

I. **Les actes unilatéraux : les règlements, les directives, les décisions, les recommandations et les avis.**

- ✓ La prise en compte des recommandations

CJCE, C-322/88, 13 décembre 1989, *Grimaldi*

« Dans ces conditions, rien ne permet de mettre en doute que les actes en question sont de véritables recommandations, c'est-à-dire des actes qui, même à l'égard de leurs destinataires, ne visent pas à produire des effets contraignants. Dès lors, ils ne sauraient créer des droits que les particuliers puissent invoquer devant un juge national.

Les actes en question ne peuvent être considérés pour autant comme dépourvus de tout effet juridique. En effet, les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsque celles-ci éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre, ou encore lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant. »

- ✓ La distinction entre le règlement et la décision
- **Le règlement a une portée générale et est directement applicable dans tous les EM, alors que la décision n'est obligatoire que pour les destinataires qu'elle désigne ; les destinataires de la directive sont limités (même si le champ d'application est large), alors que les destinataires du R sont essentiellement illimités (catégories abstraites envisagées dans leurs ensemble) (CJCE, 16-17/62, 14 décembre 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*).**
- **Pour faire la distinction, la dénomination officielle ne suffit pas, il faut également prendre en compte l'objet et le contenu de l'acte (CJCE, 19-22/62, 14 décembre 1962, *Fédération nationale de la boucherie*).**
- **La possibilité de déterminer le nombre ou l'identité des sujets de droit visés par l'acte ne remet pas en cause sa nature réglementaire si l'application se fait en vertu d'une situation objective de fait ou de droit en relation avec la finalité de ce dernier. (CJCE, 6/68, 11 juillet 1968, *Zuckerfabrik Wastenstedt c. Conseil*)**
- ✓ La directive
- **En principe les destinataires d'une directive sont les Etats membres ; la directive est un mode de réglementation indirecte (CJCE, C-298/89, 29 juin 1993, *Gouvernement de Gibraltar c. Conseil*)**
- **Les D lient les EM en tant que destinataires quant au résultat à atteindre, compétence de la forme et des moyens laissée aux EM.**

Conditions relatives à la transposition des directives

- **La transposition n'exige pas une action législative, l'existence des PGD constitutionnel ou administratif peut rendre superflue une telle action. Une condition est imposée : les principes doivent garantir effectivement la pleine application de la D et si des droits et des obligations sont créés, les principes doivent être suffisamment claires et précise, que les justiciables puissent connaître la plénitude de**

leur droit et la possibilité de s'en prévaloir devant les juridictions nationales. (CJCE, 29/84, 23 mai 1985, *Commission c. Allemagne*).

- « De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité. Les dispositions d'une directive doivent être mises **en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique** qui requiert que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits ». (CJCE, C-197/96, 13 mars 1997, *Commission c. France*)
- Le simple renvoi général au droit communautaire opéré par la législation d'un État membre ne saurait, à cet égard, constituer une transposition assurant d'une façon suffisamment claire et précise la pleine application effective de directives visant à créer des droits au profit des ressortissants des autres États membres. (CJCE, C-96/95, 20 mars 1997, *Commission c. Allemagne*).
- L'État n'est pas dispensé par l'invocabilité d'une directive d'adopter les mesures d'application appropriées. (CJUE, 1980, *Commission c. Belgique*)
- Les EM ne sont pas tenus d'adopter des mesures de transposition avant l'expiration du délai de transposition, mais, pendant ce délai, « ils doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive. Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si tel est le cas des dispositions nationales dont elle est chargée d'examiner la légalité ». (CJUE, Inter Environnement Wallonie).
- Le maintien inchangé, dans la législation d'un état membre, d'un texte incompatible avec une disposition du traité, **même directement applicable dans l'ordre juridique des états membres, donne lieu a une situation de fait ambiguë en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités** qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire et qu'un tel maintien constitue dès lors, dans le chef dudit état, un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. (CJUE, *Commission c. Italie*, 1986)

✓ **Les juridictions nationales et la transposition des directives**

- **Conseil d'Etat, 10 janvier 2001, France Nature Environnement**

les Etats membres "s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité" ; les directives du Conseil de l'Union européenne lient les Etats membres "quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens" ; que si, pour atteindre ce résultat à l'issue du délai qui leur est imparti dans la directive, les autorités nationales restent seules compétentes pour décider de la forme à donner à l'exécution de ces directives et pour fixer elles-mêmes, sous le contrôle des juridictions nationales, les moyens propres à leur faire produire leurs effets en droit interne, elles ne peuvent légalement prendre, ainsi que l'a précisé la Cour de justice des Communautés européennes par un arrêt rendu le 18 décembre 1997 dans l'affaire C-129/96, pendant le délai imparti par la directive, des mesures de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résultat prescrit par la directive

Conseil Constitutionnel, 2004-496 DC, 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique : « 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 ».

