

IGPDE – Préparation au concours de l'INSP – Droit public

Séance 6

La place du droit de l'Union européenne

I. La Cour de justice de l'Union européenne assure le respect par les États de leurs engagements pris au titre du projet européen

Les traités européens successifs affirment la primauté du droit communautaire et créent une Cour destinée au respect de ce principe

I.A.

◆ **Article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**

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.

La CJCE a sans ambiguïté entendu donner une portée maximale au droit européen, tant primaire que dérivé, conformément aux principes du droit international public

I.B. La primauté du droit de l'Union sur les droits nationaux sans condition

◆ CC, 1992, *Traité sur l'Union européenne (Maastricht I)*

I.B.1.

Considérant que le quatorzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère le préambule de la Constitution de 1958, proclame que la République française « se conforme aux règles du droit public international » ; qu'au nombre de celles-ci figure la règle Pacta sunt servanda qui implique que tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ;

◆ CJCE, 1964, *Costa c. ENEL*

À la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leur juridiction.

En instituant une communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et créé un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes.

Cette intégration, au droit de chaque pays membre, de dispositions qui proviennent de sources communautaires et plus généralement les termes et l'esprit du traité, ont pour corollaire l'impossibilité pour les États de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait ainsi lui être opposable, le droit né du traité issu d'une source autonome ne pouvant, en raison de sa nature spécifique originale se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même.

Le transfert opéré par les États, de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire, des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité entraîne donc une limitation définitive de leurs droits souverains.

◆ **CJCE, 1970, Internationale Handelsgesellschaft Mbh**

Attendu que le recours à des règles ou notions juridiques du droit national, pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la Communauté, aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire ; que la validité de tels actes ne saurait être appréciée qu'en fonction du droit communautaire ; qu'en effet, le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ; que, dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État ;

- ◆ (CJCE, 1978, Simmenthal)
- ◆ (CJCE, 1984, Commission c. Allemagne)

L'effet direct du droit européen

I.B.2.

◆ **CJCE, 1963, Van Gend en Loos**

3. La communauté économique européenne constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants.

Le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Ces droits 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.

4. La circonstance que le traité CEE, dans les articles 169 et 170, permet à la Commission et aux États membres d'attirer devant la Cour un État qui n'a pas exécuté ses obligations ne prive pas les particuliers du droit d'invoquer, le droit échéant, ces mêmes obligations devant le juge national.

5. Selon l'esprit, l'économie et le texte du traité CEE, l'article 12 doit être interprété en ce sens qu'il produit des effets immédiats et engendre des droits individuels que les juridictions internes doivent sauvegarder.

I.B.3.

- ◆ CJCE, 1971, *Politi*
- ◆ CJCE, 1974, *Van Duyn*

Le monopole d'interprétation de la CJUE

- ◆ CJCE, 1976, *Rewe [cassis de Dijon]*

- ◆ CJCE, 1987, *Foto Frost*
- ◆ CJCE, 2004, *Kühne et Heitz*

La responsabilité des États membres en cas de manquement

- ◆ **CJCE, 1991, *Francovich***

I.B.4.

3. 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. Cette possibilité de réparation à charge de l'État membre est particulièrement indispensable lorsque 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.

Il en résulte que le principe de la responsabilité de l'État, pour les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables, est inhérent au système du traité.

- ◆ (CJCE, 1996, *Brasserie du pêcheur SA*)
- ◆ (CJCE, 2003, *Köbler*)

II. La primauté du droit de l'Union européenne sur la loi, son effet direct et le monopole d'interprétation du juge européen sont aujourd'hui largement reconnus

II.A.

Les principes de primauté et d'effet direct du droit européen n'étaient pas reconnus par le Conseil d'État avant la fin des années 1970

- ◆ **CÉ, 1964, *Société des pétroles Shell-Berre***
- II.B.◆ **CÉ, 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France***
- ◆ CÉ, 1978, *Cohn-Bendit*

Des inflexions jurisprudentielles sont venues d'une part de la CJCE

- ◆ CJCE, 1982, *Cilfit*

◆ **CJUE, 2018, Commission c. France**

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 bénéficiaires 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.

- Combrexelle (J.-D.), « À propos de l'actualité du dialogue des juges », *Actualité juridique du droit administratif* n° 34, 15 octobre 2018

- ◆ CJCE, 1979, *Ratti*
- ◆ CJCE, 1986, *Marshall*

II.C. **Le Conseil d'État a infléchi ses positions, facilitant la cohérence des ordres national et européen**

II.C.1.

Une pleine mise en œuvre désormais du contrôle de conventionnalité des lois

- ◆ **CÉ, 1989, *Nicolo***
- ◆ **CÉ, 1990, *Boisdet***

II.C.2. **CÉ, 1992, *Arizona Tobacco et Philip Morris***

Un assouplissement puis un renversement de la jurisprudence *Cohn-Bendit*

II.C.3.

