

# Chapitre 1

## L'Europe en quelques grandes dates

L'histoire de la construction européenne se lit en prenant comme **date césure de la période 1951-2016** la chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989.

### 1. Du 9 mai 1950 au 9 novembre 1989

Cette période est marquée par la structuration de l'Europe de l'Ouest face au bloc des démocraties populaires (l'URSS et les États satellites d'Europe centrale et orientale). La date de départ est celle du discours de Robert Schuman, le 9 mai 1950, dans le salon de l'horloge au quai d'Orsay. Dans ce texte, Robert Schuman pose les bases de l'aventure européenne : un rapprochement de la France et de l'Allemagne comme socle d'une organisation de coopération économique. Cette organisation, d'abord restreinte aux domaines du charbon et de l'acier (Communauté du charbon et de l'acier, ou **CECA**, traité signé à Paris le 21 avril 1951), est élargie à la constitution d'une zone de libre-échange permettant l'exercice des libertés de circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services (Communauté économique européenne, ou **CEE**), adossée à une Communauté européenne de l'énergie atomique (ou **CEEAA**) par les traités de Rome du 25 mars 1957. Ces trois communautés comprenaient les six mêmes États (France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas).

Le dynamisme de ces organisations attire rapidement de **nouveaux adhérents** : les anciens membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE, organisation créée par la Grande-Bretagne en 1961 pour concurrencer la CEE) en deux vagues (la première en 1973 avec le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ; la seconde en 1995 avec la Finlande, l'Autriche et la Suède), d'une part ; les pays du sud de l'Europe après leur sortie de régimes dictatoriaux (Grèce en 1981, Portugal et Espagne en 1987), d'autre part.

Cette période a vu :

- la démocratisation de l'élection des députés au Parlement européen par l'**Acte fondamental** le 20 septembre 1976 qui prévoit leur élection au suffrage universel direct ;
- le renforcement organisationnel des communautés (CECA, CEE et CEEAA) par l'extension du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres,

l'association renforcée du Parlement européen au processus décisionnel (procédure de coopération), et l'institutionnalisation du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement par l'**Acte unique** les 17 et 28 février 1986.

### 2. Du 9 novembre 1989 à mars 2016

La chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, désstabilise les Communautés en les entraînant dans un approfondissement de l'engagement institutionnel et économique de leurs États membres et dans un nouvel élargissement vers des pays d'Europe centrale et orientale et d'anciennes composantes de l'ex-Yougoslavie.

#### a) L'engagement institutionnel

Il s'effectue en quatre étapes :

- le **traité de Maastricht** du 17 février 1992 pose les premières bases de l'Union européenne en adjoignant aux communautés européennes (1<sup>er</sup> pilier : CECA, CEE devenue Communauté économique, et CEEAA) deux piliers intergouvernementaux<sup>1</sup> relatifs à la politique extérieure et de sécurité (2<sup>e</sup> pilier) et à la justice et aux affaires intérieures (3<sup>e</sup> pilier) ; il renforce les pouvoirs du Parlement européen (procédure de codécision) et jette les fondations de la mise en œuvre de l'euro ;
- le **traité d'Amsterdam** du 2 octobre 1997 institue les premières possibilités de coopération renforcée entre États membres ;
- le **traité de Nice** du 26 février 2001 échoue à mettre en place le cadre institutionnel permettant d'accueillir les futurs adhérents à l'UE issus des PECO<sup>2</sup> ;
- le **traité de Lisbonne** du 13 décembre 2007 permet de dépasser l'échec du traité instituant une Constitution européenne. Il unifie les trois piliers dans un même processus décisionnel de type communautaire. Il renforce la présidentialisation de l'UE par une meilleure assise parlementaire du président de la Commission européenne et par la création d'un président permanent du Conseil européen, et accentue la cohérence de l'action

1. C'est-à-dire que les votes au sein du Conseil de l'Union se font à l'unanimité et que la Commission européenne et la Cour de justice n'ont pas de rôle.

2. Pays d'Europe centrale et orientale.

extérieure de l'UE par la création du poste de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

### b) L'engagement économique et monétaire

Il connaît un renforcement par étapes : introduction de l'euro sur les marchés financiers (1<sup>er</sup> janvier 1999) et mise en circulation de l'euro pour les particuliers (monnaie fiduciaire, le 1<sup>er</sup> janvier 2002) ; après la crise de la zone euro, à la fin 2008, et vu la nécessité pour l'Union européenne de se donner les moyens d'aider les pays de la zone euro en crise (Grèce, mais aussi Irlande, Espagne et Portugal), adoption d'outils de stabilisation : renforcement du Pacte de stabilité et de croissance par le *two pack* et le *six pack*, traité instituant le Mécanisme européen de stabilité, traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union monétaire ; adoption de textes mettant en œuvre l'Union bancaire aux fins de couper les liens entre les risques des établissements bancaires et la crise des dettes souveraines. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, dix-neuf États font partie de la zone euro : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Slovénie.

### c) L'élargissement

L'élargissement en faveur des **pays d'Europe centrale et orientale, méditerranéenne et baltique (PECOMB) et de pays membres de l'ex-Yougoslavie** se déroule en trois étapes et intègre au sein de l'Union treize nouveaux États membres en neuf années (2004-2013) : dix États en 2004 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Lettonie, Estonie, Malte et Chypre), deux États en 2007 (Roumanie, Bulgarie) et un en 2013 (Croatie).

