

Conférence inaugurale :

Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?

Mercredi
21 octobre 2015
(17h-30 – 20h)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

*Quelle souveraineté
juridique
des États
et de l'Union ?*

Dossier du participant

Discours d'ouverture :

- **Jean-Marc Sauvé,**
vice-président du Conseil d'État

Le modérateur :

- **Olivier Dutheillet de Lamothe,**
président de section (h.) au
Conseil d'État

Les intervenants :

- **Dominique Lottin,**
premier président de la Cour
d'appel de Versailles

- **Georges Ravarani,**
président de la Cour
administrative du Luxembourg

- **Vassilios Skouris,**
Ancien président de la Cour de
justice de l'Union européenne

Présentation du cycle

Le 6^e cycle de conférences du Conseil d'État porte sur l'avenir de l'Europe à la lumière des défis auxquels elle doit faire face.

Plus de 60 ans après la déclaration Schuman et la création de la Communauté économique européenne, toutes les enquêtes d'opinion attestent qu'en dépit de réussites éclatantes, avec notamment la réunification du continent et l'intégration des démocraties de l'Europe de l'Est, les peuples s'éloignent de l'Union, perçue comme trop bureaucratique et distante. Et le risque grandit d'un rejet de la construction européenne, avec notamment la perspective au Royaume-Uni du référendum sur le maintien dans l'Union. Le « non », lors du référendum en 2005, de la France et de la Hollande, puis le rejet par l'Irlande du traité de Lisbonne en 2008 lors d'une première consultation avaient déjà valeur d'avertissement.

Et pourtant, l'Union est plus que jamais nécessaire pour faire face aux nouveaux enjeux de la globalisation. Elle est devenue un acteur

majeur de la régulation économique mondiale, notamment dans les négociations commerciales internationales et le droit de la concurrence, permettant ainsi de défendre les intérêts vitaux des États et d'incarner une vision européenne. L'Union joue également un rôle essentiel dans l'aide au développement et dans la recherche d'un nouveau modèle de croissance plus équilibré, afin de mettre en œuvre l'indispensable transition énergétique et de parvenir à une économie sociale de marché alliant l'exigence de compétitivité avec un haut niveau de solidarité.

Aujourd'hui l'Union continue d'ailleurs de jouir d'un grand prestige à l'extérieur de ses frontières, comme en témoignent les demandes d'adhésion ou de partenariat qui ont conduit à définir une nouvelle politique de voisinage. La société civile internationale, les ONG et les défenseurs des droits de l'Homme comptent sur l'Union pour peser en faveur d'un monde plus juste. Le rayonnement de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH contribue à faire de notre continent celui d'une certaine idée des droits de l'Homme.

L'Union est dans une certaine mesure victime de son succès et de son attractivité. Elle a

grandi très vite et les élargissements successifs ont conduit à une complexification de son architecture et à une Europe à plusieurs vitesses. Malgré les réformes successives donnant davantage de poids et de légitimité au Parlement européen, et associant davantage les parlements nationaux, le sentiment d'appartenance à la Nation demeure primordial et les concepts de citoyenneté et de démocratie européennes restent largement abstraits.

Enfin, la création de la zone euro a changé profondément la nature de l'Union. Si elle a permis de doter les États membres qui en font partie de l'une des monnaies les plus fortes du monde et a rendu irréversible une approche communautaire des questions budgétaires et économiques, elle a aggravé le risque de faire de l'Union le bouc émissaire d'opinions publiques lassées des efforts demandés pour restaurer la compétitivité et retrouver une croissance durable. À la suite de la crise économique et financière de 2008, face à la nécessité de conjurer le risque des dettes souveraines, le rôle de la Banque centrale européenne s'est considérablement accru. La question est posée d'une plus grande convergence fiscale, économique et sociale et de la gouvernance de la zone euro.

L'Union doit aussi faire face à de nouveaux défis pour assurer la sécurité du continent. Bien que les traités aient posé les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune, et malgré la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'Europe n'est pas encore parvenue à s'approprier la place qui lui revient au sein du concert des grandes puissances. Plus fondamentalement encore, l'Union est fragilisée par le sentiment diffus qu'elle n'est pas en mesure de véritablement contrôler ses frontières extérieures, problème rendu encore plus aigu par la récente crise migratoire. Pour rester une terre d'asile fidèle à sa vocation sans enclencher une spirale dangereuse qui conduirait à une remise en cause du principe fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises dans l'espace européen, l'Union doit trouver les moyens de démontrer aux opinions publiques qu'elle a la capacité, en partenariat avec les États, de gérer l'espace Schengen et de rendre le dispositif « Dublin » plus efficace.

