

Chahira Boutayeb

DROIT INSTITUTIONNEL DE L'UNION EUROPÉENNE

INSTITUTIONS
ORDRE JURIDIQUE
CONTENTIEUX

7^e édition

LGDJ

un savoir-faire de

Lextenso

Chahira Boutayeb

Maître de conférences
à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
École de droit de la Sorbonne

**DROIT
INSTITUTIONNEL
DE L'UNION
EUROPÉENNE**

**INSTITUTIONS
ORDRE JURIDIQUE
CONTENTIEUX**

7^e édition

LGDJ

un savoir-faire de

Lextenso

Du même auteur

Droit matériel de l'Union européenne, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 6^e éd., 2021.

Les grands arrêts du droit de l'Union européenne (dir.), Paris, LGDJ, coll. « Les grandes décisions », 2014.

La Constitution, l'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Masclet. Liber amicorum discipulorumque (dir.), Paris, éd. Publications de la Sorbonne, 2013.

La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels (dir.), Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2011.

L'Union européenne. Union de droit, union des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin (co-dir. avec J.-C. Masclet, H. Ruiz Fabri et S. Rodrigues), Paris, Pedone, 2010.

Droit européen, Paris, Ellipses, coll. « Universités-Droit », 2007.



© 2022, LGDJ, Lextenso

1, Parvis de La Défense • 92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr

ISBN : 978-2-275-10225-2 • ISSN 0990-3909

Sommaire

Sigles et abréviations	15
------------------------------	----

PREMIÈRE PARTIE – LA FORMATION DE L’UNION EUROPÉENNE

Chapitre 1. Le processus historique	27
Section 1. Un processus inédit : l’intégration	28
Sous-Section 1. Un environnement propice à de nouveaux rapports interétatiques	28
§ 1. La modeste contribution des organisations existantes	28
§ 2. Les initiatives en réponse aux aspirations européennes	30
Sous-Section 2. Naissance et essor du processus d’intégration	34
§ 1. L’avènement de la première communauté fonctionnelle : le traité CECA	34
§ 2. L’échec de l’intégration militaire : le rejet du traité CED	38
§ 3. Le repli sur l’intégration économique : la mise en place simultanée de la CEE et la CEEA	41
Section 2. Un processus contrarié : les résistances à l’idée européenne	48
Sous-Section 1. La crise institutionnelle du 30 juin 1965	48
§ 1. L’ère du compromis de Luxembourg	49
§ 2. Un long dénouement	52
Sous-Section 2. Les crises politiques	54
§ 1. Les obstacles à l’intégration politique : l’échec des plans Fouchet	54
§ 2. L’instauration progressive d’un mécanisme de coopération	56
Section 3. Un processus consolidé : l’appel à une double dynamique	57
Sous-Section 1. Une dynamique de nature externe : l’élargissement	58
§ 1. Les élargissements passés et futurs	59
§ 2. Les négociations d’adhésion avec la Turquie	76
Sous-Section 2. Une dynamique de nature interne : l’approfondissement	80
§ 1. Les réformes fonctionnelles : un préalable aux réformes de fond	81
§ 2. Les révisions fondamentales : la poursuite de l’élan européen	85
Chapitre 2. Le processus juridique	125
Section 1. La nature juridique de l’Union européenne	125
Sous-Section 1. La qualification de l’Union européenne	126

