



SOURCES ET PORTÉE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne est dotée de la personnalité juridique et dispose, dès lors, d'un ordre juridique propre, distinct de l'ordre international. Par ailleurs, le droit de l'Union a un effet direct ou indirect sur la législation des États membres et fait partie intégrante du système juridique de chaque État membre. L'Union européenne constitue en soi une source de droit. L'ordre juridique se compose généralement du droit primaire (les traités et les principes juridiques généraux), du droit secondaire (fondé sur les traités) et du droit complémentaire.

SOURCES DU DROIT DE L'UNION ET LEUR HIÉRARCHIE

- le traité sur l'Union européenne (traité UE); le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE); et leurs protocoles (37 protocoles, 2 annexes et 65 déclarations sont annexés aux traités afin d'apporter des précisions, sans être intégrés dans le corps du texte juridique) [1.1.5](#);
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [4.1.2](#);
- le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), qui demeure en vigueur en tant que traité distinct;
- les accords internationaux [5.2.1](#);
- les principes généraux du droit de l'Union;
- les actes de droit dérivé ou secondaire.

Les traités et les principes généraux occupent le sommet de la hiérarchie des normes (droit primaire). Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la même valeur est reconnue à la charte des droits fondamentaux. Les accords internationaux conclus par l'Union y sont subordonnés. À un rang inférieur, on trouve le droit dérivé: celui-ci n'est valide que s'il respecte les normes de rang supérieur.

OBJECTIFS

Instaurer un ordre juridique de l'Union permettant la réalisation des objectifs fixés dans les traités.



SOURCES DU DROIT DE L'UNION

A. Droit primaire de l'Union (voir fiches [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#))

B. Droit dérivé ou secondaire de l'Union

1. Généralités

Les actes juridiques de l'Union sont énumérés à l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «traité FUE»). Ces actes sont les suivants: le règlement, la directive, la décision, la recommandation et l'avis. Les institutions de l'Union ne peuvent arrêter de tels actes juridiques que si une disposition des traités leur en confère la compétence. Le principe d'attribution, régissant la délimitation des compétences de l'Union, est explicitement consacré à l'article 5, paragraphe 1, du traité UE. Le traité FUE précise la portée des compétences de l'Union, en les classant en trois catégories, à savoir les compétences exclusives (article 3), les compétences partagées (article 4) et les compétences d'appui (article 6), dans le cadre desquelles l'Union adopte des mesures destinées à soutenir ou à compléter les politiques des États membres. Les listes des domaines relevant des trois types de compétences sont clairement établies par les articles 3, 4 et 6 du traité FUE. Si elles ne disposent pas des pouvoirs d'action nécessaires pour atteindre un des objectifs établis par les traités, les institutions peuvent appliquer les dispositions de l'article 352 du traité FUE et adopter ainsi «les dispositions appropriées».

Les institutions n'adoptent que les instruments juridiques énumérés à l'article 288 du traité FUE. La seule exception qui demeure concerne les politiques étrangères, de sécurité et de défense communes qui continuent d'être soumises à des procédures intergouvernementales. Dans ce domaine, les stratégies communes, les actions communes et les positions communes sont remplacées par les «orientations générales» et par les «décisions qui définissent» les actions et les positions à prendre par l'Union ainsi que les modalités de leur mise en œuvre (article 25 du traité sur l'Union européenne).

Il existe aussi une série de modes d'action, tels que les recommandations, les communications ainsi que les actes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des institutions (y compris les accords interinstitutionnels), dont la dénomination, la structure et les effets juridiques découlent des diverses dispositions des traités ou des règles arrêtées en application de ceux-ci.

2. Hiérarchie des normes du droit dérivé de l'Union

Une hiérarchie des normes du droit dérivé est établie par les articles 289, 290 et 291 du traité FUE entre les actes législatifs, les actes délégués et les actes d'exécution. Sont définis comme étant des actes législatifs les actes juridiques adoptés conformément à une procédure législative, ordinaire ou spéciale. En revanche, les actes délégués sont des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Le pouvoir d'adopter ces actes peut être délégué à la Commission par le législateur (Parlement et Conseil). L'acte législatif délimite les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir, ainsi que, le cas échéant, des procédures d'urgence. Par ailleurs, le législateur fixe les



conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être le droit de révocation de la délégation, d'une part, et le droit d'exprimer des objections, d'autre part.