- ◆ **CÉ, 2009, *Dame Perreux***

Une obligation pour l'administration de donner son plein effet au droit de l'Union européenne

- ◆ **CÉ, 1989, *Alitalia*** et art. L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- ◆ **CÉ, 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique***
- ◆ **CÉ, 1999, *Association ornithologique et mammalogique de Saône-et-Loire et Rassemblement des opposants à la chasse***

- ◆ CÉ, 2003, Association « l'Avenir de la langue française »

III. L'articulation des normes européennes avec le bloc de constitutionnalité reste source de difficultés théoriques, malgré des jurisprudences créatives des juges pour limiter les conflits de normes

Un rejet de principe de la primauté du droit européen sur la Constitution clairement affirmé par les juridictions nationales à partir de 2000

III.A. Détour par l'Allemagne :

- ◆ **Bundesverfassungsgericht¹ (BVerfG), 1974, « Solange »**
- ◆ (BVerfG, 1986, « Solange II »)
- ◆ (BVerfG, 2000, *Bananenmarktordnung*, « Solange III »)

- ◆ **CÉ, 1998, Sarran et Levacher**

Considérant que si l'article 55 de la Constitution dispose que 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, la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en ce qu'il méconnaîtrait les stipulations d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre interne, serait par là même contraire à l'article 55 de la Constitution, ne peut lui aussi qu'être écarté ;

- ◆ CC, 2004, n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une constitution pour l'Europe (TECE)*

III.B.

III.B.1. La recherche d'un équilibre entre normes constitutionnelles et normes conventionnelles au cours des années 2010

Des jurisprudences constructives de la CJCE ont accru les marges de manœuvre des États membres

- ◆ Exemple d'interprétation des textes favorable aux marges de manœuvre des États membres : CJCE, 1993, *Poucet et Pistre*
- ◆ (CJCE, 1957, *Algera*)

¹ Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, dite « Cour de Karlsruhe ».

◆ **CJCE, 1970, Internationale Handelsgesellschaft Mbh**

attendu qu'il convient toutefois d'examiner si aucune garantie analogue, inhérente au droit communautaire, n'aurait été méconnue ; qu'en effet, le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour de justice assure le respect ; que la sauvegarde de ces droits, tout en s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté ; qu'il y a lieu dès lors d'examiner, à la lumière des doutes exprimés par le tribunal administratif, si le régime de cautionnement aurait porté atteinte à des droits de caractère fondamental dont le respect doit être assuré dans l'ordre juridique communautaire ;

◆ **CJCE, 2004, Omega**

L'ordre juridique communautaire tend indéniablement à assurer le respect de la dignité humaine en tant que principe général du droit. Il ne fait donc pas de doute que l'objectif de protéger la dignité humaine est compatible avec le droit communautaire, sans qu'il importe à cet égard que, en Allemagne, le principe du respect de la dignité humaine bénéficie d'un statut particulier en tant que droit fondamental autonome. Le respect des droits fondamentaux s'imposant tant à la Communauté qu'à ses États membres, la protection desdits droits constitue un intérêt légitime de nature à justifier, en principe, une restriction aux obligations imposées par le droit communautaire, même en vertu d'une liberté fondamentale garantie par le traité telle que la libre prestation de services

III.B.2.

Une limitation du contrôle de constitutionnalité par les juges français sur les mesures de transposition des directives

◆ **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. (version 1992)

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. (version 2009)

◆ **CÉ, 2007, Arcelor Atlantique**

si le contrôle des règles de compétence et de procédure ne se trouve pas affecté, il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance d'une disposition ou d'un principe de valeur constitutionnelle, de rechercher s'il existe une règle ou un principe général du droit communautaire qui, eu égard à sa nature et à sa portée, tel qu'il est interprété en l'état actuel de la jurisprudence du juge communautaire, garantit par son application l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué ; que, dans l'affirmative, il y a lieu pour le juge administratif, afin de s'assurer de la constitutionnalité du décret, de rechercher si la directive que ce décret transpose est conforme à cette règle ou à ce principe général du droit communautaire ; qu'il lui revient, en l'absence de difficulté sérieuse, d'écarter le moyen invoqué, ou, dans le cas contraire, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'une question préjudicielle, dans les conditions prévues par l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne² ; qu'en revanche, s'il n'existe pas de règle ou de principe général du droit communautaire garantissant l'effectivité du respect de la disposition ou du principe constitutionnel invoqué, il revient au juge administratif d'examiner directement la constitutionnalité des dispositions réglementaires contestées

◆ **CC, 2004, Loi de confiance dans l'économie numérique (LCÉN)**

Considérant 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 » ; qu'ainsi, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ;

◆ **CC, 2006, Droits d'auteurs et droits voisins dans la société de l'information (DADVSI)**

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 ;

² Désormais article 267 du TFUE.

