin qu'ils se complètent mutuellement. L'article 10 du traité CE illustre bien cette relation:

«Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles

de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.»

Ce principe général a été posé parce qu'on avait conscience du fait que, à lui seul, l'ordre juridique communautaire n'était pas à même d'atteindre les objectifs recherchés par la création de la CE. Contrairement aux systèmes juridiques nationaux, le système communautaire n'est pas fermé. Il a besoin, pour être appliqué, de l'appui des ordres juridiques nationaux. Toutes les institutions des États membres — pouvoir législatif, gouvernement (y compris l'administration), juridictions — doivent donc admettre que l'ordre juridique communautaire ne leur est pas «extérieur» ou «étranger», mais que les États membres et les institutions communautaires

forment un ensemble indissociable et solidaire pour réaliser les objectifs communs. La CE n'est donc pas uniquement une communauté d'intérêts, mais aussi et surtout une communauté de solidarité. Il s'ensuit que les États membres doivent non seulement respecter les traités communautaires et les dispositions juridiques adoptées par les institutions communautaires pour les mettre en œuvre, mais aussi les appliquer et leur donner vie. Cette interaction du droit communautaire et du droit national est si variée qu'on devra se contenter de quelques exemples importants pour l'illustrer ici.

Le *mécanisme de la directive*, que nous avons déjà rencontré dans le contexte des actes normatifs, reflète mieux que tout autre l'étroite relation et la complémentarité qui prévaut entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux. La directive n'impose qu'un résultat aux États membres, le choix de la forme et des moyens d'atteindre ce résultat étant laissé à la compétence des autorités nationales, c'est-à-dire du droit national. Dans le domaine *juridictionnel*, c'est la procédure préjudicielle de l'article 234 du traité CE qui tisse les liens. Dans cette procédure, les tribunaux nationaux peuvent (doivent) soumettre à la Cour de justice des CE des questions préjudicielles sur l'interprétation et la validité du droit communautaire, qui peuvent être essentielles pour statuer dans l'affaire dont ils sont saisis. La procédure de décision préjudicielle prouve, d'une part, que les tribunaux des États membres doivent également respecter et appliquer le droit communautaire et, d'autre part, que l'interprétation et le jugement sur la validité du droit communautaire relèvent de la compétence exclusive de la

Cour de justice. La dépendance mutuelle de l'ordre juridique communautaire et des systèmes nationaux apparaît enfin également lorsqu'il s'agit de combler certaines *lacunes de l'ordre juridique communautaire*. Pour ce faire, le droit communautaire peut, par exemple, pour compléter ses propres règles, renvoyer aux dispositions existant dans les systèmes juridiques des États membres. Le destin d'une règle de droit communautaire dépend donc, à partir d'un certain moment, des règles nationales. D'une manière générale, cela vaut également pour toute l'*exécution du droit communautaire*, dans la mesure où celui-ci n'a pas défini ses propres règles en la matière. Dans tous ces cas, les autorités nationales appliquent les règles communautaires selon les dispositions formelles et matérielles du droit national. Naturellement, ce principe ne s'applique que dans la mesure où il est aussi tenu compte des nécessités de l'application uniforme du droit communautaire, puisqu'il faut à tout prix éviter que les opérateurs économiques ne soient traités selon des critères différents, et donc inéquitables.

- LE CONFLIT ENTRE LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET LE DROIT NATIONAL

Les rapports entre le droit communautaire et le droit national se caractérisent également par le fait que les ordres juridiques de la CE et des États membres se « heurtent » quelquefois. On parle alors de conflit entre les uns et les autres. C'est toujours le cas lorsqu'une disposition du droit communautaire crée pour les citoyens des droits ou des obligations directs en contradiction avec une norme du droit national, problème appa-

remment simple, qui pose néanmoins deux questions fondamentales sur l'organisation de la CE, mettant en cause l'existence même de l'ordre juridique communautaire: l'*applicabilité immédiate du droit communautaire* et la *primauté du droit communautaire* sur le droit national qui lui est contraire.

