



## 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

- 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, qui sont annexés aux traités afin d'apporter des précisions, sans être intégrés dans le corps du texte juridique) [1.1.5](#).
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [4.1.2](#).
- Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), qui demeure en vigueur en tant que traité distinct.
- Accords internationaux [5.2.1](#).
- Principes généraux du droit de l'Union.
- Actes de droit dérivé ou secondaire.

L'Union européenne est une union fondée sur l'état de droit qui a mis en place un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le contrôle de la légalité des actes des institutions (article 263 du traité FUE). 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<sup>er</sup> 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. Le principe de la primauté du droit de l'Union est un pilier fondamental de l'ordre juridique de l'Union et vise à garantir l'unité et la cohérence du droit de l'Union. La Cour a réaffirmé à maintes reprises que le droit de l'Union a la primauté absolue sur le droit national et que les juridictions nationales doivent en tenir compte dans leurs arrêts. La Cour s'est toujours attribué le rôle de juridiction



suprême pour déterminer la relation entre le droit de l'Union et le droit national. Dans les affaires marquantes [Van Gend & Loos/Administration fiscale néerlandaise](#) et [Costa/ENEL](#), elle a développé les doctrines fondamentales de l'effet direct et de la primauté du droit de l'Union. La Cour a confirmé ces principes dans des affaires ultérieures. Elle a notamment établi la primauté du droit de l'Union même vis-à-vis des droits fondamentaux garantis par les constitutions nationales dans l'affaire [Internationale Handelsgesellschaft](#).

## 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 [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»): [Faccini Dori, affaire C-91/92, point 25](#)).

Selon la jurisprudence de la Cour ([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.

Étant donné que les recours formés contre les États membres au titre de l'article 263 du traité FUE doivent porter sur des actes adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur les décisions prises par les représentants des États membres, par exemple en ce qui concerne la fixation des sièges des agences de l'Union. Les actes adoptés par des représentants



des États membres agissant non pas en qualité de membres du Conseil, mais en leur qualité de représentants de leur gouvernement, et exerçant ainsi collectivement les compétences des États membres, ne sont pas soumis au contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union, d'après l'arrêt rendu par la Cour le 14 juillet 2022 dans l'affaire concernant le déménagement du siège de l'Agence européenne des médicaments<sup>[1]</sup>. La Cour a constaté que l'article 341 du traité FUE s'appliquait à la désignation du siège des institutions seulement, pas à celle du siège d'un organe ou d'un organisme de l'Union. La compétence pour décider de la fixation du lieu du siège des agences de l'Union appartient au législateur de l'Union, auquel il incombe d'agir à cette fin conformément aux procédures prévues par les dispositions des traités matériellement pertinentes. La décision fixant le siège de l'agence en question était une mesure de coopération politique, dépourvue de tout caractère contraignant. Elle n'avait pas pour effet de limiter la marge d'appréciation du législateur de l'Union. En ce sens, le caractère politique de la décision fixant le lieu du siège d'un organe ou organisme de l'Union n'est pas en soi de nature à justifier que cette décision échappe à la compétence du législateur de l'Union.

**4.** Les 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: [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.** 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, paragraphe 1, 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».

---

[1] Voir [les affaires jointes C-59/18, Italie contre Conseil, et C-182/18, Comune di Milano contre Conseil](#), [les affaires jointes C-106/19, Italie contre Conseil et Parlement, et C-232/19, Comune di Milano contre Parlement et Conseil](#), et [l'affaire C-743/19, Parlement contre Conseil](#).



### 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 UE, qui fait référence aux droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des Droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ainsi que de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (4.1.2).

### D. Les accords internationaux conclus par l'Union en vertu des articles 216 et 217 du traité FUE

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). En vertu de l'article 217 du traité FUE, l'Union peut également conclure des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. L'[accord de commerce et de coopération](#) entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, [a été conclu](#) en vertu de cette disposition. Le 28 avril 2021, le Parlement [a donné son approbation](#) en vertu de l'article 218, paragraphe 6, point a), du traité FUE.