En conclusion, l'année 2016 verra-t-elle l'Union européenne disparaître sous le choc de la crise migratoire ?

Ce n'est pas certain, mais le référendum du 23 juin 2016 sur l'éventuelle sortie de la Grande-Bretagne de l'Union (le Brexit) pourrait sérieusement déstabiliser une construction politique et économique qui, malgré ses presque soixante ans, reste fragile.

## 3. Quelques informations

**Les différentes Europe :** l'Europe des Six (France, Allemagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas), des Neuf (+ Royaume-Uni, Danemark et Irlande), des Dix (+ Grèce), des Douze (+ Espagne et Portugal), des Quinze (+ Suède, Finlande, Autriche), des Vingt-Cinq (+ Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre et Malte), des Vingt-Sept (+ Roumanie et Bulgarie), des Vingt-Huit (+ Croatie).

**Deux traités mort-nés du fait de la France :** la Communauté européenne de défense ou CED (30 août 1954) et le traité établissant une Constitution pour l'Europe (28 mai 2005).

**Les différentes relations bilatérales ou multilatérales entre États européens :** l'axe franco-allemand (traité de l'Élysée du 22 janvier 1963), le triangle de Weimar entre la France, l'Allemagne et la Pologne, et le groupe de Visegrad ou V-4 (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie).

#### L'essentiel

L'histoire européenne se structure autour de deux pôles : celui de l'approfondissement de sa construction politique et celui de son élargissement. Les deux éléments alternent sans qu'une de ces deux voies ne soit privilégiée par rapport à l'autre.

# Chapitre 2

## Les actes de l'Union, la hiérarchie des normes et les principes d'articulation entre le droit de l'Union et les droits nationaux

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, l'Union européenne s'est dotée d'une personnalité juridique et a repris les compétences auparavant conférées à la Communauté européenne. Le droit communautaire est donc devenu le droit de l'Union. À côté de l'Union européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) continue d'exister<sup>1</sup>.

- le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (**CEEA**);
- les traités financiers de 1970 et de 1975;
- l'Acte fondamental de 1976 ainsi que tous les traités d'adhésion depuis 1973 (date du premier élargissement).

### b) Les actes assimilés

Les protocoles annexés aux traités ont une valeur juridique égale à celle des traités. Suite au traité de Lisbonne, la **Charte des droits fondamentaux** de l'Union européenne, qui avait été adoptée en 2000, acquiert la même valeur juridique que les traités et intègre le « *bloc de conventionalité* » sur lequel la Cour de justice peut se prononcer (article 6 du TUE) : « 1. *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.* » Entrée en vigueur en 2009, elle comprend un préambule et sept titres : dignité ; libertés ; égalité ; solidarité ; citoyenneté ; justice ; dispositions générales.

Le champ d'application de la Charte a semblé être interprété au sens large par la Cour de justice<sup>3</sup>, qui a dû se montrer plus prudente à la suite de réactions virulentes de certaines cours suprêmes (dont la Cour de Karlsruhe).

Cependant, la Charte n'est opposable ni au Royaume-Uni, ni à la Pologne qui bénéficient d'une dérogation (Protocole n° 30 annexé au TFUE sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

## 1. Les sources normatives du droit de l'Union<sup>2</sup>

### 1. Le droit primaire

#### a) Les traités

Aujourd'hui, cette catégorie comprend :

- le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, qui modifie le traité sur l'Union européenne (nommé **TUE**) et le traité instituant la Communauté européenne qui devient le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (nommé **TFUE**);
- la Charte des droits fondamentaux;

1. La CECA, quant à elle, a cessé d'exister en juillet 2002.

2. Il sera systématiquement fait usage dans cette partie de la formulation *droit de l'Union* qui se substitue à celle de *droit communautaire*. En effet, l'absorption de la Communauté européenne par l'Union européenne, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2009, conduit à ne plus employer que la formule « *droit de l'Union* ». Par commodité, cette formulation sera utilisée sur l'ensemble de la période (depuis 1957) pour habituer les esprits à son emploi et ne pas créer de risques de confusion.

3. L'article 51 de la Charte des droits fondamentaux prévoit son application dans le champ de la mise en œuvre du droit de l'Union, mais l'arrêt *Akerberg Fransson* étend l'exigence de protection des droits fondamentaux : la Charte s'applique même aux réglementations nationales qui entrent dans le champ de compétence du droit de l'Union. Voir CJUE, 26 février 2013, *Aklagaren c/ Hans Akerberg Fransson*, C-617/10.

à la Pologne et au Royaume-Uni). Il découle de cette dérogation que la Charte n'étend pas la faculté pour la Cour de justice de l'UE ou pour toute juridiction de ces deux États membres d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou actions administratives sont incompatibles avec les droits ou les principes fondamentaux qu'elle réaffirme.

### c) Les principes généraux du droit de l'Union

Il s'agit d'une source non écrite dégagée par la jurisprudence de la Cour de justice. Les principes généraux, dans la hiérarchie du droit de l'Union, s'insèrent entre le **droit primaire** et les accords externes qui engagent l'Union et ses États membres. Parmi eux, se trouve la primauté du droit de l'Union sur le droit national, y compris constitutionnel (voir page 13, « Les grands principes du droit de l'Union »).

## 2. Le droit dérivé (le droit adopté par les institutions pour mettre en œuvre les traités)

Le droit dérivé de l'Union revêt plusieurs formes et sa portée varie selon son mode d'adoption. Il convient tout d'abord de rappeler les articles 288 et 289 du TFUE.