L'applicabilité immédiate du droit communautaire

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

C'est un des grands mérites de la Cour de justice des CE d'avoir reconnu l'applicabilité directe des dispositions du droit communautaire, en dépit de la résistance initiale de certains États membres, et d'avoir ainsi garanti l'existence de l'ordre juridique de la Communauté. Le point de départ de cette jurisprudence est l'affaire que nous avons

déjà mentionnée de l'entreprise de transport néerlandaise Van Gend & Loos qui avait introduit devant un tribunal des Pays-Bas une action contre l'administration des douanes néerlandaises, au motif que celle-ci avait perçu un droit de douane majoré à l'importation d'un produit chimique en provenance de la République fédérale d'Allemagne. L'issue du litige dépendait en dernier ressort de la question de savoir si un particulier pouvait se prévaloir de l'article 12 du traité CEE (devenu l'article 25 du traité CE) qui interdit expressément aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existant dans le marché commun. Contre l'avis de nombreux gouvernements et de son avocat général, la CJCE s'est prononcée pour l'applicabilité immédiate des dispositions communautaires eu égard à la nature et aux objectifs de la Communauté. Dans ses motifs, elle a déclaré ceci:

«[...] que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique [...] dont les sujets sont non seulement les États membres, mais



CONCLUSION

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

Voilà qui ne nous avance guère, puisqu'il reste à savoir *quelles sont les dispositions du droit communautaire qui sont immédiatement applicables*. Dans un premier temps, la CJCE a examiné cette question sous l'angle de la législation originaire et a établi que

toutes les règles des traités instituant la Communauté pouvaient être directement applicables aux ressortissants des États membres lorsqu'elles sont 1) formulées sans réserves, 2) complètes en elles-mêmes et juridiquement parfaites, en d'autres termes, 3) qu'elles ne nécessitent pas, pour leur exécution ou leur efficacité, d'autres actes des États membres ou des institutions communautaires.

C'est ce qu'elle a reconnu pour l'article 12 du traité CEE, l'entreprise Van Gend & Loos pouvant ainsi, sur la base de cet article, faire valoir ses droits que la juridiction néerlandaise se devait de sauvegarder. En conséquence, celle-ci a déclaré que le droit perçu contrairement au traité n'était pas licite. La Cour de justice a développé

ultérieurement cette jurisprudence pour d'autres dispositions du traité qui revêtent pour le citoyen de la Communauté une importance beaucoup plus grande que l'article 12 du traité CEE. À cet égard, il convient de souligner l'importance des arrêts portant sur l'applicabilité directe de l'article 39 du

traité CE (libre circulation), de l'article 43 (liberté d'établissement) et de l'article 49 (libre prestation des services).

En ce qui concerne les garanties de la *liberté de circulation*, la Cour s'est prononcée en faveur de leur applicabilité directe dans l'affaire Van Duyn. Les faits étaient les suivants:

JURISPRUDENCE

en mai 1973, M^{lle} Van Duyn, ressortissante néerlandaise, s'était vu refuser l'autorisation d'entrer au Royaume-Uni parce qu'elle voulait y travailler en tant que secrétaire de la Church of Scientology dans un établissement dont le ministère britannique de l'intérieur estimait qu'il représentait un «danger pour la société». Invoquant les dispositions du droit communautaire sur la libre circulation des travailleurs, M^{lle} Van Duyn a demandé à la High Court de constater qu'elle avait le droit de séjourner au Royaume-Uni pour y exercer un emploi salarié et devait donc être autorisée à y entrer. Saisie d'une demande de décision préjudicielle par la High Court, la CJCE a répondu que l'article 39 du traité CE était directement applicable et conférait aux particuliers les droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

La CJCE a été saisie de la question de l'applicabilité immédiate de la *liberté d'établissement* par le Conseil d'État belge. Celui-ci avait été appelé à se prononcer sur une action introduite par un avocat néerlandais, J. Reyners, qui invoquait ses droits au titre de l'article 43 du traité CE. Cet avocat avait été amené à introduire une action en justice après s'être vu refuser l'exercice de la profession d'avocat en Belgique en raison de sa nationalité, bien qu'il ait passé avec succès les examens nécessaires en Belgique. Dans son arrêt du 21 juillet 1974, la Cour a dit pour droit qu'une inégalité de traitement entre étrangers et ressortissants nationaux ne saurait être maintenue en matière d'établissement, étant donné que l'article 43 du traité

CE est applicable depuis l'expiration de la période de transition et qu'il confère aux citoyens de la Communauté le droit d'accéder à une profession et de l'exercer dans un autre État membre au même titre que les nationaux. M^e Reyners a été admis au barreau belge sur la base de cet arrêt.