Les actes d'exécution sont généralement adoptés par la Commission, à laquelle la compétence d'exécution est conférée par les actes juridiquement contraignants nécessitant des conditions uniformes d'exécution. Dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune uniquement, les actes d'exécution sont arrêtés par le Conseil. Lorsqu'un acte de base est adopté selon la procédure législative ordinaire, le Parlement européen ou le Conseil peut à tout moment indiquer à la Commission que, selon lui, un projet d'acte d'exécution excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base. Dans ce cas, la Commission doit revoir le projet d'acte en question.

3. Les différents instruments juridiques relevant du droit secondaire de l'Union

a. Le règlement

De portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable, le règlement doit être intégralement respecté par ceux auxquels il s'applique (particuliers, États membres, institutions de l'Union européenne). Il s'applique directement dans tous les États membres dès son entrée en vigueur (à la date qu'il fixe ou, à défaut, le vingtième jour suivant sa publication dans le *Journal Officiel de l'Union européenne*) sans devoir faire l'objet d'un acte de transposition au plan national.

Le règlement vise à assurer l'application uniforme du droit de l'Union dans tous les États membres. Il a aussi pour conséquence de rendre inapplicables les normes nationales incompatibles avec les clauses matérielles qu'il contient.

b. La directive

La directive lie les États membres destinataires (un, plusieurs ou l'ensemble de ceux-ci) quant au résultat à atteindre, mais leur laisse le choix de la forme et des moyens. Le législateur national doit adopter un acte de transposition (aussi appelé « mesure nationale d'exécution ») en droit interne qui adapte la législation nationale au regard des objectifs définis dans la directive. Fondamentalement, le citoyen ne se voit conférer des droits et imposer des obligations qu'une fois adopté l'acte de transposition. Les États membres disposent, pour la transposition, d'une marge de manœuvre leur permettant de tenir compte des spécificités nationales. La transposition doit s'effectuer dans le délai fixé par la directive. En transposant les directives, les États membres sont tenus d'assurer l'effet utile du droit de l'Union, selon le principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

Les directives ne sont, en principe, pas directement applicables, mais la Cour de justice de l'Union européenne a néanmoins jugé que certaines dispositions pouvaient, exceptionnellement, produire des effets directs dans un État membre sans que ce dernier n'ait arrêté préalablement un acte de transposition lorsque: a) la transposition dans le droit interne n'a pas eu lieu ou a été effectuée incorrectement, b) les dispositions de la directive sont inconditionnelles et suffisamment claires et précises, et c) les dispositions de la directive confèrent des droits aux particuliers.

Lorsque ces conditions sont réunies, le particulier peut se prévaloir de la disposition en cause devant l'autorité publique. Même si la disposition n'accorde aucun droit



au particulier et qu'ainsi seules les première et deuxième conditions sont réunies, les autorités de l'État membre ont l'obligation de tenir compte de la directive non transposée. La jurisprudence susmentionnée s'appuie principalement sur les arguments de l'effet utile, de la répression des comportements contraires au traité et de la protection juridique. En revanche, un particulier ne peut directement invoquer, contre un autre particulier, l'effet direct d'une directive non transposée (effet dit «horizontal» ; affaire Faccini Dori, C-91/92, Rec., p. I-3325 et suivantes, point 25).

Selon la jurisprudence de la Cour (affaire Francovich, affaires jointes C-6/90 et C-9/90), un particulier est fondé à demander réparation d'un préjudice subi à un État membre qui ne respecte pas le droit de l'Union. Quand il s'agit d'une directive non-transposée ou insuffisamment transposée, un tel recours est possible lorsque: a) la directive a pour but de conférer des droits aux particuliers, b) le contenu des droits peut être identifié sur la base de ses dispositions, et c) il existe un lien de causalité entre le manquement à l'obligation de transposer et le préjudice subi par les personnes lésées. La responsabilité de l'État membre peut être engagée sans qu'une faute ne doive être démontrée dans son chef.

c. Les décisions, recommandations et avis

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires (États membres, personnes physiques ou personnes morales), elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Elle sert à régler des situations concrètes propres à des destinataires particuliers. Un particulier ne peut faire valoir des droits accordés par une décision adressée à un État membre que si ce dernier a adopté un acte de transposition. Les décisions peuvent être directement applicables dans les mêmes conditions qu'une directive.

