



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON - ASSAS

# POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE

Année universitaire 2018/2019

Master 1 - Semestre d'automne

Professeur : Edouard DUBOUT

## DESCRIPTIF DU COURS :

### *Objectif :*

L'objet de cet enseignement est double.

D'une part, assez classiquement, il est destiné à offrir un panorama des différents domaines matériels dans lesquels l'Union européenne intervient à la place ou en complément de ses États membres, et de la manière avec laquelle elle agit. Tous les domaines d'intervention de l'Union européenne ne seront pas couverts, soit que certains fassent l'objet de cours spécialisés (par exemple le droit du marché intérieur ou la politique de la concurrence), soit par choix délibéré de concentrer l'analyse sur certains d'entre eux, particulièrement emblématiques ou d'actualités.

D'autre part, le cours entend aborder la place du droit dans la construction des politiques européennes. Il y joue, on le sait, un rôle crucial en l'absence de véritable communauté politique se concevant comme telle. Le recours au droit rend possible en pratique l'élaboration et l'exécution d'interventions communes à l'échelle européenne. Une relation complexe se noue dans le cadre européen entre droit et politique dont l'analyse permet d'éclairer la manière avec laquelle se construisent les politiques européennes. Telle sera la problématique générale du cours.

### *Organisation :*

L'enseignement est articulé en 12 séances thématiques de 3 heures.

Il est indispensable de se munir du texte des traités européens (C. Kaddous et F. Picod, Lexis Nexis, 2017).

Le cours est complété par 10 séances de travaux dirigés. Un galop d'essai est prévu à mi-parcours (date à définir).

### *Evaluation :*

L'évaluation est composée de la note de contrôle continu en travaux dirigés et d'un examen final.

L'examen final et le galop d'essai seront « open book ».

## BIBLIOGRAPHIE GENERALE :

### OUVRAGES GENERAUX :

#### *Droit :*

- D. Berlin, *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, 2016.
- M. Cini & N. Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politics*, OUP, 2016.
- C. Blumann & L. Dubouis, *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., 2015.
- G. Druesne, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, PUF, 8<sup>ème</sup> éd., 2006.
- M. Fallon, *Droit matériel général de l'Union européenne*, LGDJ, Bruylant, 2<sup>ème</sup> éd., 2003.
- T. Jouno (dir.), *Questions européennes. Le droit et les politiques de l'Union*, PUF, 2009.
- J. Pertek, *Droit matériel de l'Union européenne*, PUF, 2005.

#### *Science politique :*

- C. Belot, P. Magnette & S. Saurugger, *Science politique de l'Union européenne*, Economica, 2008.
- R. Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Presses de Sciences po, 2009.
- B. Palier & Y. Surel, *L'Europe en action*, L'Harmattan, 2007.
- F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences Po, 2000.
- H. Wallace & W. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 7<sup>ème</sup> éd., 2014.

### OUVRAGES SPECIALISES :

#### *Politique agricole :*

- C. Blumann (dir.), *Politique agricole commune et politique de la pêche*, Commentaire J. Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2011.
- D. Bianchi, *La politique agricole commune*, Bruylant, 2<sup>ème</sup> éd., 2012.
- H. Delorme, *La PAC : anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences po, 2004.
- J. Loyat & Y. Petit, *La politique agricole commune*, La documentation Française, 3<sup>ème</sup> éd., 2008.
- J.A. McMahon, *EU Agricultural Law*, OUP, 2007.
- J. H. Danielsen, *EU Agricultural Law*, Kluwer, 2013.

#### *Politique migratoire :*

- J. Auvret-Finck & A.-S. Millet-Devalle, *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne*, Pedone, 2017.
- L. Azoulai, & K. De Vries, *EU Migration Law : Legal complexities and Political rationales*, OUP, 2014.
- P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder & K. Wouters, *European Migration Law*, Intersentia, 2<sup>nd</sup> edition, 2014
- K. Hailbronner & D. Thym, *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, Hart, 2016
- J. Monar (dir.), *The Institutional dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, 2010.
- S. Peers, *EU Justice and Home affairs Law*, OUP, 2016, vol. I et vol II.

#### *Politique économique et monétaire :*

- S. Adalid, *La BCE et l'Eurosystème*, Bruylant, 2015.
- F. Fabbrini et a. (eds), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, Hart, 2015.
- Hinajeros, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, OUP, 2015.