La CJCE a eu l'occasion, dans l'affaire Van Binsbergen, de constater également l'applicabilité directe du droit à la *libre prestation de services*. Il s'agissait, notamment, de savoir si une disposition néerlandaise, en vertu de laquelle seule une personne établie aux Pays-Bas peut agir en tant que mandataire ad litem devant une juridiction d'appel, est compatible avec les dispositions du droit communautaire en matière de libre prestation de services. La Cour de justice a répondu par la négative au motif que toutes les restrictions auxquelles un citoyen de la Communauté serait soumis en raison de sa nationalité ou de sa résidence seraient contraires à l'article 49 du traité CE et, donc, nulles et non avenues.

Enfin, il faut également souligner la grande importance pratique de la reconnaissance de l'applicabilité directe de la *liberté de circulation des marchandises* (article 28 du traité CE), du principe de l'*égalité des rémunérations entre hommes et femmes* (article 141 du traité CE), de l'*interdiction de toute discrimination* (article 12 du traité CE) et de la *libre concurrence* (article 81 traité CE). Dans le domaine du *droit dérivé*, la question de l'applicabilité directe ne se pose que pour les

directives (recommandations CECA) et les décisions adressées aux États membres, étant donné que les règlements (décisions générales CECA) et les décisions adressées à des personnes (décisions individuelles CECA) tirent déjà leur applicabilité directe des traités (article 249, paragraphes 2 et 4, du traité CE, article 14 du traité CECA). Depuis 1970, la Cour de justice a encore étendu le principe de l'applicabilité directe aux dispositions des directives et aux décisions adressées aux États membres.

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

La prééminence du droit communautaire

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

Ce conflit entre le droit communautaire et le droit national ne peut être résolu que si l'un des deux ordres juridiques s'efface devant l'autre. Le droit communautaire écrit ne contient aucune réglementation expresse à

cet égard. Aucun des traités communautaires ne stipule, par exemple, que le droit de la CE prime sur le droit national ou que le droit national lui soit supérieur. Pourtant, le conflit entre droit communautaire et droit national ne peut être résolu qu'en reconnaissant la prééminence du premier sur le second, le droit communautaire se substituant donc, dans les ordres juridiques des États membres, aux dispositions nationales qui s'écarteraient d'une disposition communautaire. Que resterait-il, en effet, d'un ordre juridique communautaire si l'on voulait le subordonner au droit national? Les dispositions de la CE pourraient être rendues caduques par n'importe quelle loi nationale. L'application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres serait exclue. Il serait également impossible à la CE de remplir les missions qui lui ont été confiées par les États membres. Le fonctionnement de la Communauté serait compromis, et la construction d'une Europe unie, porteuse de grands espoirs, serait minée.

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

dant pas applicables aux rapports avec la législation communautaire, car elle ne fait pas partie intégrante des législations nationales. Par conséquent, tout conflit entre la législation communautaire et la législation nationale doit être résolu sur la base de l'ordre juridique communautaire.

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

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

- 1) Les États membres ont transféré définitivement des droits souverains à une Communauté qu'ils ont créée et ils ne peuvent revenir ultérieurement sur ce transfert par des mesures unilatérales incompatibles avec le concept de «communauté».
- 2) Un principe du traité est qu'un pays membre ne peut porter atteinte à la particularité du droit communautaire d'être valable uniformément et complètement dans l'ensemble de la Communauté.

Il résulte de toutes ces considérations que le droit communautaire, créé en vertu des pouvoirs prévus par les traités, a la primauté sur

toute disposition contraire à lui de l'ordre juridique des États membres. Cela vaut pour les législations qui lui sont antérieures, mais également pour les législations ultérieures.