Selon la [jurisprudence de la Cour](#), le droit international prime sur le droit (dérivé) de l'Union: «Il convient également de rappeler que, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, du traité FUE, lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment sur les actes de l'Union».

### E. Expertise indépendante et amélioration de la réglementation

En 2004, le Parlement a créé cinq [départements thématiques](#), qui fournissent [une expertise indépendante de haut niveau, des analyses et des conseils stratégiques](#) à la demande des commissions et autres organes parlementaires. Ces activités de [recherche indépendante](#), qui associent les députés, le monde universitaire et les citoyens, devraient aller de pair avec chaque initiative législative, depuis sa planification jusqu'à l'évaluation de sa mise en œuvre. En tant qu'élément indispensable des travaux préparatoires, la recherche indépendante devrait contribuer à renforcer la qualité de la législation et de son interprétation<sup>[2]</sup>.

---

[2]Maciejewski M., «[Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process](#)», département thématique des politiques économiques, scientifiques et de la qualité de la vie, Parlement européen, décembre 2018.





Une [optimisation de la législation](#) de l'Union peut permettre des [gains potentiels de plus de 2 200 milliards d'euros](#) par an. [Des études réalisées pour le Parlement européen](#) par les départements thématiques indiquent que, chaque année, la libre circulation des marchandises pourrait générer 386 milliards d'euros, l'union douanière 189 milliards d'euros, la libre circulation des services 289 milliards d'euros et le marché unique numérique 177 milliards d'euros.

L'[accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»](#) couvre la programmation annuelle et pluriannuelle ainsi que tous les aspects du cycle politique. Il définit également les différents engagements des institutions visant à élaborer une législation de l'Union de haute qualité qui soit efficace, effective, simple et claire et qui évite la réglementation excessive et les lourdeurs administratives pour les citoyens, les pouvoirs publics et les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises.

Cependant, des études récentes commandées par le Parlement européen indiquent que la participation de la recherche indépendante doit être: 1) améliorée au stade de la formulation et de la planification des stratégies de l'Union<sup>[3]</sup>, notamment en raccourcissant les délais d'introduction des réformes législatives, 2) appliquée de la même manière à toutes les initiatives législatives (par exemple, les exceptions pour les dossiers urgents réduisent la qualité de la législation de l'Union dans des domaines importants) et 3) appliquée de la même manière aux évaluations des effets du droit de l'Union, qui manquent actuellement d'une estimation essentielle des effets quantifiés en raison de l'absence de collecte de données<sup>[4]</sup>.

## LE 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 recensent 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 en mesure de conclure des accords internationaux (articles 216 et 217 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]. Par exemple, le [Parlement a donné son approbation](#) le 28 avril 2021 à l'[accord](#)

---

[3] Jones, S. et al., «Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays», département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Parlement européen, juin 2022.

[4] Sartor G. et al., «[The way forward for better regulation in the EU — better focus, synergies, data and technology](#)», département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Parlement européen, août 2022.



[de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni](#). Le Parlement a déjà montré en d'autres occasions qu'il n'hésite pas à user de son droit de veto en cas de préoccupations graves. Il a ainsi rejeté l'[accord commercial anti-contrefaçon](#) (ACAC) en 2012.

En juillet 2022, le Parlement a adopté un [rapport d'initiative](#) en réponse à la communication de la [Commission intitulée «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation»](#).

L'étude commandée par les départements thématiques pour le Parlement indique qu'une réforme est nécessaire pour améliorer la réglementation de l'Union<sup>[5]</sup>. Elle précise également que la législation de l'Union pourrait tirer profit d'une réforme de son élaboration et de sa structure, qui faciliterait son utilisation numérique par les citoyens<sup>[6]</sup>.

La présente fiche thématique a été rédigée par le département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023

---

[5] Jones, S. et al., «[Better regulation in the EU](#)», département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Parlement européen, octobre 2023.

[6] Xanthaki H., «[The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool?](#)», département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles, Parlement européen, octobre 2023.