#### • Article 288 du TFUE

« Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le **règlement** a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La **directive** lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La **décision** est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les **recommandations** et les **avis** ne lient pas. »

#### • Article 289 du TFUE

« 1. La **procédure législative ordinaire** consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294.

2. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil

ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une **procédure législative spéciale**.

3. Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des **actes législatifs**.

4. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement. »

Il faut donc discerner, au sein du droit dérivé, les actes contraignants et les actes non contraignants.

### a) Les actes contraignants

Ils créent une obligation juridique à l'égard de leurs destinataires : il s'agit des règlements, des directives et des décisions.

– **Les règlements et les directives** : ces deux instruments sont adoptés conformément aux procédures de décision prévues par le traité – procédure législative ordinaire (article 294 TFUE), procédure législative spéciale (article 289 TFUE). Sauf dans le cas des mesures d'exécution, la Commission ne dispose que du pouvoir d'initiative, l'adoption des actes relevant de la compétence conjointe, dans le cadre de la procédure législative ordinaire du Conseil et du Parlement européen. Ces deux types d'acte ont une portée générale.

Les directives doivent être transposées, c'est-à-dire qu'un opérateur ne peut s'en prévaloir (opposabilité de la directive) devant une juridiction ou à l'encontre d'une administration qu'après l'adoption par l'État membre des mesures nécessaires à l'adaptation de son droit interne aux objectifs fixés par la directive et à sa mise en œuvre. En revanche, les règlements sont opposables dès leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*.

– **Les décisions** : celles-ci permettent de réglementer les situations particulières. Ce sont des actes obligatoires dans tous leurs éléments, mais leurs effets juridiques se limitent à leurs destinataires.

### b) Les actes non contraignants prévus par les traités : recommandations et avis

Ces actes sont énoncés à l'article 292 du TFUE.

#### • Article 292 du TFUE

« Le Conseil adopte des recommandations. Il statue sur proposition de la Commission dans tous les cas où les traités prévoient qu'il adopte des actes sur proposition de la Commission. Il statue à l'unanimité dans les domaines pour lesquels l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union. La Commission, ainsi que la Banque centrale européenne dans les cas spécifiques prévus par les traités, adoptent des recommandations. »

À côté des actes non contraignants prévus par les traités, il existe d'autres actes qui ne sont pas mentionnés à l'origine par les traités et qui sont dits « *innomés* » : il s'agit des résolutions, déclarations, lignes directrices, conclusions, codes de conduite, communications, livres blancs, livres verts. Ils seront évoqués dans les chapitres suivants.

### 3. Le cas spécifique des actes pris dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Le Conseil européen définit les lignes stratégiques et les orientations générales de la PESC. Sur cette base, le Conseil adopte les décisions qui définissent les actions à mener et les positions à prendre par l'Union. Ces décisions produisent des effets juridiques à l'égard des États membres, mais elles n'ont aucun effet juridique en droit interne.

La PESC, en vertu du titre V du TUE, reste soumise à des règles particulières et à des procédures spécifiques. La Cour de justice n'est pas compétente (article 275 TFUE) pour contrôler ces dispositions ainsi que les actes pris sur leur base, sous réserve de deux exceptions : 1) elle est compétente pour contrôler la délimitation entre les compétences de l'Union et la PESC dont la mise en œuvre ne doit pas affecter l'exercice des compétences de l'Union et les attributions des institutions pour l'exercice des compétences exclusives et partagées de l'Union (article 40 TUE); 2) elle est compétente pour connaître les recours en annulation dirigés contre les décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil, dans le cadre, par exemple, de la lutte contre le terrorisme<sup>4</sup> (article 275 TFUE).

### 4. Les actes multilatéraux

Il convient de différencier les accords internes à l'UE des accords internationaux.

– Les **accords internes à l'UE** : il s'agit à la fois des accords interinstitutionnels (article 295 TFUE : « *Le Parlement européen, le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et organisent d'un commun accord les modalités de leur coopération. À cet effet, ils peuvent, dans le respect des traités, conclure des accords interinstitutionnels qui peuvent revêtir un caractère contraignant.* ») et des accords entre États membres – par exemple, l'élimination de la double imposition des revenus ou la reconnaissance mutuelle des sociétés.

4. Par exemple, le gel des avoirs, comme dans l'affaire *Kadi* (CJCE, GC, 3 septembre 2008, *Kadi*, C-402/05 P et C-415/05 P).

– Les **accords internationaux conclus par l'UE** : leur compatibilité avec les traités peut faire l'objet d'un contrôle préventif dans le cadre d'une saisine pour avis de la Cour de justice (article 218 § 11 du TFUE).

## 2. Les grands principes du droit de l'Union

Un certain nombre de grands principes gouvernent le droit de l'Union. Il convient de distinguer les trois principes qui donnent aux normes de l'Union leur plein effet en droit interne des deux principes de subsidiarité et de proportionnalité, dont le respect est assuré par des mécanismes qui s'exercent uniquement au niveau de l'Union européenne.

### 1. Les trois principes donnant aux normes leur effectivité en droit interne

#### a) Énonciation des trois principes

La jurisprudence de la Cour de justice (anciennement CJCE), progressivement intégrée par les juridictions nationales, a donné aux normes de l'Union leur plein effet en droit interne par le jeu de trois principes : la primauté, l'effet direct et la responsabilité de la puissance publique nationale pour violation du droit de l'Union.

