

DROIT INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPEENNE

Séance 1 - Les sources du droit de l'UE

Introduction	2
I. Les sources primaires	3
A) Les traités.....	4
1) Les traités fondateurs (ou constitutifs) et les traités modificatifs	4
2) Les traités d'adhésion	6
3) Les protocoles annexés.....	6
B) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	7
1) L'origine de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.....	7
2) La valeur et le contenu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.....	8
C) Les principes généraux du droit de l'Union européenne	9
II. Les sources internationales.....	10
III. Les sources dérivées	11
A) Le règlement	11
B) La directive.....	12
C) La décision	13
D) La recommandation et l'avis.....	14

Introduction

Aucun article des traités ne recense les sources du droit de l'Union.

C'est la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui a progressivement mis en place une hiérarchie des normes. La doctrine a élaboré des classifications des sources dont le contenu varie selon les auteurs.

Les sources du droit de l'Union européenne peuvent être classées de la manière suivante :



Au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne, les sources du droit reposent sur un socle constitué par le droit primaire de l'Union européenne (I). Celui-ci est traditionnellement composé :

- Des traités fondateurs et modificatifs et des protocoles annexés ;
- De la Charte des droits fondamentaux de l'UE ;
- Des principes généraux du droit européen.

Viennent ensuite les accords extérieurs conclus par les institutions de l'UE avec les États tiers (II).

Enfin, il y a lieu d'identifier le bloc du droit dérivé constitué par les actes adoptés par les institutions européennes en application du droit primaire (III).

Celui-ci est composé :

- Des règlements ;
- Des directives ;
- Des décisions ;
- Des recommandations.

I. Les sources primaires

Ayant été qualifié de « *charte constitutionnelle de base* » par les juges de l'Union européenne (**CJCE, 23 avr. 1986, aff. 294/83, Les verts c/Parlement, § 23**), le droit primaire occupe une place centrale au sein de l'ordre juridique de l'Union.

La structure du droit primaire a été remaniée par le **Traité de Lisbonne**.

On y retrouve, en premier lieu, les traités (A), parmi lesquels le **Traité de l'Union européenne (TUE)** et le **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)** correspondant à l'ancien **Traité instituant les communautés européennes (TCE)**.

Seront également évoqués les protocoles annexés et les traités et actes d'adhésion.

En deuxième lieu, il faut mentionner la **Charte des droits fondamentaux de l'UE**, qui a force obligatoire depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne (B)**.

En troisième lieu, seront abordés les principes généraux du droit (C).

A) Les traités

Les traités sont érigés au sommet de la hiérarchie des normes de l'Union européenne, ce qui veut dire que les autres normes européennes ne peuvent contenir des dispositions incompatibles avec ceux-ci. On distingue :

- Les traités fondateurs (ou constitutifs) et les traités modificatifs ;
- Les traités d'adhésion ;
- Les protocoles annexés.

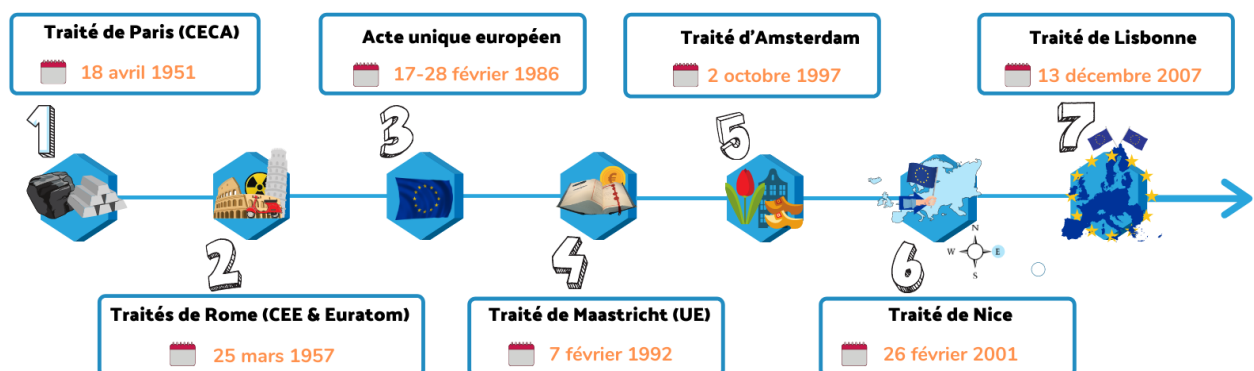
1) Les traités fondateurs (ou constitutifs) et les traités modificatifs

Les traités européens sont des accords contraignants adoptés par tous les États membres de l'Union européenne. Ils définissent les objectifs poursuivis par l'Union, les règles de fonctionnement des institutions européennes, les processus décisionnels et les relations entre l'Union et les États membres. Toute action entreprise par l'Union est fondée sur les traités.

