



DIRECTION DES
RESSOURCES HUMAINES
ET DE LA FORMATION



**CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT
2018-2019**

Épreuve d'admissibilité



**ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION :
DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit de l'Union européenne et à apprécier concrètement les connaissances acquises

(durée 4 heures – coefficient 4)

ÉNONCÉ

Administrateur / administratrice au service de la commission des affaires européennes, vous êtes chargé(e), pour répondre à une demande du président de la commission, de rédiger une note de synthèse de 6 pages manuscrites environ sur les obligations qui s'imposent aux États membres pour assurer l'effectivité du droit de l'Union européenne.

Votre note s'attachera à rappeler le cadre général dans lequel ces obligations s'inscrivent. Elle précisera et évaluera par ailleurs les conditions dans lesquelles le respect de ces obligations est assuré.

LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

Document 1	Constitution du 4 octobre 1958 (articles 55, 88-1, 88-4, 88-6 et 88-7)	Page 7
Document 2	Traité sur l'Union européenne (Préambule, articles premier, 2 à 12, 17 et 19)	Page 9
Document 3	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 7 à 25, 258 à 281, 285 et 287 à 292)	Page 19
Document 4	Protocole n° 8 relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales	Page 37
Document 5	Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni	Page 39
Document 6	Déclaration n° 17 relative à la primauté, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne	Page 41
Document 7	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Préambule et articles 47 à 54)	Page 43
Document 8	Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 – Traité établissant une Constitution pour l'Europe (<i>extrait</i>)	Page 47
Document 9	Décision du Conseil constitutionnel n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 – Loi relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<i>extraits</i>)	Page 49
Document 10	Arrêt de la cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne sur le traité de Lisbonne du 30 juin 2009 (<i>extraits</i>)	Page 55
Document 11	Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 996/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service (articles 3 à 5)	Page 61
Document 12	Arrêt du Conseil d'État du 20 octobre 1989 – Nicolo	Page 63
Document 13	Arrêt du Conseil d'État du 28 février 1992 – Philip Morris France	Page 65
Document 14	Arrêt du Conseil d'État du 30 octobre 2009 – Mme Perreux	Page 69
Document 15	Arrêt de la Cour de Cassation du 2 juin 2000 – Fraise	Page 75
Document 16	Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 1991 Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres c/ République italienne (affaires jointes C-6/90 et C-9/90) (<i>extraits</i>)	Page 77
Document 17	Arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 1994 – Faccini Dori (affaire C-91/92) (<i>sommaire</i>)	Page 81
Document 18	Arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 2005 – Commission c/ République française (affaire C-304/02) (<i>extraits</i>)	Page 83
Document 19	Arrêt de la Cour de justice du 4 octobre 2018 – Commission c/ République française (affaire C-416/17) (<i>extraits</i>)	Page 91
Document 20	Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005 – Bosphorus (<i>extraits</i>)	Page 99

Document 21	Rapport sur la Bulgarie et la Roumanie au titre du Mécanisme de coopération et de vérification (<i>fiche d'information de la Commission européenne, 15 novembre 2017</i>) – MEMO 17/4613	Page 105
Document 22	« État de droit : la Commission engage une procédure d'infraction en vue de préserver l'indépendance de la Cour suprême polonaise » (<i>communiqué de presse de la Commission européenne, 2 juillet 2018</i>) – IP/18/4341	Page 107
Document 23	« Conformité des États membres au droit de l'Union : peut mieux faire » (<i>communiqué de presse de la Commission européenne, 12 juillet 2018</i>) – IP/18/4295	Page 109
Document 24	« État de droit en Hongrie : le Parlement appelle l'UE à agir » (<i>communiqué de presse du Parlement européen, 12 septembre 2018</i>)	Page 113
Document 25	Rapport d'information n° 614 (2017-2018) fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises du Sénat par M. René Danesi relatif aux sur-transpositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatifs européens en droit interne (<i>extraits</i>)	Page 115
Document 26	Rapport n° 350 (2017-2018) fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale par Mme Sophie Joissains sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la protection des données personnelles (<i>extraits</i>)	Page 123
Document 27	« Le juge administratif et le droit de l'Union européenne », <i>Les dossiers thématiques du Conseil d'État</i> , 23 septembre 2015 (<i>extrait</i>)	Page 129
Document 28	« Juridictions nationales et application du droit de l'Union européenne », Fabrice Picod, <i>Jurisclasseur Europe</i> , synthèse 20 (points 1 à 3)	Page 135

TITRE XV
DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

(...)

Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(...)

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(...)

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le Président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Article 88-7

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(...)

PRÉAMBULE

SA MAJESTÉ LE ROI DES BELGES, SA MAJESTÉ LA REINE DE DANEMARK, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, LE PRÉSIDENT D'IRLANDE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, SA MAJESTÉ LE ROI D'ESPAGNE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, SON ALTESSE ROYALE LE GRAND DUC DE LUXEMBOURG, SA MAJESTÉ LA REINE DES PAYS-BAS, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE, SA MAJESTÉ LA REINE DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD¹,

RÉSOLUS à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes,

S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ;

RAPPELANT l'importance historique de la fin de la division du continent européen et la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future,

CONFIRMANT leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit,

CONFIRMANT leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989,

DÉSIREUX d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions,

DÉSIREUX de renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions, afin de leur permettre de mieux remplir, dans un cadre institutionnel unique, les missions qui leur sont confiées,

RÉSOLUS à renforcer leurs économies ainsi qu'à en assurer la convergence, et à établir une union économique et monétaire, comportant, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une monnaie unique et stable,

¹ La République de Bulgarie, la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République d'Autriche, la République de Pologne, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède sont devenus membres de l'Union européenne depuis lors.

DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines,

RÉSOLUS à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays,

RÉSOLUS à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde,

RÉSOLUS à faciliter la libre circulation des personnes, tout en assurant la sûreté et la sécurité de leurs peuples, en établissant un espace de liberté, de sécurité et de justice, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

RÉSOLUS à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité,

DANS LA PERSPECTIVE des étapes ultérieures à franchir pour faire progresser l'intégration européenne,

ONT DÉCIDÉ d'instituer une Union Européenne et ont désigné à cet effet comme plénipotentiaires :

(liste de plénipotentiaires non reproduite)

LESQUELS, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions qui suivent :

TITRE I

DISPOSITIONS COMMUNES

Article premier (ex-article premier TUE)²

Par le présent traité, les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES instituent entre elles une UNION EUROPÉENNE, ci-après dénommée « Union », à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs.

² Ce renvoi n'est qu'indicatif. Pour de plus amples informations, voir les tableaux de correspondance entre l'ancienne et la nouvelle numérotation des traités.

Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.

L'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne.

Article 2

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Article 3 (ex-article 2 TUE)

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.
4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.
5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au

développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

6. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.

Article 4

1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

Article 5 (ex-article 5 TCE)

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Article 6
(ex-article 6 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.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. 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.

Article 7
(ex-article 7 TUE)

1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure.

Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.

2. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière.

3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet État.

4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises au titre du paragraphe 3 ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.

5. Les modalités de vote qui, aux fins du présent article, s'appliquent au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sont fixées à l'article 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 8

1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRINCIPES DÉMOCRATIQUES

Article 9

Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de

l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

Article 10

1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.
2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.

Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens.

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.
4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union.

Article 11

1. Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.
2. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.
3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.
4. Des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités.

Les procédures et conditions requises pour la présentation d'une telle initiative sont fixées conformément à l'article 24, premier alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 12

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union:

- a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne;

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;

c) en participant, dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, aux mécanismes d'évaluation de la mise en œuvre des politiques de l'Union dans cet espace, conformément à l'article 70 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en étant associés au contrôle politique d'Europol et à l'évaluation des activités d'Eurojust, conformément aux articles 88 et 85 dudit traité;

d) en prenant part aux procédures de révision des traités, conformément à l'article 48 du présent traité;

e) en étant informés des demandes d'adhésion à l'Union, conformément à l'article 49 du présent traité;

f) en participant à la coopération interparlementaire entre parlements nationaux et avec le Parlement européen, conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

(...)

Article 17

1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.

Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.

La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.

4. La Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son

président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents.

5. À partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

Les membres de la Commission sont choisis parmi les ressortissants des États membres selon un système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres. Ce système est établi à l'unanimité par le Conseil européen conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Le président de la Commission:

- a) définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission;
- b) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action;
- c) nomme des vice-présidents, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission.

Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande.

7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

8. La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

(...)

Article 19

1. La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union.

2. La Cour de justice est composée d'un juge par État membre. Elle est assistée d'avocats généraux.

Le Tribunal compte au moins un juge par État membre.

Les juges et les avocats généraux de la Cour de justice et les juges du Tribunal sont choisis parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et réunissant les conditions visées aux articles 253 et 254 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ils sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres pour six ans. Les juges et les avocats généraux sortants peuvent être nommés de nouveau.

3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément aux traités:

a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales;

b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions;

c) dans les autres cas prévus par les traités.

DOCUMENT 3

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 7 à 25, 258 à 281, 285 et 287 à 292)

TITRE II

DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

Article 7

L'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences.

Article 8

(ex-article 3, paragraphe 2, TCE)

Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes.

Article 9

Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

Article 10

Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Article 11

(ex-article 6 TCE)

Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

Article 12
(ex-article 153, paragraphe 2, TCE)

Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union.

Article 13

Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

Article 14
(ex-article 16 TCE)

Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services.

Article 15
(ex-article 255 TCE)

1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.
2. Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif.
3. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, organes et

organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément au présent paragraphe.

Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par voie de règlements par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire.

Chaque institution, organe ou organisme assure la transparence de ses travaux et élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec les règlements visés au deuxième alinéa.

La Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Banque européenne d'investissement ne sont soumises au présent paragraphe que lorsqu'elles exercent des fonctions administratives.

Le Parlement européen et le Conseil assurent la publicité des documents relatifs aux procédures législatives dans les conditions prévues par les règlements visés au deuxième alinéa.

Article 16
(ex-article 286 TCE)

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

Les règles adoptées sur la base du présent article sont sans préjudice des règles spécifiques prévues à l'article 39 du traité sur l'Union européenne.

Article 17

1. L'Union respecte et ne préjuge pas du statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les églises et les associations ou communautés religieuses dans les États membres.
2. L'Union respecte également le statut dont bénéficient, en vertu du droit national, les organisations philosophiques et non confessionnelles.
3. Reconnaisant leur identité et leur contribution spécifique, l'Union maintient un dialogue ouvert, transparent et régulier avec ces églises et organisations.

DEUXIÈME PARTIE

NON-DISCRIMINATION ET CITOYENNETÉ DE L'UNION

Article 18

(ex-article 12 TCE)

Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations.

Article 19

(ex-article 13 TCE)

1. Sans préjudice des autres dispositions des traités et dans les limites des compétences que ceux-ci confèrent à l'Union, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent adopter les principes de base des mesures d'encouragement de l'Union, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1.

Article 20

(ex-article 17 TCE)

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;

c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci.

Article 21
(ex-article 18 TCE)

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.

3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

Article 22
(ex-article 19 TCE)

1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

2. Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité

conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

Article 23
(ex-article 20 TCE)

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres prennent les dispositions nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen, peut adopter des directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection.

Article 24
(ex-article 21 TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les dispositions relatives aux procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne au sens de l'article 11 du traité sur l'Union européenne, y compris le nombre minimum d'États membres dont les citoyens qui la présentent doivent provenir.

Tout citoyen de l'Union a le droit de pétition devant le Parlement européen conformément aux dispositions de l'article 227.

Tout citoyen de l'Union peut s'adresser au médiateur institué conformément aux dispositions de l'article 228.

Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé au présent article ou à l'article 13 du traité sur l'Union européenne dans l'une des langues visées à l'article 55, paragraphe 1, dudit traité et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.

Article 25
(ex-article 22 TCE)

La Commission fait rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social tous les trois ans sur l'application des dispositions de la présente partie. Ce rapport tient compte du développement de l'Union.

Sur cette base, et sans préjudice des autres dispositions des traités, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut arrêter des dispositions tendant à compléter les droits énumérés à l'article 20, paragraphe 2. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

(...)

Article 258
(ex-article 226 TCE)

Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 259
(ex-article 227 TCE)

Chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités.

Avant qu'un État membre n'introduise, contre un autre État membre, un recours fondé sur une prétendue violation des obligations qui lui incombent en vertu des traités, il doit en saisir la Commission.

La Commission émet un avis motivé après que les États intéressés ont été mis en mesure de présenter contradictoirement leurs observations écrites et orales.

Si la Commission n'a pas émis l'avis dans un délai de trois mois à compter de la demande, l'absence d'avis ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour.

Article 260
(ex-article 228 TCE)

1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

Cette procédure est sans préjudice de l'article 259.

3. Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt.

Article 261
(ex-article 229 TCE)

Les règlements arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil, et par le Conseil en vertu des dispositions des traités peuvent attribuer à la Cour de justice de l'Union européenne une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne les sanctions prévues dans ces règlements.

Article 262
(ex-article 229 A TCE)

Sans préjudice des autres dispositions des traités, le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, peut arrêter des dispositions en vue d'attribuer à la Cour de justice de l'Union européenne, dans la mesure qu'il détermine, la compétence pour statuer sur des litiges liés à l'application des actes adoptés sur la base des traités qui créent des titres européens de propriété intellectuelle. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 263
(ex-article 230 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les

recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.

À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

La Cour est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

Les actes créant les organes et organismes de l'Union peuvent prévoir des conditions et modalités particulières concernant les recours formés par des personnes physiques ou morales contre des actes de ces organes ou organismes destinés à produire des effets juridiques à leur égard.

Les recours prévus au présent article doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

Article 264
(ex-article 231 TCE)

Si le recours est fondé, la Cour de justice de l'Union européenne déclare nul et non avenu l'acte contesté.

Toutefois, la Cour indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

Article 265
(ex-article 232 TCE)

Dans le cas où, en violation des traités, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de l'Union peuvent saisir la Cour de justice de l'Union

européenne en vue de faire constater cette violation. Le présent article s'applique, dans les mêmes conditions, aux organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer.

Ce recours n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution, l'organe ou l'organisme n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis.

Article 266
(ex-article 233 TCE)

L'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire aux traités, est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cette obligation ne préjuge pas celle qui peut résulter de l'application de l'article 340, deuxième alinéa.

Article 267
(ex-article 234 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel:

- a) sur l'interprétation des traités,
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour.

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais.

Article 268
(ex-article 235 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages visés à l'article 340, deuxième et troisième alinéas.

Article 269

La Cour de justice n'est compétente pour se prononcer sur la légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 du traité sur l'Union européenne que sur demande de l'État membre qui fait l'objet d'une constatation du Conseil européen ou du Conseil, et qu'en ce qui concerne le respect des seules prescriptions de procédure prévues par ledit article.

Cette demande doit être faite dans un délai d'un mois à compter de ladite constatation. La Cour statue dans un délai d'un mois à compter de la date de la demande.

Article 270
(ex-article 236 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union et ses agents dans les limites et conditions déterminées par le statut des fonctionnaires de l'Union et le régime applicable aux autres agents de l'Union.

Article 271
(ex-article 237 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente, dans les limites ci-après, pour connaître des litiges concernant :

- a) l'exécution des obligations des États membres résultant des statuts de la Banque européenne d'investissement. Le conseil d'administration de la Banque dispose à cet égard des pouvoirs reconnus à la Commission par l'article 258 ;
- b) les délibérations du conseil des gouverneurs de la Banque européenne d'investissement. Chaque État membre, la Commission et le conseil d'administration de la Banque peuvent former un recours en cette matière dans les conditions prévues à l'article 263 ;
- c) les délibérations du conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement. Les recours contre ces délibérations ne peuvent être formés, dans les conditions fixées à l'article 263, que par les États membres ou la Commission, et seulement pour violation des formes prévues à l'article 19, paragraphes 2 et 5 à 7 inclus, des statuts de la Banque ;

d) l'exécution par les banques centrales nationales des obligations résultant des traités et des statuts du SEBC et de la BCE. Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne dispose à cet égard, vis-à-vis des banques centrales nationales, des pouvoirs reconnus à la Commission par l'article 258 vis-à-vis des États membres. Si la Cour reconnaît qu'une banque centrale nationale a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cette banque est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

Article 272

(ex-article 238 TCE)

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer en vertu d'une clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par l'Union ou pour son compte.

Article 273

(ex-article 239 TCE)

La Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre États membres en connexité avec l'objet des traités, si ce différend lui est soumis en vertu d'un compromis.

Article 274

(ex-article 240 TCE)

Sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice de l'Union européenne par les traités, les litiges auxquels l'Union est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales.

Article 275

La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base.

Toutefois, la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 du traité sur l'Union européenne et se prononcer sur les recours, formés dans les conditions prévues à l'article 263, quatrième alinéa, du présent traité concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil sur la base du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne.

Article 276

Dans l'exercice de ses attributions concernant les dispositions des chapitres 4 et 5 du titre V, de la troisième partie, relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Article 277

(ex-article 241 TCE)

Nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 263, sixième alinéa, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un acte de portée générale adopté par une institution, un organe ou un organisme de l'Union, se prévaloir des moyens prévus à l'article 263, deuxième alinéa, pour invoquer devant la Cour de justice de l'Union européenne l'inapplicabilité de cet acte.

Article 278

(ex-article 242 TCE)

Les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

Article 279

(ex-article 243 TCE)

Dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de justice de l'Union européenne peut prescrire les mesures provisoires nécessaires.

Article 280

(ex-article 244 TCE)

Les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne ont force exécutoire dans les conditions fixées à l'article 299.

Article 281
(ex-article 245 TCE)

Le statut de la Cour de justice de l'Union européenne est fixé par un protocole séparé.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent modifier les dispositions du statut, à l'exception de son titre I et de son article 64. Le Parlement européen et le Conseil statuent soit sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission, soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice.

(...)

SECTION 7

LA COUR DES COMPTES

Article 285
(ex-article 246 TCE)

La Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union.

Elle est composée d'un ressortissant de chaque État membre. Ses membres exercent leurs fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union.

(...)

Article 287
(ex-article 248 TCE)

1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union.

2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité.

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements des recettes à l'Union.

Le contrôle des dépenses s'effectue sur la base des engagements comme des paiements.

Ces contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de l'Union, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union et dans les États membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget. Le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.

Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de l'Union, par les organes ou organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union exercée par la Banque européenne d'investissement, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la Banque est régi par un accord conclu entre la Cour, la Banque et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Union gérées par la Banque.

4. La Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union.

Elle adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis, dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

La Cour des comptes établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du Conseil.

CHAPITRE 2

ACTES JURIDIQUES DE L'UNION, PROCÉDURES D'ADOPTION ET AUTRES DISPOSITIONS

SECTION 1

LES ACTES JURIDIQUES DE L'UNION

Article 288

(ex-article 249 TCE)

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

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.

Article 290

1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir.

2. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes :

a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;

b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

Aux fins des points a) et b), le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. L'adjectif "délégué" ou "déléguée" est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

Article 291

1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.

2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.

3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

4. Le mot "d'exécution" est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution.

Article 292

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.

(...)

DOCUMENT 4

Protocole n° 8 relatif à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article premier

L'accord relatif à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée « Convention européenne »), prévue à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, doit refléter la nécessité de préserver les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union, notamment en ce qui concerne :

- a) les modalités particulières de l'éventuelle participation de l'Union aux instances de contrôle de la Convention européenne ;
- b) les mécanismes nécessaires pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre les États membres et/ou l'Union, selon le cas.

Article 2

L'accord visé à l'article 1er doit garantir que l'adhésion de l'Union n'affecte ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions. Il doit garantir qu'aucune de ses dispositions n'affecte la situation particulière des États membres à l'égard de la Convention européenne, et notamment de ses protocoles, des mesures prises par les États membres par dérogation à la Convention européenne, conformément à son article 15, et des réserves à la Convention européenne formulées par les États membres conformément à son article 57.

Article 3

Aucune disposition de l'accord visé à l'article 1^{er} ne doit affecter l'article 344 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

**Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux
de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni**

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

CONSIDÉRANT qu'à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

CONSIDÉRANT que la Charte doit être appliquée en stricte conformité avec les dispositions de l'article 6 susmentionné et du titre VII de la Charte proprement dite ;

CONSIDÉRANT que l'article 6 précité dispose que la Charte doit être appliquée et interprétée par les juridictions de la Pologne et du Royaume-Uni en stricte conformité avec les explications visées à cet article ;

CONSIDÉRANT que la Charte contient à la fois des droits et des principes ;

CONSIDÉRANT que la Charte contient des dispositions qui revêtent un caractère civil et politique et des dispositions qui revêtent un caractère économique et social ;

CONSIDÉRANT que la Charte réaffirme les droits, les libertés et les principes reconnus dans l'Union et les rend plus visibles, sans toutefois créer de nouveaux droits ou principes ;

RAPPELANT les obligations qui incombent à la Pologne et au Royaume-Uni en vertu du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du droit de l'Union en général ;

PRENANT ACTE du souhait de la Pologne et du Royaume-Uni de clarifier certains aspects de l'application de la Charte ;

DÉSIREUSES dès lors de clarifier l'application de la Charte en ce qui concerne les lois et l'action administrative de la Pologne et du Royaume-Uni, ainsi que sa justiciabilité en Pologne et au Royaume-Uni ;

RÉAFFIRMANT que les références, dans le présent protocole, à la mise en œuvre de dispositions spécifiques de la Charte sont strictement sans préjudice de la mise en œuvre des autres dispositions de la Charte ;

RÉAFFIRMANT que le présent protocole est sans préjudice de l'application de la Charte aux autres États membres ;

RÉAFFIRMANT que le présent protocole est sans préjudice des autres obligations qui incombent à la Pologne et au Royaume-Uni en vertu du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du droit de l'Union en général ;

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article premier

1. La Charte n'étend pas la faculté de la Cour de justice de l'Union européenne, ou de toute juridiction de la Pologne ou du Royaume-Uni, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou action administratives de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, les libertés et les principes fondamentaux qu'elle réaffirme.