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 ;*

- ◆ CC, 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*
- ◆ CC, 2013, QPC M. Jeremy F. [*Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen*]

III.C. Néanmoins, l'opposition entre primauté de la Constitution et respect du droit de l'UE reste un sujet conceptuellement difficile et non tranché

- ◆ (BVerfG, 2020, Weiss [*Public Sector Purchase Programme*])
- ◆ (CJUE, 2018, Weiss e.a.)
- ◆ **CÉ, 2021, French Data Network**

7. (...) *Si, à l'inverse, une telle disposition ou un tel principe général du droit de l'Union n'existe pas ou que la portée qui lui est reconnue dans l'ordre juridique européen n'est pas équivalente à celle que la Constitution garantit, il revient au juge administratif d'examiner si, en écartant la règle de droit national au motif de sa contrariété avec le droit de l'Union européenne, il priverait de garanties effectives l'exigence constitutionnelle dont le défendeur se prévaut et, le cas échéant, d'écarter le moyen dont le requérant l'a saisi.*

8. *En revanche, et contrairement à ce que soutient le Premier ministre, il n'appartient pas au juge administratif de s'assurer du respect, par le droit dérivé de l'Union européenne ou par la Cour de justice elle-même, de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres. Il ne saurait ainsi exercer un contrôle sur la conformité au droit de l'Union des décisions de la Cour de justice et, notamment, priver de telles décisions de la force obligatoire dont elles sont revêtues, rappelée par l'article 91 de son règlement de procédure, au motif que celle-ci aurait excédé sa compétence en conférant à un principe ou à un acte du droit de l'Union une portée excédant le champ d'application prévu par les traités.*

En ce qui concerne les exigences constitutionnelles invoquées en défense par l'État :

9. (...) La sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, la prévention des atteintes à l'ordre public, notamment celle des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, la lutte contre le terrorisme, ainsi que la recherche des auteurs d'infractions pénales constituent des objectifs de valeur constitutionnelle, nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de même valeur (...).

10. (...) Toutefois, les exigences constitutionnelles mentionnées au point 9, qui s'appliquent à des domaines relevant exclusivement ou essentiellement de la compétence des États membres en vertu des traités constitutifs de l'Union, ne sauraient être regardées comme bénéficiant, en droit de l'Union, d'une protection équivalente à celle que garantit la Constitution.

- ◆ **CÉ, 2021, Bouillon**
- ◆ **CC, 2021, Air France [Obligation pour les transporteurs aériens de réacheminer les étrangers auxquels l'entrée en France est refusée]**

12. Ces dispositions se bornent ainsi à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises de la directive du 28 juin 2001.

13. Par conséquent, le Conseil constitutionnel n'est compétent pour contrôler la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit que dans la mesure où elles mettent en cause une règle ou un principe qui, ne trouvant pas de protection équivalente dans le droit de l'Union européenne, est inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

(...)

15. En second lieu, selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits. Cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France.

(...)

18. Le grief tiré de la méconnaissance des exigences résultant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté. Il en va de même du grief tiré de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans des conditions affectant ces mêmes exigences.

19. Par conséquent, les dispositions contestées doivent être déclarées conformes à la Constitution.

◆ CJUE, 26 septembre 2024, aff. C-792/22, *Energotehnica*

61. D'emblée, il convient de relever que **le juge national** ayant exercé la faculté que lui confère l'article 267, deuxième alinéa, TFUE doit, le cas échéant, écartier les appréciations d'une juridiction nationale supérieure s'il estime, eu égard à l'interprétation donnée par la Cour, que celles-ci ne sont pas conformes au droit de l'Union, le cas échéant en laissant inappliquée la règle nationale l'obligeant à se conformer aux décisions de cette juridiction supérieure.

62. À cet égard, cette solution trouve notamment à s'appliquer lorsqu'une juridiction de droit commun est liée par une décision d'une cour constitutionnelle nationale qu'elle estime contraire au droit de l'Union.

[...]

66. [...] Il apparaît essentiel, afin de préserver cette indépendance, de ne pas exposer les juges de droit commun à des procédures ou à des sanctions disciplinaires pour avoir exercé la faculté de saisir la Cour au titre de l'article 267 TFUE, laquelle relève de leur compétence exclusive.

Bibliographie

- ◆ Étude annuelle du Conseil d'État, 2024, *la Souveraineté*, p. 170 à 200
- ◆ Long (M.) et *al.*, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, commentaire des arrêts du 8 février 2007, *Arcelor*, et du 30 octobre 2009, *Dame Perreux*.
- ◆ Seu (S.), « *French data network* et le problème du traité-écran. L'impossible contrôle de constitutionnalité des traités par voie d'exception ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 134, n° 2, 2023, p. 381-400³

³ <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2023-2-page-381.htm>