Leur entrée en vigueur nécessite une ratification par tous les États membres.

Les traités sont parfois modifiés pour rendre l'Union européenne plus efficace et transparente, pour préparer l'adhésion de nouveaux États membres et pour ouvrir de nouveaux domaines de coopération.

Chronologie des traités européens :



On distingue les traités fondateurs (ou constitutifs) et les traités modificatifs :

- Les traités fondateurs sont ceux ayant institué les différentes Communautés européennes. Il s'agit :
 - Du **Traité de Paris** ayant institué la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), du **18 avril 1951** ;
 - Des **Traités de Rome**, ayant créé la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), du **25 mars 1957** ;
 - Du **Traité de Maastricht**, ayant créé l'Union européenne (UE), du **7 février 1992**.

- Les traités modificatifs sont ceux ayant modifié les traités fondateurs. Il s'agit :
 - De l'**Acte unique européen** (**17 et 28 février 1986**) ;
 - Du **Traité d'Amsterdam** (**2 octobre 1997**) ;
 - Du **Traité de Nice** (**26 février 2001**) ;
 - Du **Traité de Lisbonne** (**13 décembre 2007**)

Depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009**¹, le **TUE** et le **TFUE** forment le fondement de l'Union européenne.

En effet, il ressort des dispositions issues de l'**article 1er, alinéa 2, TUE** que « *L'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne.* »



Attention : Le **TUE**, le **TFUE** et **Euratom** sont aujourd'hui les seuls traités en vigueur. Toutefois, les textes de droit dérivé ou les arrêts de la CJUE se réfèrent parfois aux anciens traités.



Attention : Veillez à faire attention aux anciennes numérotations d'articles !

¹ JOUE n° C 306, 17 déc. 2007. – V. Procès-verbal de rectification du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 déc. 2007 : JOUE n° C 290, 30 nov. 2009. – version consolidée : V. JOUE n° C 326, 26 oct. 2012

2) Les traités d'adhésion

Le droit primaire se compose des traités d'adhésion. Il s'agit des traités conclus entre les États membres de l'UE et les candidats à l'adhésion.

Ces traités permettent l'intégration de nouveaux États membres au sein de l'UE.



Exemple :

- **Traité d'adhésion de la Croatie** en 2012
- **Traité d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie** en 2005
- **Traité d'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie** en 2003

3) Les protocoles annexés

Des protocoles annexés sont très souvent ajoutés aux traités, ils revêtent exactement la même valeur juridique que les traités originaires.



Attention : Ne pas confondre les protocoles et les déclarations, ces dernières étant dépourvues de valeur juridique, bien qu'il puisse incomber aux institutions d'en tenir compte (TPI, 7 juin 2001, aff. T-187/99, *Agrana Zucker*).

B) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

La **Charte des droits fondamentaux de l'UE**, signée à Nice le **7 décembre 2000**, fait partie des sources du droit primaire, depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Lisbonne** en **2009**, qui lui a conféré la même valeur juridique que les traités (**article 6 § 1 TUE**).

1) *L'origine de la Charte des droits fondamentaux de l'UE*

Initialement silencieux en matière de droits fondamentaux, les traités fondateurs des Communautés européennes traitaient de matières essentiellement économiques.

En effet, les rédacteurs des traités considéraient que la protection des droits fondamentaux relevait de la compétence du Conseil de l'Europe.

Cette dimension essentiellement économique des Communautés européennes était tout de même complétée par des objectifs de paix et de solidarité entre les nations européennes.

Cela étant dit, au fur et à mesure des différentes modifications dont les traités ont fait l'objet, cette carence a été comblée grâce à l'œuvre prétorienne de la CJUE qui s'est avérée déterminante pour intégrer les droits fondamentaux à l'ordre juridique de l'Union européenne.

Dans un premier temps, la Cour de justice avait refusé de contrôler la légalité des actes communautaires au regard des droits fondamentaux garantis par les constitutions des États membres (**CJCE, 4 févr. 1959, aff. C—1/ 58, Friedrich Stork et Cie c. Haute autorité de la CECA**).