2. En particulier, et pour dissiper tout doute, rien dans le titre IV de la Charte ne crée des droits justiciables applicables à la Pologne ou au Royaume-Uni, sauf dans la mesure où la Pologne ou le Royaume-Uni a prévu de tels droits dans sa législation nationale.

Article 2

Lorsqu'une disposition de la Charte fait référence aux législations et pratiques nationales, elle ne s'applique à la Pologne ou au Royaume-Uni que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans la législation ou les pratiques de la Pologne ou du Royaume-Uni.

Déclaration n° 17 relative à la primauté, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne

17. Déclaration relative à la primauté

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.

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." »

PRÉAMBULE

Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, 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 un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement.

À cette fin, il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une Charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.

La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de la Communauté et de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures.

En conséquence, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après.

(...)

CHAPITRE VI

JUSTICE

Article 47

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Article 48

Présomption d'innocence et droits de la défense

1. Tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
2. Le respect des droits de la défense est garanti à tout accusé.

Article 49

Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.
2. Le présent article ne porte pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux reconnus par l'ensemble des nations.
3. L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

Article 50

Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction

Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi.

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 51

Champ d'application

1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions et organes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives.
2. La présente Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités.

Article 52

Portée des droits garantis

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.
2. Les droits reconnus par la présente Charte qui trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans le traité sur l'Union européenne s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.
3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

Article 53

Niveau de protection

Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres.

Article 54

Interdiction de l'abus de droit

Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues par la présente Charte.

Décision du Conseil constitutionnel n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004
Traité établissant une Constitution pour l'Europe (*extrait*)

(...)

- SUR LE PRINCIPE DE PRIMAUTÉ DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE :

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les États signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne ;

10. Considérant, en particulier, que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité ; qu'en effet, il résulte notamment de son article I-5, relatif aux relations entre l'Union et les États membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne ;

11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article I-1 du traité : « Inspirée par la volonté des citoyens et des États d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des États membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les compétences qu'ils lui attribuent » ; qu'en vertu de l'article I-5, l'Union respecte l'identité nationale des États membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles » ; qu'aux termes de l'article I-6 : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres » ; qu'il résulte d'une déclaration annexée au traité que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne ;

13. Considérant que, si l'article I-1 du traité substitue aux organisations établies par les traités antérieurs une organisation unique, l'Union européenne, dotée en vertu de l'article I-7 de la personnalité juridique, il ressort de l'ensemble des stipulations de

ce traité, et notamment du rapprochement de ses articles I-5 et I-6, qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions susvisées, de l'article 88-1 de la Constitution ; que, dès lors, l'article I-6 du traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution ;

(...)

DOCUMENT 9

Décision du Conseil constitutionnel n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 Loi relative aux droits d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (extraits)

(...)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment son article 234 ;

Vu la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;

Vu le code de la propriété intellectuelle ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 19 juillet 2006 ;

Vu les observations en réplique, enregistrées le 21 juillet 2006 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information ; qu'ils contestent la régularité de sa procédure d'adoption ainsi que la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er}, 2, 3, 14, 16, 21, 22, 23, 24 et 44 ;

(...)

- SUR LES NORMES APPLICABLES AU CONTRÔLE DU CONTENU DE LA LOI :

8. Considérant que les requérants soutiennent que les dispositions qu'ils contestent portent atteinte à l'intelligibilité de la loi, au principe de légalité des délits et des peines, au droit au recours effectif, aux droits de la défense, au droit à un procès équitable, au principe d'égalité et au droit de propriété ; qu'ils invoquent également une méconnaissance de la directive du 22 mai 2001 susvisée ;

(...)

. En ce qui concerne les obligations propres à une loi de transposition :

16. Considérant que le titre I^{er} de la loi déferée a pour objet de transposer la directive du 22 mai 2001 susvisée sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information ;

17. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle ;

18. Considérant qu'il appartient par suite au Conseil constitutionnel, 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 au respect de cette exigence ; que, toutefois, le contrôle qu'il exerce à cet effet est soumis à une double limite ;

19. Considérant, en premier lieu, que 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, sauf à ce que le constituant y ait consenti ;

20. Considérant, en second lieu, que, devant statuer avant la promulgation de la loi dans le délai prévu par l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel ne peut saisir la Cour de justice des Communautés européennes de la question préjudicielle prévue par l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne ; qu'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 ; qu'en tout état de cause, il revient aux autorités juridictionnelles nationales, le cas échéant, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel ;

21. Considérant que la directive du 22 mai 2001 susvisée dispose en son article 2, relatif au droit de reproduction, que : « Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la reproduction directe ou indirecte, provisoire ou permanente, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie : - a) pour les auteurs, de leurs œuvres ; - b) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - c) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - d) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - e) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite » ;

22. Considérant qu'aux termes du 1 de l'article 3 de la directive, relatif au droit de communication au public pour ce qui concerne les auteurs : " Les États membres prévoient pour les auteurs le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire toute communication au public de leurs œuvres, par fil ou sans fil, y compris la mise à la disposition du public de leurs œuvres de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement " ;

23. Considérant qu'aux termes du 2 du même article, relatif à la communication au public pour ce qui concerne les titulaires de droits voisins : « Les États membres prévoient le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire la mise à la disposition du public, par fil ou sans fil,

de manière que chacun puisse y avoir accès de l'endroit et au moment qu'il choisit individuellement : - a) pour les artistes interprètes ou exécutants, des fixations de leurs exécutions ; - b) pour les producteurs de phonogrammes, de leurs phonogrammes ; - c) pour les producteurs des premières fixations de films, de l'original et de copies de leurs films ; - d) pour les organismes de radiodiffusion, des fixations de leurs émissions, qu'elles soient diffusées par fil ou sans fil, y compris par câble ou par satellite » ;

24. Considérant qu'en son article 5, la directive dresse une liste limitative des exceptions pouvant être apportées à ces droits exclusifs, tout en subordonnant leur exercice, au 5 de cet article, à la condition qu'elles « ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit » ;

25. Considérant que le 1 de l'article 6 de la directive impose aux États membres de prévoir « une protection juridique appropriée contre le contournement de toute mesure technique efficace, que la personne effectue en sachant, ou en ayant des raisons valables de penser, qu'elle poursuit cet objectif » ; qu'aux termes du 2 du même article : « Les États membres prévoient une protection juridique appropriée contre la fabrication, l'importation, la distribution, la vente, la location, la publicité en vue de la vente ou de la location, ou la possession à des fins commerciales de dispositifs, produits ou composants ou la prestation de services qui : - a) font l'objet d'une promotion, d'une publicité ou d'une commercialisation, dans le but de contourner la protection, ou - b) n'ont qu'un but commercial limité ou une utilisation limitée autre que de contourner la protection, ou - c) sont principalement conçus, produits, adaptés ou réalisés dans le but de permettre ou de faciliter le contournement de la protection de toute mesure technique efficace » ;

26. Considérant, s'agissant de l'exception au droit de reproduction pour l'usage privé du copiste, que le 4 de l'article 6 de la directive permet à un État membre de prendre des mesures appropriées pour assurer l'exercice effectif de cette exception « à moins que la reproduction à usage privé ait déjà été rendue possible par les titulaires de droits dans la mesure nécessaire pour bénéficier de l'exception ou de la limitation concernée... sans empêcher les titulaires de droits d'adopter des mesures adéquates en ce qui concerne le nombre de reproductions conformément à ces dispositions » ;

27. Considérant que le troisième alinéa du 4 de l'article 6 de la directive ajoute que : « Les mesures techniques appliquées volontairement par les titulaires de droits, y compris celles mises en œuvre en application d'accords volontaires, et les mesures techniques mises en œuvre en application des mesures prises par les États membres, jouissent de la protection juridique prévue au paragraphe 1 » ;

28. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que la directive du 22 mai 2001 susvisée, qui n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France, comporte des dispositions inconditionnelles et précises, notamment le 5 de son article 5 ;

29. Considérant, d'autre part, qu'il résulte des dispositions de la directive, éclairées par ses propres considérants, qu'afin de sauvegarder l'économie de la création et d'assurer l'harmonisation des échanges de biens et services culturels dans l'Union européenne, les États membres doivent faire prévaloir les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins ;

30. Considérant, dès lors, que la loi française de transposition serait contraire à l'exigence constitutionnelle qui résulte de l'article 88-1 de la Constitution si elle portait atteinte aux prérogatives que la directive reconnaît aux auteurs ou aux titulaires de droits voisins en matière de reproduction et de communication au public de leurs œuvres ou prestations ; qu'en pareil cas, en effet, elle méconnaîtrait manifestement tant l'objectif général poursuivi par la directive que ses dispositions inconditionnelles ;

31. Considérant, en conséquence, que les mesures de conciliation adoptées par le législateur entre droit d'auteur et droits voisins, d'une part, objectif d'" interopérabilité ", d'autre part, ne sauraient porter atteinte aux prérogatives des auteurs et des titulaires de droits voisins sans méconnaître l'exigence constitutionnelle de transposition ; que la même considération vaut pour les mesures de conciliation arrêtées par la loi déferée entre les droits des auteurs et des titulaires de droits voisins, d'une part, et l'exercice effectif de l'exception pour copie privée, d'autre part ;

- SUR LES ARTICLES 1^{er}, 2 ET 3 :

32. Considérant que les articles 1^{er}, 2 et 3 de la loi déferée modifient les articles L. 122-5, L. 211-3 et L. 342-3 du code de la propriété intellectuelle qui énumèrent les exceptions au droit d'auteur, aux droits voisins ainsi qu'aux droits des producteurs de bases de données ; que l'avant-dernier alinéa de l'article L. 122-5 et les derniers alinéas des articles L. 211-3 et L. 342-3 précisent que ces exceptions doivent satisfaire aux conditions dites du « test en trois étapes », c'est-à-dire, outre figurer dans cette énumération, ne pas porter atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou des objets concernés et ne pas causer un préjudice injustifié aux intérêts légitimes des titulaires de ces droits ;

33. Considérant que les requérants soutiennent que le législateur a méconnu le principe de légalité des délits et des peines en imposant à toute personne qui se prévaut d'une exception à ces droits d'établir, sauf à encourir les sanctions pénales réprimant la contrefaçon, que cet usage satisfait aux conditions du « test en trois étapes » ; qu'ils estiment que ces conditions sont peu précises et qu'il est impossible à un particulier d'apporter la preuve qu'elles sont réunies ;

34. Considérant que, selon l'article 5 de la directive du 22 mai 2001 susvisée, les États membres ont la faculté de prévoir certaines exceptions et limitations, dont il dresse la liste, aux droits de reproduction et de communication au public des œuvres et autres objets protégés au titre du droit d'auteur et des droits voisins ; que, dans chacun de ces cas spéciaux, le 5 de cet article 5 impose aux États membres de subordonner l'exercice des exceptions et limitations à la condition que cet exercice ne porte pas atteinte à l'exploitation normale de l'oeuvre ou autre objet protégé ni ne cause un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit ;

35. Considérant que les dispositions critiquées se bornent à tirer les conséquences nécessaires de ces dispositions inconditionnelles et précises sur lesquelles il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de se prononcer ; que, par suite, le grief invoqué par les requérants ne peut être utilement présenté devant lui ;

36. Considérant, en outre, que le principe du « test en trois étapes » revêt une portée générale ; qu'il s'impose à l'ensemble des exceptions et limitations apportées par la loi déferée aux droits exclusifs des auteurs et titulaires de droits voisins ;

37. Considérant, en particulier, s'agissant des exceptions aux droits exclusifs de reproduction, que les dispositions de la section intitulée « Mesures techniques de protection et d'information », insérées dans le code de la propriété intellectuelle par la loi déferée, devront être entendues comme n'interdisant pas aux auteurs ou aux titulaires de droits voisins de recourir à des mesures techniques de protection limitant le bénéfice de l'exception à une copie unique, voire faisant obstacle à toute copie, dans les cas particuliers où une telle solution serait commandée par la nécessité d'assurer l'exploitation normale de l'œuvre ou par celle de prévenir un préjudice injustifié à leurs intérêts légitimes ; qu'en effet, toute autre interprétation serait manifestement incompatible avec le respect du principe du « test en trois étapes », auquel le 5 de l'article 5 de la directive du 22 mai 2001 susvisée subordonne, comme il a été dit ci-dessus, l'exercice de chaque exception aux droits exclusifs des auteurs et titulaires de droits voisins ;

(...)

Décide :

Article premier.- Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information :

- le dernier alinéa de l'article 21,
- les mots : « d'interopérabilité ou » figurant au huitième alinéa de l'article 22 ainsi que les mots : « , d'interopérabilité » figurant au dernier alinéa du même article ;
- les mots « d'interopérabilité ou » figurant aux huitième et dernier alinéas de l'article 23 ;
- l'article 24.

Article 2.- Ne sont pas contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information :

- l'avant-dernier alinéa de l'article L. 122-5 et les derniers alinéas des articles L. 211-3 et L. 342-3 du code de la propriété intellectuelle dans leur rédaction issue des articles 1er à 3 de ladite loi ;
- le surplus de l'article 21 ;
- sous la réserve émise au considérant 62, le surplus des articles 22 et 23 ;
- sous les réserves énoncées aux considérants 37, 40, 41 et 50, les articles 13, 14 et 16 ;
- l'article 44.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

**Arrêt de la cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne
sur le traité de Lisbonne du 30 juin 2009 (extraits)**

Considérations principales

de l'arrêt de la Seconde Chambre du 30 juin 2009

- 2 BvE 2/08 –

- 2 BvE 5/08 –

- 2 BvR 1010/08 –

- 2 BvR 1022/08 –

- 2 BvR 1259/08 –

- 2 BvR 182/09 –

(...)

§ 219

2. L'organisation du principe de démocratie telle qu'elle est réalisée par la Loi fondamentale est ouverte à l'objectif d'intégrer l'Allemagne dans un ordre international et européen de paix. La nouvelle forme de pouvoir politique ainsi rendue possible n'est pas soumise de manière automatique aux mêmes exigences que celles qui s'appliquent à l'État constitutionnel en droit interne et par conséquent, elle ne saurait être appréciée sans réflexion par rapport aux aménagements concrets du principe de démocratie dans un État membre ou un État partie à une convention internationale. L'habilitation à participer à l'intégration européenne autorise un aménagement de la formation de la volonté politique différent de l'organisation que la Loi fondamentale prévoit pour l'ordre constitutionnel allemand. Ceci vaut jusqu'à ce que soit atteinte la limite de l'identité constitutionnelle inaliénable (article 79 alinéa 3 GG). Le principe d'autodétermination démocratique et de la participation égale à la puissance publique n'est pas affecté par l'objectif de réaliser la paix et l'intégration voulu par la Loi fondamentale, ni par le principe constitutionnel d'ouverture à l'égard du droit international public (cf. Recueil BVerfGE 31, 58 < 75 s. > ; 111, 307 < 317 > ; 112, 1 < 26 > ; Recueil BVerfGK 9, 174 < 186 >).

(...)

§ 226

c) La Loi fondamentale habilite certes le législateur à procéder à un transfert étendu de droits de souveraineté à l'Union européenne, mais cette habilitation est liée à la condition que soit d'une part, respectée la qualité d'État constitutionnel souverain sur le fondement d'un programme d'intégration régi par le principe d'attribution et respectant l'identité constitutionnelle des États membres et d'autre part, conservée la capacité des États membres d'aménager politiquement et socialement et sous leur propre responsabilité les conditions de vie.

§ 227

aa) L'objectif d'intégration imposé au Peuple allemand par le Préambule et l'article 23 alinéa 1 de la Loi fondamentale reste muet quant au caractère définitif de l'organisation politique de l'Europe. La Loi fondamentale donne par son article 23 l'habilitation à participer à un ordre de coopération supranational et destiné à préserver la paix. Cela n'inclut cependant pas l'obligation de réaliser l'autodétermination démocratique au niveau européen de manière identique à la forme que la Loi fondamentale impose en droit interne à la Fédération et, par la voie de l'article 28 alinéa 1 phrase 1 GG, aux Länder, mais permet des divergences par rapport aux principes d'organisation de la démocratie en droit interne, divergences résultant des exigences particulières d'une Union européenne fondée sur le principe de l'égalité entre les États et négociée dans le cadre d'un traité de droit international public.

§ 228

L'intégration nécessite la volonté d'une organisation commune et l'acceptation d'une formation de volonté commune et autonome. L'intégration dans une communauté libérale n'exige cependant ni soumission sans limitation constitutionnelle et possibilité de contrôle, ni renonciation à sa propre identité. La Loi fondamentale n'habilite pas les organes agissant pour le compte de l'Allemagne à renoncer au droit d'autodétermination du Peuple allemand, manifesté ici par la souveraineté internationale de l'Allemagne, par l'adhésion à un État fédéral. En raison du transfert irrévocable de souveraineté à un nouveau sujet de légitimité qu'un tel pas impliquerait, ce dernier est réservé à un acte de volonté exprimé directement par le Peuple allemand.

(...)

§ 233

d) La Loi fondamentale n'habilite pas les organes de l'État allemand à transférer des droits de souveraineté d'une manière telle que l'exercice de ces derniers permettrait de fonder de manière autonome des compétences supplémentaires de l'Union européenne. La Loi fondamentale interdit l'attribution de la compétence de la compétence (cf. Recueil BVerfGE 89, 155 < 187 s., 192, 199 > ; cf. également Recueil BVerfGE 58, 1 < 37 > ; 104, 151 < 210 >). Une autonomisation étendue du pouvoir politique de l'Union européenne par l'attribution de compétences de plus en plus nombreuses et une évolution permettant de surmonter les cas dans lesquels l'unanimité est encore requise ou les règles découlant de l'égalité entre les États et caractérisant jusqu'alors l'Union ne peuvent avoir lieu, du point de vue du droit constitutionnel allemand, qu'en vertu de la liberté d'action du peuple indépendant. De par la Constitution, de telles mesures d'intégration doivent être matériellement circonscrites par

l'acte de transfert et en principe révocables. Pour cette raison – et nonobstant l'engagement illimité dans le temps prévu par le traité – un éventuel retrait du groupement d'intégration européen ne saurait être empêché par d'autres États membres ou la puissance publique autonome de l'Union. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une sécession au détriment d'une fédération étatique – acte problématique au regard du droit international public – (Tomuschat, *Secession and Self-Determination*, dans Kohen, *Secession – International Law Perspectives*, 2006, pages 23 et suivantes), mais juste d'un retrait d'un regroupement d'États, regroupement qui repose sur le principe d'un engagement autonome et révocable.

§ 234

Pour cette raison, le principe d'attribution n'est pas seulement un principe du droit européen (article 5 alinéa 1 TCE ; article 5 alinéa 1 phrase 1 et alinéa 2 TUE Lisbonne ; cf. Krauß, *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages*, 1991), mais – tout comme l'obligation de l'Union européenne de respecter l'identité constitutionnelle des États membres (article 6 alinéa 3 TUE ; article 4 alinéa 2 phrase 1 TUE Lisbonne) – il reprend des principes constitutionnels des États membres. En ce sens, le principe d'attribution, principe de droit européen, et l'obligation de droit européen de respecter l'identité des États membres sont l'expression dans les traités du fondement de la puissance publique de l'Union dans les Constitutions des États membres.

§ 235

L'obligation de droit européen de respecter le pouvoir constituant des États membres en tant que maîtres des traités correspond à l'identité constitutionnelle non transférable et soustraite à l'intégration (article 79 alinéa 3 GG). Dans le cadre de sa compétence, il revient à la Cour constitutionnelle fédérale de vérifier, le cas échéant, si ces principes sont respectés.

(...)

§ 244

3. L'organisation de l'Union européenne doit répondre à des principes démocratiques (article 23 alinéa 1 et article 20 alinéas 1 et 2 combinés à l'article 79 alinéa 3 GG), tant en ce qui concerne les modalités et l'étendue du transfert de droits de souveraineté que dans l'aménagement sur les plans de l'organisation et de la procédure de la puissance publique de l'Union agissant de manière autonome. L'intégration européenne ne saurait conduire à vider de sa substance le système de pouvoir démocratique en Allemagne (a) et la puissance publique supranationale en tant que telle ne saurait méconnaître les exigences démocratiques fondamentales (b).

(...)

§ 260

(5) En dernier lieu, l'autodétermination démocratique dépend de manière notable de la possibilité de se réaliser dans son propre espace culturel, lorsqu'il s'agit d'adopter des décisions comme celles prises en ce qui concerne le système scolaire et celui de l'éducation nationale, en matière du droit de la famille, dans le domaine de la langue, dans certains

domaines du régime des médias, ou encore en ce qui concerne le statut des églises, des communautés religieuses et des communautés philosophiques. Les actions que l'Union européenne peut déjà exercer dans ces domaines concernent la société à un niveau qui relève de la responsabilité primaire des États membres et de leurs subdivisions. La fixation du programme des cours et du contenu de l'enseignement, ainsi que par exemple la détermination de l'organisation d'un système scolaire structuré sont des décisions politiques fondamentales qui présentent un lien fort avec les racines culturelles et les valeurs de chaque État. La réglementation de l'école et de l'éducation touche, de la même manière que le régime des rapports familiaux et les décisions relatives aux questions de la langue et de l'intégration de la transcendance dans la vie publique, de manière particulière à des convictions et des valeurs développées, qui sont ancrées dans des traditions et des expériences historiques propres à chaque État. Ici, l'autodétermination démocratique exige que la communauté politique concernée, unie par de telles traditions et valeurs, demeure le sujet source de légitimité démocratique.

§ 261

b) La clause de préservation des structures fondamentales qui figure à l'article 23 alinéa 1 phrase 1 GG, limite l'objectif, cité parmi les objectifs de l'État, de participer à une Union européenne dont les structures fondamentales sont conformes aux principes centraux qui, en vertu de l'article 79 alinéa 3 GG, ne peuvent être modifiés, y compris par le législateur constitutionnel. L'organisation de l'Union européenne doit être conforme aux principes démocratiques en ce qui concerne les droits de souveraineté transférés, les organes de l'Union et les procédures de décision (article 23 alinéa 1 phrase 1 GG). Les exigences concrètes à l'encontre des principes démocratiques dépendent de l'étendue des droits de souveraineté transférés et du degré d'acquisition d'autonomie par les procédures européennes de décision.