- J.-V. Louis, *L'Union européenne et sa monnaie*, Commentaire J. Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2009.
- F. Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruylant, 2015.
- F. Martucci (dir.), *L'Union bancaire*, Bruylant, 2016.
- R. Vabres, *La Banque centrale. Regards croisés*, droit et économie, Bruylant, 2016.

### ***Politique commerciale :***

- J. Bourgeois (dir.), *Politique commerciale commune*, Commentaire J. Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles, 3<sup>ème</sup> éd., 2014.
- M. Bugenberg & c. Herrmann (eds), *Common commercial policy after Lisbon*, Springer, 2013.
- E. Castellarin, *La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales*, Pedone, 2017.
- P. Eekhout, *EU External Law*, OUP, 2<sup>nd</sup> ed., 2011.
- M. Elsig, *The EU's common commercial policy. Institutions, Interests and Ideas*, Ashgate, 2002.
- S. Meunier, *L'Union fait la force. L'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Presses de Sciences po, 2013.

## **STRUCTURE GENERALE ET THEME DES SEANCES :**

### **TITRE INTRODUCTIF : THEORIE GENERALE DES POLITIQUES EUROPEENNES**

SEANCE N°1 : DROIT ET POLITIQUE(S) DANS L'UNION EUROPEENNE

SEANCE N°2 : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DES POLITIQUES EUROPEENNES

SEANCE N°3 : LES TECHNIQUES DE REALISATION DES POLITIQUES EUROPEENNES

### **TITRE I : UNE POLITIQUE EN QUETE DE REFONDATION : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE**

SEANCE N°4 : L'EVOLUTION DES FINALITES DE LA PAC

SEANCE N°5 : LA SPECIFICITE DE LA PAC EN QUESTION

### **TITRE II : UNE POLITIQUE SOUS TENSION : LA POLITIQUE MIGRATOIRE**

SEANCE N° 6 : ORIGINE ET ENJEUX DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE : L'ESPACE SCHENGEN

SEANCE N°7 : PRINCIPALES DIMENSIONS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE : VISAS, ASILE, IMMIGRATION

### **TITRE III : UNE POLITIQUE TOUJOURS EN CONSTRUCTION : L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE**

SEANCE N° 8 : GENESE ET STRUCTURE DE L'UEM : LE MONETAIRE AVANT L'ECONOMIQUE

SEANCES N° 9 : LES MUTATIONS DE L'UNION MONETAIRE FACE A LA CRISE FINANCIERE

SEANCE N° 10 : LA CRISE BUDGETAIRE : VERS UN « GOUVERNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN » ?

### **TITRE IV : UNE POLITIQUE DE GLOBALISATION : LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE**

SEANCE N° 11 : LA RENOVATION DU CADRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

SEANCE N° 12 : LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

## PLAN DETAILLE ET DOCUMENTS DE TRAVAUX DIRIGES :

### TITRE INTRODUCTIF : THEORIE GENERALE DES POLITIQUES EUROPEENNES

#### SEANCE N°1 : DROIT ET POLITIQUE(S) DANS L'UNION EUROPEENNE

A défaut d'appareil institutionnel et coercitif suffisant, de système de redistribution commun, ou encore d'une identité culturelle partagée, il est clair que la société européenne en gestation n'a pas atteint le stade de ce qu'est une communauté « politique ». Comment dès lors admettre que l'Union puisse mener de véritables « politiques » européennes, et non de simples « actions » fondées sur une convergence contingente d'intérêts ? C'est principalement au moyen du droit que l'Union mène ses « politiques ». La question se pose néanmoins de savoir si le droit n'est pas dans le même temps un obstacle à la pleine accession de l'Union à une dimension véritablement politique.