Plusieurs arrêts de principe sont toutefois venus inaugurer les premières étapes de la mise en place d'un système communautaire de protection des droits et libertés fondamentales.

Ainsi, la CJUE a d'abord jugé que « *les droits fondamentaux sont compris dans les principes généraux du droit communautaire, dont la Cour assure le respect* » (**CJCE, 12 nov. 1969, aff. C—29/ 69, Erich Stauder c. Ville d'Ulm-Sozialamt**)

De plus, à l'occasion d'une célèbre décision « Nold » (**CJCE, 14 mai 1974, aff. C-4/73, J. Nold, Kohlen-und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes**), les juges du Luxembourg ont affirmé « qu'en assurant la sauvegarde de ces droits, la Cour est tenue de s'inspirer des traditions constitutionnelles communes aux États membres et ne saurait, dès lors, admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions de ces États », et que « les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire ».



Attention : Les **traités de Maastricht et d'Amsterdam** ont accompli une véritable œuvre de codification des droits fondamentaux consacrés par la CJUE.

2) La valeur et le contenu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE

Le **Traité de Lisbonne** a conféré à la **Charte** la même valeur juridique que les traités (**article 6 § 1 TUE**). La **Charte des droits fondamentaux de l'UE** fait donc partie du droit primaire.

Le **préambule de la Charte** expose que « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant le principe de liberté, de sécurité et de justice ».



À retenir : La Charte contient des droits civils, politiques, économiques et sociaux, tels que la dignité, la liberté, l'égalité, la solidarité, la citoyenneté, et la justice.

C) Les principes généraux du droit de l'Union européenne



Définition : Cette notion recouvre des règles non écrites appliquées par la Cour de justice de l'Union européenne.

La valeur juridique des principes généraux du droit est supérieure à celle des règles de droit dérivé et des accords internationaux conclus par l'Union.

Leur respect s'impose non seulement aux institutions et organes de l'Union, mais aussi aux États membres lorsqu'ils procèdent à l'exécution du droit de l'Union.

Au sein des traités, il est fait référence aux principes généraux du droit à l'**article 6 § 3 TUE** aux termes duquel : « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

Nous pouvons distinguer les principes généraux du droit de l'Union de la manière suivante :

- Les principes généraux en matière de protection des droits fondamentaux. La CJUE a pu les dégager à partir de deux grandes sources : les traditions constitutionnelles communes aux États membres (**CJCE, 17 déc. 1970, aff. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft**) ainsi que les accords internationaux de protection des droits de l'homme (**CJCE, 14 mai 1974, aff. 4/73, Nold**) et notamment la CESDH ainsi que la jurisprudence de la Cour EDH.
- Les principes généraux du droit adoptés communément par les systèmes juridiques des États membres. A titre d'exemple, il s'agit du principe de sécurité juridique (**CJCE, 13 déc. 1967, aff. 17/67, Neumann**) ou encore de la hiérarchie des normes, qui fonde la distinction entre les règles générales et les mesures d'exécution (**CJCE, 17 déc. 1970, aff. 25/70, Köster**).
- Les principes généraux découlant des dispositions des traités et de l'ordre juridique communautaire. A titre d'exemple, le principe d'égalité (**CJCE, gde**

ch., 16 déc. 2008, aff. C—524/ 06, *Huber*), et le principe de l'équilibre institutionnel (CJCE, 13 juin 1958, aff. 9/56, *Meroni*).

- Quelques fois, la Cour de Justice a eu l'occasion de se référer aux principes généraux du droit international (CJCE, 4 déc. 1974, aff. 41/74, *Van Duyn* : principe interdisant à un État de refuser le droit d'entrée sur son territoire à ses propres ressortissants).

II. Les sources internationales



Définition : Conformément au TUE et à la jurisprudence de la Cour de justice, les institutions de l'Union disposent des compétences nécessaires pour conclure avec des États tiers des accords extérieurs.

Les accords conclus par l'Union constituent une source du droit de l'Union, inférieure au droit primaire, mais qui s'impose aux actes de droit dérivé.

Ils sont en principe conclus selon la procédure générale de l'article 218 TFUE.

L'article 218 TFUE met en place un **contrôle a priori** de la conformité des accords externes avec le droit primaire. Il permet aux États membres, au Conseil, à la Commission ou au Parlement européen de saisir la Cour de justice aux fins d'obtenir son avis en ce qui concerne la compatibilité d'un accord avec les dispositions du traité. Si l'accord est déclaré incompatible, sa conclusion est subordonnée à une révision du traité.