§ 262

aa) Les exigences constitutionnelles du principe de démocratie à l'égard de la structure organisationnelle et des procédures de décision de l'Union européenne dépendent de la question de savoir dans quelle mesure des fonctions de puissance publique sont transférées à l'Union et quel est le degré d'autonomie politique lors de l'exercice des droits de souveraineté transférés. Un approfondissement de l'intégration peut être contraire à la Constitution, si le niveau de légitimité démocratique ne va pas de pair avec l'étendue et l'importance du pouvoir politique supranational. Tant que et dans la mesure où demeure respecté le principe d'attribution dans un regroupement d'États souverains revêtant des caractéristiques prononcées de coopération exécutive et gouvernementale, la légitimité conférée par l'intermédiaire des Parlements et des gouvernements nationaux est en principe suffisante et elle est complétée et étayée par le Parlement européen élu au suffrage direct (cf. Recueil BVerfGE 89, 155 < 184 >).

§ 263

Si en revanche le seuil vers un État fédéral et une renonciation à la souveraineté nationale était franchi – ce qui, en Allemagne, exigerait une libre décision du peuple qui irait au-delà de

la Loi fondamentale actuellement en vigueur – les exigences démocratiques devraient être respectées à un degré correspondant totalement à la légitimité d'une entité de pouvoir organisée sous la forme d'un État. Un tel niveau de légitimité ne pourrait alors plus être imposé par les ordres constitutionnels nationaux.

§ 264

Il y aurait un déficit démocratique structurel intolérable au regard de l'article 23 combiné à l'article 79 alinéa 3 GG, si l'étendue des compétences, le pouvoir d'action politique et le degré de formation autonome de la volonté des organes de l'Union atteignaient un niveau correspondant à celui du niveau de la fédération dans un État fédéral (niveau analogue à celui d'un État), par exemple parce que les compétences législatives essentielles à l'autodétermination démocratique seraient exercées en plus grande partie à l'échelon de l'Union. Si, dans le cadre de l'évolution de l'intégration européenne, une disproportion devait surgir entre la nature et l'étendue des droits de souveraineté exercés d'une part, et le degré de légitimité démocratique d'autre part, il appartiendrait à la République fédérale d'Allemagne en raison de sa responsabilité d'intégration d'agir en vue d'apporter un changement à une telle situation et, en ultime recours, de refuser de continuer à participer à l'Union européenne.

(...)

§ 406

3. La loi relative à l'extension et au renforcement des droits du Bundestag et du Bundesrat dans les affaires de l'Union européenne (loi d'extension) est contraire à l'article 38 alinéa 1 combiné à l'article 23 alinéa 1 GG dans la mesure où des droits de participation du Bundestag et du Bundesrat n'ont pas été aménagés dans une mesure appropriée.

(...)

**Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018
modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs
effectué dans le cadre d'une prestation de service (articles 3 à 5)**

(...)

Article 3

Transposition et application

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 30 juillet 2020, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Ils appliquent ces dispositions à partir du 30 juillet 2020. Jusqu'à cette date, la directive 96/71/CE reste applicable dans son libellé antérieur aux modifications introduites par la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

3. La présente directive s'applique au secteur du transport routier à partir de la date d'application d'un acte législatif modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier.

Article 4

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

Article 5

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Conseil d'État statuant au contentieux

N° 108243

Publié au recueil Lebon

Assemblée

M. Long, président

M. de Montgolfier, rapporteur

M. Frydman, commissaire du gouvernement

S.C.P. de Chaisemartin, Avocat, avocats

lecture du vendredi 20 octobre 1989

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Texte intégral

Vu la requête, enregistrée le 27 juin 1989 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'État, présentée par M. Raoul Georges Z..., demeurant ..., et tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées le 18 juin 1989 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen,

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 55 ;

Vu le Traité en date du 25 mars 1957, instituant la communauté économique européenne ;

Vu la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ;

Vu le code électoral ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

(...)

Sur les conclusions de la requête de M. Z... :

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes "le territoire de la République forme une circonscription unique" pour l'élection des représentants français au Parlement européen ; qu'en vertu de cette disposition législative, combinée avec celles des articles 2 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, desquelles il résulte que les départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République française, lesdits départements et territoires sont nécessairement inclus dans la circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des représentants au Parlement européen ;

Considérant qu'aux termes de l'article 227-1 du traité en date du 25 mars 1957 instituant la Communauté Économique Européenne : "Le présent traité s'applique ... à la République française" ; que les règles ci-dessus rappelées, définies par la loi du 7 juillet 1977, ne sont pas incompatibles avec les stipulations claires de l'article 227-1 précité du traité de Rome ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les personnes ayant, en vertu des dispositions du chapitre 1^{er} du titre 1er du livre 1er du code électoral, la qualité d'électeur dans les départements et territoires d'outre-mer ont aussi cette qualité pour l'élection des représentants au Parlement européen ; qu'elles sont également éligibles, en vertu des dispositions de l'article L.O. 127 du code électoral, rendu applicable à l'élection au Parlement européen par l'article 5 de la loi susvisée du 7 juillet 1977 ; que, par suite, M. Z... n'est fondé à soutenir ni que la participation des citoyens français des départements et territoires d'outre-mer à l'élection des représentants au Parlement européen, ni que la présence de certains d'entre-eux sur des listes de candidats auraient vicié ladite élection ; que, dès lors, sa requête doit être rejetée ;

Sur les conclusions du ministre des départements et territoires d'outre-mer tendant à ce que le Conseil d'État inflige une amende pour recours abusif à M. Z... :

Considérant que des conclusions ayant un tel objet ne sont pas recevables ;

Article 1^{er} : La requête de M. Z... et les conclusions du ministre des départements et des territoires d'outre-mer tendant à ce qu'une amende pour recours abusif lui soit infligée sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à M. Z..., à M. de X..., mandataire de la liste l'Union U.D.F.-R.P.R., aux mandataires de la liste de rassemblement présentée par le Parti Communiste Français, de la liste du Centre pour l'Europe, de la liste Majorité de Progrès pour l'Europe, de la liste Les Verts Europe-Écologie et de la liste Europe et Patrie et au ministre de l'intérieur.

Arrêt du Conseil d'État du 28 février 1992 – Philip Morris France

Conseil d'État statuant au contentieux

N° 56776 56777

Publié au recueil Lebon

Assemblée

M. Long, président

M. Sanson, rapporteur

Mme Laroque, commissaire du gouvernement

SCP Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, Avocat, avocats

lecture du vendredi 28 février 1992

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Texte intégral

Vu 1°), sous le n° 56 776, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'État les 3 février 1984 et 1^{er} juin 1984, présentés pour la société anonyme Rothmans International France, dont le siège est ..., agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux en exercice, domiciliés audit siège ; la société requérante conclut à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet, résultant du silence gardé par le ministre de l'économie, des finances et du budget sur sa demande de revalorisation du prix de vente des produits tabagiques au 1^{er} septembre 1983 et subsidiairement à ce que le Conseil d'État saisisse la Cour de Justice des communautés européennes sur le fondement de l'article 177 du traité de Rome ;

Vu 2°), sous le n° 56 777, la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'État les 3 février 1984 et 1^{er} juin 1984, présentés pour la société anonyme Philip Morris France, dont le siège est ... à Neuilly-sur-Seine ; la société requérante conclut à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet, résultant du silence gardé par le ministre de l'économie, des finances et du budget sur sa demande de revalorisation du prix de vente des produits tabagiques au 1^{er} septembre 1983 et subsidiairement à ce que le Conseil d'État saisisse la Cour de Justice des communautés européennes sur le fondement de l'article 177 du traité de Rome ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la constitution et notamment son article 55 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix ;

Vu la loi n° 76-448 du 24 mai 1976 portant aménagement du monopole des tabacs manufacturés ;

Vu le décret n° 76-1324 du 31 décembre 1976 relatif aux régimes économique et fiscal, dans les départements français continentaux, des tabacs manufacturés ;

Vu le traité instituant la communauté économique européenne signé le 25 mars 1957 et modifié le 14 septembre 1957, ensemble le décret du 28 janvier 1958 portant publication dudit traité ;

Vu la directive n° 72/464 du conseil des communautés européennes, en date du 19 décembre 1972 ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Sanson, Maître des requêtes,
- les observations de la S.C.P. Masse-Dessen, Georges, Thouvenin, avocat de la société Rothmans International France et de la société anonyme Philip Morris France,
- les conclusions de Mme Laroque, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes enregistrées sous les numéros 56 776 et 56 777 présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes :

Considérant qu'aux termes du II de l'article 60 de l'ordonnance du 30 juin 1945 susvisée : « Les dispositions de la présente ordonnance ne sont pas applicables : a) A la nature des décisions relatives aux prix des produits de monopole qui reste celle prévue par les textes régissant ces produits ; toutefois, les lois, les décrets et arrêtés qui fixent les prix des produits de monopole doivent être contresignés par le ministre de l'économie nationale » ; qu'aux termes de l'article 3 de la loi susvisée du 24 mai 1976 portant aménagement du monopole des tabacs manufacturés : « la fabrication et la vente au détail des tabacs manufacturés sont réservés à l'État » ; qu'en vertu de son article 6 : « ... le prix de détail de chaque produit est unique pour l'ensemble du territoire. Il est fixé dans des conditions déterminées par le décret prévu à l'article 24 » ; que l'article 10 de ce décret, en date du 31 décembre 1976, dispose : « Les prix de vente au détail des tabacs sont fixés par arrêté du ministre de l'économie et des finances » ; que ces dispositions, qui confèrent au ministre le pouvoir de fixer le prix de vente au détail du monopole public de la vente au détail des tabacs, maintiennent les décisions relatives à ce prix en dehors du champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945 ;

Considérant que l'article 37 du traité instituant la communauté économique européenne stipule : « Les États membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres » ; qu'aux termes de l'article 5-1 de la directive du conseil des communautés européennes en date du 19 décembre 1972 prise pour

la mise en œuvre, en ce qui concerne les tabacs manufacturés, de ces stipulations ainsi que de celles de l'article 30 du traité portant interdiction des restrictions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent : « Les fabricants et importateurs déterminent librement les prix maxima de vente au détail de chacun de leurs produits. Cette disposition ne peut, toutefois, faire obstacle à l'application des législations nationales sur le contrôle du niveau des prix ou le respect des prix imposés » ; qu'ainsi que l'a jugé la cour de justice des communautés européennes dans ses arrêts de manquement des 21 juin 1983 et 13 juillet 1988, les seules dispositions dont l'article 5-1 de la directive réserve l'application sont celles des législations nationales de caractère général, destinées à enrayer la hausse des prix ; que les dispositions précitées de l'article 6 de la loi du 24 mai 1976 confèrent au gouvernement un pouvoir spécifique de fixation du prix des tabacs importés des pays membres de la communauté européenne, indépendamment de l'application de la législation nationale sur le contrôle du niveau des prix ; qu'elles permettent ainsi au gouvernement de fixer les prix de vente des tabacs importés dans des conditions non prévues par l'article 5-1 de la directive du 19 décembre 1972 et sont incompatibles avec les objectifs définis par cette directive ; qu'il suit de là que l'article 10 précité du décret du 31 décembre 1976, pris sur le fondement de l'article 6 de la loi du 24 mai 1976, dont il y a lieu d'écarter l'application, est lui-même dépourvu de base légale ; qu'il résulte de ce qui précède que le ministre de l'économie, des finances et du budget n'a pu légalement, en maintenant le prix des tabacs manufacturés à un niveau différent de celui qui avait été déterminé par les sociétés requérantes, rejeter implicitement les demandes de la société Rothmans International France et de la société anonyme Philip Morris France tendant à l'augmentation de 50 centimes du prix des produits importés ou distribués en gros par elles au 1er septembre 1983 ; que, dès lors, lesdites décisions doivent être annulées ;

Article 1^{er} : Les décisions implicites de rejet résultant du silence gardé pendant plus de quatre mois par le ministre de l'économie, des finances et du budget sur les demandes de la société Rothmans International France et de la société anonyme Philip Morris France tendant à l'augmentation de 0,50 F des prix des produits importés ou commercialisés en gros par elle en France au 1^{er} septembre 1983 sont annulées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Rothmans International France, à la société anonyme Philip Morris France et au ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget.

Conseil d'État

N° 298348

Publié au recueil Lebon

Assemblée

M. Sauvé, président

M. Pierre Chaubon, rapporteur

M. Guyomar Mattias, rapporteur public

SCP LYON-CAEN, FABIANI, THIRIEZ, avocats

lecture du vendredi 30 octobre 2009

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la requête, enregistrée le 24 octobre 2006 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée pour Mme Emmanuelle A, épouse C, demeurant ... ; Mme A, épouse C demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, le décret du 24 août 2006 portant nomination dans la magistrature en tant qu'il la nomme vice-présidente chargée de l'application des peines au tribunal de grande instance de Périgueux et qu'il nomme Mme Eva B, épouse D, à l'administration centrale à compter du 1^{er} septembre 2006, d'autre part, l'arrêté du 29 août 2006 portant nomination de Mme B, épouse D, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Périgueux, en qualité de chargée de formation à l'École nationale de la magistrature à compter du 1^{er} septembre 2006 ;

2°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 5 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et les articles 1^{er}, 55 et 88-1 ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ;

Vu l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, et notamment son article 13 ;

Vu le décret n° 99-1073 du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'École nationale de la magistrature ;

Vu le code de justice administrative ;

(...)

Considérant que Mme A a demandé, dans sa requête introductive d'instance, l'annulation, d'une part, du décret du 24 août 2006 portant nomination dans la magistrature en tant qu'il la nomme vice-présidente, chargée de l'application des peines, au tribunal de grande instance de Périgueux, et en tant que, selon elle, il nommerait Mme B au sein de l'administration centrale, d'autre part de l'arrêté du 29 août 2006 du garde des sceaux, ministre de la justice, portant nomination de Mme B, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Périgueux, en qualité de chargée de formation à l'École nationale de la magistrature à compter du 1er septembre 2006 ;

Sur les conclusions de la requête dirigées contre le décret du 24 août 2006 en tant qu'il nomme Mme A vice-présidente, chargée de l'application des peines, au tribunal de grande instance de Périgueux :

Considérant que, par un mémoire enregistré le 17 janvier 2007, la requérante s'est désistée de ces conclusions ; qu'il convient de lui en donner acte ;

Sur la recevabilité des autres conclusions de Mme A :

Considérant qu'à la suite de ce désistement, Mme A a limité ses autres conclusions à l'encontre du décret du 24 août 2006 à la contestation de la nomination à l'administration centrale de Mme B ; qu'en l'absence d'une telle mesure dans le décret attaqué, que fait valoir à juste titre le garde des sceaux, ministre de la justice, ces conclusions ne sont pas recevables ; qu'en revanche Mme A a intérêt à agir contre l'arrêté du 29 août 2006, dès lors qu'elle est susceptible d'occuper la fonction à laquelle Mme B a été nommée par cet arrêté ; qu'ainsi ses conclusions à fin d'annulation de cet arrêté sont recevables ;

(...)

Sur la légalité des décisions attaquées :

Considérant que Mme A soutient, à l'appui de sa requête, que le garde des sceaux, ministre de la justice, aurait commis une erreur de droit en écartant sa candidature au poste de chargé de formation à l'École nationale de la magistrature en raison de son engagement syndical et aurait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation en préférant celle de Mme B ;

Considérant que la requérante invoque le bénéfice des règles relatives à la charge de la preuve fixées par l'article 10 de la directive n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, dont le délai de transposition expirait le 2 décembre 2003, antérieurement à la date des décisions attaquées, alors que cette disposition n'a été transposée de manière générale que par l'article 4 de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Considérant que la transposition en droit interne des directives communautaires, qui est une obligation résultant du Traité instituant la Communauté européenne, revêt, en outre, en vertu de l'article 88-1 de la Constitution, le caractère d'une obligation constitutionnelle ; que, pour chacun de ces deux motifs, il appartient au juge national, juge de droit commun de l'application du droit communautaire, de garantir l'effectivité des droits que toute personne tient de cette obligation à l'égard des autorités publiques ; que tout justiciable peut en conséquence demander l'annulation des dispositions réglementaires qui seraient contraires aux objectifs définis par les directives et, pour contester une décision administrative, faire valoir, par voie d'action ou par voie d'exception, qu'après l'expiration des délais impartis, les autorités nationales ne peuvent ni laisser subsister des dispositions réglementaires, ni continuer de faire application des règles, écrites ou non écrites, de droit national qui ne seraient pas compatibles avec les objectifs définis par les directives ; qu'en outre, tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires ;

Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la directive du 27 novembre 2000 : " 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement. / 2. Le paragraphe 1 ne fait pas obstacle à l'adoption par les États membres de règles de la preuve plus favorables aux plaignants. / 3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux procédures pénales. / 4. Les paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également à toute procédure engagée conformément à l'article 9, paragraphe 2. / 5. Les États membres peuvent ne pas appliquer le paragraphe 1 aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente. " ; qu'en vertu du cinquième paragraphe de cet article, les dispositions précitées relatives à l'aménagement de la charge de la preuve n'affectent pas la compétence laissée aux États membres pour décider du régime applicable aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ; que tel est l'office du juge

administratif en droit public français ; qu'ainsi, eu égard à la réserve que comporte le paragraphe 5 de l'article 10, les dispositions de ce dernier sont dépourvues d'effet direct devant la juridiction administrative ;

Considérant toutefois que, de manière générale, il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction ; que cette responsabilité doit, dès lors qu'il est soutenu qu'une mesure a pu être empreinte de discrimination, s'exercer en tenant compte des difficultés propres à l'administration de la preuve en ce domaine et des exigences qui s'attachent aux principes à valeur constitutionnelle des droits de la défense et de l'égalité de traitement des personnes ; que, s'il appartient au requérant qui s'estime lésé par une telle mesure de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer une atteinte à ce dernier principe, il incombe au défendeur de produire tous ceux permettant d'établir que la décision attaquée repose sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ; que la conviction du juge, à qui il revient d'apprécier si la décision contestée devant lui a été ou non prise pour des motifs entachés de discrimination, se détermine au vu de ces échanges contradictoires ; qu'en cas de doute, il lui appartient de compléter ces échanges en ordonnant toute mesure d'instruction utile ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à l'appui de ses allégations, Mme A se fonde sur des éléments de fait, tenant tant à la qualité de sa candidature qu'à des procédures antérieures de recrutement à la fonction de chargé de formation pour l'application des peines à l'École nationale de la magistrature, pour soutenir que cette candidature aurait été écartée en raison de ses responsabilités syndicales connues de l'administration ; que ces éléments de fait sont corroborés par une délibération en date du 15 septembre 2008 de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, que cette dernière a entendu verser au dossier de la procédure en application de l'article 13 de la loi du 30 décembre 2004 ; que, si ces éléments peuvent ainsi faire présumer l'existence d'une telle discrimination, il ressort des pièces du dossier et, notamment, des éléments de comparaison produits en défense par le garde des sceaux, ministre de la justice que la décision de nommer Mme B plutôt que Mme A au poste de chargé de formation à l'École nationale de la magistrature repose sur des motifs tenant aux capacités, aptitudes et mérites respectifs des candidates ; que la préférence accordée à la candidature de Mme B procédait en effet d'une analyse comparée des évaluations professionnelles des deux magistrates et des appréciations que comportait l'avis motivé en date du 10 avril 2006 établi, conformément à l'article 12 du décret du 21 décembre 1999 régissant les emplois de l'École nationale de la magistrature, en vigueur à la date de la décision attaquée, par la commission de recrutement mise en place par l'école ; qu'elle était également en correspondance avec les critères fixés préalablement dans la description du poste publiée par l'école, tenant au fonctionnement et aux caractéristiques de l'équipe pédagogique, ainsi qu'aux capacités linguistiques requises par ses missions internationales ; que, dans ces conditions, ce choix, même s'il n'était pas celui du directeur de l'école, dont l'avis était prescrit par l'article 10 du même décret, doit être regardé comme ne reposant pas sur des motifs entachés de discrimination ; que, dès lors, il n'est pas entaché d'erreur de droit ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requérante, il ne ressort pas des pièces du dossier que le choix de Mme B est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de Mme A ne peut qu'être rejetée, ainsi, par voie de conséquence, que ses conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des conclusions de la requête de Mme A dirigées contre le décret du 24 août 2006 en tant que ce décret la nomme vice-présidente, chargée de l'application des peines, au tribunal de grande instance de Périgueux.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur l'intervention du Syndicat de la magistrature au soutien des conclusions dont Mme A s'est désistée.

Article 3 : L'intervention du Syndicat de la magistrature au soutien des autres conclusions de Mme A dirigées contre le décret du 24 août 2006 n'est pas admise.

Article 4 : L'intervention du Syndicat de la magistrature au soutien des conclusions de Mme A dirigées contre l'arrêté du 29 août 2006 est admise.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme A est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Mme Emmanuelle A, épouse C, à Mme Eva B, épouse D, au Syndicat de la magistrature et à la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Une copie en sera adressée, pour information, à la Haute Autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

Cour de cassation Assemblée plénière

Audience publique du vendredi 2 juin 2000

N° de pourvoi: 99-60274

Publié au bulletin

Rejet.