Il s'agit donc pour le Conseil d'État, en conviant des personnalités nationales et européennes reconnues pour leurs compétences, de s'interroger sur les moyens pour l'Union de faire face à ces nouveaux défis afin de continuer à incarner au 21^e siècle, dans notre

monde globalisé, un idéal européen plus que jamais nécessaire.

Organisés par la section du rapport et des études sur une durée de deux années, les Entretiens sur l'Europe aborderont trois thèmes principaux :

- La première série de conférences portera sur l'architecture de l'Europe et traitera des institutions nécessaires à une Europe différenciée : la gouvernance de la zone euro, les convergences possibles entre États membres dans les domaines sociaux et fiscaux, ainsi que la question de la capacité de l'Union à gérer ses frontières.

- La deuxième série de conférences concernera les politiques de l'Union : poids et rayonnement de l'Union dans un monde globalisé, l'Europe commerciale, l'enseignement et la recherche, le rôle du droit dans la compétitivité économique de l'Union ou encore la place dévolue au service public.

- La troisième et dernière série de conférences sera consacrée à la question souvent débattue de l'identité de l'Europe, en approfondissant les concepts de démocratie et de citoyenneté européenne et la définition des valeurs communes à l'Union.

Présentation de la conférence :

Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?

Le projet européen est né, après le désastre de la II^e Guerre mondiale, de la nécessité pour les États-nations de s'unir dans une communauté de destin afin de garantir la paix sur le vieux continent et de peser dans le nouvel ordre mondial. Ainsi, la tension entre l'attachement des peuples à la Nation, héritage d'une histoire millénaire, et le choix d'une souveraineté partagée, est au centre de tous les débats qui ont accompagné la genèse de l'Union. Sagement, les pères fondateurs de l'Europe ont voulu un équilibre institutionnel dans lequel les conflits entre les États et l'Union seraient résolus par le droit.

La dialectique entre la souveraineté juridique des États et celle de l'Union est donc au cœur de la construction européenne. La création d'un ordre juridique communautaire a conduit à la reconnaissance de la primauté du droit de l'Union et à un dialogue original entre les juges

nationaux et le juge européen. Si l'affirmation de la souveraineté juridique de l'Union lui a permis de devenir un acteur majeur de la régulation mondiale, elle reste cependant tributaire de la souveraineté des États dans l'exercice des compétences régaliennes.

I. La dialectique entre la souveraineté juridique des États et celle de l'Union est au cœur de la construction communautaire.

Dès l'origine, les institutions communautaires nées des Traités de Rome¹ reflètent l'ambivalence de la construction européenne, avec un partage des rôles entre la Commission, gardienne des traités, qui dispose du monopole de l'initiative législative et réglementaire, et le Conseil, émanation des États, à qui il appartient d'approuver les règlements et les directives. La Cour de justice des communautés européennes², chargée d'assurer l'unité de l'interprétation du droit, a donc un rôle essentiel de régulateur. Elle peut être saisie, soit par la Commission d'un recours en constatation de manquement d'État, soit par une juridiction nationale dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, soit encore par des requérants individuels ou institutionnels, de recours en annulation, en carence ou en responsabilité.

L'Europe s'est construite par compromis successifs entre les « souverainistes » et les « fédéralistes », qui posent à chaque fois la question décisive du droit de veto des États, comme lors de l'épisode célèbre de la « chaise vide » de la France au Conseil, sur instruction du Général de Gaulle, à la suite d'un litige sur la politique agricole commune, résolu par le compromis de Luxembourg³.

Au fur et à mesure des transferts de souveraineté et des élargissements successifs de la communauté, s'intensifie le débat sur la répartition des compétences entre l'Union et

les États d'une part, sur les règles de vote pour les prises de décisions communautaires d'autre part. Le processus d'approfondissement du marché commun, qui nécessite l'adoption d'un très grand nombre de normes juridiques et techniques, était difficilement compatible avec le maintien de la règle de l'unanimité des États, de plus en plus nombreux à siéger au Conseil.

Au prix de compromis douloureux, des règles complexes sont adoptées, au fil des traités successifs sur le fonctionnement de l'Union⁴, distinguant les domaines dans lesquels chaque État continue de disposer d'un droit de veto des domaines dans lesquels un vote à la majorité qualifiée est suffisant pour que soit adopté ou modifié un règlement communautaire⁵.