Il existe également une possibilité de procéder à un **contrôle a posteriori** de l'acte. La Cour a déjà eu l'occasion d'admettre des recours contre ces actes, dont l'annulation provoque une paralysie de l'accord international qui cesse d'être appliqué par l'Union.

Ces accords doivent également être compatibles avec les principes généraux du droit communautaire (CJCE, 10 mars 1998, aff. C—122/ 95, *Allemagne c/Conseil*).

Une fois conclus, les accords de l'Union font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire dès leur entrée en vigueur (**CJCE, 30 avr. 1974, aff. 181/73, Haegemann ; article 216 § 2 TFUE**).

III. Les sources dérivées



Définition : Il s'agit d'actes unilatéraux produits par les institutions de l'Union, sur la base du droit primaire.

En principe, aucune hiérarchie n'existe entre ces actes, mais il y a toutefois lieu d'observer que les mesures d'exécution prises pour l'application d'actes de droit dérivé sont subordonnées à ces derniers.

L'**article 288 TFUE** énumère ainsi les actes du droit dérivé :

- Le règlement ;
- La directive ;
- La décision ;
- La recommandation.

A) Le règlement

Le règlement est un acte à **portée générale**. Il s'impose dans tous ses éléments et il est **directement applicable** dans tout État membre.

- Un acte de portée générale : Cela signifie qu'il est applicable non pas à des destinataires limités et identifiables, mais à des destinataires appartenant à des catégories envisagées abstraitement ou dans leur ensemble (**CJCE, 14 déc. 1962, aff. Jtes 16 et 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes**).
- Un acte directement applicable dans tous les États membres : C'est-à-dire que le règlement ne fait l'objet d'aucune mesure de transposition et s'impose au sein de l'ordre juridique des États membres à compter de la date de son entrée en vigueur. Aussi, le règlement donne naissance à des droits et obligations que

les justiciables peuvent invoquer non seulement à l'égard des États membres (effet direct vertical) que des autres particuliers (effet direct horizontal).



Exemple : **Règlement 2017/625 du 15 mars 2017**, concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques

B) La directive

La directive crée des obligations à l'égard des États membres destinataires uniquement quant aux résultats à atteindre. Les autorités nationales disposent d'une liberté de choix quant à la forme et aux moyens d'adoption, mais doivent respecter un délai de transposition. Contrairement au règlement, la directive porte sur une obligation de résultat et non de moyen.

La directive est en principe **dépourvue de tout effet direct** à l'égard des justiciables.

Les directives mettent en place des objectifs à atteindre par les États membres, tout en leur laissant une marge de manœuvre pour les atteindre. A l'instar des règlements, les directives sont des actes à caractère obligatoire car les États membres sont liés par les résultats à atteindre.

La transposition d'une directive par les autorités étatique peut se réaliser par l'adoption d'une loi ou d'un acte réglementaire.



Exemple : **Directive (UE) n° 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.**

C) La décision

La décision est acte individuel édicté à destination d'un État membre ou d'un ou plusieurs particuliers.

Elle s'impose dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne et elle est directement applicable par ses destinataires (**article 288 du TFUE**).



Exemple : **Décision 2017/864 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relative à une Année européenne du patrimoine culturel**

À l'instar du règlement, elle ne peut donc être appliquée de manière incomplète, sélective ou partielle.

Une décision peut être **un acte législatif ou non législatif**.

Les décisions sont des actes législatifs lorsqu'ils sont adoptés conjointement par :

- Le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de la procédure législative ordinaire ;
- Le Parlement européen avec la participation du Conseil ;
- Le Conseil avec la participation du Parlement européen dans le cadre de la procédure législative spéciale.

Dans les autres cas, les décisions sont des actes non législatifs. Elles peuvent être adoptées par exemple par le Conseil européen, le Conseil ou la Commission.

Les décisions non législatives peuvent également revêtir la forme d'actes délégués et d'exécution.

D) La recommandation et l'avis

Les recommandations et les avis ne revêtent aucun caractère obligatoire (sauf avis conformes).

Les **avis** sont issus des institutions et organes de l'Union à l'occasion de la production d'actes juridiques, notamment par le Parlement européen.

Les **recommandations**, quant à elles, peuvent être définies comme des invitations adressées aux États membres.