Premier président : M. Canivet, président

Rapporteur : M. Chagny, assisté de Mme Curiel-Malville, auditeur, conseiller rapporteur

Premier avocat général : M. Joinet, avocat général

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Sur les deuxième et troisième moyens réunis :

Attendu que Mlle X... fait grief au jugement attaqué (tribunal de première instance de Nouméa, 3 mai 1999) d'avoir rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision de la commission administrative de Nouméa ayant refusé son inscription sur la liste prévue à l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie des électeurs admis à participer à l'élection du congrès et des assemblées de province et d'avoir refusé son inscription sur ladite liste, alors, selon le moyen : 1° que le jugement refuse d'exercer un contrôle de conventionnalité de l'article 188 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie au regard des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et F (devenu 6) du traité de l'Union européenne du 7 février 1992, l'article 188 étant contraire à ces normes internationales en tant qu'il exige d'un citoyen de la République française un domicile de dix ans pour participer à l'élection des membres d'une assemblée d'une collectivité de la République française ; 2° qu'il appartenait subsidiairement au tribunal de demander à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer à titre préjudiciel sur la compatibilité de l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 avec l'article 6 du traité de l'Union européenne ;

Mais attendu, d'abord, que le droit de Mlle X... à être inscrite sur les listes électorales pour les élections en cause n'entre pas dans le champ d'application du droit communautaire ;

Attendu, ensuite, que l'article 188 de la loi organique du 19 mars 1999 a valeur constitutionnelle en ce que, déterminant les conditions de participation à l'élection du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et prévoyant la nécessité de justifier d'un domicile dans ce territoire depuis dix ans à la date du scrutin, il reprend les termes du paragraphe 2.2.1 des orientations de l'accord de Nouméa, qui a lui-même valeur constitutionnelle en vertu de l'article 77 de la Constitution ; que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'appliquant pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article 188 de la loi organique seraient contraires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté ;

D'où il suit que le moyen n'est pas fondé ;

PAR CES MOTIFS, et sans qu'il y ait lieu de statuer sur le premier moyen auquel Mlle X... a déclaré renoncer :

REJETTE le pourvoi.

Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 1991
Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres c/ République italienne
(affaires jointes C-6/90 et C-9/90) (extraits)

Motifs de l'arrêt

1 Par ordonnances du 9 juillet et du 30 décembre 1989, parvenues à la Cour respectivement les 8 et 15 janvier 1990, la pretura di Vicenza (dans l' affaire C-6/90) et la pretura di Bassano del Grappa (dans l' affaire C-9/90) ont posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 189, troisième alinéa, du traité CEE ainsi que de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d' insolvabilité de l' employeur (JO L 283, p. 23).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant Andrea Francovich et Danila Bonifaci e.a. (ci-après « requérants ») à la République italienne.

3 La directive 80/987 vise à assurer aux travailleurs salariés un minimum communautaire de protection en cas d'insolvabilité de l'employeur, sans préjudice des dispositions plus favorables existant dans les États membres. À cet effet, elle prévoit notamment des garanties spécifiques pour le paiement de leurs créances impayées concernant la rémunération.

4 D'après l'article 11, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai qui est venu à expiration le 23 octobre 1983. La République italienne n'ayant pas respecté cette obligation, la Cour a constaté son manquement par arrêt du 2 février 1989, Commission/Italie (22/87, Rec. p. 143).

5 M. Francovich, partie au principal dans l'affaire C-6/90, avait travaillé pour l'entreprise « CDN Elettronica SnC » à Vicenza et n'avait reçu à ce titre que des acomptes sporadiques sur son salaire. Il a donc introduit un recours devant la pretura di Vicenza, qui a condamné l'entreprise défenderesse au paiement d'une somme d'environ 6 millions de LIT. Au cours de la phase exécutoire, l'huissier du tribunal de Vicenza a dû rédiger un procès-verbal de saisie négatif. M. Francovich a invoqué alors le droit d'obtenir de l'État italien les garanties prévues par la directive 80/987 ou, accessoirement, un dédommagement.

6 Dans l'affaire C-9/90, Mme Danila Bonifaci et trente-trois autres salariées ont introduit un recours devant la pretura di Bassano del Grappa, en indiquant qu'elles avaient travaillé en qualité de salariées pour l'entreprise « Gaia Confezioni Srl », déclarée en faillite le 5 avril 1985. Au moment de la cessation des relations de travail, les demanderesses étaient créancières d'une somme de plus de 253 millions de LIT, qui avait été admise au passif de l'entreprise mise en faillite. Plus de cinq ans après la faillite, aucune somme ne leur avait été

versée et le syndic de la faillite leur avait fait savoir qu'une répartition, même partielle, en leur faveur était absolument improbable. En conséquence, les requérantes ont cité la République italienne en justice demandant, compte tenu de l'obligation qui lui incombait d'appliquer la directive 80/987 à partir du 23 octobre 1983, qu'elle soit condamnée à leur payer les créances qui leur sont dues à titre d'arriérés de salaires, au moins pour les trois dernières mensualités ou, à défaut, à leur verser un dédommagement.

(...)

Sur la responsabilité de l'État pour des dommages découlant de la violation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire

28 Par la seconde partie de la première question, la juridiction nationale vise à savoir si un État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987.

29 La juridiction nationale pose ainsi le problème de l'existence et de l'étendue d'une responsabilité de l'État pour des dommages découlant de la violation des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

30 Ce problème doit être examiné à la lumière du système général du traité et de ses principes fondamentaux.

a) Sur le principe de la responsabilité de l'État

31 Il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que le traité CEE a créé un ordre juridique propre, intégré aux systèmes juridiques des États membres et qui s'impose à leurs juridictions, dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants et que, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, le droit communautaire est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique; ceux-ci naissent non seulement lorsqu'une attribution explicite en est faite par le traité, mais aussi en raison d'obligations que le traité impose d'une manière bien définie tant aux particuliers qu'aux États membres et aux institutions communautaires (voir arrêts du 5 février 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 3, et du 15 juillet 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141).

32 Il y a lieu de rappeler également que, ainsi qu'il découle d'une jurisprudence constante, il incombe aux juridictions nationales chargées d'appliquer, dans le cadre de leurs compétences, les dispositions du droit communautaire, d'assurer le plein effet de ces normes et de protéger les droits qu'elles confèrent aux particuliers (voir, notamment, les arrêts du 9 mars 1978, Simmenthal, point 16, 106/77, Rec. p. 629, et du 19 juin 1990, Factortame, point 19, C-213/89, Rec. p. I-2433).

33 Il y a lieu de constater que la pleine efficacité des normes communautaires serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit communautaire imputable à un État membre.

34 La possibilité de réparation à charge de l'État membre est particulièrement indispensable lorsque, comme en l'espèce, le plein effet des normes communautaires est subordonné à la condition d'une action de la part de l'État et que, par conséquent, les particuliers ne peuvent

pas, à défaut d'une telle action, faire valoir devant les juridictions nationales les droits qui leur sont reconnus par le droit communautaire.

35 Il en résulte que 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.

36 L'obligation, pour les États membres, de réparer ces dommages trouve également son fondement dans l'article 5 du traité, en vertu duquel les États membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Or, parmi ces obligations se trouve celle d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit communautaire (voir, en ce qui concerne la disposition analogue de l'article 86 du traité CECA, l'arrêt du 16 décembre 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1125).

37 Il résulte de tout ce qui précède que le droit communautaire impose le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables.

b) Sur les conditions de la responsabilité de l'État

38 Si la responsabilité de l'État est ainsi imposée par le droit communautaire, les conditions dans lesquelles celle-ci ouvre un droit à réparation dépendent de la nature de la violation du droit communautaire qui est à l'origine du dommage causé.

39 Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, un État membre méconnaît l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive, la pleine efficacité de cette norme de droit communautaire impose un droit à réparation dès lors que trois conditions sont réunies.

40 La première de ces conditions est que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit de particuliers. La deuxième condition est que le contenu de ces droits puisse être identifié sur la base des dispositions de la directive. Enfin, la troisième condition est l'existence d'un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées.

41 Ces conditions sont suffisantes pour engendrer au profit des particuliers un droit à obtenir réparation, qui trouve directement son fondement dans le droit communautaire.

42 Sous cette réserve, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé. En effet, en l'absence d'une réglementation communautaire, c'est à l'ordre juridique interne de chaque État membre qu'il appartient de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la pleine sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire (voir les arrêts suivants : du 22 janvier 1976, Russo, 60/75, Rec. p. 45; du 16 février 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989; du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805).

43 Il convient de relever, en outre, que les conditions, de fond et de forme, fixées par les diverses législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et

ne sauraient être aménagées de manière à rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (voir, en ce qui concerne la matière analogue du remboursement de taxes perçues en violation du droit communautaire, notamment l'arrêt du 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595).

44 En l'espèce, la violation du droit communautaire de la part d'un État membre du fait de la non-transposition de la directive 80/987 dans les délais a été constatée par un arrêt de la Cour. Le résultat prescrit par cette directive comporte l'attribution aux travailleurs salariés du droit à une garantie pour le paiement de leurs créances impayées concernant la rémunération. Ainsi qu'il résulte de l'examen de la première partie de la première question, le contenu de ce droit peut être identifié sur la base des dispositions de la directive.

45 Dans ces conditions, il appartient à la juridiction nationale d'assurer, dans le cadre du droit national de la responsabilité, le droit des travailleurs à obtenir réparation des dommages qui leur auraient été causés du fait de la non-transposition de la directive.

46 Il y a donc lieu de répondre à la juridiction nationale qu'un État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987.

Sur les deuxième et troisième questions

47 Compte tenu de la réponse à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de statuer sur les deuxième et troisième questions.

Décisions sur les dépenses

Sur les dépens

48 Les frais exposés par les gouvernements italien, du Royaume-Uni, néerlandais et allemand, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Dispositif

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la pretura di Vicenza (dans l'affaire C-6/90) et la pretura di Bassano del Grappa (dans l'affaire C-9/90), respectivement, par ordonnances du 9 juillet et du 30 décembre 1989, dit pour droit :

1) Les dispositions de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur qui définissent les droits des travailleurs doivent être interprétées en ce sens que les intéressés ne peuvent pas faire valoir ces droits à l'encontre de l'État devant les juridictions nationales à défaut de mesures d'application prises dans les délais.

2) Un État membre est obligé de réparer les dommages découlant pour les particuliers de la non-transposition de la directive 80/987/CEE.

Arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 1994
Faccini Dori (affaire C-91/92) (sommaire)

Sommaire

1. Les dispositions des articles 1^{er}, paragraphe 1, 2 et 5 de la directive 85/577, concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, sont inconditionnelles et suffisamment précises en ce qui concerne la détermination des bénéficiaires et le délai minimal dans lequel la renonciation à un contrat conclu en dehors d'un établissement commercial doit être notifiée. En effet, si les articles 4 et 5 de la directive accordent aux États membres une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne la protection du consommateur lorsque l'information sur le droit de résiliation n'est pas fournie par le commerçant et pour ce qui est de la fixation du délai et des modalités de la renonciation, cette marge d'appréciation n'exclut pas que l'on puisse déterminer des droits minimaux qui doivent en tout état de cause être mis en place en faveur des consommateurs.

2. L'invocabilité des directives à l'encontre des entités étatiques est fondée sur le caractère contraignant que l'article 189 du traité reconnaît à la directive, caractère contraignant qui n'existe qu'à l'égard de tout État membre destinataire et vise à éviter qu'un État puisse tirer avantage de sa méconnaissance du droit communautaire. Il serait inacceptable, en effet, que l'État auquel le législateur communautaire prescrit d'adopter certaines règles destinées à régir ses rapports, ou ceux des entités étatiques, avec les particuliers et à conférer à ceux-ci le bénéfice de certains droits puisse invoquer l'inexécution de ses obligations en vue de priver les particuliers de ces droits.

Étendre ce principe au domaine des rapports entre les particuliers reviendrait à reconnaître à la Communauté le pouvoir d'édicter avec effet immédiat des obligations à la charge des particuliers alors qu'elle ne détient cette compétence que là où lui est attribué le pouvoir d'adopter des règlements.

Il s'ensuit que, à défaut de mesures de transposition dans les délais prescrits, un particulier ne peut pas se fonder sur une directive pour prétendre détenir un droit à l'égard d'un autre particulier et le faire valoir devant une juridiction nationale.

3. À défaut de mesures de transposition dans les délais prescrits de la directive 85/577, concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, les consommateurs ne peuvent pas fonder sur la directive elle-même un droit à renonciation à l'encontre des commerçants avec lesquels ils ont conclu un contrat en dehors d'un établissement commercial et le faire valoir devant une juridiction nationale.

4. L'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 5 du traité, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles. Il s'ensuit qu'en appliquant le droit national, qu'il s'agisse de dispositions antérieures ou postérieures à la directive, la juridiction nationale appelée à l'interpréter est tenue de le faire dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive, pour atteindre le résultat visé par celle-ci et se conformer ainsi à l'article 189, troisième alinéa, du traité.

5. Dans le cas où un État membre méconnaît l'obligation lui incombant, en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, de transposer une directive et où le résultat prescrit par la directive ne peut être atteint par voie d'interprétation du droit national par les autorités juridictionnelles, le droit communautaire impose à cet État de réparer les dommages qu'il a causés aux particuliers en raison de l'absence de transposition de la directive dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir, que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit des particuliers, que le contenu de ces droits puisse être identifié sur la base des dispositions de la directive et qu'il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi. En pareil cas, il appartient à la juridiction nationale d'assurer, dans le cadre du droit national de la responsabilité, le droit des personnes lésées à obtenir réparation.

Arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 2005
Commission c/ République française (affaire C-304/02) (extraits)

(...)

Sur les sanctions pécuniaires du manquement

75 Pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, la Commission a proposé à la Cour d'infliger à la République française une astreinte journalière à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'au jour où il sera mis fin au manquement. Au regard des caractéristiques particulières du manquement constaté, la Cour estime opportun d'examiner en outre si l'imposition d'une somme forfaitaire pourrait constituer une mesure appropriée.

Sur la possibilité du cumul d'une astreinte et d'une somme forfaitaire

(...)

Appréciation de la Cour

80 La procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement et, par là, d'assurer l'application effective du droit communautaire. Les mesures prévues par cette disposition, à savoir la somme forfaitaire et l'astreinte, visent toutes les deux ce même objectif.

81 L'application de l'une ou de l'autre de ces deux mesures dépend de l'aptitude de chacune à remplir l'objectif poursuivi en fonction des circonstances de l'espèce. Si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté.

82 Dans ces conditions il n'est pas exclu de recourir aux deux types de sanctions prévues à l'article 228, paragraphe 2, CE notamment lorsque le manquement, à la fois, a perduré une longue période et tend à persister.

83 L'interprétation ainsi retenue ne saurait se voir opposer l'utilisation, à l'article 228, paragraphe 2, CE, de la conjonction «ou» pour relier les sanctions pécuniaires susceptibles d'être imposées. Ainsi que l'ont fait valoir la Commission et les gouvernements danois, néerlandais, finlandais et du Royaume-Uni, cette conjonction peut, d'un point de vue

linguistique, revêtir un sens soit alternatif soit cumulatif, et doit donc être lue dans le contexte dans lequel elle est utilisée. Au regard de la finalité poursuivie par l'article 228 CE, l'utilisation de la conjonction «ou» au paragraphe 2 de cette disposition doit donc être entendue dans un sens cumulatif.

84 L'objection soulevée, notamment, par les gouvernements allemand, hellénique, hongrois, autrichien et polonais, selon laquelle l'imposition cumulée d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, en prenant deux fois en considération la même période de manquement, contreviendrait au principe non bis in idem doit également être rejetée. En effet, chaque sanction ayant sa propre fonction, elle doit être déterminée de manière à remplir celle-ci. Il s'ensuit que, dans le cas d'une condamnation simultanée au paiement d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, la durée du manquement est prise en considération comme un critère parmi d'autres, en vue de déterminer le niveau approprié de coercition et de dissuasion.

85 L'argument, invoqué notamment par le gouvernement belge, selon lequel, en l'absence de lignes directrices arrêtées par la Commission pour le calcul d'une somme forfaitaire, l'imposition d'une telle somme heurterait les principes de sécurité juridique et de transparence ne saurait, non plus, être retenu. En effet, si de telles lignes directrices contribuent effectivement à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par la Commission (voir, à propos des lignes directrices relatives au calcul de l'astreinte, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 87), il n'en reste pas moins que l'exercice du pouvoir conféré à la Cour par l'article 228, paragraphe 2, CE n'est pas soumis à la condition que la Commission arrête de telles règles, qui, en tout état de cause, ne sauraient lier la Cour (arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, point 89, et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, point 41).

86 Quant à l'objection, soulevée par le gouvernement français, selon laquelle l'imposition cumulée d'une astreinte et d'une somme forfaitaire dans la présente affaire constituerait une atteinte à l'égalité de traitement dès lors qu'elle n'a pas été envisagée dans les arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, il convient de relever qu'il appartient à la Cour, dans chaque affaire, d'apprécier, eu égard aux circonstances de l'espèce, les sanctions pécuniaires à arrêter. Dans ces conditions, le fait qu'un cumul de mesures n'ait pas été infligé dans des affaires jugées antérieurement ne saurait constituer, en soi, un obstacle à l'imposition d'un tel cumul dans une affaire ultérieure, dès lors que, eu égard à la nature, à la gravité et à la persistance du manquement constaté, un tel cumul apparaîtrait approprié.

Sur le pouvoir d'appréciation de la Cour quant aux sanctions pécuniaires pouvant être imposées

(...)

Appréciation de la Cour

89 S'agissant des arguments tirés des principes de sécurité juridique, de prévisibilité, de transparence et d'égalité de traitement, il convient de renvoyer à l'appréciation portée aux points 85 et 86 du présent arrêt.

90 En ce qui concerne l'argument tiré par le gouvernement allemand de l'absence de légitimité politique de la Cour pour arrêter une sanction pécuniaire non proposée par la Commission, il y a lieu de distinguer les différentes étapes que comporte la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE. Une fois que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire quant à l'engagement d'une procédure en manquement (voir, notamment, à propos de l'article 226 CE, arrêts du 25 septembre 2003, Commission/Allemagne, C-74/02, Rec. p. I-9877, point 17, et du 21 octobre 2004, Commission/Allemagne, C-477/03, non publié au Recueil, point 11), la question de savoir si l'État membre concerné a exécuté ou non un arrêt antérieur de la Cour est soumise à une procédure juridictionnelle dans laquelle les considérations politiques sont sans pertinence. C'est dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que la Cour apprécie dans quelle mesure la situation existant dans l'État membre en cause est conforme ou non à l'arrêt initial et, le cas échéant, apprécie la gravité d'un manquement persistant. Il s'ensuit que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 24 de ses conclusions du 18 novembre 2004, l'opportunité d'imposer une sanction pécuniaire et le choix de la sanction la plus adaptée aux circonstances de l'espèce ne peuvent être appréciés qu'à la lumière des constatations faites par la Cour dans l'arrêt à rendre au titre de l'article 228, paragraphe 2, CE et échappent donc à la sphère politique.

91 L'argument selon lequel, en s'écartant ou en allant au-delà des propositions de la Commission, la Cour violerait un principe général de procédure civile qui interdit au juge d'aller au-delà des conclusions des parties, n'est pas davantage fondé. La procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE est, en effet, une procédure juridictionnelle spéciale, propre au droit communautaire, qui ne peut être assimilée à une procédure civile. La condamnation au paiement d'une astreinte et/ou d'une somme forfaitaire ne vise pas à compenser un quelconque dommage qui aurait été causé par l'État membre concerné, mais à exercer sur celui-ci une contrainte économique qui l'incite à mettre fin au manquement constaté. Les sanctions pécuniaires imposées doivent donc être arrêtées en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l'État membre en cause modifie son comportement.

92 S'agissant des droits de la défense dont doit pouvoir bénéficier l'État membre concerné, sur lesquels ont insisté les gouvernements français, belge, néerlandais, autrichien et finlandais, il convient de relever, comme l'a fait M. l'avocat général au point 11 de ses conclusions du 18 novembre 2004, que la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE doit être considérée comme une procédure judiciaire spéciale d'exécution des arrêts, en d'autres

termes, comme une voie d'exécution. C'est donc dans ce contexte que doivent être appréciées les garanties procédurales dont doit disposer l'État membre en cause.

93 Il s'ensuit que, une fois la constatation faite de la persistance d'un manquement au droit communautaire dans le cadre d'une procédure contradictoire, les droits de la défense qui doivent être reconnus à l'État membre défaillant en ce qui concerne les sanctions pécuniaires envisagées doivent tenir compte du but poursuivi, à savoir assurer et garantir le rétablissement du respect de la légalité.

94 En l'espèce, s'agissant de la matérialité du comportement susceptible de donner lieu à l'imposition de sanctions pécuniaires, la République française a eu l'occasion de se défendre tout au long d'une procédure précontentieuse qui a duré près de neuf ans et qui a donné lieu à deux avis motivés, ainsi que dans le cadre de la procédure écrite et de l'audience du 3 mars 2004 dans la présente affaire. Cet examen des faits a conduit la Cour à constater la persistance d'un manquement de la République française à ses obligations (voir point 74 du présent arrêt).

95 La Commission qui, dans les deux avis motivés, avait attiré l'attention de la République française sur le risque de sanctions pécuniaires (voir points 15 et 18 du présent arrêt) a indiqué à la Cour les critères (voir point 98 du présent arrêt) susceptibles d'être pris en considération lors de la détermination des sanctions pécuniaires destinées à exercer sur la République française une pression économique suffisante pour l'amener à mettre fin, dans les plus brefs délais, à son manquement ainsi que la pondération respective à accorder à ces critères. La République française s'est exprimée sur ces derniers lors de la procédure écrite et à l'audience du 3 mars 2004.

96 Par ordonnance du 16 juin 2004, la Cour a invité les parties à s'exprimer sur la question de savoir si, dans l'hypothèse où la Cour constaterait qu'un État membre n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt antérieur et où la Commission a demandé à la Cour de condamner cet État au paiement d'une astreinte, la Cour peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire, voire, le cas échéant, d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. Les parties ont été entendues lors de l'audience du 5 octobre 2004.

97 Il s'ensuit que la République française a été en mesure de présenter ses observations sur tous les éléments de droit et de fait nécessaires pour déterminer la persistance et la gravité du manquement qui lui est reproché ainsi que les mesures pouvant être arrêtées pour y mettre fin. Sur la base de ces éléments, qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire, il appartient à la Cour de déterminer, en fonction du degré de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, les sanctions pécuniaires appropriées pour assurer l'exécution la plus rapide possible de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et prévenir la répétition d'infractions analogues au droit communautaire.