#### • Le principe de primauté

La CJCE a reconnu la primauté du droit de l'Union et dérivé sur le droit national, y compris sur la Constitution, dès 1964 (CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*<sup>5</sup>). En conséquence, la règle nationale, qu'elle préexiste au droit de l'Union ou qu'elle lui soit postérieure, doit être écartée par les autorités nationales (administratives et juridictionnelles) si elle est incompatible avec le droit de l'Union (CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*).

La **déclaration n° 17**, relative à la primauté et annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, énonce :

« *La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence.* »

5. CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ENEL*, affaire 6/64 :  
– en ce qui concerne le droit primaire : « *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 lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leur juridiction* » ;  
– en ce qui concerne le droit dérivé : « *attendu que la prééminence du droit communautaire est confirmée par l'article 189 aux termes duquel les règlements ont valeur "obligatoire" et sont "directement applicables" dans tout État membre* ».

En outre, la Conférence a décidé d'annexer au présent Acte final l'avis du Service juridique du Conseil sur la primauté tel qu'il figure au document 11197/07 (JUR 260) :

« Avis du Service juridique du Conseil du 22 juin 2007 :

*Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la primauté du droit communautaire est un principe fondamental dudit droit. Selon la Cour, ce principe est inhérent à la nature particulière de la Communauté européenne. À l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante (arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, Costa contre ENEL (1)), la primauté n'était pas mentionnée dans le traité. Tel est toujours le cas actuellement. Le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice. »*

(1) « Il [en] résulte [...] qu'issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même. »

#### • Le principe de l'effet direct

Le principe de l'effet direct des normes de l'Union a été posé par la Cour de justice dès 1963 (CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*). Ce principe signifie que, s'agissant de certaines normes obligatoires, celles-ci peuvent directement créer des droits au bénéfice des opérateurs (personne physique ou morale), sans nécessiter au préalable (effet *direct*) de passer par l'intermédiaire d'une intégration de la norme de l'Union en droit interne par le biais de lois ou de mesures réglementaires nationales. Seuls le règlement et la décision bénéficient de l'**effet direct complet**, c'est-à-dire :

- effet direct **vertical ascendant** : un opérateur peut opposer une norme d'effet direct à un État membre sur le territoire duquel il vit ou il travaille ;
- effet direct **vertical descendant** : un État membre de l'Union peut opposer à un opérateur une norme de l'Union d'effet direct ;
- effet direct **horizontal** : un opérateur (particulier ou personne morale) peut opposer une norme de l'Union d'effet direct à un autre opérateur.

Initialement, les **directives** ne pouvaient se voir reconnaître un effet direct, puisqu'elles devaient en principe être transposées en droit interne pour être opposables. Cependant, la mauvaise volonté de certains États membres à transposer les directives a conduit la jurisprudence de l'Union à reconnaître à certaines dispositions d'une directive (et non à toute la directive) un **effet direct partiel** dans le sens vertical ascendant, seulement si la disposition en question est claire, précise et inconditionnelle (CJCE, 17 décembre 1970, *Société SACE c/Min. des Finances de la République italienne* ; CJCE, 4 décembre 1974, *Van Duyn c/ Home Office*).

Précisément, l'effet direct des directives ne vaut qu'à l'expiration du délai prévu pour leur transposition (CJCE, 5 avril 1979, *Ratti*) et ne peut être invoqué dans les litiges entre particuliers (absence d'effet horizontal des directives : CJCE, 26 février 1986, *Marshall* ; rappelé dans CJ, 19 janvier 2010, *Seda Küçükdeveci*, C-555/07).

#### • Le principe de la responsabilité de la puissance publique nationale pour violation du droit de l'Union

Dans l'arrêt *Francovich* de 1991<sup>6</sup>, la CJCE a pour la première fois énoncé clairement, à l'occasion d'un cas de non-transposition d'une directive dans le délai fixé, le principe de la responsabilité de la puissance publique nationale pour violation du droit de l'Union. Elle a affirmé que ce principe fait partie de l'ordre juridique communautaire dans son essence<sup>7</sup> et a déterminé les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité.

La jurisprudence de la CJCE s'est enrichie en 1996 des arrêts *Brasserie du Pêcheur SA et Factortame III*<sup>8</sup>, *British Telecommunications*<sup>9</sup> et *Hedley Lomas*<sup>10</sup>. La responsabilité de l'État est dès lors engagée non seulement en cas d'absence de transposition d'une directive dans le délai requis à cette fin, mais aussi en cas d'action des autorités nationales contraires au droit de l'Union, que cette action émane du législateur ou de l'autorité ministérielle compétente.

Dans son arrêt *Köbler* (CJCE, 30 septembre 2003), la Cour de justice a jugé que le principe de la responsabilité d'un État membre au titre du droit de l'Union en raison d'un manquement à ce droit est applicable au regard de décisions juridictionnelles de juridictions suprêmes. Toutefois, elle a enserré l'engagement de la responsabilité d'un État membre du fait de la méconnaissance du droit de l'Union par ses juridictions suprêmes dans des conditions restrictives : la méconnaissance du droit de l'Union par la juridiction suprême doit être suffisamment caractérisée ; doivent en outre être pris en compte le degré de clarté et de précision de la règle violée, le caractère délibéré ou non de la violation, le caractère excusable ou inexcusable de l'erreur de droit et la position prise, le cas échéant, par le juge de l'Union.