Pour répondre aux critiques de ceux qui dénoncent l'absence de légitimité démocratique de l'Union et les risques d'une dérive bureaucratique, l'élection au suffrage universel direct des représentants des nations au Parlement européen⁶ est instituée. En parallèle, des efforts sont faits pour mieux associer les Parlements nationaux au processus normatif européen. La citoyenneté européenne entre dans le droit positif avec le traité de Maastricht⁷.

Une étape décisive est franchie avec le mandat donné par le Conseil⁸ à la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing « *d'examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles* ». Le projet de Constitution, issu des travaux de la Convention, est soumis à l'approbation de l'ensemble des États membres. À la suite de son rejet par référendum de la France et de la Hollande en 2005, un texte amendé, adopté par le Traité de Lisbonne, est ratifié par tous

¹ créant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), entrés en vigueur en janvier 1958.

² Dénommée Cour de justice de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009.

³ Signé le 29 janvier 1966 : « *Lorsque, dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité. [...] La délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement* ».

⁴ Acte unique européen (1986), Traité de Maastricht (1992), révisé par les Traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000).

⁵ Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée (au moins 55% des États membres et 65% de la population, pour les décisions prises sur proposition de la Commission – une minorité de blocage doit inclure au moins quatre États membres représentant 35% de la population) dans la quasi-totalité des politiques européennes communautaires. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est le domaine dans lequel les décisions restent prises dans leur quasi-exclusivité par un vote à l'unanimité.

⁶ Depuis 1979.

⁷ Une citoyenneté européenne est instituée en 1992 par le Traité de Maastricht qui introduit notamment, pour les citoyens européens résidant dans un pays membre autre que leur pays de nationalité, un droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen (art. 22 du TFUE).

⁸ Conseil européen de Laeken, décembre 2001.

les États⁹. Le Traité fixe notamment clairement la répartition des compétences entre les États et l'Union¹⁰, et les règles de vote en fonction des matières au Conseil.

Le renforcement des compétences de l'Union s'est accompagné du risque d'une Europe à plusieurs vitesses. Plusieurs États réticents à transférer des compétences essentielles, notamment dans le domaine régalién, ont obtenu des clauses dérogatoires. C'est d'ailleurs l'enjeu des négociations en cours sur le statut spécial demandé par la Grande-Bretagne dans la perspective du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union qui doit se tenir d'ici à 2017.

À l'inverse, un transfert de souveraineté décisif est opéré par les États qui décident d'adopter une monnaie commune, à l'initiative notamment de l'Allemagne et de la France. Après la création en 1997 de l'Eurogroupe, doté d'un président, la zone euro est instituée en 1999. Pour la première fois, une compétence par essence régaliénne, celle de frapper et battre monnaie, est transférée à l'Union. Ceci a pour conséquence majeure de créer au sein de l'Union un ensemble rassemblant aujourd'hui 19 États membres qui ont transféré à la Banque centrale européenne (BCE) une part de leur souveraineté. En 2008, la crise financière des dettes souveraines a conduit à une surveillance budgétaire renforcée, dans le cadre d'un dialogue continu avec la Commission, pouvant déboucher sur des sanctions à l'encontre des États qui ne respectent pas leurs engagements, même si leur vocation est avant tout dissuasive¹¹. Simultanément, le rôle de la BCE n'a cessé de se renforcer, avec la création de l'Union bancaire et le recours à des mesures non conventionnelles. Par son arrêt *Gauweiler* du 16 juin 2015¹², la CJUE, saisie par la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, a validé la politique menée par la BCE en considérant que le programme OMT¹³ était compatible avec le droit de l'Union.

⁹ En Irlande, le Traité a été initialement rejeté par référendum en 2008. Il a été accepté en 2009 après un nouveau référendum et l'obtention de garanties.

¹⁰ Compétences exclusives (article 3 du TFUE) ; compétences partagées (article 4 du TFUE) ; compétences d'appui (article 6 du TFUE) ; compétences particulières dans le domaine de la coordination des politiques économiques et de l'emploi (article 5 du TFUE) et dans celui de la PESC (article 24 du TUE).

¹¹ V. Conseil d'État, *L'action économique des personnes publiques*, 2015.

¹² CJUE, arrêt du 16 juin 2015, *Gauweiler e.a.*, C-62/14.

¹³ Programme d'achat d'obligations souveraines sur les marchés secondaires annoncé par la BCE en septembre 2012.