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

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

La CJCE s'en est, depuis lors, constamment tenue à cette constatation dans sa jurisprudence. Elle a pourtant développé celle-ci sur un point. Alors que, dans l'arrêt susmentionné, elle avait été appelée à se prononcer uniquement sur la question de la prééminence du droit communautaire sur les lois nationales, elle a confirmé le principe de la primauté du droit communautaire également dans les rapports entre celui-ci et le droit constitutionnel interne. Les juridictions nationales se sont rangées, en principe, à l'avis de la Cour de justice des CE après avoir hésité un premier temps. Aux Pays-Bas, où la Constitution reconnaît expressément la primauté du droit des traités sur le droit national (articles 65, 66 et 67), il ne pouvait y avoir aucune difficulté. Dans les autres États membres, les juridictions nationales ont également reconnu le principe de la primauté du droit communautaire sur les lois nationales

simples. En revanche, les cours constitutionnelles de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne n'ont pas accepté, au début, la prééminence du droit communautaire sur le *droit constitutionnel national* et, en l'espèce, essentiellement sur les garanties nationales en matière de droits fondamentaux. Elles n'ont admis cette prééminence que lorsque la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire a atteint un niveau correspondant, pour l'essentiel, à celui des constitutions nationales. Dans un arrêt du 12 octobre 1993 relatif au traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht), la Cour constitutionnelle allemande a cependant clairement établi qu'elle n'avait en aucun cas «renoncé» à sa compétence juridictionnelle en ce qui concerne l'applicabilité du *droit communautaire dérivé* en Allemagne, qu'elle exercerait cette compétence exclusivement «en coopération» avec la Cour de justice des Communautés européennes, celle-ci garantissant la protection des droits fondamentaux de tous dans l'ensemble de la Communauté, alors que la Cour constitutionnelle allemande se limiterait à assurer le respect général des exigences indispensables des droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle a également indiqué qu'elle ne reconnaîtrait pas la validité en Allemagne de tout acte juridique communautaire adopté uniquement au titre de l'effet utile des compétences communautaires et donc sur la base d'une interprétation large de cette notion. Elle a ajouté que les pouvoirs publics allemands étaient dans l'incapacité d'appliquer ce type d'actes juridiques pour des motifs constitutionnels. Par conséquent, il appartient à la Cour constitutionnelle d'examiner si les actes juridiques des organes et

des institutions communautaires restent ou non dans les limites de leurs droits souverains. Seule la mise en pratique de cette déclaration permettra de déterminer si et dans quelle mesure la Cour constitutionnelle allemande menace réellement la prééminence de la législation communautaire et le monopole de la Cour de justice en matière de rejet des dispositions communautaires illégales.

Quelle vue d'ensemble peut-on maintenant dégager de la structure de la Communauté européenne et de son ordre juridique?

L'ordre juridique est le véritable fondement de la CE et confère à celle-ci le caractère de Communauté de droit. Seules la création et la sauvegarde d'un droit nouveau doivent permettre de réaliser les objectifs qui ont présidé à la création de la CE. L'ordre juridique communautaire a fait beaucoup à cet égard. C'est notamment grâce à lui que 380 millions de personnes ressentent déjà le marché commun comme une réalité quotidienne au travers d'une série de réalisations, comme l'ouverture plus large des frontières, le développement des échanges de marchandises et de services, la libre circulation de la main-d'œuvre et la multiplication des associations d'entreprises par-delà les frontières. Une autre caractéristique déjà historique de l'ordre communautaire est sa contribution à la paix. Porté par un objectif de préservation de la paix et de la liberté, il se substitue à la force quand il s'agit de résoudre des conflits, ses règles de droit liant les citoyens comme les États membres dans une Communauté solidaire. Il contribue ainsi largement à établir et à sauvegarder la paix.

Pour que cet ordre juridique survive — tout comme la Communauté de droit qu'il sous-tend —, il faut que son respect et sa sécurité soient garantis. C'est ce qu'apportent deux piliers de l'ordre juridique communautaire: l'applicabilité directe du droit communau-

taire et sa primauté sur le droit national. Ces

deux principes, pour l'existence et le main-

tien desquels la Cour de justice des CE est

résolument intervenue, garantissent l'appli-

cation uniforme et prioritaire du droit com-

munautaire dans tous les pays membres.