Ces arrêts ont conduit à une évolution du régime de responsabilité de l'État du fait des lois et des décisions juridictionnelles, dont le juge national a tiré les conséquences : l'arrêt *Gardedieu* (Conseil d'État, 8 février 2007)

6. CJCE, 19 novembre 1991, aff. C-6/90 et C-9/90, *Francovich, Rec.*, p. I-5357.

7. « [...] le principe de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité. »

8. Arrêt du 5 mars 1996, aff. C-46/93 et C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA et Factortame III, Rec.*, p. I-1029.

9. Arrêt du 26 mars 1996, aff. C-392/93 et C-9/90, *British Telecommunications, Rec.*, p. I-1631.

10. Arrêt du 23 mai 1996, aff. C-5/94, *Hedley Lomas, Rec.*, p. I-2553.

consacre la responsabilité de l'État lorsqu'une loi nationale s'avère contraire aux engagements internationaux.

## b) La garantie du respect de ces principes par les juridictions nationales dans le cadre de la transposition

En France, le Conseil d'État a reconnu la primauté du droit primaire sur la loi, même postérieure, par son arrêt d'Assemblée *Nicolo* (CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, n° 108243). Il a ensuite fait prévaloir sur la loi, même postérieure, le droit dérivé : le règlement communautaire (CE, 29 septembre 1990, *Boisdet*, n° 58657) et la directive (CE, Ass., 28 février 1992, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris*, n° 56776 et 56777).

En revanche, les juridictions nationales françaises n'appliquent pas la primauté du droit de l'Union par rapport à la Constitution. Pour le Conseil d'État, la suprématie conférée par l'article 55 de la Constitution aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux normes constitutionnelles (CE, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*, n°s 200286 et 200287). Par suite, le principe de primauté du droit de l'Union ne saurait conduire, dans l'ordre interne, à remettre en cause la suprématie de la Constitution. L'arrêt *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique* prolonge la décision *Sarran* dans le domaine du droit de l'Union (CE, 3 décembre 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, n° 226514, Rec., p. 624).

Cette position est également celle de la Cour de cassation (Assemblée plénière du 2 juin 2000, *M<sup>lle</sup> Fraisse*) et du Conseil constitutionnel (CC, 19 nov. 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, 2004-505 DC). Le Conseil constitutionnel reconnaît la singularité de l'ordre juridique de l'Union et sa vocation à s'intégrer complètement dans l'ordre juridique interne. Toutefois cette intégration ne peut conduire ni à primer des dispositions constitutionnelles expresses contraires, ni à être contraire au respect de l'identité constitutionnelle de la France (voir « La jurisprudence constitutionnelle », page 16).

### • La jurisprudence administrative

#### 1) Lorsque les directives n'ont pas été transposées

Concernant les **actes individuels** : le Conseil d'État a abandonné sa jurisprudence « *Ministre de l'Intérieur contre Cohn-Bendit* »<sup>11</sup> en reconnaissant à tout justiciable le droit de se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif même non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par elle, les mesures de transposition nécessaires<sup>12</sup>.

11. CE, Assemblée, 22 décembre 1978, *Ministre de l'Intérieur contre Cohn-Bendit*, Rec., p. 524, GAJA, n° 89.

12. CE, Assemblée, 30 octobre 2009, *M<sup>me</sup> Perreux*, n° 298348.

Concernant les **actes réglementaires** : le Conseil d'État veille à ce que les autorités nationales ne prennent pas d'actes réglementaires contraires aux objectifs définis par une directive, alors même que celle-ci n'a pas fait l'objet d'une transposition en droit interne<sup>13</sup>.

Le pouvoir réglementaire ne peut légalement, après l'expiration du délai de transposition d'une directive, « *ni laisser subsister des dispositions réglementaires qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis [par la directive] ni édicter des dispositions réglementaires qui seraient contraires à ces objectifs* »<sup>14</sup>. De même, il a l'obligation de ne pas prendre des mesures d'exécution d'une loi contraire aux objectifs définis par une directive<sup>15</sup>.

Une disposition législative incompatible avec une directive antérieure à son adoption, une fois passé le délai de transposition, ne peut être appliquée<sup>16</sup>.

Il est possible d'obtenir l'annulation d'un acte administratif fondé sur une règle, même non écrite, incompatible avec les objectifs d'une directive<sup>17</sup>.

**Sanction du défaut de transposition** : le juge administratif peut être conduit à sanctionner un défaut de transposition de deux manières :

- par une censure directe du texte de transposition en tant qu'il est infidèle ou incomplet<sup>18</sup> ;
- par la censure de procédures ou d'actes conformes au droit interne mais ne répondant pas aux objectifs fixés par des dispositions non transposées de directives<sup>19</sup>.

L'État ne peut se prévaloir à l'encontre d'un particulier d'une directive qu'il n'a pas transposée<sup>20</sup>. L'intervention d'un acte réglementaire pris sur le fondement d'une loi inapplicable du fait de son incompatibilité avec les objectifs d'une directive constitue une illégalité de nature à engager la responsabilité de l'État<sup>21</sup>.

13. CE, 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et autres*, n°s 41971 et 41972, p. 410.

14. CE, Assemblée, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, n° 74052, p. 44, GAJA n° 92.

15. CE, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, n° 195354, p. 29.

16. CE, Assemblée, 28 février 1992, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris Fr.*, n° 5677656777, p. 81 et CE, Assemblée, 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris Fr.*, n° 87753, p. 78.