II. La création d'un ordre juridique communautaire a conduit à la reconnaissance de la primauté du droit de l'Union et à un dialogue original entre les juges nationaux et le juge européen.

L'extension des compétences communautaires a très vite généré un débat sur l'articulation entre le droit européen et les droits nationaux. Les développements du marché commun rendaient inéluctable l'affirmation du primat des règlements communautaires sur les normes en vigueur dans les États membres, afin de garantir l'harmonisation des règles et la libre circulation des produits. C'est ainsi que dès 1963, sont reconnus les principes de primauté et d'effet direct du droit de l'Union sur le droit des États membres dans les arrêts *Van Gend en Loos*¹⁴ et *Costa c/ Enel*¹⁵. La CJCE juge que la communauté « constitue un nouvel ordre juridique de droit international » et elle en déduit logiquement que 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... ». Et la CJCE en déduit qu'elle a une compétence exclusive pour trancher les différends relatifs à l'ordre des compétences défini par les traités¹⁶.

Logiquement, la CJCE affirme dès 1978 le principe selon lequel la primauté du droit communautaire s'exerce même vis-à-vis d'une loi nationale postérieure¹⁷. La Cour établit progressivement les bases d'une responsabilité

¹⁴ CJCE, 5 février 1963, *NV Algemeine Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos contre Administration fiscale néerlandaise* ; Demande de question préjudicielle : *Tariefcommissie – Pays-Bas*. Aff. 26-62 : « qu'il faut conclure de cet état de choses que la communauté 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 ; »

¹⁵ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa contre E.N.E.L.* ; demande de décision préjudicielle : *Giudice conciliatore di Milano – Italie*. Aff. 6/64 : « que 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 contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de communauté ; »

¹⁶ CJCE, 14 décembre 1991, avis rendu en vertu de l'art. 228, §1, 2^e alinéa du traité – *Projet d'accord entre la Communauté, d'une part, et les pays de l'Association européenne de libre échange, d'autre part, portant sur la création de l'Espace économique européen*, Avis 1/91.

¹⁷ CJCE, 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État contre Société anonyme Simmenthal*. Demande de décision préjudicielle : *Pretura di Susa – Italie*.

civile des États¹⁸ qui peut être engagée pour méconnaissance du droit de l'Union et conduire à des sanctions financières en réparation du préjudice subi.

En France, le juge judiciaire, dès 1975 avec l'arrêt *Jacques Vabre*, reconnaît la primauté de l'ordre juridique communautaire né du Traité de Rome sur les lois nationales antérieures, mais aussi sur les lois nationales postérieures. Ce n'est qu'en 1989 que par l'arrêt *Nicolo*, le Conseil d'État a accepté de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité, en application de l'article 55 de la Constitution, même lorsque la loi est postérieure à l'acte international en cause, abandonnant ainsi la théorie de la loi écran¹⁹.

Mais cette suprématie du droit communautaire n'aboutit pas à la disparition de la souveraineté juridique des États, bien au contraire. D'abord, seuls les États disposent du pouvoir de contrainte indispensable à l'effectivité du droit. Ensuite et surtout, selon une jurisprudence constante de la CJUE, c'est aux juridictions des États-membres qu'incombe la mission de mettre en œuvre le droit de l'Union.

En amont, la règle de droit communautaire doit être transcrite en droit interne selon des procédures qu'il appartient à chaque État de conduire. En fonction des traditions nationales, les places respectives du droit communautaire et du droit constitutionnel dans la hiérarchie des normes donnent lieu à des jurisprudences nuancées. La Cour de Karlsruhe a ainsi affirmé dans l'arrêt dit « *So lange I* » (29 mai 1974) que la primauté du droit communautaire sur le droit national n'était pas inconditionnelle et ne pouvait pas aller jusqu'à porter atteinte aux bases constitutionnelles de la République fédérale d'Allemagne et notamment à la garantie des droits fondamentaux. Le même raisonnement aboutit à l'arrêt dit « *So lange II* » (22 octobre 1986) par lequel la Cour constitutionnelle renonce à exercer sa juridiction sur l'applicabilité du droit communautaire dérivé aussi longtemps que la CJCE garantira une protection efficace des droits fondamentaux. Depuis, le juge constitutionnel allemand a réaffirmé sa vigilance quant aux modalités de ratification en droit interne des traités européens²⁰.

¹⁸ CJCE, *Francovich*, 19 novembre 1991 ; CJCE, *Brasserie du pêcheur*, 5 mars 1996 ; CJCE, *Gerhard Köbler contre Republik Österreich*, 30 septembre 2003.