#### **Documents (séance de TD n°1) :**

- 1) F. A. von Hayek, "The Economic Conditions of Interstate Federalism", in *Individualism and Economic Order*, University of Chicago Press, 1948, spéc. pp. 255-272,  
<http://digamo.free.fr/hayek48.pdf>
- 2) J.H.H. Weiler, "The Transformation of Europe", *The Yale Law Journal*, vol. 100, n° 8, jun. 1991, pp. 2403-2483,  
[http://www.fd.unl.pt/docentes\\_docs/ma/mpm\\_ma\\_6012.pdf](http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/mpm_ma_6012.pdf)

#### **Exercices :**

- 1) Commentez le texte n°1
- 2) Le déficit démocratique de l'Union européenne

#### **Pour aller plus loin :**

- P. De Wilde, "Silencing the Eurocrats in public crisis politics", in D. Chalmers, M. Jachtenfuchs, C. Joerges, (eds.), *The End of Eurocrats Dream*, 2016, CUP, p. 146.
- J. E. Fossum, "Democracy and Legitimacy in the EU. Challenges and Options", *ARENA Working Paper*, 2016, n° 1 (disponible en ligne)
- D. Grimm, « The Democratic Costs of Constitutionalisation : the European Case », *European Law Journal*, vol. 21, n° 4, 2015, p. 460.
- A. Moravcsik, "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *JCMS*, vol. 40, 2002, n° 4, p. 603 (disponible en ligne)

## **Plan détaillé :**

**Introduction :** Des « policies » sans « polity » ?

- Deux manières de faire du droit
- « Politiques » et/ou « actions » ?
- La relation entre droit et politique dans la construction européenne

## **I. Le Droit, moyen du politique**

### **A. Dépasser l'absence de politique**

1. *Une construction paradoxale*

2. *Une œuvre dissimulatrice*

- Le « droit de l'intégration » (P. Pescatore)
- Légitimité et ex-centricité

### **B. Forcer l'existence du politique**

1. *La translation du politique*

- « Exit, Voice and Loyalties » (J. Weiler)
- La « constitutionnalisation » de l'intégration

2. *La déperdition du politique*

- La résurgence de l'intergouvernementalisme
- Du fédéralisme au libéralisme (F. von Hayeck)

## **II. Le Droit, obstacle au politique**

### **A. Le *telos* des politiques européennes**

1. *Des politiques partielles*

- L'extension progressive
- La « dé-démocratisation » et le néo-fonctionnalisme (E. Haas)

2. *Des politiques partiales ?*

- L'argument de la « sur-constitutionnalisation » (D. Grimm)
- Exemple de la révision de la directive sur les travailleurs détachés

### **B. Le *pathos* des politiques européennes**

1. *L'Europe et les crises*

2. *Quelques exemples*

- La crise de « la vache folle »
- La crise des « dettes souveraines »
- La crise des « migrants »

## SEANCE N°2 : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DES POLITIQUES EUROPEENNES

Toute politique européenne se fonde sur une compétence spécifique. Telle est la conséquence de la nature juridique de l'Union. L'extension des politiques européennes se traduit juridiquement par une multiplication exponentielle des titres de compétences sur la base desquels l'Union peut agir. Des problèmes évidents d'articulation et de délimitation en découlent. En outre, il est manifeste qu'un certain déséquilibre perdure au profit de la compétence centrale d'harmonisation du marché intérieur. La question que l'on peut se poser est celle de savoir si l'on n'est pas arrivé à un point critique de l'intégration, au basculement dans une construction fédérale qui ne peut plus se contenter d'empiler des compétences et des politiques, mais doit les inscrire dans une logique d'ensemble plus légitime et plus équilibrée, capable de se donner à voir comme un projet auquel le citoyen puisse adhérer et s'identifier.

### **Documents (séance de TD n°2) :**

- 1) CJCE, 23 octobre 2007, *Commission c/ Conseil*, aff. C-440/05.
- 2) CJUE, 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12.
- 3) TUE, 19 avril 2016, *Costantini*, aff. T-44/14.
- 4) CJUE, 4 mai 2016, *Pologne c/ Parlement et Conseil*, aff. C-358/14, spéc. points 23-70.

### **Exercices :**

- 1) L'extension judiciaire des compétences européennes
- 2) Commentez l'affaire T-44/14

### **Pour aller plus loin :**

- L. Azoulai (ed.), *The Question of Competence in the EU*, OUP, 2014.
- M. Blanquet, « Compétences de l'Union », *Jurisclasseur Europe*, fasc. n° 170, 2012.
- P. Craig, "The ECJ and ultra vires action: A conceptual analysis", *CMLR*, 2011, vol. 48, n° 6, pp. 395-437.
- V. Constantinesco & V. Michel, « Compétences de l'Union européenne », *Répertoire Dalloz*, avril 2017.
- T. Ronse, *Les compétences de l'Union européenne*, Commentaire J. Mégret, Editions de l'Université de Bruxelles, 2017.