§ 1. L'assimilation à une entité fédérale	126
§ 2. Le rapport à la territorialité	128
§ 3. La primauté de la règle de droit	131
Sous-Section 2. L'Union européenne dans l'ordre international	133
§ 1. Les facteurs d'enracinement dans le système internationaliste ..	133
§ 2. Les facteurs de déracinement du système internationaliste	134
Section 2. L'appartenance à l'Union européenne	138
Sous-Section 1. L'appartenance pleine : l'adhésion	139
§ 1. Les critères d'adhésion	139
§ 2. La procédure d'adhésion	146
Sous-Section 2. La remise en cause de l'appartenance : le retrait ou la suspension	153
§ 1. La remise en cause émanant d'un État membre : le droit de retrait	153
§ 2. La remise en cause émanant de l'Union européenne : la suspension des droits	156
Sous-Section 3. L'appartenance différenciée	163
§ 1. Les formes précoces d'intégration différenciée	164
§ 2. Les fondements de l'intégration différenciée	165
§ 3. La différenciation sous sa forme passive : les statuts dérogatoires	167
§ 4. La différenciation sous sa forme active : les coopérations renforcées	169
Section 3. La personnalité juridique de l'Union européenne	177
Sous-Section 1. La personnalisation de l'Union européenne	177
§ 1. L'absence initiale de personnalité morale	177
§ 2. L'apport des traités de révision	178
Sous-Section 2. Une personnalité juridique fonctionnelle	179
§ 1. Une personnalité juridique interne	179
§ 2. Une personnalité juridique internationale	180
Sous-Section 3. Les privilèges et immunités	180
Section 4. Les compétences de l'Union européenne	181
Sous-Section 1. Un principe d'attribution des compétences	181
§ 1. Le principe de spécialité	182
§ 2. Le mode d'attribution des compétences	182
Sous-Section 2. Les aménagements au principe de spécialité	186
§ 1. La théorie jurisprudentielle des compétences implicites	186
§ 2. L'exercice de compétences subsidiaires	188
Sous-Section 3. La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres	191
§ 1. La répartition des compétences avant le traité de Lisbonne	191
§ 2. La répartition des compétences après le traité de Lisbonne	192

Sous-Section 4. La régulation des compétences de l'Union européenne	198
§ 1. La recherche d'un exercice harmonieux des compétences : le principe de subsidiarité	198
§ 2. La recherche d'un exercice équilibré des compétences : le principe de proportionnalité	207
Section 5. Les appuis à l'action de l'Union européenne	209
Sous-Section 1. L'appui humain : la fonction publique de l'Union européenne	209
§ 1. Les spécificités	209
§ 2. Le personnel de l'Union européenne	210
Sous-Section 2. L'appui financier : les ressources propres de l'Union européenne	212
§ 1. La mise en place du système des ressources propres	213
§ 2. L'adoption des ressources propres	216
§ 3. Les différentes catégories de ressources propres	218
§ 4. Le cadre financier pluriannuel	224
Sous-Section 3. L'appui technique : siège et régime linguistique de l'Union européenne	229
§ 1. Le siège des institutions	229
§ 2. Le régime linguistique	231

DEUXIÈME PARTIE – LE SYSTÈME INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre préliminaire. Le cadre institutionnel de l'Union européenne	243
Section 1. Le mode d'organisation et de fonctionnement	244
§ 1. L'agencement des institutions	244
§ 2. L'organisation des pouvoirs	247
Section 2. Le mode de gouvernance	252
§ 1. Le dualisme des méthodes communautaire et intergouvernementale	252
§ 2. Une mise en confrontation des méthodes	254
Chapitre 1. Les institutions à vocation politique	259
Section 1. Le Conseil	260
§ 1. Organisation et fonctionnement	260
§ 2. Les compétences du Conseil	286
Section 2. Le Conseil européen	290
§ 1. Le processus d'émergence	290

§ 2. Organisation et mode de fonctionnement	294
§ 3. Les fonctions du Conseil européen	297
§ 4. Le bilan de l'action du Conseil européen	299
Section 3. La Commission européenne	303
§ 1. Organisation et fonctionnement	304
§ 2. Les attributions de la Commission européenne	320
Section 4. Le Parlement européen	339
§ 1. Organisation	339
§ 2. Fonctionnement	352
§ 3. Les pouvoirs du Parlement européen	360
Chapitre 2. Les institutions à vocation de contrôle	373
Section 1. L'institution dépositaire du contrôle juridictionnel :	
la Cour de justice de l'Union européenne	373
§ 1. La Cour de justice	374
§ 2. Le Tribunal	386
§ 3. La réforme du système juridictionnel	391
Section 2. Les autres autorités dépositaires d'un contrôle	
spécifique	394
§ 1. L'institution dépositaire du contrôle financier : la Cour	
des comptes	394
§ 2. L'institution dépositaire du contrôle monétaire : la Banque	
centrale européenne	396
§ 3. L'autorité dépositaire du contrôle administratif : le Médiateur ...	403
Chapitre 3. Les organes à vocation représentative	405
Section 1. Les organes à caractère consultatif	405
§ 1. Le Comité économique et social	405
§ 2. Le Comité des régions	407
Section 2. Les organes à caractère technique	409
§ 1. La Banque européenne d'investissement (BEI)	409
§ 2. Les agences	411
Chapitre 4. Les processus de décision	413
Section 1. Une prise de décision propre à chaque fonction	413
Sous-Section 1. La fonction législative	414
§ 1. L'évolution du processus législatif	414
§ 2. La procédure législative ordinaire	415
§ 3. Les procédures législatives spéciales	434
§ 4. Les souplesses institutionnelles	437
Sous-Section 2. La fonction exécutive	440
§ 1. La procédure des actes d'exécution	440