¹⁹ V. sur le site internet du Conseil d'État, rubrique « Les décisions les plus importantes du Conseil d'État », le commentaire de la décision CE, 20 octobre 1989, *Nicolo*, rec. p. 190.

²⁰ V. la décision du 30 juin 2009 de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne relative au Traité de Lisbonne.

En France, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle rigoureux sur la transcription en droit interne des normes communautaires ayant valeur constitutionnelle. Elles nécessitent, pour être adoptées, des révisions constitutionnelles, soit par la voie parlementaire, soit par la voie référendaire. À la suite de la révision constitutionnelle de 1992, qui a permis la ratification du Traité de Maastricht, l'article 88-1 de la Constitution²¹ a donné un fondement constitutionnel spécifique à la construction européenne. Par conséquent, la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte désormais d'une exigence constitutionnelle²². Dans le cadre du contrôle *a priori* qu'il exerce, le Conseil constitutionnel s'est donc déclaré incompétent pour connaître de la conformité à la Constitution de dispositions législatives d'effet direct d'une directive communautaire, tout en réservant l'hypothèse dans laquelle des dispositions communautaires seraient contraires à un principe « inhérent » à l'identité constitutionnelle de la France²³.

En aval, le contrôle du respect de la règle de droit communautaire repose sur une coopération étroite entre le juge européen et le juge national. Le Conseil constitutionnel a réaffirmé que le contrôle de la compatibilité des lois avec les engagements européens de la France incombe aux juridictions administratives et judiciaires²⁴, qui, en exerçant un contrôle de conventionnalité, écartent l'application aux litiges portés devant elles des normes internes incompatibles avec le droit communautaire.

En raison du caractère pluriel de la norme européenne, le juge est parfois conduit à combiner entre elles des conventions qui peuvent être contradictoires et non hiérarchisées. Notamment, la question de l'articulation entre les normes du droit de l'Union, intégrant la Charte des droits

²¹ « 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. » Cet article a été modifié à la suite de l'adoption du Traité de Lisbonne : « 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 ».

²² CC, n° 2004 – 496 DC, 10 juin 2004, *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*.

²³ CC, n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 19, confirmée par CC, 2006-543 DC, 30 novembre 2006, *Loi relative au secteur de l'énergie*.

²⁴ CC, n° 2010-605 DC, 12 mai 2010.

fondamentaux²⁵, et les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) nécessite des réponses adaptées²⁶. La CJUE, dans son avis sur le projet d'adhésion de l'Union européenne à la CESDH a d'ailleurs rappelé que « l'autonomie [...] du droit de l'Union [...] impose que l'interprétation de ces droits fondamentaux soit assurée dans le cadre de la structure et des objectifs de l'Union »²⁷. La CJUE en déduit que cet accord est susceptible de porter atteinte aux spécificités du droit de l'Union et à la cohérence de son système juridictionnel.

Enfin, le juge national est conduit à interpréter la norme européenne dans l'ordre interne²⁸. Dans ce cadre, « la clef de voûte du système juridictionnel [...] est constituée par la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 du TFUE »²⁹, qui instaure un dialogue de juge à juge entre la Cour et les États membres. Pour que le dialogue soit constructif, il appartient au juge national de veiller à ce que la question préjudicielle soit utile à la juridiction de renvoi et ait un contenu minimum pour la Cour de justice.

III. Si l'affirmation de la souveraineté juridique de l'Union lui a permis de devenir un acteur majeur de la régulation mondiale, elle reste tributaire de la souveraineté des États dans l'exercice des compétences régaliennes.

L'Union s'est affirmée dans son rôle de protection de l'ordre juridique communautaire. C'est ainsi que par l'arrêt *Kadi*, la CJUE s'est reconnue compétente pour contrôler les actes pris en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, proclamant ainsi la prééminence des principes fondamentaux du droit communautaire dans le domaine des droits de

l'homme. De la même manière, la CJUE a réaffirmé sa compétence exclusive pour tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application du droit communautaire et le refus de confier le soin de résoudre les litiges à des juridictions qui pourraient porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités européens et à l'unité d'interprétation du droit communautaire³⁰.