Sur les sanctions pécuniaires appropriées en l'espèce

Sur l'imposition d'une astreinte

98 Se fondant sur la méthode de calcul qu'elle a définie dans sa communication 97/C 63/02, du 28 février 1997, concernant la méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article [228] du traité CE (JO C 63, p. 2), la Commission a proposé à la Cour d'infliger à la République française une astreinte de 316 500 euros par jour de retard pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire et jusqu'au jour où l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, aura été exécuté.

99 La Commission considère que la condamnation au paiement d'une astreinte est l'instrument le plus approprié pour mettre un terme, le plus rapidement possible, à l'infraction constatée et que, dans le cas d'espèce, une astreinte de 316 500 euros par jour de retard est adaptée à la gravité et à la durée de l'infraction tout en tenant compte de la nécessité de rendre la sanction effective. Ce montant serait calculé en multipliant une base uniforme de 500 euros par un coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) pour la gravité de l'infraction, par un coefficient de 3 (sur une échelle de 1 à 3) pour la durée de l'infraction et par un coefficient de 21,1 (fondé sur le produit intérieur brut de l'État membre en cause et sur la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne), censé représenter la capacité de paiement de l'État membre concerné.

100 Le gouvernement français soutient, à titre principal, qu'il n'y a pas lieu au prononcé d'une astreinte puisqu'il a mis fin au manquement, et, à titre subsidiaire, que le montant de l'astreinte demandée est disproportionné.

101 Il relève que, en ce qui concerne la gravité de l'infraction, la Commission avait proposé dans l'arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, un coefficient de 6, alors que le manquement mettait en cause la santé publique et qu'aucune mesure n'avait été prise en vue d'exécuter l'arrêt antérieur, deux éléments qui ne seraient pas réunis en l'espèce. Dès lors, le coefficient de 10, proposé dans la présente affaire par la Commission, ne serait pas acceptable.

102 Le gouvernement français fait également valoir que les mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, ne pouvaient produire des effets immédiats. Compte tenu de l'inévitable décalage entre l'adoption des mesures et le caractère perceptible de leur impact, la Cour ne saurait prendre en compte l'intégralité de la période écoulée entre le prononcé du premier arrêt et celui de l'arrêt à rendre.

103 À cet égard, s'il est clair qu'une astreinte est susceptible d'inciter l'État membre défaillant à mettre fin, dans les plus brefs délais, au manquement constaté (arrêt du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, précité, point 42), il convient de rappeler que les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu'une base de référence utile (arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 89). Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, il appartient à la Cour de fixer l'astreinte de telle sorte que

celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, point 90, et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, point 41).

104 Dans cette perspective et ainsi que l'a suggéré la Commission dans sa communication du 28 février 1997, les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de l'astreinte en vue de l'application uniforme et effective du droit communautaire sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte en particulier des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics et de l'urgence qu'il y a à amener l'État membre concerné à se conformer à ses obligations (arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 92).

105 S'agissant de la gravité de l'infraction et, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics, il convient de rappeler que l'un des éléments clefs de la politique commune de la pêche consiste en une exploitation rationnelle et responsable des ressources aquatiques sur une base durable, dans des conditions économiques et sociales appropriées. Dans ce contexte, la protection des juvéniles s'avère déterminante pour la reconstitution des stocks. Le non-respect des mesures techniques de conservation prévues par la politique commune, notamment les exigences en matière de taille minimale des poissons, constitue donc une menace grave pour le maintien de certaines espèces et de certains lieux de pêche et met en péril la poursuite de l'objectif essentiel de la politique commune de la pêche.

106 Les mesures administratives arrêtées par les autorités françaises n'ayant pas été mises en œuvre de manière efficace, elles ne sont pas de nature à réduire la gravité du manquement constaté.

107 En tenant compte de ces éléments, le coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) reflète donc adéquatement le degré de gravité de l'infraction.

108 S'agissant de la durée de l'infraction, il suffit de constater que celle-ci est considérable, même à compter de la date d'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne et non pas de la date du prononcé de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, point 98). Dans ces conditions, le coefficient de 3 (sur une échelle de 1 à 3) proposé par la Commission apparaît approprié.

109 La proposition de la Commission de multiplier un montant de base par un coefficient de 21,1, fondé sur le produit intérieur brut de la République française et sur le nombre de voix dont celle-ci dispose au Conseil, constitue une manière appropriée de refléter la capacité de paiement de cet État membre tout en maintenant un écart raisonnable entre les divers États membres (voir arrêts précités du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, point 88, et du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, point 59).

110 La multiplication du montant de base de 500 euros par les coefficients de 21,1 (pour la capacité de paiement), de 10 (pour la gravité de l'infraction) et de 3 (pour la durée de l'infraction) aboutit à un montant de 316 500 euros par jour.

111 En ce qui concerne la périodicité de l'astreinte, il convient toutefois de tenir compte du fait que les autorités françaises ont arrêté des mesures administratives qui pourraient servir de cadre à la mise en œuvre des mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité. Cependant, les adaptations nécessaires par rapport aux pratiques antérieures ne pourraient être instantanées et leur impact ne pourrait être perçu immédiatement. Il s'ensuit que la constatation éventuelle de la fin de l'infraction ne pourrait intervenir qu'au terme d'une période permettant une évaluation d'ensemble des résultats obtenus.

112 Eu égard à ces considérations, l'astreinte doit être infligée non pas sur une base journalière, mais sur une base semestrielle.

113 Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, il y a lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte de 182,5 x 316 500 euros, soit 57 761 250 euros, pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, n'a pas encore été exécuté pleinement.

Sur l'imposition d'une somme forfaitaire

114 Dans une situation telle que celle qui fait l'objet du présent arrêt, eu égard au fait que le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté et eu égard aux intérêts publics et privés en cause, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire s'impose (voir point 81 du présent arrêt).

115 Il est fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce en fixant à 20 000 000 euros le montant de la somme forfaitaire que la République française devra acquitter.

116 Il y a donc lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire de 20 000 000 euros.

Arrêt de la Cour de Justice du 4 octobre 2018 – Commission c/ République française
(affaire C-416/17) (extraits)

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

4 octobre 2018

(...)

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en maintenant un traitement discriminatoire et disproportionné vis-à-vis des sociétés mères françaises recevant des dividendes de filiales étrangères en ce qui concerne le droit à remboursement de l'impôt perçu en violation du droit de l'Union, tel qu'interprété par la Cour dans son arrêt du 15 septembre 2011, *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49, de l'article 63 et de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, ainsi que des principes d'équivalence et d'effectivité.

Le droit national

- 2 Dans sa rédaction en vigueur pendant les années d'imposition en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 15 septembre 2011, *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581), l'article 146, paragraphe 2, du code général des impôts (ci-après le « CGI ») précisait :

« Lorsque les distributions auxquelles procède une société mère donnent lieu à l'application du précompte prévu à l'article 223 sexies, ce précompte est diminué, le cas échéant, du montant des crédits d'impôts qui sont attachés aux produits des participations [...], encaissés au cours des exercices clos depuis cinq ans au plus. »

- 3 Aux termes de l'article 158 bis, I, du CGI, dans sa rédaction en vigueur pendant les années d'imposition en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 15 septembre 2011, *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581) :

« Les personnes qui perçoivent des dividendes distribués par des sociétés françaises disposent à ce titre d'un revenu constitué :

- a) par les sommes qu'elles reçoivent de la société ;
- b) par un avoir fiscal représenté par un crédit ouvert sur le Trésor.

Ce crédit d'impôt est égal à la moitié des sommes effectivement versées par la société.

Il ne peut être utilisé que dans la mesure où le revenu est compris dans la base de l'impôt sur le revenu dû par le bénéficiaire.

Il est reçu en paiement de cet impôt.

Il est restitué aux personnes physiques dans la mesure où son montant excède celui de l'impôt dont elles sont redevables. »

- 4 L'article 223 sexies, paragraphe 1, premier alinéa, du CGI indiquait, dans sa version applicable aux distributions mises en paiement à compter du 1^{er} janvier 1999 :

« [...] [L]orsque les produits distribués par une société sont prélevés sur des sommes à raison desquelles elle n'a pas été soumise à l'impôt sur les sociétés au taux normal [...], cette société est tenue d'acquitter un précompte égal au crédit d'impôt calculé dans les conditions prévues au I de l'article 158 bis. [...] Le précompte est dû au titre des distributions ouvrant droit au crédit d'impôt prévu à l'article 158 bis quels qu'en soient les bénéficiaires. »

Les antécédents du litige

L'arrêt du 15 septembre 2011, Accor (C-310/09, EU:C:2011:581)

- 5 Au cours de l'année 2001, Accor, société de droit français, a sollicité de l'administration fiscale française le remboursement du précompte mobilier acquitté à l'occasion de la redistribution de dividendes reçus de ses filiales établies dans d'autres États membres. Cette demande de remboursement était liée au fait que, en ce qui concerne seulement les dividendes provenant de filiales résidentes, lors de la redistribution de ceux-ci, une société mère pouvait bénéficier de l'imputation sur le précompte mobilier dont elle était redevable de l'avoir fiscal attaché à la distribution de ces dividendes. À la suite du refus opposé à cette demande par cette administration, Accor a formé un recours devant les juridictions administratives françaises.
- 6 Saisie d'un renvoi préjudiciel par le Conseil d'État, la Cour, dans son arrêt du 15 septembre 2011, Accor (C-310/09, EU:C:2011:581), a indiqué, tout d'abord, au point 49, que, contrairement aux dividendes provenant de filiales résidentes, la législation française ne permettait pas de prévenir l'imposition intervenue au niveau de la filiale distributrice non-résidente, alors que les dividendes perçus tant des filiales résidentes que des filiales non-résidentes étaient, lors de leur redistribution, soumis à précompte.
- 7 La Cour en a conclu, au point 69 de cet arrêt, qu'une telle différence de traitement entre les dividendes distribués par une filiale résidente et ceux distribués par une filiale non-résidente était contraire aux articles 49 et 63 TFUE.
- 8 Ensuite, au point 92 dudit arrêt, la Cour a jugé qu'un État membre devait pouvoir être en mesure de déterminer le montant de l'impôt sur les sociétés acquitté dans l'État membre d'établissement de la société distributrice et devant faire l'objet de l'avoir fiscal accordé à la société mère bénéficiaire, et que, partant, il n'était pas suffisant d'apporter la preuve que la société distributrice avait été imposée, dans son État membre d'établissement, sur les bénéfices sous-jacents aux dividendes distribués, sans fournir

les informations relatives à la nature et au taux de l'impôt ayant effectivement frappé lesdits bénéficiaires.

9 La Cour a ajouté, aux points 99 et 101 de ce même arrêt, que les justificatifs requis doivent permettre aux autorités fiscales de l'État membre d'imposition de vérifier, de façon claire et précise, si les conditions d'obtention d'un avantage fiscal sont réunies, et que la demande de production de ces éléments doit intervenir pendant la période de conservation légale des documents administratifs et comptables, telle que prévue par le droit de l'État membre d'établissement de la filiale, sans qu'il puisse être demandé de fournir des documents qui couvrent une période excédant de manière conséquente cette période.

10 La Cour a ainsi dit pour droit :

« 1) Les articles 49 TFUE et 63 TFUE s'opposent à une législation d'un État membre ayant pour objet d'éliminer la double imposition économique des dividendes telle que celle en cause au principal, qui permet à une société mère d'imputer sur le précompte, dont elle est redevable lors de la redistribution à ses actionnaires des dividendes versés par ses filiales, l'avoir fiscal attaché à la distribution de ces dividendes s'ils proviennent d'une filiale établie dans cet État membre, mais n'offre pas cette faculté si ces dividendes proviennent d'une filiale établie dans un autre État membre, dès lors que cette législation n'ouvre pas droit, dans cette dernière hypothèse, à l'octroi d'un avoir fiscal attaché à la distribution de ces dividendes par cette filiale.

[...]

3) Les principes d'équivalence et d'effectivité ne font pas obstacle à ce que la restitution à une société mère des sommes de nature à garantir l'application d'un même régime fiscal aux dividendes distribués par les filiales de celle-ci établies en France et à ceux distribués par les filiales de cette société établies dans d'autres États membres, donnant lieu à redistribution par ladite société mère, soit subordonnée à la condition que le redevable apporte les éléments qu'il est le seul à détenir et relatifs, pour chaque dividende en litige, notamment au taux d'imposition effectivement appliqué et au montant de l'impôt effectivement acquitté à raison des bénéfices réalisés par les filiales installées dans les autres États membres, alors même que, à l'égard des filiales installées en France, ces mêmes éléments, connus de l'administration, ne sont pas exigés. La production de ces éléments ne peut cependant être requise que sous réserve qu'il ne s'avère pas pratiquement impossible ou excessivement difficile d'apporter la preuve du paiement de l'impôt par les filiales établies dans les autres États membres, eu égard notamment aux dispositions de la législation desdits États membres se rapportant à la prévention de la double imposition et à l'enregistrement de l'impôt sur les sociétés devant être acquitté ainsi qu'à la conservation des documents administratifs. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si ces conditions sont satisfaites dans l'affaire au principal. »

Les arrêts du Conseil d'État

- 11 À la suite du prononcé de l'arrêt du 15 septembre 2011, Accor (C-310/09, EU:C:2011:581), le Conseil d'État a, dans ses arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075.20121210) (ci-après les « arrêts du Conseil d'État »), fixé les conditions auxquelles est subordonnée la restitution des précomptes mobiliers perçus en violation du droit de l'Union.
- 12 Ainsi, s'agissant, en premier lieu, de l'étendue du remboursement des précomptes mobiliers, le Conseil d'État a jugé que :
 - dans le cas où le dividende redistribué à une société mère française par l'une de ses filiales établie dans un autre État membre n'a pas été imposé au niveau de cette dernière société, l'impôt acquitté par la sous-filiale ayant réalisé les bénéfices sous-jacents aux dividendes distribués n'a pas à être pris en compte pour la détermination du précompte à restituer à la société mère (arrêts du Conseil d'État du 10 décembre 2012, Rhodia, FR:CESSR:2012:317074.20121210, point 29, et du 10 décembre 2012, Accor, FR:CESSR:2012:317075.20121210, point 24) ;
 - lorsqu'une société distributrice a supporté dans l'État membre un impôt effectif à un taux supérieur au taux normal de l'impôt français, soit 33,33 %, le montant du crédit d'impôt auquel elle peut prétendre doit être limité au tiers des dividendes qu'elle a reçus et redistribués (arrêts du Conseil d'État du 10 décembre 2012, Rhodia, FR:CESSR:2012:317074.20121210, point 44, et du 10 décembre 2012, Accor, FR:CESSR:2012:317075.20121210, point 40).
- 13 S'agissant, en second lieu, des preuves à fournir au soutien de demandes de remboursement, le Conseil d'État a constaté :
 - l'opposabilité des déclarations de précompte en vue de la détermination du montant des dividendes perçus des filiales établies dans un autre État membre (arrêts du Conseil d'État du 10 décembre 2012, Rhodia, FR:CESSR:2012:317074.20121210, points 24 et 25, ainsi que du 10 décembre 2012, Accor, FR:CESSR:2012:317075.20121210, points 19 et 20) ;
 - la nécessité de disposer de tous les éléments de nature à justifier le bien-fondé de la demande de remboursement pendant toute la durée de la procédure, sans que l'expiration du délai légal de conservation n'entraîne dispense de cette obligation (arrêts du Conseil d'État du 10 décembre 2012, Rhodia, FR:CESSR:2012:317074.20121210, point 35, et du 10 décembre 2012, Accor, FR:CESSR:2012:317075.20121210, point 31).

La procédure précontentieuse

- 14 À la suite des arrêts du Conseil d'État, la Commission a reçu plusieurs plaintes relatives aux conditions de remboursement des précomptes mobiliers acquittés par des sociétés françaises ayant reçu des dividendes d'origine étrangère.

- 15 Les échanges d'informations entre la Commission et la République française n'ayant pas satisfait cette institution, celle-ci a adressé aux autorités françaises, le 27 novembre 2014, une lettre de mise en demeure, dans laquelle elle relevait que certaines conditions relatives au remboursement du précompte mobilier prévues par les arrêts du Conseil d'État étaient susceptibles de constituer des violations du droit de l'Union.
- 16 La République française ayant contesté, dans sa réponse du 26 janvier 2015, les griefs qui lui étaient reprochés, la Commission lui a notifié, le 29 avril 2016, un avis motivé lui enjoignant d'adopter les mesures pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de la réception dudit avis.
- 17 La République française ayant maintenu sa position dans sa réponse du 28 juin 2016, la Commission a introduit le présent recours en manquement sur le fondement de l'article 258 TFUE.

Sur le recours

- 18 À l'appui de son recours, la Commission invoque quatre griefs, les trois premiers étant tirés de la violation des articles 49 et 63 TFUE, tels qu'interprétés par la Cour dans l'arrêt du 15 septembre 2011, *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581), ainsi que des principes d'équivalence et d'effectivité, le quatrième grief étant tiré de la violation de l'article 267, troisième alinéa, TFUE.

(...)

Sur le quatrième grief, tiré de la violation de l'article 267, paragraphe 3, TFUE

Argumentation des parties

- 100 Selon la Commission, le Conseil d'État aurait dû procéder à un renvoi préjudiciel à la Cour avant de fixer les modalités de remboursement du précompte mobilier dont la perception avait été jugée incompatible avec les articles 49 et 63 TFUE par l'arrêt du 15 septembre 2011, *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581).
- 101 En effet, d'une part, le Conseil d'État serait une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE, et à laquelle il incombe de procéder à un renvoi préjudiciel lorsqu'elle est saisie d'un litige soulevant une question d'interprétation du droit de l'Union.
- 102 D'autre part, la compatibilité avec le droit de l'Union des restrictions résultant des arrêts du Conseil d'État apparaîtrait, à tout le moins, douteuse, au regard notamment de la jurisprudence résultant de l'arrêt du 13 novembre 2012, *Test Claimants in the FII Group Litigation* (C-35/11, EU:C:2012:707). En tout état de cause, la simple circonstance que la Commission retient une acception différente des principes dégagés dans l'arrêt du 15 septembre 2011, *Accor* (C-310/09, EU:C:2011:581), de celle mise en avant par le Conseil d'État témoignerait de ce que les solutions qui se dégagent de ces arrêts ne pourraient bénéficier d'une présomption de compatibilité avec le droit de l'Union.

- 103 La République française soutient que la Commission est restée en défaut de préciser les difficultés auxquelles le Conseil d'État aurait été confronté dans les espèces qui ont abouti aux arrêts visés par cette institution et qui auraient justifié un renvoi préjudiciel au titre de l'article 267, troisième alinéa, TFUE. Les seules difficultés auxquelles le Conseil d'État a été confronté auraient été, en réalité, des difficultés d'ordre factuel, et non des difficultés d'interprétation du droit de l'Union.
- 104 En tout état de cause, selon la République française, le Conseil d'État était fondé à considérer que les réponses aux questions qui lui avaient été soumises pouvaient clairement être déduites de la jurisprudence.

Appréciation de la Cour

- 105 Il importe de souligner que le quatrième grief de la Commission est fondé sur la prémisse que le Conseil d'État, en tant que juridiction statuant en dernier ressort, ne pouvait procéder à l'interprétation du droit de l'Union, telle qu'elle découle de ses arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075.20121210), sans avoir, au préalable, interrogé la Cour au moyen d'un renvoi préjudiciel.
- 106 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que l'obligation des États membres de respecter les dispositions du traité FUE s'impose à toutes leurs autorités, y compris, dans le cadre de leurs compétences, aux autorités juridictionnelles.
- 107 Ainsi, un manquement d'un État membre peut être, en principe, constaté au titre de l'article 258 TFUE quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante (arrêts du 9 décembre 2003, Commission/Italie, C-129/00, EU:C:2003:656, point 29, et du 12 novembre 2009, Commission/Espagne, C-154/08, non publié, EU:C:2009:695, point 125).
- 108 D'autre part, il y a encore lieu de rappeler que, dans la mesure où il n'existe aucun recours juridictionnel contre la décision d'une juridiction nationale, cette dernière est, en principe, tenue de saisir la Cour au sens de l'article 267, troisième alinéa, TFUE dès lors qu'une question relative à l'interprétation du traité FUE est soulevée devant elle (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 42).
- 109 La Cour a jugé que l'obligation de saisine prévue à cette disposition a notamment pour but de prévenir que s'établisse, dans un État membre quelconque, une jurisprudence nationale ne concordant pas avec les règles du droit de l'Union (arrêt du 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, point 33 et jurisprudence citée).
- 110 Certes, une telle obligation n'incombe pas à cette juridiction lorsque celle-ci constate que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, l'existence d'une telle éventualité devant être évaluée en fonction des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de jurisprudence à l'intérieur de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81,

EU:C:1982:335, point 21 ; du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., C-160/14, EU:C:2015:565, points 38 et 39, ainsi que du 28 juillet 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, point 50).

- 111 À cet égard, s'agissant de la question examinée dans le cadre du premier grief du présent recours en manquement, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 99 de ses conclusions, dans le silence de l'arrêt du 15 septembre 2011, Accor (C-310/09, EU:C:2011:581), le Conseil d'État a choisi de s'écarter de l'arrêt du 13 novembre 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707), au motif que le régime britannique en cause était différent du régime français de l'avoir fiscal et du précompte, alors qu'il ne pouvait être certain que son raisonnement s'imposerait avec la même évidence à la Cour.
- 112 En outre, il découle de ce qui a été jugé aux points 29 à 46 du présent arrêt, dans le cadre de l'examen du premier grief soulevé par la Commission, que l'absence d'un renvoi préjudiciel de la part du Conseil d'État dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075.20121210), a amené celui-ci à adopter, dans lesdits arrêts, une solution fondée sur une interprétation des dispositions des articles 49 et 63 TFUE qui est en contradiction avec celle retenue dans le présent arrêt, ce qui implique que l'existence d'un doute raisonnable quant à cette interprétation ne pouvait être exclue au moment où le Conseil d'État a statué.
- 113 Par conséquent, sans qu'il ne soit nécessaire d'analyser les autres arguments avancés par la Commission dans le cadre du présent grief, il y a lieu de constater qu'il incombait au Conseil d'État, en tant que juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne, d'interroger la Cour sur le fondement de l'article 267, troisième alinéa, TFUE afin d'écarter le risque d'une interprétation erronée du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., C-160/14, EU:C:2015:565, point 44).
- 114 En conséquence, dès lors que le Conseil d'État a omis de saisir la Cour, selon la procédure prévue à l'article 267, troisième alinéa, TFUE, afin de déterminer s'il y avait lieu de refuser de prendre en compte, pour le calcul du remboursement du précompte mobilier acquitté par une société résidente au titre de la distribution de dividendes versés par une société non-résidente par l'intermédiaire d'une filiale non-résidente, l'imposition subie par cette seconde société sur les bénéfices sous-jacents à ces dividendes, alors même que l'interprétation qu'il a retenue des dispositions du droit de l'Union dans les arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075.20121210), ne s'imposait pas avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable, le quatrième grief doit être accueilli.