§ 2. La procédure des actes délégués	443
§ 3. L'information au Parlement et au Conseil	444
Sous-Section 3. La fonction budgétaire	445
§ 1. La procédure budgétaire	445
§ 2. La protection des intérêts financiers de l'Union européenne	454
Sous-Section 4. La fonction internationale	456
§ 1. La procédure de conclusion des accords internationaux	456
§ 2. L'association du Parlement européen à la conclusion des accords internationaux	461
Section 2. Une prise de décision propre à la politique étrangère et de sécurité commune	464
§ 1. Les traits distinctifs de la PESC	464
§ 2. L'adoption des actes	467

TROISIÈME PARTIE – LE SYSTÈME JURIDIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre 1. Les sources de l'ordre juridique de l'Union européenne	475
Section 1. Le droit primaire	475
§ 1. Les traités	476
§ 2. La révision des traités	479
Section 2. Le droit dérivé	484
§ 1. Les actes unilatéraux	485
§ 2. Les actes hors nomenclature	501
§ 3. Le régime juridique des actes dérivés	504
§ 4. La qualité de la production normative	512
Section 3. Les principes généraux du droit de l'Union européenne .	523
§ 1. Les sources propres : les principes généraux du droit résultant de la nature juridique de l'Union européenne	525
§ 2. Les sources internes : les principes généraux du droit communs aux systèmes juridiques des États membres	526
§ 3. Les sources internationales : les principes généraux propres au droit international public	527
Section 4. Les droits fondamentaux	529
§ 1. Le processus de reconnaissance	530
§ 2. Le processus de consolidation	533
§ 3. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	538
§ 4. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH	545
Section 5. Les accords externes	550

§ 1. Les accords conclus par l'Union européenne	551
§ 2. Les accords conclus par les États membres	554

Chapitre 2. Les rapports entre l'ordre juridique de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux 559

Section 1. Un rapport de prééminence : la primauté du droit de l'Union européenne	560
§ 1. L'installation du principe de primauté	560
§ 2. Les implications du principe de primauté	567
§ 3. L'inégale réception du principe de primauté par les États membres	572
Section 2. Un rapport d'intégration : l'effet direct du droit de l'Union européenne	598
§ 1. Les fondements du principe d'effet direct	598
§ 2. Les normes dotées d'effet direct	606
§ 3. La reconnaissance de l'invocabilité des directives par le Conseil d'État	618

Chapitre 3. L'application du droit de l'Union européenne dans les États membres 623

Section 1. Les principes de mise en œuvre du droit de l'Union européenne	624
§ 1. L'obligation de loyauté	624
§ 2. L'autonomie institutionnelle et procédurale	629
Section 2. Un droit à réparation par les États membres en cas de violation du droit de l'Union européenne	633
§ 1. La reconnaissance d'un régime de responsabilité des États membres	633
§ 2. Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des États membres	636

QUATRIÈME PARTIE – LE SYSTÈME CONTENTIEUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Chapitre 1. Le contrôle exercé sur l'Union européenne 645

Section 1. Le recours en annulation	646
§ 1. Les actes susceptibles de recours	646
§ 2. La qualité du requérant	654
§ 3. Les moyens d'annulation	665
§ 4. Les effets de l'arrêt d'annulation	669
Section 2. Le recours en carence	672