En s'appuyant sur les compétences exclusives qu'elle tient des traités, dans les domaines notamment de la politique commerciale et de la concurrence, l'Union est devenue un acteur majeur de la globalisation des échanges. En ce qui concerne la politique commerciale, la Commission, dans le cadre du mandat qui lui a été confié par les États, a le monopole des négociations avec les États tiers. C'est ainsi qu'avec les États-Unis, l'Union a été l'acteur majeur de la libéralisation des échanges dans le cadre des négociations multilatérales successives qui ont conduit à la création de l'OMC en 1995. Depuis, l'Union a signé plusieurs accords de libre-échange, incluant la question complexe de l'équivalence mutuelle des normes. Actuellement, la Commission conduit, au nom de l'ensemble des États membres, des négociations similaires avec le Japon ; et avec les États-Unis, elle s'efforce de finaliser le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, qui suscite d'intenses débats, relayés dans les opinions publiques et au Parlement européen, auquel le Traité de Lisbonne a donné un pouvoir de codécision³¹.

En ce qui concerne le droit de la concurrence, les décisions prises par la Commission, du fait qu'elles sont applicables à l'échelle du marché européen, ont un impact considérable. La Commission est ainsi devenue un régulateur qui a un poids comparable à celui des autorités fédérales américaines. Elle n'a pas hésité à sanctionner comme abusifs des comportements anticoncurrentiels de puissantes multinationales³². Des procédures ont été initiées pour abus de position dominante à l'encontre de Google et de Gazprom, dont les suites sont très attendues.

L'Union joue ainsi un rôle important dans la définition des normes accompagnant la mondialisation des échanges. La CJUE a imposé

²⁵ La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée le 7 décembre 2000, s'est vue conférer une force juridique contraignante avec le traité de Lisbonne.

²⁶ CE, Sect., 10 avril 2008, *Conseil national des barreaux et autres*, n°296845.

²⁷ CJUE, Ass. Plén., 18 décembre 2014, avis 2/13, *Projet d'accord international – adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*.

²⁸ Cass., 1^e civ., 27 janvier 1993, *Handte*, n°89-14.179, bull. 1993, I, n°34.

CE, ass., 11 décembre 2006, *Société De Groot En Slot Allium B.V. et Société Bejo Zaden B. V.*, n°234560, A.

Cass., ass. Plén., 5 avril 2013, pourvoi n°11-17.520, bull. ass. Plén.n°2.

CE, 28 mai 2014, *Association Vent de colère ! Fédération nationale et autres*, n°324852, A.

²⁹ CJUE, Ass. Plén., 18 décembre 2014, avis 2/13, *Projet d'accord international – adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, précité.

³⁰ CJCE, GCh., 30 mai 2006, *Commission des Communautés européennes contre Irlande*, aff. C-459/03 ; CJUE, avis 1/09 (ass. Plén.), 8 mars 2011.

³¹ Aux termes du traité de Lisbonne, le Parlement européen peut approuver ou rejeter un accord commercial, mais il ne peut pas le modifier.

³² V. notamment affaires Microsoft de 2004 (Tribunal, 17 septembre 2007, *Microsoft Corp. contre Commission*, T-201/04) et Intel de 2009 (Tribunal, 12 juin 2014, *Intel Corp. contre Commission*, T-286/09).

le respect par les multinationales du Net de la législation de l'Union relative à la protection des personnes physiques en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel³³. De même, le rayonnement de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH en matière de droits de l'Homme est considérable.

En revanche, l'Union européenne, contrairement aux États-Unis, ne dispose pas encore d'instruments permettant d'imposer le respect de la règle européenne à des entreprises internationales au-delà de ses frontières. En application du principe de territorialité, la Commission européenne peut notifier aux entreprises étrangères les procédures qu'elle intente à leur encontre et les condamner à des amendes, mais elle ne dispose pas d'un pouvoir de coercition. C'est la raison pour laquelle l'Union a signé des « accords de courtoisie », conclus notamment avec les États-Unis, le Canada ou le Japon³⁴. De même, en cas d'atteinte grave à l'intégrité du marché unique ou à la stabilité financière de la zone euro, les réponses restent essentiellement nationales. Afin de garantir l'effectivité du droit de l'Union et son respect au-delà du territoire européen, la question se pose de la création d'une autorité européenne chargée de coordonner les mesures répressives dans l'Union³⁵.

Jusqu'aux accords de Schengen³⁶, les questions de sécurité, justice et du contrôle des frontières relevaient essentiellement de la souveraineté juridique des États. L'introduction de nouvelles règles relatives à la libre circulation au sein de l'espace Schengen, qui s'est progressivement élargi jusqu'à rassembler 26 États en 2011, a constitué un changement majeur. La nécessité d'accroître la coopération policière et judiciaire entre les États s'est imposée, conduisant à la création d'Europol³⁷ puis d'Eurojust³⁸. Et depuis le Traité de Lisbonne, ces questions ne constituent plus un domaine politique

³³ CJUE, *Google Inc / Agencia española de protección de datos et Mario Gonzalez*, 13 mai 2014, C-131/12 ; CJUE, *Schrems*, 6 octobre 2015, C-362/14.