### **Plan détaillé :**

#### **Introduction : L'évolutionnisme des compétences européennes**

- Origine et notion de « compétence » :
  - Article 5 §2 TUE
  - Compétence et pouvoir (V. Constantinesco et V. Michel ; O. Beaud)
- La logique téléologique initiale :
  - L'objectif central d'établissement du marché intérieur (article 26 TFUE ; article 114 TFUE)
  - Des politiques en nombre limité :
    - ✓ Des politiques d'accompagnement (politique de concurrence, politique commerciale commune)
    - ✓ Des politiques d'approfondissement (politique agricole commune, politique commune des transports)
- Le passage à une logique fédérale :
  - Révision des traités et multiplication des politiques (néo-fonctionnalisme)
  - Une liste de compétences (articles 2 à 6 TFUE)

## I. L'étendue des compétences européennes

### A. Des compétences trop élargies ?

#### 1. L'extension gouvernementale

- La crise de la chaise vide
- La relance par l'article 235 CE, devenu 352 TFUE : la « clause de flexibilité »
- Un usage débridé
- La révision de Lisbonne

#### 2. L'extension judiciaire

- Sur le plan des compétences externes :
  - CJCE, 31 mars 1971, *AETR*, aff. 22/70
  - Article 3 §2 TUE
  - CJUE, 16 mai 2017, Avis 2/15
- Sur le plan des compétences internes :
  - L'exemple du domaine pénal :
    - ✓ CJCE, 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil* (dite « Infractions à l'environnement »), aff. C-176/03
    - ✓ CJCE, 23 octobre 2007, *Commission c/ Conseil*, aff. C-440/05 (dite « Pollution par les navires »)
    - ✓ Article 83 §2 TFUE
  - Les réactions nationales : le contrôle de l'*ultra vires* (CJCE, 22 novembre 2005, *Mangold*, aff. C-144/04 ; CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler*, aff. C-62/14, affaire dite des « OMT »)

### B. Des compétences trop étroites ?

#### 1. Des politiques plus « citoyennes »

- L'introduction de l'initiative citoyenne (article 11 §4 TUE et règlement n°211/2011)
- Etat des lieux : un échec ?

#### 2. Un manque de compétence

- Article 4 §2 b) du règlement n°211/2011
- Exemples :
  - Défense des minorités nationales (TUE, 10 mai 2016, *Izsák et Dabis*, aff. T-529/13, pourvoi en cours, C-420/16 P ; TUE, 3 février 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*, aff. T-646/13)
  - Accès aux soins : TUE, 19 avril 2016, *Costantini*, T-44/14
  - Vers un infléchissement des conditions de recevabilité des ICE ? (TUE, 10 mai 2017, *Effler* (dite « Stop TTIP »), aff. T-754/14)

## II. L'équilibre entre les compétences européennes

### A. La domination d'une compétence : l'harmonisation du marché intérieur

#### 1. Un usage politique intensif

- 1986, le double effet de l'AUE
- L'extension des politiques
- Le retour de la MQ

#### 2. Un cadre juridique extensif

- *Excursus* : leçons d'Amérique
  - Article I Section 8 Clause 3 de la Constitution américaine
  - Interprétation stricte : le juridique l'emporte sur le politique (CS, *Knight* 1895 ; CS, *Hammer* 1918)
  - Interprétation souple : le politique suffit au juridique (CS, *John et Lauglin*, 1937 ; CS, *Garcia*, 1985)



- Un compromis ambigu : (CS, *Lopez*, 1995 ; CS, *Sebelius*, 2012)
- Retour dans l'Union : l'interprétation de l'article 114 TFUE
  - Une double condition
  - Interprétation souple : exemple de l'usage « préventif » de la clause de commerce (CJCE, 13 juillet 1995, *Espagne c/ Conseil*, aff. C-350/92, spéc. point 35, à propos de brevet sur les médicaments ; CJUE, 8 juin 2010, *Vodafone*, aff. C-58/08, s'agissant des prix sur l'itinérance)
  - Vers un contrôle minimal : les affaires de la publicité sur le tabac : CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne c/ Parlement et Conseil* (Publicité sur le tabac I), aff. C-376/98 ; CJCE, 12 décembre 2006, *Allemagne c/ Parlement et Conseil*, aff. C-380/03 (Publicité sur le tabac II).
  - Actualités : CJUE, 4 mai 2016, *Pologne c/ Parlement et Conseil*, aff. C-358/14, à propos de l'interdiction des cigarettes mentholées. Voy. également, du même jour, les affaires *Pillbox 38* (C-477/14), et *Philip Morris* (aff. C-547/14), sur la réglementation de la fabrication et de la vente des cigarettes électroniques.
  - L'hypothèse de la double base juridique