§ 1. Les requérants	672
§ 2. La procédure en carence	674
§ 3. Les effets de l'arrêt en carence	675
Section 3. L'exception d'illégalité	676
§ 1. Les actes visés	676
§ 2. Les requérants	677
§ 3. Les effets de l'exception d'illégalité	678
Section 4. Les recours en réparation	679
§ 1. Le recours en responsabilité extracontractuelle	679
§ 2. Le recours en responsabilité contractuelle	690
§ 3. Les recours en matière de contentieux de la fonction publique ...	691
Chapitre 2. Le contrôle exercé sur les États membres	695
Section 1. Le manquement d'État	696
§ 1. La nature du manquement	697
§ 2. L'auteur du manquement	697
§ 3. Les causes exonératoires	699
Section 2. La procédure en manquement	701
§ 1. L'ouverture de la procédure	701
§ 2. La phase contentieuse – La saisine du juge	704
Section 3. Les effets de l'arrêt en manquement	706
§ 1. La déclaration de manquement	706
§ 2. L'inexécution de l'arrêt en manquement	707
Chapitre 3. Le dialogue de juge à juge : le renvoi préjudiciel ...	715
Section 1. Le renvoi	716
§ 1. L'origine du renvoi	716
§ 2. L'objet du renvoi	720
§ 3. Le caractère obligatoire ou facultatif du renvoi	726
Section 2. La procédure	731
§ 1. Une absence de formalisme	731
§ 2. Une procédure de greffe à greffe	732
§ 3. Les parties	732
§ 4. Un caractère non contradictoire	732
Section 3. Les effets de l'arrêt préjudiciel	733
§ 1. L'autorité absolue de la chose jugée	733
§ 2. Les effets dans le temps des arrêts	734
Bibliographie générale	737
Index	741

Avertissement

Les tableaux présents dans l'ouvrage ont été élaborés par l'auteur, à l'exception de ceux dont la source est expressément indiquée.

Sigles et abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
AED	Agence européenne de défense
AELE	Association européenne de libre-échange
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
AII	Accord interinstitutionnel
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique – Droit administratif</i>
<i>AJFP</i>	<i>Actualité juridique – Fonction publique</i>
aff., aff. jtes	affaire, affaires jointes
ASA	Accord de stabilisation et d'association
BCE	Banque centrale européenne
BCN	Banque centrale nationale
BR	Budget rectificatif
CAG	Conseil Affaires générales
Cass.	Cour de cassation
Cons. const.	Conseil constitutionnel
<i>CDE</i>	<i>Cahiers de droit européen</i>
CE	Communauté européenne
CE	Conseil d'État
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
Convention EDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEE	Communauté économique européenne
CFP	Cadre financier pluriannuel
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes (jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1 ^{er} décembre 2009)
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne)
CPE	Coopération politique européenne
CPJP	Coopération policière et judiciaire en matière pénale
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (renommée, depuis le traité de Lisbonne, Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union)
CPJI	Cour permanente de justice internationale
<i>CML Rev</i>	<i>Common Market Law Review</i>
<i>D.</i>	<i>Recueil Dalloz-Sirey</i>
DRP	Décision ressources propres
ECLI	European Case Law Identifier