En dépit des lacunes qui le caractérisent,

l'ordre juridique de la Communauté peut

contribuer à résoudre des problèmes poli-

tiques, économiques et sociaux qui se

posent aux États membres. À ce titre, sa

valeur est inestimable.

Nature juridique et primauté du droit communautaire

Affaire 26/62 — Van Gend & Loos — Recueil 1963, p. 1 (nature juridique du droit communautaire, droits et obligations des particuliers)

Affaire 6/64 — Costa/ENEL — Recueil 1964, p. 1251 (nature juridique du droit communautaire, applicabilité directe, primauté du droit communautaire)

Affaire 14/68 — Walt Wilhelm e.a. — Recueil 1969, p. 1 (nature juridique du droit communautaire, primauté du droit communautaire)

Affaire 106/77 — Simmenthal — Recueil 1978, p. 629 (droit communautaire, applicabilité directe; primauté du droit communautaire)

naulaire)

Affaire 826/79 — Mireco — Recueil 1980, p. 2559 (primauté du droit communautaire)

Affaire C-213/89 — Factortame — Recueil 1990, p. I-2466 (applicabilité directe et primauté du droit communautaire)

Affaires jointes C-6/90 et C-9/90 — Francovich et Bonifaci — Recueil 1991, p. I-5403 (efficacité du droit communautaire; responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire, ici: non-transposition d'une directive)

Affaires jointes C-13/91 et C-113/91 — Debus — Recueil 1992, p. I-3636 (conflit entre le droit communautaire et le droit national, applicabilité directe et primauté du droit communautaire)

Annexe

A. Traité sur l'Union européenne

Affaire C-393/92 —
Gemeente Almelo — Recueil
1994, p. I-1477 (primauté et
application uniforme du droit
communautaire)

Affaires jointes C-46/93 et C-48/93 — Brasserie du pêcheur et Factortame — Recueil 1996, p. I-1029 (effet direct du droit communautaire, responsabilité générale d'un État membre du fait d'une violation du droit communautaire)

Affaires jointes C-10/97 et C-22/97 — IN.CO.GE '90 SRL — Recueil 1998, p. I-6307 (primauté du droit communautaire)

Affaire C-212/97 — Centros Ltd — Recueil 1999, p. I-1459 (mesures nationales de nature à prévenir un usage abusif du droit communautaire)

Compétence de la CE

Affaire 8/55 — Fédéchar —
Recueil 1955/1956, p. 291
(pouvoirs implicites, fixation
autoritaire des prix)

Affaire 22/70 — AETR —
Recueil 1971, p. 263 (person-
nalité juridique et capacité de
la CE de conclure des
accords)

Affaire 6/76 — Kramer —
Recueil 1976, p. 1279 (rela-
tions extérieures, engage-
ments internationaux, com-
pétence de la CE)

Avis 1/76 — Recueil 1977,
p. 759 et suiv. (relations exté-
rieures, engagements interna-
tionaux, compétence de la
CE)

Avis 1/78 — Recueil 1979,
p. 2871 (partage des compé-
tences entre la CE et les États
membres)

Affaires jointes C-51/89, C-90/89 et C-94/89 — Royaume-Uni e.a./Conseil — Recueil 1991, p. I-2786 (pouvoirs subsidiaires, champ d'application)

Avis 2/91 — Recueil 1993,
p. I-1061 (répartition des
compétences entre la CE et
les États membres)

Avis 1/91 — Recueil 1993,
p. I-6079 (accord EEE I,
répartition des compé-
tences)

Avis 1/94 — Recueil 1994,
p. I-5267 (accord OMC,
répartition des compé-
tences) nouvel article introduit par

(tences)
le nouveau article introduit par
le traité d'Amsterdam.
(A*)
Nouvel article introduit par le
traité d'Amsterdam.
Avis 2/94 Recueil 1996, de
p. 111 l'adoption de la CE
Titre recueilli par le traité
à la CEDH (absence de
compétence)