## B. L'articulation des compétences : les conflits de base juridique

### 1. Une question fréquente

- Le critère matériel principal du « centre de gravité » de l'acte
- Le critère formel accessoire de la procédure applicable en cas de double base juridique : CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, dit «Dioxyde de titane», aff. C-300/89.
- Un arbitrage partisan ? L'exemple de la lutte contre les infractions routières CJUE, 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12.

### 2. Vers un infléchissement ? Deux exemples

- La PESC et la lutte contre le terrorisme : CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-130/10.
- La Politique de l'énergie atomique et l'environnement : CJUE, 12 février 2015, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-48/14.

**En conclusion** : Exigence de cohérence (article 7 TFUE) et clauses transversales (articles 9 à 12 TFUE), un vœu pieu ?

## SEANCE N°3 : LES TECHNIQUES DE REALISATION DES POLITIQUES EUROPEENNES

Les politiques européennes prennent des formes et des intensités variables, qui dépendent non seulement des compétences sur lesquelles elles se fondent mais également des objectifs poursuivis dans une logique de subsidiarité. L'élaboration des textes se fait selon des mécanismes complexes. Par ailleurs, les moyens budgétaires et financiers de l'Union étant limités, la mise en œuvre des politiques passe par des mécanismes originaux d'administration comme les agences qui se multiplient et dont les pouvoirs normatifs augmentent.

### **Documents (séance de TD n°3) :**

- 1) Décision du Conseil 2014/335/UE, Euratom du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, *JOUE* L 168, 7.06.2014, pp. 105-111.
- 2) CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11.
- 3) CJUE, 17 septembre 2013, *Conseil c/ Parlement*, aff. C-77/11.
- 4) CJUE, 22 janvier 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, C-270/12.
- 5) K. Nicolaidis, "The Idea of European Democracy", in J. Dickson & P. Eleftheriadis (eds), *Philosophical foundation of the EU*, OUP, 2012, disponible sur : [http://kalypsonicolaidis.com/wp-content/uploads/2015/02/2013\\_TheIdeaofDemocracy.pdf](http://kalypsonicolaidis.com/wp-content/uploads/2015/02/2013_TheIdeaofDemocracy.pdf)

### **Exercices de travaux dirigés :**

- 1) Commentez le texte de K. Nicolaidis
- 2) Commentez l'article 9 de la décision 2014/335/UE, Euratom
- 3) La création des agences de l'Union européenne

### **Pour aller plus loin :**

Sur l'harmonisation :

- L. Azoulay, "The Complex Weave of Harmonisation", in A. Arnulf and D. Chalmers (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, 2015, p. 589.
- M. Dougan, "Minimum Harmonization and the Internal Market", *Common Market Law Review*, 2000, vol. 37, p. 853.
- S. Weatherill, "Why Harmonise?", in T. Tridimas and P. Nebbia (eds), *European Union Law for the Twenty-First Century: Rethinking the New Legal Order*, 2003, p. 11.

Sur le budget et les fonds structurels :

- A. Potteau, « Budget de l'Union européenne », *Jurisclasseur Europe*, fasc. n° 197 et n° 198, 2015-2016.
- S. De la Rosa, « Politique de cohésion économique, sociale, et territoriale », *Jurisclasseur Europe*, fasc. n° 2110, 2012.

Sur les agences :

- D. Dero-Bugny, « Agences européennes », *Jurisclasseur Europe*, fasc. n° 245, 2016.
- J. Molinier (dir.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruylant, 2011.
- M. Chamon, *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of EU Administration*, OUP, 2016.