<i>ELJ</i>	<i>European Law Journal</i>
<i>EL Rev</i>	<i>European Law Review</i>
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
END	Experts nationaux détachés
<i>EPL</i>	<i>European Public Law</i>
Euratom	Communauté européenne de l'énergie atomique
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IAP	Instrument d'aide de pré-adhésion
ICE	Initiative citoyenne européenne
<i>JCMS</i>	<i>Journal of Common Market Studies</i>
<i>JCP</i>	<i>Juris-Classeur périodique – La Semaine juridique</i>
<i>JDE</i>	<i>Journal de droit européen</i> (anciennement <i>Journal des tribunaux – Droit européen</i>)
<i>JDI</i>	<i>Journal de droit international</i>
<i>JORF</i>	<i>Journal officiel de la République française</i>
<i>JOCE</i>	<i>Journal officiel des Communautés européennes (jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Nice, le 1^{er} février 2003)</i>
<i>JOUE</i>	<i>Journal officiel de l'Union européenne (depuis l'entrée en vigueur du traité de Nice)</i>
<i>JTDE</i>	<i>Journal des tribunaux – Droit européen</i>
<i>LPA</i>	<i>Les Petites Affiches</i>
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
ord.	Ordonnance
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OPOCE	Office des publications officielles des Communautés européennes (remplacé, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, par l'Office des publications officielles de l'Union européenne)
OPOUE	Office des publications officielles de l'Union européenne
PAC	Politique agricole commune
P.E. Doc. séance	Documents de séance du Parlement européen
P.E.	Parlement européen
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSA	Processus de stabilisation et d'association
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
<i>R.</i>	<i>Recueil des arrêts du Conseil d'État</i>
<i>RAE</i>	<i>Revue des affaires européennes</i>

RDLF	<i>Revue des droits et libertés fondamentaux</i>
RDT	<i>Revue de droit du travail</i>
RDUE	<i>Revue du droit de l'Union européenne (anciennement Revue du marché unique européen – RMUE)</i>
Rec.	<i>Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal</i>
RFAP	<i>Revue française d'administration publique</i>
RFDA	<i>Revue française de droit administratif</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RFFP	<i>Revue française de finances publiques</i>
RFPC	<i>Revue française de politique comparée</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique</i>
RGDIP	<i>Revue générale de droit international public</i>
RMCUE	<i>Revue du Marché commun et de l'Union européenne (devenue Revue de l'Union européenne – RUE)</i>
RMUE	<i>Revue du marché unique européen</i>
RNB	Revenu national brut
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique</i>
RPA	Représentants permanents adjoints (COREPER)
RTDE	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>
RUE	<i>Revue de l'Union européenne (anciennement Revue du Marché commun et de l'Union européenne – RMCUE)</i>
RTDH	<i>Revue trimestrielle des droits de l'homme</i>
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEBC	Système européen de banques centrales
TFPUE	Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes (devenu le Tribunal depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne)
Trib. UE	Tribunal de l'Union européenne
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire

Avant-propos

L'étude du droit de l'Union européenne se scinde en deux approches, l'une institutionnelle, l'autre matérielle.

Tandis que le droit matériel touche au fond du droit, c'est-à-dire à l'examen des actions et politiques de l'Union, dont le contenu est variable selon leur degré d'intégration, le droit institutionnel a pour objet l'étude de l'organisation formelle de l'Union européenne. Celle-ci porte sur les règles de fonctionnement, les compétences de chaque institution ou organe ainsi que sur les différents processus décisionnels.

Le droit institutionnel aborde, en outre, la question de l'ordre juridique de l'Union au travers de l'étude de ses différentes sources et des rapports qu'il entretient avec les ordres juridiques nationaux. Il s'agit notamment de se pencher sur deux principes majeurs, la primauté et l'effet direct. Ce sont de réels supports qui ont permis d'affermir la construction de l'ordre juridique de l'Union dont les spécificités emportent des implications normatives sensibles sur les ordres internes, désormais en mutation.

Le droit institutionnel couvre également l'analyse du système juridictionnel à travers les différentes voies de recours ouvertes aux États, aux institutions et aux particuliers, et leurs conditions d'exercice, parfois sévères, auxquelles ceux-ci doivent répondre.

Toutefois, l'étude du droit institutionnel ne peut s'affranchir d'une perspective historique de la matière. En effet, l'organisation des pouvoirs et l'architecture institutionnelle actuelles de l'Union ne sont que la résultante de traités conclus dans des contextes historiques spécifiques. Ces textes constitutifs ou modificatifs sont souvent symptomatiques d'une pensée inclusive et d'une méthode particulière, dite intégrative, que nous nous attacherons à mettre en relief, et, de manière plus globale, d'une dynamique immanente à la construction européenne.

L'examen attentif de l'ensemble de ces questions que soulève le droit institutionnel de l'Union, tel sera notre propos dans le présent ouvrage.