Sur les dépens

- 115 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et celle-ci

n'ayant succombé qu'en partie en ses moyens, il y a lieu de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête :

- 1) **En refusant de prendre en compte, pour le calcul du remboursement du précompte mobilier acquitté par une société résidente au titre de la distribution de dividendes versés par une société non-résidente par l'intermédiaire d'une filiale non-résidente, l'imposition subie par cette seconde société sur les bénéfices sous-jacents à ces dividendes, alors même que le mécanisme national de prévention de la double imposition économique permet, dans le cas d'une chaîne de participation purement interne, de neutraliser l'imposition qu'ont subie les dividendes distribués par une société à chaque échelon de cette chaîne de participation, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 49 et 63 TFUE.**
- 2) **Le Conseil d'État (France) ayant omis de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, selon la procédure prévue à l'article 267, troisième alinéa, TFUE, afin de déterminer s'il y avait lieu de refuser de prendre en compte pour le calcul du remboursement du précompte mobilier acquitté par une société résidente au titre de la distribution de dividendes versés par une société non-résidente par l'intermédiaire d'une filiale non-résidente, l'imposition subie par cette seconde société sur les bénéfices sous-jacents à ces dividendes, alors même que l'interprétation qu'il a retenue des dispositions du droit de l'Union dans les arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia (FR:CESSR:2012:317074.20121210), et du 10 décembre 2012, Accor (FR:CESSR:2012:317075.20121210), ne s'imposait pas avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 267, troisième alinéa, TFUE.**
- 3) **Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 4) **La Commission européenne et la République française supportent chacune leurs propres dépens.**

Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 30 juin 2005
Bosphorus (*extraits*)

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURİZM VE TİCARET ANONİM
ŞİRKETİ c. IRLANDE

(Requête n° 45036/98)

ARRÊT

STRASBOURG

30 juin 2005

(...)

3. Sur la justification de la saisie

a) La démarche générale à adopter

149. Étant donné que le second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 doit s'interpréter à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase de cet article, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ; en d'autres termes, il incombe à la Cour de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général à cet égard et l'intérêt de la société concernée. Ce faisant, elle reconnaît à l'État une ample marge d'appréciation tant pour choisir les moyens à mettre en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif poursuivi (*AGOSI*, arrêt précité, p. 18, § 52).

150. La Cour estime qu'il ressort à l'évidence de ce qu'elle a dit aux paragraphes 145-148 ci-dessus que l'intérêt général poursuivi par la mesure litigieuse résidait dans l'exécution par l'État irlandais des obligations juridiques découlant de son adhésion à la Communauté européenne.

Il s'agit là, au demeurant, d'un intérêt légitime revêtant un poids considérable. La Convention doit s'interpréter à la lumière de toute règle de droit international applicable aux relations entre les Parties contractantes (article 31 § 3 c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 55, CEDH 2001-XI), et notamment du principe *pacta sunt servanda*. La Cour reconnaît depuis longtemps l'importance croissante de la coopération internationale et la nécessité qui en découle d'assurer le bon fonctionnement des organisations internationales (arrêts *Waite et Kennedy*, §§ 63 et 72, et *Al-Adsani*, § 54, précités ; voir également l'article 234 (devenu article 307) du traité CE). Ces considérations sont décisives pour une organisation supranationale telle que la Communauté européenne^[25]. Par conséquent, la Cour admet que le souci de respecter le droit communautaire constitue pour une Partie contractante un dessein légitime, conforme à l'intérêt général, au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *S.A. Dangeville*, arrêt précité, §§ 47 et 55).

151. Il convient donc de rechercher si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'important intérêt général qu'il y avait pour l'État irlandais de respecter les obligations communautaires peut justifier l'atteinte portée par lui au droit de propriété de la société requérante.

152. D'une part, la Convention n'interdit pas aux Parties contractantes de transférer des pouvoirs souverains à une organisation internationale (y compris supranationale) à des fins de coopération dans certains domaines d'activité (*M. & Co.*, décision précitée, p. 152, et *Matthews*, arrêt précité, § 32). En outre, même en tant que détentrice des pouvoirs souverains ainsi transférés, l'organisation internationale concernée ne peut, tant qu'elle n'est pas partie à la Convention, voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci pour les procédures conduites devant ses organes ou les décisions rendues par eux (*Confédération française démocratique du travail c. Communautés européennes*, n° 8030/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, DR 13, p. 231, *Dufay c. Communautés européennes*, n° 13539/88, décision de la Commission du 19 janvier 1989, non publiée, *M. & Co.*, décision précitée, p. 152, et *Matthews*, arrêt précité, § 32).

153. D'autre part, la Cour a également jugé que les Parties contractantes sont responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales. Ledit texte ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 17-18, § 29).

154. Lorsqu'elle tente de concilier ces deux aspects et d'établir, ce faisant, dans quelle mesure il est possible de justifier l'acte d'un État par le respect des obligations découlant pour lui de son appartenance à une organisation internationale à laquelle il a transféré une partie de sa souveraineté, la Cour reconnaît qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné : les garanties prévues par la Convention pourraient être limitées ou exclues discrétionnairement, et être par là même privées de leur caractère

contraignant ainsi que de leur nature concrète et effective (*M. & Co.*, décision précitée, pp. 152-153, et *Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 67). L'État demeure responsable au regard de la Convention pour les engagements pris en vertu de traités postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Matthews* précité, §§ 29 et 32-34, et *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 47, CEDH 2001-VIII).

155. De l'avis de la Cour, une mesure de l'État prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention (*M. & Co.*, décision précitée, p. 152, démarche à laquelle les parties et la Commission européenne souscrivent). Par « équivalente », la Cour entend « comparable » : toute exigence de protection « identique » de la part de l'organisation concernée pourrait aller à l'encontre de l'intérêt de la coopération internationale poursuivi (paragraphe 150 ci-dessus). Toutefois, un constat de « protection équivalente » de ce type ne saurait être définitif : il doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux.

156. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer qu'un État respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation.

Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A n° 310, pp. 27-28, § 75).

157. L'État n'en demeurerait pas moins entièrement responsable au regard de la Convention de tous les actes ne relevant pas strictement de ses obligations juridiques internationales. Les nombreuses affaires examinées sous l'angle de la Convention et citées par la société requérante au paragraphe 117 ci-dessus le confirment. Dans chacune d'elles (voir, en particulier, l'arrêt *Cantoni* précité, p. 1626, § 26), la Cour s'est prononcée sur la manière dont l'État avait exercé le pouvoir d'appréciation qu'il détenait en vertu du droit communautaire. L'affaire *Pellegrini* précitée constitue un cas particulier, dans la mesure où la question de la responsabilité d'un État soulevée par l'exécution d'un arrêt non rendu dans une Partie contractante (voir, à cet égard, l'arrêt *Drozd et Janousek c. France et Espagne* du 26 juin 1992, série A n° 240, pp. 34-35, § 110) n'est pas comparable à celle du respect d'une obligation juridique émanant d'une organisation internationale à laquelle des États parties ont transféré une partie de leur souveraineté. Il en est de même de l'affaire *Matthews* (arrêt précité, § 33) : les actes dont la Cour a jugé qu'ils engageaient la responsabilité du Royaume-Uni étaient « des instruments internationaux auxquels le Royaume-Uni a[vait] librement souscrit ». Quant à l'arrêt *Kondova* (paragraphe 76 ci-dessus), également invoqué par la

société requérante, il se concilie avec l'idée d'une responsabilité de l'État au titre de la Convention pour les actes ne découlant pas d'obligations juridiques internationales.

158. Dès lors qu'en prenant la mesure litigieuse l'Irlande n'a fait que déférer aux obligations juridiques qui lui incombait à raison de son appartenance à la Communauté européenne (paragraphe 148 ci-dessus), la Cour examinera si l'observation des exigences de la Convention par l'État irlandais à cet égard peut être présumée et, le cas échéant, si cette présomption a été renversée dans les circonstances de l'espèce.

b) L'observation de la Convention pouvait-elle être présumée à l'époque des faits ?

159. La Cour a décrit ci-dessus (paragraphe 73-81) les garanties en matière de droits fondamentaux mises en place par le droit communautaire qui s'imposent aux États membres et aux institutions communautaires, mais aussi aux personnes physiques et morales (les « particuliers »).

Si les traités constitutifs des Communautés européennes ne renfermaient initialement pas de dispositions expresses protégeant les droits fondamentaux, la CJCE a reconnu par la suite que ces droits faisaient partie des principes généraux du droit communautaire dont elle assurait le respect et que la Convention avait une « importance particulière » en tant que source de ces droits. Le respect des droits fondamentaux est désormais devenu « une condition de légalité des actes communautaires » (voir les paragraphes 73-75 ci-dessus, ainsi que les conclusions de l'avocat général en l'espèce, paragraphes 45-50 ci-dessus), et lorsqu'elle procède à son appréciation la CJCE se réfère largement aux dispositions de la Convention et à la jurisprudence de la Cour. À l'époque des faits, cette évolution jurisprudentielle se reflétait dans certaines modifications qui avaient été apportées aux traités (voir notamment les aspects de l'Acte unique européen de 1986 et du Traité sur l'Union européenne mentionnés aux paragraphes 77-78 ci-dessus).

Cette évolution s'est confirmée par la suite, notamment dans le Traité d'Amsterdam de 1997, mentionné au paragraphe 79 ci-dessus. Les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, bien qu'elles ne soient pas entièrement contraignantes, s'inspirent largement de celles de la Convention, et la Charte reconnaît que la Convention établit les normes minimales en matière de droits de l'homme. L'article I-9 du Traité, ultérieur, établissant une Constitution pour l'Europe (non en vigueur) prévoit que la Charte devient partie intégrante de la législation primaire de l'Union européenne et que l'Union adhérera à la Convention (paragraphe 80-81 ci-dessus).

160. Toutefois, l'effectivité des garanties matérielles des droits fondamentaux dépend des mécanismes de contrôle mis en place pour assurer leur respect.

161. La Cour a évoqué (paragraphe 86-90 ci-dessus) les compétences que possède la CJCE, notamment, dans le cadre du recours en annulation (article 173, devenu article 230, du traité CE), du recours en carence pouvant être formé contre une institution communautaire (article 175, devenu article 232), de l'exception d'illégalité prévue par l'article 184 (devenu

article 241) et du recours en manquement pouvant être dirigé contre un État membre (articles 169, 170 et 171, devenus articles 226, 227 et 228).

162. Certes, l'accès des particuliers à la CJCE en vertu de ces dispositions est restreint : ils n'ont pas qualité pour agir en vertu des articles 169 et 170 ; leur droit d'engager des actions au titre des articles 173 et 175 est limité, comme l'est, par conséquent, leur droit d'agir au titre de l'article 184 ; et ils ne peuvent former un recours contre un autre particulier.

163. Il n'en demeure pas moins que les recours exercés devant la CJCE par les institutions de la Communauté ou par un État membre constituent un contrôle important du respect des normes communautaires, qui bénéficie indirectement aux particuliers. Ceux-ci peuvent également saisir la CJCE d'un recours en réparation fondé sur la responsabilité non contractuelle des institutions (paragraphe 88 ci-dessus).

164. De surcroît, c'est essentiellement par l'intermédiaire des juridictions nationales que le système communautaire fournit aux particuliers un recours leur permettant de faire constater qu'un État membre ou un autre individu a enfreint le droit communautaire (paragraphe 85 et 91 ci-dessus). Certaines dispositions du traité CE ont prévu dès le départ un rôle complémentaire pour les juridictions nationales dans le cadre des mécanismes de contrôle communautaires, notamment l'article 189 (notion d'applicabilité directe, devenu article 249) et l'article 177 (procédure de renvoi préjudiciel, devenu article 234). Le rôle des juridictions nationales dans l'application du droit communautaire et des garanties en matière de droits fondamentaux a été largement élargi avec le développement par la CJCE d'importantes notions telles que la primauté du droit communautaire, l'effet direct, l'effet indirect et la responsabilité de l'État (paragraphe 92-95 ci-dessus).

La CJCE maintient son contrôle sur l'application par les juridictions nationales du droit communautaire, y compris les garanties en matière de droits fondamentaux, par le biais de la procédure prévue par l'article 177 du traité CE et selon les modalités décrites aux paragraphes 96-99 ci-dessus. Bien que, conformément au rôle qui lui est imparti, la CJCE se limite à répondre à la question d'interprétation ou de validité soumise par la juridiction nationale, sa réponse a souvent un effet déterminant sur l'issue de la procédure interne (comme cela a en fait été le cas en l'espèce – voir le paragraphe 147 ci-dessus), et l'article 177 du traité CE donne des indications détaillées, qui ont été développées par la CJCE dans sa jurisprudence, sur l'objet que peut avoir un renvoi préjudiciel et sur le moment auquel il peut, ou doit, être opéré. Les parties à la procédure interne ont le droit de présenter des observations à la CJCE dans le cadre de la procédure prévue par l'article 177. La Cour rappelle en outre que les tribunaux internes fonctionnent au sein de systèmes juridiques dans lesquels la Convention est intégrée, même si elle l'est à des degrés différents d'un État à l'autre.

165. Dans ces conditions, la Cour estime pouvoir considérer que la protection des droits fondamentaux offerte par le droit communautaire est, et était à l'époque des faits, « équivalente » (au sens du paragraphe 155 ci-dessus) à celle assurée par le mécanisme de la Convention. Par conséquent, on peut présumer que l'Irlande ne s'est pas écartée des obligations qui lui incombaient au titre de la Convention lorsqu'elle a mis en œuvre celles qui résultaient de son appartenance à la Communauté européenne (paragraphe 156 ci-dessus).

c) La présomption en question a-t-elle été renversée en l'espèce ?

166. La Cour a tenu compte de la nature de l'ingérence litigieuse, de l'intérêt général que poursuivaient la saisie et le régime des sanctions, et du fait que l'arrêt rendu par la CJCE (à la lumière des conclusions de l'avocat général) était obligatoire pour la Cour suprême, qui s'y est donc conformée. Il est clair à son sens qu'il n'y a eu aucun dysfonctionnement du mécanisme de contrôle du respect des droits garantis par la Convention.

La Cour estime donc que l'on ne saurait considérer que la protection des droits de la société requérante garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste, de sorte que ladite présomption de respect de la Convention par l'État défendeur n'a pas été renversée.

4. Conclusion sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1

167. Il s'ensuit que la saisie de l'aéronef n'a pas emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* les exceptions préliminaires ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 30 juin 2005.

Christos Rozakis
Président

Paul Mahoney
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante commune à M. Rozakis, M^{me} Tulkens, M. Traja, M^{me} Botoucharova, M. Zagrebelsky et M. Garlicki ;
- opinion concordante de M. Ress.

Rapport sur la Bulgarie et la Roumanie au titre du Mécanisme de coopération et de vérification (fiche d'information de la Commission européenne, 15 novembre 2017) – MEMO 17/4613



Commission européenne - Fiche d'information

Rapports sur la Bulgarie et la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification

Strasbourg, le 15 novembre 2017

Questions et réponses

Pourquoi la Commission présente-t-elle un rapport sur les progrès réalisés en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption en Bulgarie et en Roumanie?

Lors de l'adhésion, le 1er janvier 2007, de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, ces deux pays présentaient encore des lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, ainsi qu'en matière de criminalité organisée pour ce qui est de la Bulgarie. Ces lacunes pouvaient entraver l'application efficace de la législation, des politiques et des programmes de l'UE et empêcher les Bulgares et les Roumains de jouir pleinement de leurs droits en tant que citoyens de l'UE.

La Commission s'est donc engagée, dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), à aider la Bulgarie et la Roumanie à pallier ces lacunes, mais aussi à vérifier de manière régulière les progrès accomplis au regard des objectifs de référence spécifiques définis à cette fin. Ces derniers étant liés, ils doivent être considérés comme l'expression d'un engagement politique sur le long terme pris par ces deux pays à l'égard de leurs propres citoyens comme des autres États membres. La procédure de suivi du MCV, parallèlement aux possibilités offertes par les fonds de l'UE et à l'engagement constructif de la Commission et de nombreux États membres, a fourni un soutien précieux de nature à encourager les réformes en Bulgarie et en Roumanie, ainsi qu'à les faire progresser et à les consolider. En janvier 2017, la Commission a défini les mesures qui restent à prendre pour atteindre les objectifs de référence du MCV, en adressant aux deux États membres des recommandations concrètes leur permettant de satisfaire auxdits objectifs.

Quels sont les objectifs de référence du MCV pour la Roumanie?

- Objectif de référence n° 1: garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et pénale et assurer le suivi de cet aspect.
- Objectif de référence n° 2: établir, comme prévu, une agence pour l'intégrité compétente en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels et dotée de la capacité d'arrêter des décisions contraignantes sur la base desquelles des sanctions dissuasives peuvent être prises.
- Objectif de référence n° 3: continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption à haut niveau.
- Objectif de référence n° 4: prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale.

Quels sont les objectifs de référence du MCV pour la Bulgarie?

- Objectif de référence n° 1: adopter des modifications de la Constitution levant toute ambiguïté quant à l'indépendance et à la responsabilisation du système judiciaire.
- Objectif de référence n° 2: garantir un processus judiciaire plus transparent et plus efficace en adoptant et en mettant en œuvre une nouvelle loi sur le système judiciaire et le nouveau code de procédure civile. Rendre compte de l'incidence de ces deux nouvelles lois, ainsi que des codes de procédure pénale et administrative, notamment au cours de la phase d'instruction.
- Objectif de référence n° 3: poursuivre la réforme du système judiciaire, de manière à en renforcer le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Évaluer les effets de cette réforme et en publier les résultats chaque année.

- Objectif de référence n° 4: mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption à haut niveau et en rendre compte. Établir des rapports sur les inspections internes d'institutions publiques et sur la publication des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires.
- Objectif de référence n° 5: prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, notamment aux frontières et au sein de l'administration locale.
- Objectif de référence n° 6: mettre en œuvre une stratégie destinée à lutter contre la criminalité organisée, particulièrement axée sur les délits graves, le blanchiment de capitaux et la confiscation systématique des biens des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ces domaines.

(...)

**« État de droit : la Commission engage une procédure d’infraction
en vue de préserver l’indépendance de la Cour suprême polonaise »**
(communiqué de presse de la Commission européenne, 2 juillet 2018) – IP/18/4341



Commission européenne - Communiqué de presse

État de droit: la Commission engage une procédure d'infraction en vue de préserver l'indépendance de la Cour suprême polonaise

Bruxelles, le 2 juillet 2018

La Commission européenne a engagé ce jour une procédure d'infraction en adressant à la Pologne une lettre de mise en demeure concernant la loi polonaise sur la Cour suprême.

Le 3 juillet, 27 des 72 juges de la Cour suprême - soit plus d'un juge sur trois - risquent de se voir contraints de prendre leur retraite: en effet, la nouvelle loi polonaise sur la Cour suprême abaisse l'âge de départ à la retraite des juges de la Cour suprême de 70 ans à 65 ans. Cette mesure s'applique également au premier président de la Cour suprême, dont le mandat de six ans prendrait fin prématurément. En vertu de cette loi, les juges actuels ont la possibilité de faire part de leur volonté de voir leur mandat prolongé par le président de la République, prolongation qui peut être accordée pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Aucun critère n'est fixé aux fins de cette décision, qui ne peut pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

La Commission est d'avis que ces mesures portent atteinte au principe de l'indépendance des juges, y compris leur inamovibilité, et que la Pologne manque par conséquent aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Alors que la loi polonaise sur la Cour suprême a déjà été examinée dans le cadre du dialogue sur l'état de droit entre la Commission et les autorités polonaises, elle n'a pas été réglée de façon satisfaisante durant ce processus. La Commission considère que l'introduction d'une consultation du Conseil national de la magistrature ne constitue pas une protection efficace comme le prétendent les autorités polonaises. L'avis de ce Conseil n'est pas contraignant et s'appuie sur des critères flous. En outre, à la suite de la réforme du 8 décembre 2017, le Conseil national de la magistrature est désormais composé de juges membres nommés par le Parlement - ce qui n'est pas conforme aux normes européennes en matière d'indépendance de la justice.

Vu l'absence d'avancées en ce qui concerne le dialogue sur l'état de droit, et compte tenu de la mise en œuvre imminente du nouveau régime de retraite pour les juges de la Cour suprême, la Commission a décidé d'engager la procédure d'infraction dans les plus brefs délais. Le gouvernement polonais disposera d'un délai d'un mois pour répondre à la lettre de mise en demeure de la Commission. Parallèlement, la Commission est disposée à poursuivre le dialogue en cours sur l'état de droit avec la Pologne, canal qu'elle continue de privilégier en vue de la résolution de la menace systémique pesant sur l'état de droit en Pologne.

Rappel des faits

L'état de droit est l'une des valeurs communes sur lesquelles est fondée l'Union européenne; il est inscrit à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. La Commission européenne, conjointement avec le Parlement européen et le Conseil, est chargée en vertu des traités de garantir le respect de l'état de droit en tant que valeur fondamentale de l'Union et de veiller au respect du droit, des valeurs et des principes de l'Union.

Les événements survenus en Pologne ont incité la Commission européenne à engager un dialogue avec le gouvernement polonais en janvier 2016 conformément au cadre pour l'état de droit. La Commission informe régulièrement et de manière approfondie le Parlement européen et le Conseil.