### **Plan détaillé :**

#### **Introduction : Légitimité, efficacité, et subsidiarité**

- « In-put » et « out-put »
- Concilier l'inconciliable : la subsidiarité
  - Article 5 §3 TUE
  - Deux tests

- Un contrôle malaisé
- Le mécanisme d'alerte précoce (article 12 b) TUE et Protocole n°2)

## I. Des pouvoirs normatifs variables

### A. L'intensité du pouvoir

- Les domaines de compétence exclusive (article 2 §1 et 3 TFUE)
- Les domaines de compétence partagée (article 2 §2 et 4 TFUE)
- Les domaines de compétence coordonnée, complémentaire, ou d'appui (article 2 §5 et 6 TFUE)
- Les domaines spécifiques :
  - La politique économique et la politique de l'emploi (article 2 §3 TFUE et article 5 TFUE)
  - La PESC (article 2 §4 TFUE)
  - La recherche, le développement technologique et l'espace (article 4 §3 TFUE), et la coopération au développement et l'aide humanitaire (article 4 §4 TFUE)

### B. La modalité du pouvoir

#### 1. L'harmonisation (au sens strict) des droits nationaux

- Notion
- Domaines exclus
- Degrés d'harmonisation : l'harmonisation « minimale »

#### 2. L'« assimilation » des droits nationaux : la reconnaissance mutuelle

- Notion
- L'arrêt *Cassis de Dijon* (CJCE, 20 février 1979, aff. 120/78)
- Reconnaissance mutuelle et *demoi-cratie* (K. Nicolaidis)
- Reconnaissance et confiance (CJUE, 18 décembre 2014, avis 2/13, *Adhésion à la CEDH*)
- Reconnaissance mutuelle et harmonisation (CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11)

#### 3. La coordination des droits nationaux

- Notion
- La coordination « dure ». L'exemple de la sécurité sociale (règlement 883/2004 du 29 avril 2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale)
- La coordination « souple » : la MOC

## II. Des moyens exécutifs limités

### A. Des moyens financiers mal répartis : le budget et les fonds structurels

#### 1. L'établissement du budget

##### 1.1. La structure budgétaire

- Ressources (article 311 TFUE)
  - Passage aux ressources propres (décision du Conseil, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés)
  - Types de ressources propres
  - Retour de la logique nationale : le rabais britannique
  - De nouvelles ressources propres ?
- Dépenses
  - Dépenses « obligatoires » et « non-obligatoires » : une source de tensions
  - Une meilleure programmation : le cadre financier pluri-annuel (article 312 TFUE)

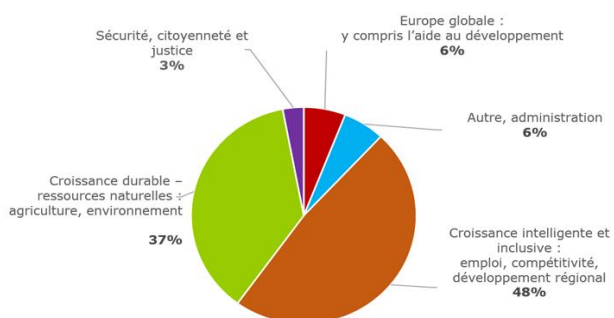
Cadre financier pluri-annuel 2014-2020 (source : Commission) :