B. Traité instituant la Communauté européenne

Affaire C-22/96 —
PE/Conseil — Recueil 1998,
p. I-3231

Effet des actes juridiques

Affaire 43/71 — Politi —
Recueil 1971, p. 1039
(règlements, effets directs)

Affaire 65/75 — Tasca —
Recueil 1976, p. 291 (règle-
ments, effets directs)

Affaire 31/78 — Bussone —
Recueil 1978, p. 2429
(règlements, effets directs)

Affaire 2/74 — Reyners —
Recueil 1974, p. 631 (appli-
cabilité directe, liberté
d'établissement)

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

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

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

Affaire 9/70 — Grad — Recueil 1970, p. 825 (décisions, applicabilité directe)

Affaire 33/70 — SACE — Recueil 1970, p. 1213 (directives, applicabilité directe)

Affaire 148/78 — Ratti — Recueil 1979, p. 1629 (directives, applicabilité directe)

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

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

Affaire 103/88 — Costanzo — Recueil 1989, p. 1861 (directives, effet direct, conditions, conséquences)

Affaire 322/88 — Grimaldi — Recueil 1989, p. 4416 (recommandations, absence d'effet direct, prise en considération par le juge national)

Affaire C-188/89 — Forster — Recueil 1990, p. I-3343 (directives, effet direct horizontal)

Affaire C-221/88 — Busseni — Recueil 1990, p. I-519 (recommandation CECA/directive, effet direct vertical)

Affaire C-292/89 — Antonissen — Recueil 1991, p. I-773 (déclaration au procès-verbal du Conseil de ministres, prise en considération dans l'interpréta-

tion)

Affaire C-156/91 — Hansa Fleisch — Recueil 1992, p. I-5567 (décisions, effet direct, conditions)

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

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

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

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

Droits fondamentaux

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

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

Affaires 166/73 et 146/73 — Rheinmühlen I et II — Recueil 1974, p. 33 et 139 (règle de droit national qui lie les juridictions internes à des

appréciations portées en droit par une juridiction supérieure)

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

Affaire 36/75 — Rutili — Recueil 1975, p. 1219 (égalité de traitement, référence à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

Affaire 175/73 — Union syndicale — Service public européen — Recueil 1974, p. 917 (liberté syndicale)

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

Affaire 117/76 — Quellmehl — Recueil 1977, p. 1753 (principe de l'égalité)

Affaire 149/77 — Defrenne — Recueil 1978, p. 1381 (droits fondamentaux, principes généraux du droit)

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

Affaire 85/79 — Hoffmann-La Roche — Recueil 1979, p. 461 (droits fondamentaux, principe des droits de la défense)

Affaires jointes 154/78, 205/78, 206/78, 227/78, 228/78, 263/78 et

264/78 — Valsabbia —
Recueil 1980, p. 1010
(droits fondamentaux, droit
de propriété)

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

Affaire 234/85 — Keller —
Recueil 1986, p. 2897 (libre
exercice des activités profes-
sionnelles)

Affaire 12/86 — Demirel —
Recueil 1987, p. 3719 (pro-
tection des droits fonda-
mentaux, convention euro-
péenne des droits de
l'homme)

Affaires jointes 46/87 et
227/88 — Hoechst —
Recueil 1989, p. 2919
(droits fondamentaux, prin-
cipe des droits de la
défense, procédure admi-
nistrative, inviolabilité du
domicile, référence à la
convention européenne des
droits de l'homme)

Affaire 374/87 — Orkem —
Recueil 1989, p. 3343
(droits fondamentaux, prin-
cipe des droits de la
défense, procédure d'en-
quête)

Affaire 265/87 —
Schröder — Recueil 1989,
p. 2263 (droit de propriété,
libre exercice des activités
professionnelles, restric-
tions)

Affaire 100/88 — Oyowe et
Traore — Recueil 1989,
p. 4304 (droits fonda-
mentaux, liberté d'expression)

Affaire 5/88 — Wachauf —
Recueil 1989, p. 2633 (pos-
sibilité de restreindre les
droits fondamentaux)

Affaire C-62/90 —
Commission/Allemagne —
Recueil 1992, p. I-2575
(droits fondamentaux,
respect par les États
membres, restrictions justi-
fiées par l'intérêt général)