³⁴ À titre d'exemple, l'accord entre les Communautés européennes et le gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'application de leurs règles de concurrence, 23 septembre 1991, renforcé en 1998.

³⁵ V. à ce sujet les propositions de l'étude du Conseil d'État, *L'action économique des personnes publiques*, La documentation Française, 2015, p. 54-58.

³⁶ Signés en 1985, ils s'appliquent à partir de 1990.

³⁷ Créée en 1995, Europol devient en 2010 une agence communautaire.

³⁸ Institué en 2002, Eurojust a pour but d'encourager et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites judiciaires entre les autorités compétentes des États membres de l'Union chargées de traiter les affaires de criminalité organisée transfrontalière.

intergouvernemental à part entière. Dans le nouveau cadre institutionnel de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), les rôles de la Commission, du Parlement européen en tant que codécideur, ainsi que de la Cour de justice, ont été affirmés clairement, même si les États demeurent les principaux décideurs. Le contrôle des frontières et l'exercice du droit d'asile s'exercent dans le cadre de politiques communes définies par l'Union. Et la CJUE et la CEDH exercent un contrôle vigilant sur le respect par les États des droits de l'Homme dans ces matières.

Après les attentats de septembre 2001, la nécessité d'une meilleure coordination contre la criminalité et le terrorisme s'impose à l'agenda européen. C'est dans ce contexte qu'est adopté le mandat d'arrêt européen³⁹ et qu'est décidée la création d'un coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme⁴⁰. L'extrême sensibilité de ces questions dans les opinions publiques nationales explique les limites que rencontre néanmoins le processus d'europanisation, comme en témoigne le fait que le Parquet européen n'ait pas encore été créé⁴¹.

Aujourd'hui les États et les opinions publiques expriment des doutes sur la capacité de l'Union à contrôler ses frontières extérieures et les flux migratoires. Et de plus en plus de voix vont jusqu'à remettre en cause l'acquis fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises à l'intérieur de l'espace Schengen. Un débat est ouvert sur la question de la création d'un corps de gardes-frontières européens ainsi que sur les mesures à mettre en œuvre pour garantir l'efficacité des dispositions concernant le droit d'asile, en particulier le dispositif « Dublin »⁴².

La création d'un ordre juridique communautaire et la montée en puissance de la souveraineté juridique de l'Union ont pour effet de limiter le champ de la souveraineté juridique des États, au risque d'alimenter des interrogations persistantes sur la légitimité démocratique d'institutions communautaires perçues comme éloignées des citoyens. Le dialogue entre le juge national et le juge

³⁹ Institué en 2002

⁴⁰ Poste dont la création a été prévue par le Conseil européen après les attentats de 2004 à Madrid et pourvu en 2007.

⁴¹ V. à ce sujet l'étude du Conseil d'État adoptée le 24 février 2011, *Réflexions sur l'institution d'un Parquet européen*, La Documentation française.

⁴² Récemment, le Conseil « Justice et affaires intérieures » a adopté à la majorité qualifiée un mécanisme de relocalisation de 120 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale depuis l'Italie et la Grèce.

européen est ainsi plus que jamais indispensable pour faire en sorte que les États s'approprient la norme européenne et la rendent effective. Surtout, *in fine*, il faut rappeler que l'Union est née de la volonté des États et que tout transfert de souveraineté juridique est subordonné à une ratification, soit par les peuples constituants, soit par la représentation nationale. C'est la garantie ultime de la nature démocratique du projet européen qui ne peut se construire qu'avec l'adhésion des citoyens et dont la mise en œuvre dépend du concours des États sur leur territoire, en application du principe de subsidiarité.

Biographies des intervenants

■ Jean-Marc Sauvé

Diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président du conseil d'administration de l'ENA et président de l'Institut français des sciences administratives.