Le 29 juillet 2017*, la Commission a engagé une procédure d'infraction concernant la loi polonaise sur les juridictions de droit commun, également en raison de la disposition de ladite loi ayant trait au départ à la retraite et de son incidence sur l'indépendance du système judiciaire. La Commission a renvoyé cette affaire devant la Cour de justice le 20 décembre 2017.

Le 20 décembre 2017 également, la Commission a invoqué pour la première fois la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, en présentant une proposition motivée de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la Pologne, de l'état de droit^[1].

Lors de l'audition concernant la Pologne tenue durant le Conseil des affaires générales du 26 juin 2018 dans le cadre de la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, les autorités polonaises n'ont fourni aucune indication quant aux futures mesures permettant de lever les craintes persistantes de la

Commission. Le collège des commissaires a par conséquent décidé, le 27 juin 2018, d'habiliter le **premier vice-président Frans Timmermans** à engager la procédure d'infraction. La Commission est disposée à poursuivre le dialogue en cours sur l'état de droit avec la Pologne, dialogue qui demeure son canal privilégié pour résoudre la menace systémique pesant sur l'état de droit en Pologne.

« Conformité des États membres au droit de l'Union : peut mieux faire »
(communiqué de presse de la Commission européenne, 12 juillet 2018) – IP/18/4295



Commission européenne - Communiqué de presse

Conformité des États membres au droit de l'UE: peut mieux faire

Bruxelles, le 12 juillet 2018

Conformité des États membres au droit de l'UE: peut mieux faire

Le *rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE* publié ce jour exposera manière dont la Commission a suivi et contrôlé l'application du droit de l'UE en 2017. Le *tableau d'affichage du marché unique* en ligne, également publié aujourd'hui et marquant le 25^e anniversaire du marché unique de l'UE, montre que si la plupart des obstacles à la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux sont éliminés, la situation stagne, voire s'aggrave, dans certains domaines.

L'application effective du droit est essentielle pour garantir que les citoyens et les entreprises bénéficient des avantages du droit de l'UE. Toute règle, aussi soigneusement rédigée et préparée soit-elle, ne peut être efficace que si elle est correctement mise en pratique. Pour faire progresser ses priorités politiques, la Commission veille donc non seulement à proposer une nouvelle législation, mais aussi à assurer sa bonne application et son respect. Par exemple, en 2017, la Commission a agi avec fermeté en faisant appliquer les règles dans les domaines de la protection des données, de la migration, de la protection des consommateurs, de la lutte contre le blanchiment d'argent, du financement du terrorisme ou de la qualité de l'air.

Dans le même temps, la coopération étroite entre la Commission et les États membres demeure essentielle dans la mise en œuvre du droit de l'UE et dans la résolution de tout problème susceptible de se poser. Tout au long de l'année, la Commission a aidé les États membres dans leurs préparatifs en vue de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données [[règlement \(UE\) 2016/679](#)].

Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE en 2017

Le *rapport annuel* pour 2017 montre une légère diminution (de 5,91 %) des procédures d'infraction ouvertes par rapport à l'année précédente. Ainsi, après avoir atteint un pic de cinq ans en 2016, le nombre d'affaires a commencé à se stabiliser en 2017 (voir le graphique 1). Toutefois, chaque manquement à l'application correcte du droit de l'UE prive les citoyens et les entreprises des droits et des avantages qui leur sont conférés par le droit européen. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, la transposition et la mise en œuvre intégrales de la directive sur la réduction de l'utilisation des sacs en plastique sont essentielles pour répondre aux préoccupations croissantes des citoyens au sujet des matières plastiques.

Le graphique 2 (ci-dessous) donne un aperçu de la situation de chaque État membre. En ce qui concerne les retards de transposition, la **Belgique**, **Chypre** et le **Portugal** avaient le plus d'affaires ouvertes, tandis que l'**Italie**, le **Danemark** et la **Hongrie** en avaient le moins. L'**Espagne**, l'**Italie** et l'**Allemagne** avaient le plus grand nombre d'affaires en cours pour transposition incorrecte et/ou mauvaise application du droit de l'UE, tandis que le **Danemark** avait le nombre total d'affaires le plus faible l'année dernière.

Les domaines d'action dans lesquels la plupart des procédures d'infraction ont été ouvertes en 2017 étaient la mobilité et les transports, l'environnement ainsi que la stabilité financière, les services et les marchés des capitaux (voir le graphique 3).

Lutte contre la transposition tardive des directives

Pour que les citoyens et les entreprises puissent bénéficier des avantages du droit de l'UE, il est essentiel que les États membres transposent les directives européennes dans leur ordre juridique national dans les délais qu'ils se sont engagés à respecter.

En 2017, le nombre de nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition a brusquement chuté de 34 % (passant de 847 en 2016 à 558 en 2017) et se rapproche du niveau de 2015 (543 affaires). La Commission a lancé de nouvelles procédures d'infraction contre une majorité d'États membres pour non-transposition des directives sur l'utilisation des sacs en plastique, sur les déchets et sur le contrôle technique des véhicules[1].

Afin de faciliter une transposition correcte et dans les délais impartis, la Commission a continué de venir en aide aux États membres en élaborant des plans de mise en œuvre, des sites web spécialisés et des documents d'orientation, et en procédant à des échanges de bonnes pratiques dans le cadre des réunions des groupes d'experts. Par exemple, avant l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) le 25 mai 2018, la Commission a publié dès janvier 2018 des lignes directrices détaillées afin d'aider les États membres à appliquer les nouvelles règles en temps voulu.

L'année dernière, la Commission a assigné cinq États membres devant la Cour de justice de l'UE pour demander l'application de sanctions financières: la Belgique (deux affaires)[2], la Croatie (deux affaires)[3], la Slovaquie[4], la Slovénie[5] et l'Espagne[6] (une affaire chacune).

Tableau d'affichage du marché unique 2018

Le tableau d'affichage du marché unique donne un aperçu détaillé et précis de l'état d'avancement de la mise en œuvre des règles du marché unique de l'UE dans l'Espace économique européen (EEE) en 2017. Il évalue la manière dont les États membres de l'UE et de l'EEE appliquent ces règles et recense les lacunes pour lesquelles les pays et la Commission doivent intensifier leurs efforts.

En fonction de leur performance en 2017, les États membres ont reçu **152 cartes vertes**, **135 jaunes** et **49 rouges**. Les cartes indiquent dans quels domaines leur performance a été excellente (verte), moyenne (jaune) ou inférieure à la moyenne (rouge).

La vue d'ensemble (voir le graphique 4 ci-dessous) montre que les États membres se sont améliorés en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles, la transposition des règles relatives au marché unique et le développement d'outils soutenant le bon fonctionnement du marché unique sur le terrain ([L'Europe est à vous](#), [e-Certis](#) et [EURES](#)). Par rapport à l'édition précédente du tableau d'affichage, les États membres ont également reçu plus de cartes rouges dans les domaines de l'ouverture aux échanges transfrontières de biens et de services, de l'équité des systèmes de passation des marchés publics et du nombre de procédures d'infraction.

De manière générale, les pays les plus performants sont la **Finlande**, le **Danemark** et la **Slovaquie**, tandis que le plus grand nombre de cartes rouges a été attribué à la **République tchèque**, à l'**Irlande** et à la **Grèce**.

La Commission réagit aux plaintes des citoyens

Les citoyens, les entreprises, les ONG et les autres parties prenantes peuvent signaler toute violation présumée du droit de l'UE au moyen d'un formulaire de plainte en ligne accessible sur le portail [Europa Vos droits](#). En 2017, la majorité des plaintes concernaient la justice et les droits des consommateurs, l'emploi, le marché unique de l'UE, l'industrie et les PME. Dans le cadre du formulaire de plainte, SOLVIT peut aider les citoyens et les entreprises à résoudre les problèmes qu'ils rencontrent auprès d'une autorité publique dans un autre pays de l'UE.

Contexte

En réponse à une demande du Parlement européen, la Commission présente, depuis 1984, un rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE au cours de l'année précédente. Le Parlement européen adopte ensuite une résolution sur le rapport de la Commission.

En priorité, la Commission cible les problèmes pour lesquels ses mesures d'exécution peuvent faire une réelle différence et apporter une réelle valeur ajoutée aux particuliers et aux entreprises. Dans le partage des responsabilités entre les institutions européennes, la Commission européenne a la responsabilité générale d'engager le processus législatif. Le Conseil et le Parlement européen se prononcent sur les propositions de la Commission. Les États membres sont chargés d'appliquer, de mettre en œuvre et de faire respecter, en temps utile et de manière correcte, le droit de l'UE dans l'ordre juridique national. La Commission clôt ce cercle: une fois que ses propositions sont adoptées en tant que législation de l'UE, elle contrôle si les États membres appliquent correctement cette législation et prend des mesures s'ils ne le font pas. La Commission devrait donc agir rapidement et avec fermeté lorsque des infractions font obstacle à la réalisation des objectifs politiques de l'UE. Dans la même veine, la Commission a récemment défini son approche plus stratégique du contrôle de l'application du droit, axée sur la gestion des infractions, conformément à son engagement d'être «*plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, et plus petite et plus modeste pour les petits dossiers*»[7].

[1] Directive [2015/720/UE](#) concernant l'utilisation de sacs en plastique; directives [2015/720/UE](#); [2015/863/UE](#); et [2016/774/UE](#) sur les déchets et directive 2014/47/UE sur le contrôle technique des véhicules

[2] Commission contre Belgique ([C-543/17](#)). La Commission a assigné la Belgique devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive sur les mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit. Elle a proposé une astreinte journalière de 54 639,36 EUR. Dans une seconde affaire (Commission contre Belgique, [C-564/17](#)), la Commission a assigné la Belgique devant la Cour pour défaut de mise en œuvre intégrale de la directive «permis unique». Elle a proposé une astreinte journalière de 70 828,80 EUR.

[3] Commission contre Croatie ([C-381/17](#)). La Commission a assigné la Croatie devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre intégralement la directive sur le crédit hypothécaire. Elle a proposé une astreinte journalière de 9 865,40 EUR. Dans une seconde affaire (Commission contre Croatie, [C-415/17](#)), la Commission a assigné la Croatie devant la Cour pour n'avoir pas pleinement mis en œuvre la directive concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés. Elle a proposé une astreinte journalière de 9 275,20 EUR.

[4] Commission contre Slovaquie ([C-605/17](#)). La Commission a assigné la Slovaquie devant la Cour pour ne pas avoir intégralement mis en œuvre la directive concernant des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit. Elle a proposé une astreinte journalière de 10 036,80 EUR.

[5] Commission contre Slovénie ([C-594/17](#)). La Commission a assigné la Slovénie devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres. Elle a proposé une astreinte journalière de 7 099,20 EUR.

[6] Commission contre Espagne ([C-569/17](#)). La Commission a assigné l'Espagne devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre intégralement la directive sur le crédit hypothécaire. Elle a proposé une astreinte journalière de 105 991,60 EUR.

[7] Voir communication intitulée «Le droit de l'UE: Une meilleure application pour de meilleurs résultats», [C\(2016\)8600](#), JO C 18 du 19 janvier 2017

IP/18/4295

« État de droit en Hongrie : le Parlement appelle l'UE à agir »
(communiqué de presse du Parlement européen, 12 septembre 2018)

- La proposition a été adoptée par 448 voix pour (197 contre)
- Le PE estime qu'il existe un risque grave de violation des valeurs fondatrices de l'UE en Hongrie
- Principales préoccupations: indépendance de la justice, liberté d'expression, corruption, droit des minorités et situation des migrants et des réfugiés
- Le Conseil peut adresser ses recommandations à la Hongrie pour prévenir la menace

Le Parlement a demandé mercredi aux États membres de l'UE d'établir, conformément à l'article 7 du Traité, si la Hongrie risque de violer les valeurs fondatrices de l'UE.

La proposition a été adoptée par 448 votes pour, 197 contre et 48 abstentions. Pour être adoptée, la proposition nécessitait la majorité absolue des députés (376) et deux tiers des votes exprimés (hors abstentions).

C'est la première fois que le Parlement demande au Conseil de l'UE d'agir à l'égard d'un État membre afin de prévenir une menace systémique à l'encontre des valeurs fondatrices de l'Union. Ces valeurs, inscrites dans l'article 2 du Traité sur l'UE et qui figurent dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, incluent le respect de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit et des droits de l'homme.

Les députés ont appelé les gouvernements de l'UE à déclencher la procédure décrite dans l'article 7.1 du Traité sur l'UE, notant que même si les autorités hongroises se sont toujours montrées disposées à discuter de la légalité de toute mesure spécifique, aucune réponse n'a été apportée à la situation et « de nombreuses préoccupations subsistent ». Les députés soulignent qu'il s'agit de la phase préventive de la procédure, qui permet un dialogue avec le pays concerné et « vise à éviter de possibles sanctions ».

Le Parlement rappelle que l'adhésion de la Hongrie à l'UE « était un acte volontaire fondé sur une décision souveraine, s'appuyant sur un large consensus rassemblant un large éventail de la classe politique », et souligne que tout gouvernement hongrois a le devoir d'éliminer le risque de violation grave des valeurs de l'UE.

Les principales préoccupations du Parlement sont liées aux domaines suivants :

- le fonctionnement du système constitutionnel et électoral ;
- l'indépendance de la justice ;
- la corruption et les conflits d'intérêt ;
- la protection de la vie privée et des données ;
- la liberté d'expression ;

- la liberté académique ;
- la liberté de religion ;
- la liberté d'association ;
- le droit à un traitement équitable ;
- le droit des personnes issues des minorités, notamment les Roms et les Juifs ;
- les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ; et
- les droits économiques et sociaux.

Citation

Judith Sargentini (Verts/ALE, NL), qui a rédigé le rapport, a déclaré : « Alors que cette semaine se tient le débat sur l'état de l'Union, le Parlement européen envoie un message important : nous nous battons pour les droits de tous les Européens, y compris les citoyens hongrois, et nous défendons nos valeurs européennes. C'est désormais aux dirigeants européens de prendre leurs responsabilités et d'arrêter de regarder en spectateurs l'État de droit se faire détruire en Hongrie. C'est inacceptable pour une Union fondée sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. »

Prochaines étapes

La proposition de décision du Conseil sera prochainement envoyée aux États membres. Ils pourront, à une majorité des quatre cinquièmes, établir l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs de l'UE en Hongrie. Le Conseil devra d'abord entendre le point de vue des autorités hongroises, et le Parlement devra donner son consentement. Les États membres de l'UE pourront aussi choisir d'adresser des recommandations à la Hongrie pour prévenir le risque.

À une étape ultérieure, le Conseil européen pourra établir, à l'unanimité et avec le consentement du Parlement, l'existence en Hongrie d'une violation grave et persistante de l'État de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux. Cela pourrait aboutir à des sanctions, telles que la suspension du droit de vote au Conseil.

Rapport d'information n° 614 (2017-2018) fait au nom de la commission des affaires européennes et de la délégation aux entreprises du Sénat par M. René Danesi relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatifs européens en droit interne (extraits)

N° 614

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) et de la délégation aux entreprises (2) relatif aux surtranspositions préjudiciables aux entreprises d'actes législatifs européens en droit interne,

Par M. René DANESI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Eizet, président ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sunour, vice-présidents ; M. Benoît Hure, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jacques Égot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gramillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loiseau, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

(2) Cette délégation est composée de : Mme Elisabeth Lamure, présidente ; MM. Gilbert Bouchet, Olivier Cadic, Emmanuel Capus, Fabien Gay, Xavier Jacovelli, Joël Labbé, Mmes Patricia Morhet-Richaud, Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspard, Richard Yung, vice-présidents ; Mmes Nicole Bonnefoy, Catherine Fournier, Pascale Gruny, M. Jackie Pierre, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Guillaume Arnell, Mmes Martine Berthet, Annick Billon, M. Martial Bourquin, Mme Agnès Canayer, M. Michel Canevet, Mmes Anne Chain-Larché, Laurence Cohen, M. René Danesi, Mme Jacky Deromedi, M. Jérôme Durain, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Michel Forissier, Jean-Marc Gaboury, Éric Jemsannetas, Antoine Karam, Guy-Dominique Kennel, Daniel Laurent, Jacques Le Nay, Mme Anne-Catherine Loiseau, MM. Sébastien Meurant, Claude Nougein, Philippe Paul, Rachid Temal, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

(...)

III. ÉVALUER L'IMPACT ÉCONOMIQUE DES MESURES DE SURTRANSPOSITION ET JUSTIFIER LEUR INTRODUCTION OU LEUR MAINTIEN

Le processus de transposition des actes européens s'avère encore peu satisfaisant. Il reste souvent opaque, n'identifie pas clairement les mesures de surtransposition et ne repose pas sur une évaluation suffisante de leurs conséquences économiques. Comme l'a montré la consultation, il en résulte que le droit national en vigueur comporte un nombre significatif de dispositions que n'imposent pas les textes européens, que celles-ci doivent être identifiées et évaluées, exercice qui pourra conduire à leur révision, voire à leur suppression.

A. AMÉLIORER LE PROCESSUS DE TRANSPOSITION

Toute surtransposition doit être volontaire, justifiée et assumée. Le Parlement, les citoyens et les opérateurs économiques doivent pouvoir être en mesure d'apprécier véritablement les conséquences des surtranspositions proposées, y compris au regard de la compétitivité des opérateurs économiques nationaux.

Or la procédure actuelle de transposition, qu'elle soit législative ou réglementaire, est loin de répondre véritablement à ces exigences. Les dispositions résultant de la transposition des actes européens et celles constituant une surtransposition ou encore les dispositions nationales antérieures maintenues en dépit de l'harmonisation européenne ne sont en effet pas clairement mises en évidence. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'impact des obligations ajoutées, et plus encore de celles qui sont maintenues, n'est trop souvent pas vraiment évalué ni documenté, en particulier leurs conséquences sur la compétitivité de l'économie française.

1. Les modalités actuelles de transposition restent trop opaques

Les modalités de transposition des actes européens en droit français manquent de transparence et souvent ne permettent pas au Parlement de disposer des éléments d'information nécessaires pour apprécier la pertinence des surtranspositions proposées ou mises en œuvre par le Gouvernement.

a) Des véhicules législatifs peu lisibles

Les mesures de transposition des directives ou d'application des règlements européens sont trop souvent noyées dans des textes dont elles ne sont pas l'objet exclusif, voire principal. Il est dès lors malaisé d'identifier les dispositions résultant strictement de la transposition du texte européen, de les distinguer des dispositions ajoutées aux obligations que définit le texte européen et de celles qui sont sans lien avec la transposition mais qui figurent dans le texte car elles entrent dans le champ de la matière traitée.

À cet égard, le recours à des projets de loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne, autrement dit des véhicules législatifs spécifiques dédiés à la transposition des actes européens, constitue indéniablement un progrès. Quelques

projets de loi récents ont ainsi affiché clairement que leur objet était d'adapter la législation nationale au droit de l'Union européenne.

Tel est par exemple le cas du projet de loi qui a conduit à l'adoption de la loi n° 2018-133 du 28 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité (dit « DDADUE ») qui transpose deux directives et prend des mesures d'application d'une décision européenne¹.

La même démarche de recours à un texte spécifique a également été retenue par le Gouvernement pour la transposition du « paquet européen de protection des données personnelles », composé du Règlement général sur la protection des données (règlement n° 2016/679, dit « RGPD »), qui renvoie à des mesures d'application nationales et prévoit de nombreuses « marges de manœuvre », et de la directive n° 2016/680 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes dans la sphère pénale².

Même si le guide des bonnes pratiques concernant la transposition des directives, déjà mentionné, rappelle que « la transposition d'une directive ne devrait pas être l'occasion d'une remise en chantier du droit national en dehors de ce qui est nécessaire à la transposition », la démarche consistant à regrouper, dans un texte à vocation plus large, les dispositions résultant de la transposition d'un acte européen dans un chapitre spécifique indiquant que tel est son objet, constitue également un progrès.

Recommandation 12 - Systématiser le regroupement des dispositions résultant de la transposition d'un acte européen dans un même chapitre dont l'intitulé les désigne comme telles et évaluer la pertinence du recours à des véhicules législatifs dédiés à la transposition de textes européens.

b) Des ordonnances que le Parlement n'est pas en mesure de suffisamment encadrer

Nombre de directives ont été transposées par le Gouvernement sur la base d'une habilitation donnée par le Parlement pour les dispositions relevant du domaine législatif. Or, ces habilitations restent très générales, ce qui laisse une grande liberté au Gouvernement pour introduire des surtranspositions.

Cette situation résulte du fait que le Parlement, qui est souvent saisi de la demande d'habilitation au cours de la navette, ne dispose généralement pas du temps matériel

¹ La directive (UE) 2016/1148 du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union (directive dite « NIS »), la directive (UE) 2017/853 du 17 mai 2017 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes et la décision n° 1104/2011/UE relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo.

² Projet de loi relatif à la protection des données personnelles, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 14 mai 2018, qui a fait l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel le 12 juin 2018 (décision n° 2018-765 DC).

nécessaire pour examiner avec une attention suffisante les options ouvertes par la directive et n'est, de ce fait, pas en mesure d'encadrer suffisamment l'habilitation qu'il donne.

Or, en pratique, il est recouru à des ordonnances, non seulement lorsque la transposition présente un caractère essentiellement technique, mais également quand le calendrier parlementaire ne permet pas l'élaboration et l'examen d'un projet de loi dans des délais compatibles avec la date limite de transposition du texte européen. Or, comme l'a relevé la délégation aux entreprises dans son rapport¹ de 2017 sur la simplification du droit pour les entreprises, le Gouvernement recourt de manière croissante aux ordonnances, notamment pour transposer les directives européennes : ainsi, chaque année, le nombre d'ordonnances prises est proche du nombre de lois adoptées². Cette dernière situation, qui résulte d'une anticipation insuffisante de la date limite de transposition, est de toute évidence difficilement acceptable. En effet, l'habilitation ne peut alors être donnée par le législateur en toute connaissance de cause, à l'issue d'un examen documenté des enjeux notamment économiques attachés à la transposition et des options que ménage le texte européen.