Affaire C-219/91 — Ter
Voort — Recueil 1992, p. 1-
5485 (liberté d'expression)

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

Affaire C-357/89 — Raulin —
Recueil 1992, p. I-1027 (obli-
gation d'égalité de traitement,
interdiction de toute discrimi-
nation fondée sur la nationa-
lité)

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

Affaire C-2/92 — Bostock —
Recueil 1994, p. I-955 (droits
fondamentaux, droit de pro-
priété, libre exercice des acti-
vités professionnelles, respect
lors de la mise en œuvre du
droit communautaire)

Affaire C-280/93 —
Allemagne/Conseil — Recueil
1994, p. I-5065 (droit de pro-
priété, libre exercice des acti-
vités professionnelles, restric-
tions justifiées par l'intérêt
général)

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

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

Avis 2/94 — Recueil 1996,
p. I-1759 (droits fonda-
mentaux, adhésion de la CE à la
convention européenne des
droits de l'homme)

Affaire T-105/95 — WWF
(Worldwide Fund for
Nature)/Commission —
Recueil 1997, p. II-313 (droits
fondamentaux concernant la
procédure, accès du public
aux documents du Conseil ou
de la Commission)

Affaires jointes C-248/95 et C-
249/95 — SAM Schifffahrt et
Stapf — Recueil 1997, p. I-
4475 (protection de la pro-
priété, substance des droits)
Affaire T-42/96 — Eyckeler
& Malt AG/Commission
(«Hilton Beef») — Recueil
1998, p. II-401 (droits fon-
damentaux concernant la
procédure, droits de la
défense)

Principes généraux du droit (sélection)

Sécurité juridique

Affaires jointes 18/65 et
35/65 — Gutmann —
Recueil 1966, p. 103, 149
et suiv.

Affaire 78/74 — Deuka —

Recueil 1975, p. 421

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

Affaire 96/78 — Decker —
Recueil 1979, p. 101

Affaire 265/78 —
Ferwerda — Recueil 1980,
p. 617

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

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

Affaire 826/79 — Mireco —
Recueil 1980, p. 2559

Affaire 70/83 —
Kloppenburger — Recueil
1984, p. 1075

Affaire C-322/93 P —
Peugeot — Recueil 1994,
p. I-2727

Affaire C-137/95 —
Richardson — Recueil
1995, p. I-3407

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

Proportionnalité

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

Affaire 8/77 — Sagulo —
Recueil 1977, p. 1495

Affaire 122/78 — Buitoni —

Recueil 1979, p. 677

Affaire 154/78 —
Valsabbia — Recueil 1980,
p. 907

Affaire 808/79 — Pardini —
Recueil 1980, p. 2103

Affaire 125/83 —
Corman — Recueil 1985,
p. 3039

Affaire 265/87 —
Schröder — Recueil 1989,
p. 2263

Affaire C-331/88 —
Fedesa — Recueil 1990,
p. I-4057

Affaire C-87/92 —
Hoche — Recueil 1993,
p. I-4623

Affaire T-480/93 —
Antillean Rice Mills —
Recueil 1995, p. II-2305

Affaire T-162/94 — NMB
e.a. — Recueil 1996, p. II-
427

Affaire C-233/94 —
Allemagne/Conseil et
Parlement — Recueil 1997,
p. I-2405

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

Protection de la confiance légitime

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

Affaires jointes 205/82 à
215/82 — Deutsche
Milchkontor — Recueil
1983, p. 2633

Affaire 120/86 — Mulder —
Recueil 1988, p. 2344

Affaire 170/86 — Von
Deetzen — Recueil 1988,
p. 2368

Affaire C-350/88 —
Delacre — Recueil 1990,
p. I-418

Affaire C-152/88 —
Sofrimport — Recueil 1990,
p. I-2477

Affaire C-368/89 —
Crispoltoni I — Recueil
1991, p. I-3715

Affaires jointes C-31/91 à
44/91 — Lageder — Recueil
1993, p. I-1761

Affaire T-82/91 — Latham —
Recueil 1994, p. II-61

Affaire T-472/93 — Campo
Ebros — Recueil 1995, p. II-
421

Affaire C-22/94 — Irish
Farmer Association —
Recueil 1997, p. I-1808

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

Principe de subsidiarité

Affaire T-29/92 — SPO —
Recueil 1995, p. II-289
(*) Nouvel article introduit par le
traité d'Amsterdam.