17. CE, Assemblée, 6 février 1998, *Tête*, n°s 138777, 147424 et 147425, p. 30.

18. CE, 28 mars 2003, *Fédération française des courtiers d'assurance et réassurance*, n° 233343, aux Tables.

19. CE, 27 juillet 2001, *Compagnie générale des eaux*, n° 229566, au Recueil.

20. CE, Section, 23 juin 1995, *SA Lilly France*, n°s 149226, 155083 et 162001, p. 257.

21. CE, Assemblée, 28 février 1992, *Société Arizona Tobacco Products et SA Philip Morris Fr.*, n° 87753, p. 78.

## 2) Lorsque les directives ont été transposées

Le juge administratif vérifie la conformité de l'acte de transposition à la directive<sup>22</sup>. Il contrôle également la constitutionnalité des actes réglementaires transposant une directive<sup>23</sup> (voir ci-dessous). Enfin, le juge administratif contrôle une directive communautaire et sa loi de transposition au regard de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>24</sup>.

Si la directive intervient dans un domaine déjà réglementé, l'acte de transposition devra, sous peine d'illégalité, posséder une valeur supérieure ou égale à celle de la norme qu'il modifie ou à laquelle il se substitue<sup>25</sup>. Lorsqu'un décret est pris après consultation du Conseil d'État et qu'une directive ayant une incidence sur le dispositif de ce décret a été adoptée, l'intervention de la directive, alors même que son délai de transposition n'est pas expiré, rend nécessaire un nouvel examen du projet de décret par le Conseil d'État, de sorte qu'un décret pris sans que cet examen ait eu lieu est entaché d'illégalité<sup>26</sup>.

La responsabilité de l'État peut être engagée dans le cas où le contenu d'une décision de la juridiction administrative est entaché d'une violation manifeste du droit communautaire ayant pour objet de conférer des droits à des particuliers<sup>27</sup>.

### • La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel exerce sa fonction de juge constitutionnel mais il n'est pas juge de la *conventionnalité*, c'est-à-dire de la conformité de la législation aux accords et conventions internationales signés par la France<sup>28</sup>. Le Conseil d'État et la Cour de Cassation sont et demeurent les plus hautes juridictions chargées de juger de la conventionnalité de la loi<sup>29</sup>. Le Conseil d'État effectue ce contrôle de conventionnalité dans un arrêt sur trois<sup>30</sup>. Le contrôle de conventionnalité s'exerce par voie d'exception à l'initiative d'un justiciable qui

conteste devant un juge l'application qui lui est faite d'une loi au motif que celle-ci est incompatible avec une convention internationale.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière a connu une évolution en trois étapes.

– Dans sa **décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004** relative à la loi pour la confiance dans l'économie numérique (considérant 7), le Conseil constitutionnel a jugé que la transposition d'une directive communautaire constituait, au regard de l'article 88-1 de la Constitution, une obligation non seulement communautaire mais constitutionnelle, à laquelle il ne pouvait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse<sup>31</sup> contraire de la Constitution. En l'absence d'une telle contrariété, le seul juge d'une directive (qu'il s'agisse du respect de leurs compétences par les organes communautaires ou du respect des droits fondamentaux que les États membres ont en partage) est la Cour de justice.

Il en résulte (en l'absence, comme en l'espèce dans l'affaire n° 2004-496 DC, de disposition expresse contraire de la Constitution) que ne peuvent être utilement critiquées devant le Conseil constitutionnel des dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires d'une directive précise et inconditionnelle.

– Dans sa **décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006** relative à la loi sur l'égalité des chances, le Conseil constitutionnel a affirmé qu'il ne lui appartenait pas de connaître de la conformité des lois avec les dispositions d'une directive communautaire qu'elle n'a pas pour objet de transposer en droit interne (considérant 28).

La solution d'incompétence ainsi retenue confirme la jurisprudence, dite « *IVG 1975* », selon laquelle la contrariété de la loi avec un traité n'est pas une cause d'inconstitutionnalité. Cette solution réserve toutefois l'hypothèse dans laquelle une loi serait contestée au motif qu'elle serait incompatible avec les objectifs de la directive qu'elle a pour objet de transposer<sup>32</sup>.

– Dans sa **décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006** concernant la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (considé-rants 16 à 20), le Conseil constitutionnel a jugé qu'il lui appartient, saisi dans les conditions prévues par l'article 61 de la Constitution d'une loi ayant pour objet de transposer en droit interne une directive communautaire, de veiller à ce que le législateur se soumette à l'exigence constitutionnelle définie ci-dessus.

22. CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française*, n° 28467, T. p. 512 et CE, Assemblée, 20 février 1998, *Ville de Vaucresson*, n° 159496 et n° 159508, p. 54.

23. CE, Assemblée, 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*, n°s 287110, GAJA, n° 116.

24. CE, Section, 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux et autres, Conseil des barreaux européens*, n° 296845, p. 129.

25. CE, Section, 11 juillet 1988, *Conseil départemental de l'ordre des médecins des Alpes-Maritimes c/ M. Boucq*, n° 50638, p. 291.

26. CE, Assemblée, 15 avril 1996, *Union nationale des pharmaciens*, n° 110464, Rec., p. 127.

27. CE, 18 juin 2008, *Gestas*, n° 295831, au Recueil.

28. Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse*, cons. 5 et 6.

