

I. Les accords internationaux

Les accords internationaux et le droit primaire de l'Union

- La Cour de justice s'est considérée compétente pour contrôler *a posteriori* la compatibilité entre un accord international et le droit primaire de l'Union, en soulignant ainsi **la primauté des traités constitutifs** et désormais des traités sur lesquels repose l'Union. (CJCE, avis 1/75, 11 nov. 1975)
- La primauté du droit de l'Union sur les accords internationaux s'étend également aux **PGD et en particulier aux droits fondamentaux** consacrés dans l'ordre juridique de l'Union. (CJUE, 10 mars 1998, Allemagne contre Conseil, Aff. C-122/95).
- En ce qui concerne **le contrôle de l'accord international**, la Cour semble reconnaître la possibilité de se prononcer à la suite d'un renvoi préjudiciel sur la validité d'un engagement international liant la Communauté ou de l'acte communautaire de conclusion d'un accord international (CJCE, avis 1/75, 11 nov. 1975).
Si les traités internationaux conclus par l'Union avec des États tiers, comme les accords conclus avec des organisations internationales ne sont pas des « actes des institutions » susceptibles de recours en annulation, en revanche le juge de l'Union a toujours considéré **que les décisions de conclusion**, par lesquelles l'Union donne son consentement à être liée par un traité, constituent des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE. (CJUE, 10 mars 1998, Allemagne contre Conseil, Aff. C-122/95)
- L'annulation d'un acte de conclusion ou d'application d'un accord international peut entraîner la mise en cause de la responsabilité internationale de l'Union, étant donné l'impossibilité de justifier l'inexécution de l'accord en accord avec les règles du droit international. Plusieurs solutions sont possibles : le juge peut essayer de faire une interprétation conforme de l'accord avec le droit de l'UE, elle peut maintenir pour une période les effets de l'acte annulé (CJUE, 24 juin 2014, Parlement c. Conseil, Aff. C-658/11). Si l'incompatibilité vise des conditions formelles, les difficultés peuvent être évités, car les institutions peuvent réparer les illégalités. Si l'incompatibilité est substantielle, la situation est plus délicate.

Les accords internationaux et le droit dérivé

- CJCE, 30 avril 1974, Haegeman, Aff. C-181/73

La Cour considère que **les accords internationaux conclus avec des États tiers forment, dès leur entrée en vigueur, partie intégrante de l'ordre juridique communautaire**, désormais de l'Union européenne. Les accords internationaux, et plus généralement les règles internationales, l'emportent sur le droit dérivé.

- CJCE, 20 septembre 1990, S. Z. Sevince, Aff. C-192/89

La Cour a jugé que l'effet direct des décisions du Conseil de l'association Communauté-Turquie ne pouvait être contesté du seul fait de leur absence de publication et a ajouté que « le défaut de publication de ces décisions, s'il peut faire obstacle à ce que des obligations soient imposées à un particulier, **n'est pas de nature à priver ce dernier de la faculté de faire valoir, à l'égard d'une autorité publique, les droits que ces décisions lui confèrent** ». Cette règle, transposable **aux accords**, est incontestablement protectrice des droits des particuliers.

- CJCE, 26 Octobre 1982, Kuferberg, Aff. 104/81

La Cour a également ajouté dans certaines affaires une justification fondée sur la nécessité d'assurer **une application uniforme des accords**, marquée par la perspective des rapports droit communautaire-droit national et étroitement liée à la procédure préjudicielle.

L'accord est analysé comme un acte pris par l'une des institutions de l'Union pour justifier la compétence de la Cour pour l'interprétation à titre préjudiciel d'un tel accord.

- **CJUE, 9 septembre 2008, FIAMM, Aff. 120/06 P et 121/06 P**

La Cour ne peut procéder à l'examen de la **validité d'une réglementation communautaire dérivée au regard d'un traité international** que lorsque la nature et l'économie de celui-ci ne s'y opposent pas et que, par ailleurs, ses dispositions apparaissent, du point de vue de leur contenu, **inconditionnelles et suffisamment précises**.

Le cas des accords mixtes

- **CJUE, 11 septembre 2007, Merck, C-431/05**

La Cour est compétente pour interpréter l'Accord TRIPS, en relevant l'absence de **répartition des obligations de la Communauté et des États membres à l'égard des autres parties contractantes** et en faisant apparaître les liens entre le jeu des droits nationaux et le règlement sur la marque communautaire.

- **Les textes de droit de l'Union doivent être interprétés, dans la mesure du possible, à la lumière du droit international**, en particulier lorsque de tels textes visent précisément à mettre en œuvre un accord international conclu par l'Union.
- Si l'Union n'a pas encore exercé ses compétences dans un domaine, sur le plan interne, ce domaine ne relève pas du droit de l'Union. Dans ce cas, à l'égard d'un accord international dans ce domaine, la compétence appartiendra au juge national pour reconnaître ou rejeter l'existence des dispositions d'effet direct dans cet accord.

Les accords internationaux conclus par les États membres

- **CJUE, 12 décembre 1972, INTERNATIONAL FRUIT COMPANY, Aff. Jtes 21 à 24/72**

Dans certains cas, l'Union européenne considère qu'elle a succédé aux obligations de ses États membres et se trouve donc liée par les accords passés. C'est en particulier ce qui a été jugé **pour le GATT selon une jurisprudence constante**.

La Cour considère que l'Union est liée par le GATT, **auquel elle n'était pas partie, en ajoutant qu'il fallait que la disposition invoquée engendre « pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice »**. La Cour a conclu que tel n'était pas le cas en raison de **l'esprit, de l'économie et des termes** de l'Accord général (conditions analysées pour établir l'existence ou l'inexistence d'un effet direct pour une disposition d'un accord).