■ Olivier Dutheillet de Lamothe

Diplômé de Sciences Po et ancien élève de l'ENA, Olivier Dutheillet de Lamothe a intégré en 1975 le Conseil d'État, où il a notamment exercé les fonctions de responsable du centre de documentation et de commissaire du gouvernement. Il a également été conseiller technique au cabinet du ministre de la santé et de la sécurité sociale en 1979-1981, et conseiller au cabinet du ministre des affaires

sociales et de l'emploi en 1986-1987. En 1987, il est nommé directeur des relations du travail au ministère des affaires sociales et de l'emploi, puis au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il devient ensuite, en 1995, conseiller social à la Présidence de la République puis, en 1997, secrétaire général adjoint de la Présidence de la République. De 2001 à 2010, il est membre du Conseil constitutionnel. Il préside, de 2011 à 2014, la section sociale du Conseil d'État. Il est aujourd'hui avocat associé à CMS Bureau Francis Lefebvre. Il a publié divers articles et ouvrages dont *Le Conseil constitutionnel et le processus d'intégration communautaire*, Mélanges en l'honneur de J.-P. Puissochet, A. Pedone, 2008 et *Conseil constitutionnel et Cour Européenne des droits de l'homme : un dialogue sans paroles*, Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois, Dalloz, 2009.

■ Dominique Lottin

Titulaire d'une maîtrise de droit, Dominique Lottin a commencé sa carrière de magistrate en 1982. Nommée en 1993 vice-président chargé du tribunal d'instance de Rouen, elle a été en 1996 chargée de mission près du premier président de la cour d'appel de Versailles. De 1998 à 2001 elle a exercé les fonctions de substitut du procureur général près la cour d'appel de Rouen et était notamment chargée du secrétariat général du procureur général. Elle a par la suite été nommée inspectrice des services judiciaires et secrétaire générale de l'inspection générale. Elle a été, à compter de 2005, adjointe du secrétaire général à l'administration centrale du ministère de la justice, avant d'être nommée directrice des services judiciaires en 2008. Mme Lottin a intégré le poste de premier président de la cour d'appel de Douai en janvier 2010. Elle préside à présent, depuis 2014, la Cour d'appel de Versailles.

■ Georges Ravarani

Georges Ravarani, titulaire d'une maîtrise en droit de l'université de Grenoble (1977) et d'un doctorat en droit de l'université du Luxembourg, a commencé sa carrière comme avocat, puis juge au tribunal d'arrondissement de Luxembourg. M. Ravarani est président de la Cour administrative et vice-président de la Cour constitutionnelle du Luxembourg depuis 2008. Il est l'auteur de livres et d'articles dans le domaine du droit civil (essentiellement la responsabilité civile) et du droit public. Il est

également professeur à l'université du Luxembourg.

■ Vassilios Skouris

Diplômé en droit de l'université libre de Berlin (1970), docteur en droit constitutionnel et administratif de l'université de Hambourg (1973), docteur *honoris causa* de plusieurs universités, en particulier de l'université Paris 2 Panthéon-Assas, Vassilios Skouris a commencé sa carrière comme professeur agrégé à l'université de Hambourg (1972-1977), de Bielefeld (1978) et de Thessalonique (1982). Il a également été membre du comité d'administration de l'université de Crète (1983-1987), directeur du centre de droit économique international et européen de Thessalonique (1997-2005), président de l'association hellénique pour le droit européen (1992-1994) et membre du comité national grec pour la recherche (1993-1995). Il est membre du conseil scientifique de l'académie de droit européen de Trèves (depuis 1995). M. Skouris a par ailleurs été ministre des affaires intérieures grecques (en 1989 et en 1996), membre du comité supérieur pour la sélection des fonctionnaires grecs (1994-1996) et du conseil scientifique du ministère des affaires étrangères grec (1997-1999), et président du Conseil économique et social grec en 1998. Devenu juge à la Cour de justice en juin 1999, il en a assuré la présidence du 7 octobre 2003 au 7 octobre 2015.

Calendrier du cycle (2015-2017)

- Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?
Mercredi 21 octobre
- Quelles institutions pour l'Europe de demain ?
Mercredi 16 décembre 2015
- Quelle gouvernance pour la zone euro ?
Mercredi 10 février 2016
- L'Europe des frontières : enjeux et défis
Mercredi 30 mars 2016
- Comment accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union sur la scène mondiale ?
Mercredi 18 mai 2016
- Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales
Mercredi 6 juillet 2016
- Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle à former les élites mondiales ?
Mercredi 14 septembre 2016

Dates à préciser :

- Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?
- Quelle place pour le service public dans l'Union ?
- Peut-on d'une démocratie européenne ?
- Quels droits pour les citoyens européens ?
- Quelles sont les valeurs qui définissent l'Union ?
- L'Union européenne dans le monde