II. La fonction législative de l'Union

✓ L'existence d'un pouvoir législatif communautaire

- Il est impossible de reconnaître un effet juridique aux actes nationaux empiétant sur le domaine dans lequel l'Union exerce son pouvoir législatif, car une telle approche « **reviendrait à nier le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les EM, en vertu du traité** » (CJCE, 9 mars 1978, C-106/77, *Simmenthal*).
- « Il appartient au seul législateur communautaire de déterminer les solutions qui sont les plus adéquates en vue de la réalisation des objectifs de la politique agricole commune ». (CJCE, 1992, *Allemagne c. Commission*)

✓ L'émergence du critère formel

- Les traités imposent une distinction entre les mesures qui trouvent directement une base dans les traités et le droit dérivé destiné à assurer leur exécution. Les éléments essentiels d'une matière sont réglés par l'acte législatif, les détails peuvent être prévus par des actes d'exécution. (CJCE, 17 décembre 1970, C-25/70, *Köster*).
- Les actes d'exécution sont subordonnés aux actes de base qu'ils doivent mettre en œuvre (que la disposition dans le R d'exécution ne modifie pas le R de base, que la disposition du RE ne doit pas déroger à la disposition du R de base). (CJCE, *TRADAX*)
- Les dispositions essentielles dans une matière sont établies par la procédure législative. Les dispositions d'un acte d'exécution doivent s'insérer dans le système général posé par l'acte de base et ne doivent pas dépasser le cadre de l'exécution de cet acte. (CJCE, 27 septembre 1979, C-230/78, *Eridania*).

✓ La prise en compte d'un critère substantiel

- Les institutions compétentes de l'Union sont tenues d'adopter, conformément à la procédure législative ordinaire, les dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de l'Union. Pour savoir si ces mesures sont « nécessaires », elles doivent impliquer une décision politique qui est réservée au législateur européen. (CJUE, 26 novembre 2014, C-103 et 165/12, *Parlement et Commission c. Conseil*).

✓ L'insuffisance du critère formel dans le cadre du traité de Lisbonne (actes législatifs adoptés par la procédure législative) : Trib. UE (Ord.), 6 septembre 2011, T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami* :

✓ Les actes délégués et actes d'exécution

- **Actes délégués** – la Commission est habilitée pour adopter des règlements ou des directives délégués. Les objectifs, le contenu, la portée ainsi que la durée de la

délégation de pouvoir doivent être explicitement délimités par l'acte législatif conférant une telle délégation (art. 290, § 1, al. 2, TFUE).

- L'attribution d'un pouvoir délégué vise l'adoption de règles qui s'insèrent dans le cadre réglementaire tel que défini par l'acte législatif de base (CJUE, 18 mars 2014, aff. C-427/12, *Commission c. PE et Conseil*).
- Ni l'existence ni l'étendue du pouvoir d'appréciation conféré à la Commission par l'acte législatif ne sont pas pertinentes en vue de déterminer si l'acte de la Commission à adopter est un acte délégué ou un acte d'exécution. Le critère pris en compte est de savoir « si les actes que cette institution est appelée à adopter sur le fondement de cet octroi sont de portée **générale et s'ils complètent ou modifient des éléments non essentiels de l'acte législatif** » (CJUE, 16 juill. 2015, aff. C-88/14, *Commission c. PE et Conseil*).
- « Lorsque la Commission exerce un pouvoir de **compléter** un acte législatif, son mandat est limité au développement en détail, dans le respect de l'intégralité de l'acte législatif arrêté par le législateur, des éléments non essentiels de la réglementation concernée que le législateur n'a pas définis. En revanche, la délégation d'un pouvoir de **modifier** un acte législatif vise à autoriser la Commission à amender ou à abroger des éléments non essentiels édictés dans cet acte par le législateur ». (CJUE, 2016 *Parlement c. Conseil*)

III. Effet direct et directives

✓ CJCE, 5 février 1963, Van Gend & Loos, aff. 26-62

La Cour a considéré qu'en fixant pour objectifs au traité l'institution d'un marché commun, dont « le fonctionnement concerne directement les justiciables », les États membres ont admis qu'il constitue « plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles », qu'il crée des droits pour les justiciables.

✓ CJCE, 16 juin 1966, Aff. 57/65, Lütticke/Hauptzollamt Saarlouis

« Une obligation imposée par le traité aux États membres, qui n'est assortie d'aucune condition, ni subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte soit des institutions de la Communauté, soit des États membres est susceptible de produire des effets directs dans les relations juridiques entre les États membres et leurs justiciables ».

✓ CJCE, 9 mars 1978, aff. 106/77, Simmenthal

« En tant qu'elles font partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire des États membres », doivent être appliquées dès leur entrée en vigueur, malgré l'éventuelle préexistence d'une loi nationale incompatible, et pendant toute la période où elles restent, malgré l'adoption ultérieure d'une loi incompatible.

✓ CJCE, 4 décembre 1974, *Yvonne van Duyn*, aff. 41-74

« Si en vertu de l'article 189 les règlements sont directement applicables, [...] il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues ». Il convient « d'examiner, dans chaque cas, **si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause, sont susceptibles de produire des effets directs** ».

✓ CJCE, 5 avril 1979, *Ratti*, aff. 148/78

Il serait **inconcevable** que « [...] l'État membre qui n'a pas pris dans les délais les mesures d'exécution imposées par la directive (puisse) **opposer aux particuliers** le non-accomplissement par lui-même, des obligations qu'elle comporte »

« **Tant que n'est pas expiré le délai de mise en œuvre, les dispositions d'une directive n'ont nullement vocation à être directement appliquées. Avant le franchissement de ce « seuil », les États ne sont, en principe, l'objet d'aucune obligation de modification de leur législation.** » En cas de non-transposition, pour qu'une disposition puisse avoir un effet direct, elle **doit être du point de vue de son contenu, inconditionnelle, suffisamment précise.**

✓ CJUE, gde ch., 15 janvier 2014, *AMS*, aff. C-176/12

Une disposition de la Charte, qui « ne se suffit pas à elle-même », ne pourra pas être invoquée par un particulier dans un litige l'opposant à un autre particulier (**concernant l'article 27 de la Charte, relatif au droit à l'information et à la consultation dans l'entreprise**).