- **CJUE, 9 février 2012, Luksan, C-277/10**

Les accords conclus par les États membres avec des tiers **antérieurement à l'entrée en vigueur** des traités constitutifs (pour les États fondateurs) ou à leur adhésion (pour les autres) ne lient normalement pas l'Union européenne même si l'article 351 TFUE prévoit la prise en compte de **l'existence de tels accords**, les États membres devant concilier leurs obligations internationales et le respect de leurs engagements au titre de l'Union européenne.

II. Le principe de primauté (la perspective de l'Union européenne)

A. Le principe de primauté

- CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c. Enel*, aff. 6/64 (consécration du principe)

La Cour de justice déclare 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 ».

La primauté est une « condition existentielle » pour la réalisation des objectifs de l'Union. L'intégration exige l'unité et l'uniformité du droit communautaire de sorte que les États ne sauraient prétendre opposer leur droit à celui de la Communauté sans lui faire « perdre son caractère communautaire » et sans mettre « en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».

- CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*

« 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 en son effet sur le territoire de cet État »

- CJCE, avis 1/91, 14 décembre 1991, *EEE* (autonomie et primauté)

Le droit de l'Union européenne tire de lui seul la source de sa prévalence absolue. C'est ainsi le souci de préserver cette autonomie qui a amené la Cour à prononcer un avis négatif en ce qui concerne l'accord EEE.

- CJCE, 13 juillet 1972, *Commission c. Italie*, aff. 48/71

« L'effet du droit communautaire tel qu'il a été constaté avec autorité de chose jugée, à l'égard de la République italienne, impliquait pour les **autorités nationales prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible et le cas échéant, obligation de prendre toute disposition pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire** ».

C'est ainsi qu'elle a condamné des mécanismes subordonnant l'applicabilité immédiate d'une disposition communautaire à l'abrogation d'une loi contraire.

- CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77 (portée absolue de la primauté)

« 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 le restent, malgré l'adoption ultérieure d'une loi incompatible.

- CJCE, 14 décembre 1971, *Politi*, aff. 43/71 (supériorité du droit de l'Union sur les lois postérieures)

Pour la Cour, "en raison de sa nature même et par sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, il **produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger**".

- CJCE, 21 février 1991, *Zuckerfabrik*, aff. C-143/88

Le juge national peut provisoirement suspendre l'application de dispositions législatives éventuellement attentatoires au droit communautaire.

- **CJCE, 18 juillet 2007, Lucchini, aff. C-119-05**

« La juridiction nationale chargée d'appliquer [...] les normes de droit communautaire a l'obligation **d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée**, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale ».

- **CJUE, 8 septembre 2010, Winner Wetten GmbH, aff. C-409/06.**

La Cour a condamné le mécanisme subordonnant le droit du juge du fond d'écarter souverainement l'application **d'une loi incompatible avec le droit de l'Union à une saisine préalable de la Cour constitutionnelle fédérale**, alors même que cet acte avait été transitoirement maintenu en vigueur.

- **CJCE, 3 septembre 2008, Kadi, aff. jointes C-402/05 P et C-415/05**

L'Union européenne considère qu'elle a succédé aux obligations de ses États **membres et se trouve donc liée par les accords passés sous réserve du jeu de la primauté des traités** sur lesquels repose l'Union européenne, en particulier de la protection des droits fondamentaux

B. Primauté assouplie par les juges?

- **CJCE, 12 septembre 2006, Royaume d'Espagne c/ Royaume-Uni d'Angleterre et d'Irlande du Nord ;**

Respect des particularités de l'identité constitutionnelle étatique : participation aux élections (pour les citoyens qui ont un lien spécifique avec le territoire au titre duquel les élections sont organisées) – la CJUE accepte la définition donnée par le Royaume-Uni en ce qui concerne le citoyen communautaire et accepte que de personnes résidant sur le territoire du Gibraltar n'ont pas la qualité de ressortissant communautaire.

- **CJUE, C-391/09, 12 mai 2011, Malgožata Runevič-Vardyn et Łukasz Paweł Wardyn contre Vilniaus miesto savivaldybės administracija et autres. ;**

Le respect de l'identité nationale des États informe l'interprétation qu'il convient de retenir du droit de l'Union. L'exécution du droit de l'Union est placée sous le signe d'un double devoir procédant tant des dispositions du traité que d'obligations constitutionnelles.

Dans ce cas, le respect de l'identité nationale est lié au respect de la langue nationale. La Cour accepte que des restrictions à la liberté de circulation des personnes (transcription du nom d'un ressortissant d'un Etat membre) puissent être acceptées pour respecter les exigences issues de la spécificité d'une langue nationale.

- **CJUE, C-399/11, 26 février 2013, Stefano Melloni contre Ministerio Fiscal.**

« Privant **purement et simplement le juge national de la faculté de faire prévaloir, en matière de remise de personnes jugées par défaut, des dispositions constitutionnelles plus protectrices** que des règles européennes certes exhaustives mais toujours susceptibles d'être vidées de leur substance par la pratique d'un État défaillant, la Cour a fait » un usage strict et très critiqué du principe de primauté.

- **CJUE, 5 décembre 2017, M.A.S et M.B., Aff. C-42/17**

Le juge est obligé de trouver un point d'équilibre entre les implications de la primauté du droit de l'Union et la protection des droits fondamentaux et il accepte l'hypothèse d'une application

du principe de légalité des délits et des peines (principes constitutionnel) même si cette application implique la mise en cause du principe de primauté et l'inapplication des dispositions du droit de l'Union pertinentes en espèce. Le juge renvoie au juge national **la responsabilité de déterminer concrètement les modalités de cette conciliation.**