29. CE, Assemblée, 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec., p. 190; GAJA n° 93.

30. Olivier Dutheil de Lamothe, « Contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionnalité », in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007.

31. Il doit donc s'agir non d'une construction jurisprudentielle, mais d'un énoncé constitutionnel explicite, ancré dans le « bloc de constitutionnalité », telle la définition du corps électoral politique donnée par l'article 3 de la Constitution de 1958 ou encore la formule figurant à l'article 6 de la Déclaration concernant les critères d'accès aux emplois publics.

32. Commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* sur la décision 2006-535 DC du 30 mars 2006, p. 12.



Toutefois, le **contrôle** qu'exerce le Conseil constitutionnel quant au respect de cette exigence par le législateur rencontre deux limites précisées dans la décision du Conseil constitutionnel **n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006** concernant la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information :

- en premier lieu, sauf à ce que le constituant y ait consenti, la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe inhérent à l'*identité constitutionnelle* de la France ;
- en second lieu, s'il y avait doute sur la portée d'une directive, le Conseil constitutionnel, devant statuer avant la promulgation de la loi et dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, ne pourrait saisir la Cour de justice de la question préjudicielle prévue par l'article 267 du TFUE.

Il ne saurait en conséquence déclarer non conforme à l'article 88-1 de la Constitution qu'une disposition législative manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer. Par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel concluant à l'absence d'« *erreur de transposition manifeste* » est rendue sans préjudice de la position des juridictions nationales et de celle de la Cour de justice quant à la conformité de la loi examinée au droit communautaire (aujourd'hui droit de l'Union) originaire et dérivé<sup>33</sup>.

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'État (CE, Ass., 8 février 2007, *Société Arcelor et autres*, Rec. p. 55, n° 287110, GAJA, n° 116) a tiré les conséquences de la jurisprudence constitutionnelle, en opérant un contrôle juridictionnel (adapté aux particularités du contentieux administratif) sur les dispositions réglementaires qui transposent une directive par stricte retranscription de ses dispositions inconditionnelles, sans qu'une loi ne vienne faire écran entre la directive et le texte réglementaire.

Selon cette même jurisprudence *Arcelor*, le juge administratif doit d'abord rechercher si les principes constitutionnels dont la méconnaissance est invoquée sont effectivement et efficacement protégés par l'ordre juridique communautaire. Si tel est le cas, le juge doit rechercher si la directive transposée par le décret contesté est conforme à la règle ou au principe général de droit communautaire en cause. En l'absence de difficulté sérieuse, il appartient au juge administratif d'écarter le moyen invoqué. Si une telle difficulté existe, il doit renvoyer, par la voie préjudicielle, la question à la Cour de justice qui détient seule la compétence d'appréciation de la validité du droit communautaire dérivé (voir CJCE, 22 octobre 1987, *Fotofrost*). Si, en revanche, les principes constitutionnels invoqués n'ont pas d'équivalent en droit communautaire et sont spécifiques à la Constitution française (cas marginal compte tenu de la

33. Commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* sur la décision 2006-540 DC du 27 juillet 2006, p. 3.

Charte des droits fondamentaux, mais pouvant concerner, par exemple, la laïcité ou la continuité du service public), le juge administratif contrôlera les dispositions réglementaires au regard des principes constitutionnels.

Dans sa **décision n° 2010-79 QPC du 17 décembre 2010** (*M. Kamel D.*), le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour répondre à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC)<sup>34</sup> portant sur des dispositions qui se bornaient à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive de l'Union européenne.

« *La QPC renvoyée par le Conseil d'État présentait trois particularités : elle portait sur une disposition qui transpose une directive européenne ; elle a donné lieu, devant le Conseil d'État, au rejet d'une demande de question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)*<sup>35</sup> ; le renvoi était fondé sur le caractère nouveau de la question, dans la mesure où la disposition est contestée sur le fondement d'un article de la Constitution, l'article 66-1 relatif à l'interdiction de la peine de mort<sup>36</sup>, qui a été adopté après la loi dont la disposition est issue. »<sup>37</sup>

Dans sa décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, le Conseil constitutionnel a rappelé « *que le respect de l'exigence constitutionnelle de transposition des directives ne relève pas des "droits et libertés que la Constitution garantit" et ne saurait, par suite, être invoqué dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité* ».

34. « *La "question prioritaire de constitutionnalité" est le droit reconnu à toute personne qui est partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État et la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative. La question prioritaire de constitutionnalité a été instaurée par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Avant la réforme, il n'était pas possible de contester la conformité à la Constitution d'une loi déjà entrée en vigueur. Désormais, les justiciables jouissent de ce droit nouveau en application de l'article 61-1 de la Constitution* » (site internet du Conseil constitutionnel).

35. Dans sa décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, le Conseil constitutionnel a rappelé que la transmission d'une QPC ne privait pas les cours suprêmes de leur faculté de saisir la CJUE en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; cette interpellation a été confirmée par le Conseil d'État dans sa décision du 14 mai 2010, *Rujovic*, n° 312305. En écartant une demande de question préjudicielle, en l'espèce, le Conseil d'État a jugé que cette faculté valait aussi pour ne pas saisir le juge européen.

36. Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 relative à l'interdiction de la peine de mort.

37. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, décision n° 2010-79 QPC, 17 décembre 2010, *M. Kamel D.*

« Dans la mesure où il était saisi de dispositions qui se bornaient à tirer les conséquences nécessaires de transposition des termes à la fois précis et inconditionnels d'une directive, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 décembre 2010, a vérifié que cette directive n'était susceptible de porter atteinte à aucune règle ni à aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France et a jugé qu'il n'y avait pas lieu pour lui à statuer sur la QPC. Un tel non-lieu traduit la spécificité du contentieux constitutionnel dirigé contre une disposition législative tirant les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive »<sup>38</sup>. Cette jurisprudence du Conseil constitutionnel se retrouve dans deux arrêts récents du Conseil d'État : CE, 14 septembre 2015, *Société NotreFamille.com*, n° 389806, et CE, 8 juillet 2015, *M. de Praingy*, n° 390154.

Dans une hypothèse très particulière, le juge *a quo*, le Conseil d'État ou la Cour de cassation peuvent, simultanément, renvoyer une QPC au Conseil constitutionnel et poser une question préjudicielle à la CJUE. On sait que la Cour de Luxembourg a, dans son arrêt *Melki* du 22 juin 2010, posé le principe selon lequel, dans cette hypothèse, le juge saisi de la question de la constitutionnalité d'une loi transposant correctement une directive doit, préalablement au contrôle de constitutionnalité, saisir la Cour de justice à titre préjudiciel de la question de la validité de la directive au regard du « droit primaire ». Il ressort de cette décision que ce qui doit être « préalable » est, aux yeux de la Cour, non seulement la « question » de la validité de la directive mais aussi sa propre réponse.

Dans cette hypothèse de double question, le Conseil constitutionnel pourrait, dans un premier temps, attendre que la CJUE se soit prononcée sur la question préjudicielle avant de le faire sur la QPC, au besoin en ayant sursis à statuer. Dans un second temps, il statuerait au fond au vu de l'arrêt de la Cour.

« Une telle orientation finaliserait le "dialogue des juges" noué entre la Cour de Luxembourg et le Conseil constitutionnel. Elle interdit toutefois au Conseil de juger une disposition législative transposant des dispositions inconditionnelles et précises d'une directive comme conforme à la Constitution. Le Conseil doit alors se borner, comme il l'a fait dans l'espèce jugée le 17 décembre 2010, à constater que lesdites dispositions législatives ne portent atteinte à aucune règle ni aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France. Ce n'est ni un cas d'incompétence, ni un cas d'irrecevabilité. C'est un non-lieu pour réserver l'hypothèse où la Cour de justice censurerait la directive dont est issue la disposition législative contestée »<sup>39</sup>. Le Conseil constitutionnel a mis en œuvre ce dialogue des juges dans sa décision

n° 2013-314 QPC du 14 juin 2013, après avoir saisi la Cour de justice dans le cadre d'une procédure préjudicielle d'urgence. Il est vrai dans le cadre très particulier de l'article 88-2 de la Constitution relatif au mandat d'arrêt européen.

### c) La garantie du respect de ces principes par la Cour de justice

Le respect de ces principes posés par la jurisprudence de la Cour de justice est principalement confié à la garde des **juridictions nationales**, qui sont les juges de droit commun du droit de l'Union au travers de leurs procédures nationales. Ils sont également défendus par le biais de la procédure de **renvoi préjudiciel** (article 267 du TFUE), qui permet à un juge national de vérifier auprès de la Cour de justice de l'UE la conformité d'une règle nationale au droit de l'Union. La Cour de justice ne se prononce pas, dans ce cadre, sur la norme nationale en cause, mais répond à la question de la compatibilité d'une règle comprenant telle ou telle disposition avec le droit primaire ou jurisprudentiel de l'Union, ou avec une règle de droit dérivé de l'Union. Ensuite, il revient au juge national qui a saisi la Cour de justice de la question préjudicielle d'appliquer la solution énoncée au cas d'espèce. Cette procédure est très importante du fait du caractère abstrait de la question posée au juge de l'Union : par exemple, est-ce qu'une règle qui prévoit ceci ou cela est conforme aux articles de telle directive ? Dès lors que la question est abstraitement posée et non centrée sur une législation nationale donnée, la réponse du juge de l'Union peut conduire à ce que toute législation proche ou identique à celle considérée comme non conforme à une règle du droit de l'Union, et qui est à l'origine de la saisine du juge européen, ne puisse plus être appliquée par l'administration ou par les juges en cause.

En outre, ces principes peuvent également faire l'objet, à l'initiative de la Commission, d'une **procédure en manquement** (articles 258 et 260 du TFUE)<sup>40</sup>.

Le respect de ces trois principes (primauté, effet direct et responsabilité de la puissance publique nationale pour violation du droit de l'Union) est **conforté par la hiérarchie des normes en droit de l'Union**. Tout au sommet se trouve le droit primaire (les traités et les actes assimilés, dont la Charte des droits fondamentaux de l'UE) au sein duquel n'existe aucune hiérarchie et dont la cohérence est assurée par l'interprétation de la Cour de justice. Viennent ensuite les principes généraux du droit de l'Union et, plus généralement, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Enfin, et dans l'ordre, les accords internationaux de l'UE, les actes de droit dérivé contraignants, les actes délégués

38. *Idem*.

39. *Idem*.

40. Ce point sera étudié dans le chapitre 3 consacré aux institutions de l'Union, plus précisément lors de l'examen des compétences de la Commission européenne (pages 28 et suiv.).

de l'article 290 du TFUE et les accords internes à l'UE.  
Tous ces actes prévalent sur les normes de droit national, y compris constitutionnel.