Les recommandations et les avis ne créent aucun droit ni aucune obligation à leurs destinataires, mais ils peuvent fournir des indications sur l'interprétation et le contenu du droit de l'Union.

4. Dispositions régissant les compétences, les procédures, la mise en œuvre et l'exécution des actes juridiques

a. Compétence normative, droit d'initiative et procédures législatives: voir fiches [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) et [1.2.3](#)

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission participent à l'adoption des actes législatifs de l'Union à des degrés divers en fonction de la base juridique applicable. Le Parlement peut inviter la Commission à présenter des propositions législatives à lui-même ainsi qu'au Conseil.

b. Mise en œuvre de la législation de l'Union

En vertu de son droit primaire, l'Union ne jouit que de compétences d'exécution limitées, la mise en œuvre du droit de l'Union étant généralement dévolue aux États membres. Par ailleurs, l'article 291, paragraphe 1, du traité FUE ajoute que les États membres sont tenus de prendre toute mesure de droit interne nécessaire pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union



sont nécessaires, la Commission exerce sa compétence exécutive (article 291, paragraphe 2, du traité FUE).

c. Le choix du type d'acte juridique

Les traités imposent souvent la forme de l'acte requis. Cependant, de nombreuses dispositions ne s'accompagnent pas de la prescription d'un type d'acte précis. Dans ces cas, l'article 296, premier alinéa, du traité FUE établit que les institutions choisissent le type d'acte à adopter au cas par cas, «dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité».

C. Les principes généraux du droit de l'Union et les droits fondamentaux

Les traités font très peu de références aux principes généraux du droit de l'Union. Ces principes ont été essentiellement développés par la jurisprudence de la Cour (sécurité juridique, équilibre institutionnel, confiance légitime, etc.). Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour est également à l'origine de la reconnaissance des droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit de l'Union. Cette jurisprudence est désormais consacrée à l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, qui fait référence aux droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (voir fiche [4.1.2](#)).

D. Les accords internationaux conclus par l'Union européenne

L'Union peut conclure, dans le cadre de ses compétences, des accords externes avec des pays tiers ou des organisations internationales (article 216, paragraphe 1, du traité FUE), qui lient l'Union et les États membres. Ces accords sont contraignants pour l'Union et ses États membres, et font partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union (article 216, paragraphe 2, du traité FUE).

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Aux termes de l'article 14, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, «le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative [selon la procédure législative ordinaire] et budgétaire [selon la procédure législative spéciale au titre de l'article 314 du traité FUE]». Par ailleurs, le Parlement européen agit pour la simplification de la procédure législative, l'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes normatifs et l'application de sanctions plus efficaces à l'encontre des États membres qui ne respectent pas le droit de l'Union. Le programme annuel et le programme législatif de la Commission présentent les grandes priorités politiques de la Commission et recense les mesures concrètes, législatives ou non législatives, visant à mettre en œuvre ces priorités. Le Parlement participe réellement à la réalisation de nouveaux textes législatifs, car il examine le programme de travail annuel de la Commission et indique quels actes seraient opportuns.

Ayant acquis la personnalité juridique, l'Union est maintenant en mesure de conclure des accords internationaux (article 218 du traité FUE). L'approbation du Parlement européen est requise pour tout accord conclu en matière de politique commerciale commune ainsi que dans tout domaine où les politiques relèvent de la procédure législative ordinaire au sein de l'Union [article 218, paragraphe 6, point a), du



traité FUE]. Le Parlement a déjà montré qu'il n'hésitera pas à user de son droit de veto en cas de graves inquiétudes. Il a ainsi rejeté l'[accord commercial anti-contrefaçon](#) (ACAC) en 2012.

Udo Bux
05/2019