Afin de prévenir une telle situation, il est indispensable que l'administration engage une préparation précoce de l'exercice de transposition qui lui permette, en particulier, de procéder aux consultations nécessaires auprès des opérateurs économiques sur lesquels les modalités de transposition sont susceptibles d'avoir un impact. À défaut, le Parlement est insuffisamment éclairé et soumis à une pression calendaire forte, conjonction qui limite de fait le plein exercice de sa compétence.

Recommandation 13 - Documenter au fond, dans toute demande d'habilitation à procéder à une transposition par voie d'ordonnance, les orientations proposées pour la transposition et leur justification au regard des conséquences qu'elles sont susceptibles d'emporter, en particulier pour la compétitivité des entreprises et des filières économiques françaises.

Dès lors que les principaux choix ouverts par l'acte européen et les effets susceptibles d'en résulter, en particulier en termes de compétitivité, figurent dans l'habilitation, l'ordonnance à venir peut être convenablement encadrée par le Parlement qui peut ainsi prévenir les surtranspositions qui ne lui paraîtraient pas justifiées.

Recommandation 14 - Définir, dans l'habilitation législative donnée au Gouvernement pour procéder à une transposition par voie d'ordonnance, les principaux choix qu'implique la transposition, en particulier au regard de la compétitivité des entreprises françaises.

¹ Simplifier efficacement pour libérer les entreprises, *rapport d'information n° 433 (2016-2017) de Mme Elisabeth Lamure et M. Olivier Cadic, fait au nom de la délégation aux entreprises, déposé le 20 février 2017.*

² En 2015, M. Jean-Marc Sauvé, *vice-président du Conseil d'État*, estimait qu'« avant l'année 2000, environ dix ordonnances étaient prises chaque année. Le rythme est aujourd'hui compris entre trente et quarante », tandis que le nombre de lois adoptées chaque année par le Parlement avoisine 50 en moyenne ces dernières années.

c) Des ratifications tardives dans les meilleurs des cas

Lorsque la transposition est effectuée par voie d'ordonnance, le dépôt d'un projet de loi de ratification est une condition impérative de la pérennité des dispositions de nature législative ainsi introduites dans le droit français. Or, l'inscription à l'ordre du jour des assemblées de ces projets de loi de ratification est loin d'être systématique. Certaines transpositions se trouvent ainsi privées de tout examen par le Parlement, y compris a posteriori.

Tel est par exemple le cas du projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées déposé au Sénat en mars 2018¹. Cette ordonnance, dont les dispositions sont applicables à compter du 1^{er} juillet 2018, a été accusée par les entreprises consultées de comporter une surtransposition leur portant préjudice, dans la mesure où elle a maintenu le principe de droit interne de la responsabilité du détaillant, que ne prévoit pas la directive et qui constitue donc une charge pour les intéressés qui ne pèse pas sur les détaillants des autres États membres.

Il arrive parfois que la ratification soit proposée par le Gouvernement dans le cadre de l'examen d'un autre projet de loi, souvent par voie d'amendement présenté au cours de la navette parlementaire. Une telle pratique ne permet pas à la commission chargée de rapporter le projet de loi de procéder à l'ensemble des diligences nécessaires. Cette situation est toutefois moins préoccupante que celle qui résulte du défaut d'inscription à l'ordre du jour du projet de loi de ratification.

Les délais d'inscription à l'ordre du jour ont par ailleurs pour conséquence que le Parlement intervient alors même que les obligations résultant d'une surtransposition sont déjà entrées en vigueur et que les entreprises ont dû mettre en œuvre les diligences qu'elles impliquent. Leur suppression a posteriori est alors susceptible de générer de nouveaux coûts ou de favoriser les opérateurs qui n'ont pas procédé à la mise en conformité qu'elles imposent.

Recommandation 15 - Mettre en œuvre un contrôle systématique effectif du Parlement sur les ordonnances de transposition des textes européens en inscrivant rapidement l'examen des projets de loi de ratification de ces ordonnances à l'ordre du jour ; signaler et justifier toute surtransposition, en particulier quant à ses conséquences sur la compétitivité des entreprises françaises du secteur concerné.

d) Une absence de visibilité sur les éléments clés à définir par voie réglementaire

Conformément à l'article 34 de la Constitution, la loi ne fixe que les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales. Nombre d'éléments clés des transpositions d'actes européens en matière économique sont donc définis par voie réglementaire, décret ou arrêté selon le cas.

Comme le montrent nombre des cas évoqués par les entreprises qui ont participé à la consultation, il résulte de cette répartition des compétences entre la loi et le règlement que le contenu effectif d'un droit ou d'une obligation défini par la loi, les seuils à partir desquels ils

¹ *Projet de loi n°342 (2017-2018).*

s'appliquent ou encore leurs conditions ou modalités d'exercice sont fixés par voie réglementaire, voire infra-réglementaire, et échappent donc au contrôle du Parlement et au processus de discussion parlementaire. Sans compter que la pratique montre que l'interprétation des textes par les administrations compétentes sur le territoire national peut faire l'objet de divergences, créant ainsi un niveau de contrainte inégal pour les entreprises en fonction de la localisation de leurs activités.

Les choix effectués par le pouvoir réglementaire sont peu explicités et rarement justifiés et ne font pas l'objet de consultation des opérateurs économiques. Or, ces dispositions d'application sont souvent déterminantes de la portée de l'obligation qu'elles précisent et devraient donc être dûment exposées au Parlement lors de la discussion du projet de loi de transposition

Recommandation 16 - Exiger du Gouvernement, lors de l'examen des projets de loi de transposition d'actes européens qu'il indique et justifie les seuils, conditions et modalités réglementaires qu'il prévoit de fixer.

e) L'absence de marquage des dispositions constituant des surtranspositions

(1) La difficile identification des surtranspositions

Même lorsque des véhicules législatifs spécifiques sont dédiés à la transposition ou l'application d'actes européens, les dispositions constituant des surtranspositions qui y figurent ne sont pas signalées comme telles ni dans l'exposé des motifs ni le plus souvent dans l'étude d'impact qui accompagne les projets de loi. Cette lacune est encore plus avérée pour les ordonnances, qui ne sont pas assorties d'études d'impact. Dès lors, dans les délais qui lui sont impartis, le Parlement peut ne pas être pleinement en mesure de les identifier.

L'absence de traçabilité de ces dispositions est encore plus nette au niveau réglementaire, alors même que, comme rappelé plus haut, les seuils et les modalités d'application, qui sont souvent cruciales pour définir le niveau de contrainte imposé aux opérateurs économiques, sont définis par décret, voire, souvent, par arrêté.

Recommandation 17 - Distinguer précisément et systématiquement dans les études d'impact qui doivent accompagner les projets de loi et les ordonnances ainsi que lors de la présentation des dispositions d'application réglementaires :

- les dispositions résultant d'une transposition stricte des normes obligatoires ;
- les dispositions plus contraignantes que celles qu'impose la directive (seuils notamment) ;
- les dispositions résultant de l'exercice d'options ou de l'exploitation de marges de manœuvre ;
- les dispositions dont le champ d'application excède le périmètre défini par le texte européen.

(2) La démarche expérimentale confiée à la commission des affaires européennes

Le 21 février 2018, la Conférence des présidents du Sénat a confié à la commission des affaires européennes une mission expérimentale de veille de l'intégration des textes européens en droit interne afin, notamment, d'alerter le Sénat sur d'éventuelles surtranspositions. C'est dans cette optique que la commission des affaires européennes a examiné, à ce jour, trois projets ou propositions de loi et formulé un certain nombre d'observations :

- le projet de loi relatif à la protection des données personnelles¹, qui prévoit les mesures d'application du RGPD, exploite certaines des marges de manœuvre que celui-ci autorise et transpose la directive sur les données à caractère pénal ;
- le projet de loi de ratification de l'ordonnance² de transposition de la directive du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, dite « DSP2 »³ ;
- la proposition de loi sur le secret des affaires transposant la directive du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées (dits « secrets d'affaires ») contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites⁴.

Un bilan de cette démarche expérimentale devra être établi mais force est de constater qu'elle permet d'ores et déjà aux commissions saisies au fond - et, au-delà, du Sénat - des projets de loi de transposition de bénéficier d'un éclairage rétrospectif sur les conditions d'élaboration du texte européen et la position française, d'une analyse de la conformité au texte européen de la transposition proposée et d'une identification des surtranspositions envisagées. Lorsque tel est le cas, la commission des affaires européennes examine en particulier la pertinence d'une harmonisation européenne en la matière afin, en particulier, que les opérateurs économiques français ne soient pas pénalisés par des exigences nationales supplémentaires. Cette démarche d'alerte est également de nature à renforcer les échanges entre les commissions permanentes et la commission des affaires européennes au stade de la discussion des propositions d'actes européens.

La commission des affaires européennes peut ainsi faire valoir, lors de la réunion de la commission saisie au fond, comme en séance publique, dans le cadre de la discussion générale, les observations qu'elle a formulées sur la transposition proposée.

Recommandation 18 - Pérenniser l'expérimentation en cours qui confie à la commission des affaires européennes du Sénat le soin de formuler des observations sur la transposition d'actes européens.

¹ Rapport d'information n° 344 (2017-2018) de M. Simon Sutour.

² Ordonnance prise par le Gouvernement dans le cadre de l'habilitation qui lui a été donnée par l'article 70 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi « Sapin II »).

³ Rapport d'information n° 345 (2017-2018) de M. Jean-François Rapin.

⁴ Rapport d'information n° 406 (2017-2018) de M. Philippe Bonnecarrère.

Rapport n° 350 (2017-2018) fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale par Mme Sophie Joissains sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la protection des données personnelles (*extraits*)

N° 350

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mars 2018

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la protection des données personnelles,

Par Mme Sophie JOISSAINS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Bélenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costas, MM. Mathieu Darmaud, Marc-Philippe Dubresse, Mme Jacky Deronsdi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brimio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Eric Karrouche, Jean-Yves Lecomte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuznui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} légis.) : 490, 579, 592 et T.A. 84

Sénat : 296, 344 et 351 (2017-2018)

(...)

I. UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES DES EUROPÉENS

A. LE « RÉGLEMENT GÉNÉRAL » : UN INSTRUMENT AMBITIEUX DE PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES À LA MESURE DES ENJEUX DE SOUVERAINETÉ NUMÉRIQUE

Le nouveau règlement européen sur la protection des données personnelles remplace une directive de 1995¹⁰. La Commission européenne a ainsi fait le choix de proposer un règlement, d'application directe, souhaitant éviter les divergences dues à des transpositions variables entre les États membres.

Ce règlement poursuit trois objectifs principaux :

- réaffirmer et renforcer les droits des personnes physiques dont les données sont utilisées ;

- responsabiliser tous les acteurs traitant des données en privilégiant le recours à des outils de « droit souple » en contrepartie de l'allègement des formalités administratives préalables, dans une approche centrée sur l'étude des risques pour la vie privée, et en vue de réduire les coûts administratifs à la charge des opérateurs ;

- crédibiliser la régulation à la mesure des enjeux de souveraineté numérique grâce un champ d'application étendu et des sanctions désormais réellement dissuasives.

1. Un instrument juridique original et complexe : un règlement européen avec « marges de manœuvre » nationales

L'Union européenne s'est dotée, pour la première fois en 1995, d'un cadre juridique destiné à assurer, d'une part, la protection des données à caractère personnel et, d'autre part, la libre circulation de ces données entre les États membre et même le transfert de ces données vers des États tiers^{11(*)}.

Ces outils, adaptés aux premiers fichiers informatiques, se sont révélés incomplets et progressivement obsolètes au vu de l'évolution rapide des technologies (apparition et essor d'Internet, du commerce en ligne et des réseaux sociaux) et du développement de nouveaux modes de traitement des données personnelles (« big data », algorithmes...).

La directive de 1995 avait en outre été transposée de façon disparate par les différents États membres, entraînant des divergences regrettables et faisant obstacle à une régulation efficace dans un contexte de multiplication des échanges transfrontaliers de données par des responsables de traitement ayant la nationalité de pays tiers et un établissement limité sur le territoire des États membres (comme les géants américains des réseaux sociaux).

Le 25 janvier 2012, la Commission européenne a présenté un « paquet législatif sur la protection des données personnelles » pour réviser complètement ce cadre juridique, proposant un règlement (général) et une directive (spécifique à la matière « police/pénal »).

D'application directe et uniforme sur le territoire des États de l'Union, le règlement devait ainsi éviter les divergences de transposition, renforcer la cohérence de la protection des personnes et la sécurité juridique, favoriser la libre circulation des données à caractère personnel au sein du marché intérieur.

Le résultat concret de la négociation est cependant le fruit d'un difficile compromis (certains États membres auraient notamment souhaité que soit conservée la souplesse d'une directive), mêlant des dispositions entièrement harmonisées et d'application directe à de multiples renvois au droit national, obligatoires (modalités d'application particulières) ou le plus souvent facultatifs (« marges de manœuvre » des États membres).

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), responsable du suivi des négociations de cette norme européenne hybride et dont votre rapporteur a reçu en audition la secrétaire générale, a comptabilisé au total 56 marges de manœuvre renvoyant au droit national, les États membres étant autorisés à déroger à certaines dispositions du règlement ou au contraire à les compléter¹².

Ainsi que l'ont souligné plusieurs organisations entendues par votre rapporteur, si certains renvois aux droits nationaux peuvent être utiles en apportant des souplesses bienvenues, leur nombre considérable fait peser un double risque :

- d'une part, sur la lisibilité et l'accessibilité du droit, tant pour les citoyens que pour les acteurs économiques, les normes de protection des données étant dispersées à travers plusieurs corpus ;

- d'autre part, sur l'application uniforme de ce droit, les marges de manœuvre risquant d'entraîner une nouvelle fragmentation du régime de la protection des données personnelles dans l'Union européenne, voire la mise en concurrence des systèmes juridiques par une recherche des territoires aux normes les plus favorables, ce que le règlement visait pourtant justement à éviter.

2. Le renforcement des droits des personnes physiques

Le règlement européen réaffirme les droits des personnes, en crée de nouveaux, mieux adaptés aux évolutions des usages numérique, et facilite leur exercice afin que les particuliers puissent s'en saisir et les faire respecter.

a) La réaffirmation des principes de base : transparence et consentement

Le règlement impose la mise à disposition d'une information transparente (claire, intelligible et aisément accessible) aux personnes dont les données font l'objet d'un traitement et il en renforce le contenu. Les conditions d'expression et de recueil du consentement sont désormais mieux encadrées : la charge de la preuve incombe au responsable de traitement et

la matérialisation de ce consentement ne doit pas être ambiguë ; droits d'accès, d'opposition et de rectification restent naturellement toujours garantis.

b) L'introduction de nouveaux droits

La portabilité des données permet désormais la récupération sous une forme aisément réutilisable des données personnelles fournies et, le cas échéant, leur transfert à un tiers. Le droit à l'oubli consacre, à côté du droit à l'effacement des données à caractère personnel, un nouveau droit au « déréférencement » (reconnu par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet des moteurs de recherche).

(...)

ANNEXE - LISTE DES « MARGES DE MANŒUVRE »

1) Pour les règles sectorielles spécifiques des États membres, notamment pour les données sensibles et les conditions de licéité, et la marge de manœuvre des États membres : *considérant 10* ;

2) Pour la prise en compte des besoins spécifiques des TPE/PME : *considérant 13* ;

3) Pour adapter le règlement pour le secteur public, y compris pour adopter des conditions spécifiques ou des restrictions : *considérant 19 ; article 6, paragraphe 2* ;

4) Pour désigner certains responsables de traitement : *article 4, point 7* ;

5) Pour les traitements de données par les juridictions et la supervision de ceux-ci : *considérant 20* ;

6) Pour les données des personnes décédées : *considérant 27* ;

7) Pour les tiers autorisés : *considérant 31 et article 4, point 9* ;

8) Pour la licéité des traitements du secteur public (dans l'intérêt public ou imposant une obligation légale) et la création de tels traitements : *considéranants 45, 47 ; article 6, paragraphe 3* ;

9) Pour déterminer la compatibilité, la licéité et la base légale des traitements de données ultérieurs dans l'intérêt public : *considéranants 50, 51 ; article 6, paragraphe 4* ;

10) Pour les conditions relatives au consentement des enfants de moins de 16 ans et de plus de 13 ans : *article 8, paragraphe 1^{er}* ;

11) Pour les traitements de données sensibles, y compris de santé, génétiques ou biométriques : *considéranants 51, 52, 53, article 9, articles 17 pour les limitations au droit à l'oubli et 21, paragraphe 6 pour les traitements de données sensibles à des fins scientifiques, statistiques ou historiques dans l'intérêt privé* ;

12) Pour le traitement des données relatives aux condamnations pénales : *article 10* ;

13) Pour déterminer les conséquences de demandes d'exercice de droits excessives ou manifestement infondées : *article 12* ;

14) Pour l'obtention ou la divulgation d'information par le responsable de traitement : *article 14, paragraphe 5, point c)* ;

- 15) Pour la compilation des opinions politiques dans le cadre des activités électorales : *considérant 56* ;
- 16) Pour le droit à l'effacement et le droit à l'oubli : *considérant 65 et article 17* ;
- 17) Pour la limitation du traitement des données au lieu de l'effacement : *article 18* ;
- 18) Pour autoriser le profilage : *considérant 73 et article 22* ;
- 19) Pour les restrictions aux droits des personnes et obligations des responsables de traitement : *considérant 59 et article 23* ;
- 20) Pour déterminer les responsabilités respectives des responsables de traitement conjoints : *article 26* ;
- 21) Pour déterminer les exigences sur la validité juridique d'un acte liant le responsable de traitement au sous-traitant : *considérant 81 et articles 28 et 29* ;
- 22) Pour les exigences relatives aux instructions du responsable de traitement à son sous-traitant, y compris pour obliger le sous-traitant à conserver les données après la fin du contrat avec le responsable de traitement : *considérant 81 et article 28* ;
- 23) Pour la sécurité des traitements : *article 32* ;
- 24) Pour prévoir des analyses d'impact dans le cadre de l'adoption d'une législation nationale : *considérant 93 et article 35* ;
- 25) Pour la procédure de consultation préalable de l'autorité de contrôle dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle législation ou de la mise en place d'un nouveau traitement de données dans l'intérêt public : *article 36* ;
- 26) Pour obliger à la désignation d'un délégué à la protection des données : *article 37* ;
- 27) Pour l'obligation de secret professionnel du délégué à la protection des données : *article 38* ;
- 28) Pour encourager les codes de conduite et la certification : *articles 40 et 42* ;
- 29) Pour l'accréditation des organismes certificateurs : *article 43* ;
- 30) Pour conclure des accords internationaux : *considérant 102 et article 46* ;
- 31) Pour des transferts de données dans l'intérêt public : *considérant 111* ;
- 32) Pour certains transferts dérogatoires : *article 49* ;
- 33) Pour limiter les transferts de données vers un pays tiers ou une organisation internationale en l'absence de décision d'adéquation à certaines catégories : *considérant 112 ; article 49* ;
- 34) Pour la création des autorités de contrôle : *considérant 117* ;
- 35) Pour prévoir la coopération entre les autorités de protection des données nationales s'il en existe plus d'une : *considérant 119, article 51* ;
- 36) Pour les conditions générales de désignation des membres et du personnel des autorités de contrôle : *considérant 121, articles 51, 52, 53, 54* ;
- 37) Pour les pouvoirs des autorités de contrôle : *considérant 129, article 58* ;
- 38) Pour les instances auxquelles les autorités de contrôle font rapport : *article 59* ;

- 39) Pour confier des pouvoirs d'enquête aux autorités de contrôle des autres États membres effectuant des enquêtes sur son territoire dans le cadre d'opérations conjointes : *article 62* ;
- 40) Pour la désignation de l'autorité de protection des données participant au CEPD lorsqu'il y en a plusieurs : *considérant 119 et article 68* ;
- 41) Pour les actions collectives et pour les exigences concernant les associations pouvant agir en représentation : *considérant 142, article 80* ;
- 42) Pour la désignation de la juridiction compétente sur le territoire : *considérant 143 ; articles 78 et 82* ;
- 43) Pour les régimes de responsabilité : *considérant 146, article 82* ;
- 44) Pour les sanctions administratives des responsables de traitement publics : *considéranst 150 et article 83 paragraphe 7* ;
- 45) Pour prévoir des sanctions lorsque le Règlement n'a pas harmonisé les sanctions, y compris pénales : *considéranst 149 et 151 et article 84* ;
- 46) Pour l'articulation des dérogations nationales en matière de liberté d'expression et de droit à l'information et les dérogations spécifiques : *considérant 153 ; article 85* ;
- 47) Pour l'accès aux documents publics et la réutilisation des données du secteur public : *considérant 154 et article 86* ;
- 48) Pour fixer les conditions spécifiques du traitement d'un numéro national d'identification : *article 87* ;
- 49) Pour les traitements de données des salariés : *considérant 155 ; article 88* ;
- 50) Pour les traitements des données à des fins archivistiques dans l'intérêt public, statistiques, scientifiques, historiques, pour prévoir les garanties appropriées nécessaires et les dérogations : *considérant 156, article 89 (et articles 14 et 17)* ;
- 51) Pour la recherche scientifique : *considérant 157* ;
- 52) Pour les traitements de données à des fins archivistiques dans l'intérêt public : *considérant 158* ;
- 53) Pour les traitements de données à des fins statistiques : *considérant 162* ;
- 54) Pour les statistiques publiques : *considérant 163* ;
- 55) Pour limiter les pouvoirs des autorités de contrôle pour respecter le secret professionnel : *considérant 164 et articles 13, paragraphe 5, point d) et 90* ;
- 56) Pour les traitements de données des églises et associations religieuses : *considérant 165*.

DOCUMENT 27

« Le juge administratif et le droit de l'Union européenne »
Les dossiers thématiques du Conseil d'État, 23 septembre 2015 (extrait)

DOCUMENT 28

**« Juridictions nationales et application du droit de l'Union européenne », Fabrice Picod,
Jurisclasseur Europe, synthèse 20 (points 1 à 3)**