Affaire C-84/94 —
Royaume-Uni/Conseil
Recueil 1996, p. I-5755
(**) Nouveau titre introduit par le
traité d'Amsterdam.

Pour en savoir plus

Le serveur Europa, sur Internet, permet d'accéder aux textes du droit communautaire:

<http://europa.eu.int/eur-lex>

<http://europa.eu.int/celex>

Il faut également signaler le site de la Cour de justice des Communautés européennes:

<http://curia.eu.int>

Par ailleurs, le catalogue et les bibliographies, notamment juridiques, de la bibliothèque centrale de la Commission européenne peuvent être consultés à l'adresse suivante:

<http://europa.eu.int/eclas>

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

Autres informations concernant l'Union européenne

Des informations dans toutes les langues de l'Union européenne peuvent être obtenues sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Pour obtenir des informations et des publications concernant l'Union européenne en langue française, vous pouvez écrire aux adresses suivantes:

REPRÉSENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Représentation en France

288, boulevard Saint-Germain
F-75007 Paris
Internet: <http://www.europa.eu.int/france>
Pour obtenir des publications:
«Sources d'Europe»,
Centre d'information sur l'Europe
Le Socle de la Grande-Arche
F-92044 Paris-la Défense Cedex
Tél. (33) 141 25 12 12

Représentation à Marseille
CMCI
2, rue Henri-Barbusse
F-13241 Marseille Cedex 01
Tél. (33) 491 91 46 00

Représentation en Belgique
Rue Archimède 73
B-1000 Bruxelles
Tél. (32-2) 295 38 44
Internet: <http://www.europa.eu.int/comm/represent/be/>

Représentation au Luxembourg

Bâtiment Jean Monnet
Rue Alcide De Gasperi,
L-2920 Luxembourg
Tél. (352) 43 01-34925

BUREAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN

Bureau pour la France

288, boulevard Saint-Germain
F-75007 Paris
Tél. (33) 140 63 40 00
Fax (33) 145 51 52 53
Minitel: 3615-3616 EUROPE
E-mail: EPParis@europarl.eu.int
Internet: <http://www.europarl.eu.int/paris>

Antenne de Strasbourg
1, avenue du Président-Robert-Schuman
BP 1024 F, F-67070 Strasbourg Cedex
Tél. (33) 388 17 40 01
Fax (33) 388 17 51 84
E-mail: epstrasbourg@europarl.eu.int

Antenne de Marseille
2, rue Henri-Barbusse,
F-13241 Marseille
Tél. (33) 491 91 46 00
Fax (33) 491 90 09 50 03
Internet: <http://www.europarl.eu.int/marseille>

Bureau pour la Belgique

Rue Wiertz
B-1047 Bruxelles
Tél. (32-2) 284 20 05
Fax (32-2) 230 75 55
E-mail: epbrussels@europarl.eu.int

Bureau pour le Luxembourg

Bâtiment Robert Schuman
Place de l'Europe,
L-2929 Luxembourg
Tél. (352) 43 00-225 97
Fax (352) 43 00-224 57
E-mail: EPLuxembourg@europarl.eu.int

Des représentations ou des bureaux de la Commission européenne et du Parlement européen existent dans tous les États membres de l'Union européenne. Des délégations de la Commission européenne existent dans d'autres pays du monde.

FR



L'ordre juridique de la Communauté européenne fait maintenant partie intégrante de la réalité politique dans les quinze États membres.

Des milliers de décisions qui ont une influence déterminante sur la vie des États membres et des citoyens européens sont prises

chaque année sur la base des traités européens. Depuis longtemps, les ressortissants des États membres ne sont plus seulement des citoyens de leur ville, de leur commune ou de leur État, mais également de la Communauté.

La présente publication a pour but de leur faire connaître l'ordre juridique européen. Elle s'adresse essentiellement aux non-juristes, en cherchant à présenter les textes des traités dans un langage accessible au profane.