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-20
<b>1. CROISSANCE INTELLIGENTE ET INCLUSIVE</b>	<b>52 756</b>	<b>77 986</b>	<b>69 304</b>	<b>73 512</b>	<b>76 420</b>	<b>79 924</b>	<b>83 661</b>	<b>513 563</b>
1a: Compétitivité pour la croissance et l'emploi	16 560	17 666	18 467	19 925	21 239	23 082	25 191	142 130
1b: Cohésion économique, sociale et territoriale	36 196	60 320	50 837	53 587	55 181	56 842	58 470	371 433
<b>2. CROISSANCE DURABLE: RESSOURCES NATURELLES</b>	<b>49 857</b>	<b>64 692</b>	<b>64 262</b>	<b>60 191</b>	<b>60 267</b>	<b>60 344</b>	<b>60 421</b>	<b>420 034</b>
dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	43 779	44 190	43 951	44 146	44 163	44 241	44 264	308 734
<b>3. SÉCURITÉ ET CITOYENNETÉ</b>	<b>1 737</b>	<b>2 456</b>	<b>2 546</b>	<b>2 578</b>	<b>2 656</b>	<b>2 801</b>	<b>2 951</b>	<b>17 725</b>
<b>4. L'EUROPE DANS LE MONDE</b>	<b>8 335</b>	<b>8 749</b>	<b>9 143</b>	<b>9 432</b>	<b>9 825</b>	<b>10 268</b>	<b>10 510</b>	<b>66 262</b>
<b>5. ADMINISTRATION</b>	<b>8 721</b>	<b>9 076</b>	<b>9 483</b>	<b>9 918</b>	<b>10 346</b>	<b>10 786</b>	<b>11 254</b>	<b>69 584</b>
dont: dépenses administratives des institutions	7 056	7 351	7 679	8 007	8 360	8 700	9 071	56 224
<b>6. COMPENSATIONS</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>29</b>
<b>TOTAL CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>121 435</b>	<b>162 959</b>	<b>154 738</b>	<b>155 631</b>	<b>159 514</b>	<b>164 123</b>	<b>168 797</b>	<b>1 087 197</b>
Crédits en pourcentage du RNB	0.90%	1.17%	1.05%	1.04%	1.02%	1.01%	1.01%	1.03%
<b>TOTAL CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>135 762</b>	<b>140 719</b>	<b>130 694</b>	<b>142 906</b>	<b>154 565</b>	<b>159 235</b>	<b>162 406</b>	<b>1 026 287</b>
Crédits en pourcentage du RNB	1.01%	1.02%	0.98%	0.95%	0.98%	0.98%	0.97%	0.98%
Marge disponible	0.22%	0.21%	0.25%	0.28%	0.22%	0.22%	0.23%	0.24%
Plafond des ressources propres en pourcentage du RNB	1.23%	1.23%	1.23%	1.23%	1.20%	1.20%	1.20%	1.22%

Comment l'UE dépense-t-elle son argent ?

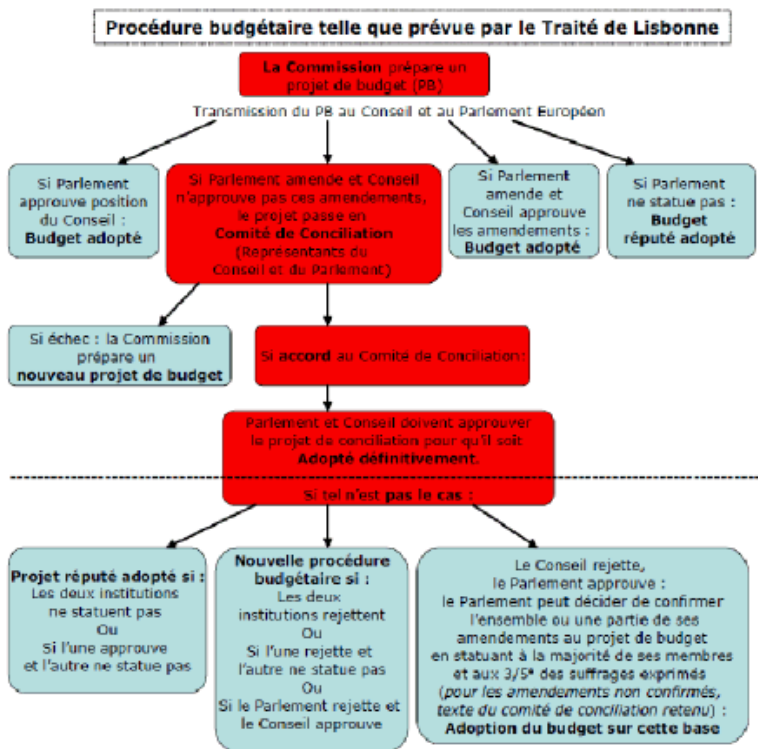


Budget de l'UE en 2017 : € 157,9 milliards  
(soit 1,05 % du revenu national brut)



1.2. La procédure budgétaire (article 314 TFUE)

- Une procédure raccourcie (cinq étapes)
- Une procédure spéciale : la prépondérance du Parlement (CJUE, 17 septembre 2013, *Conseil c/ Parlement*, aff. C-77/11).



## 2. L'exécution par les fonds structurels

- Les principaux fonds structurels
  - Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)
  - Le Fonds européen agricole pour le développement rural
  - Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)
  - Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE)
- Mise en œuvre et contrôle

## B. Des moyens institutionnels hybrides : les agences sectorielles

- Les différents types d'agence : Communication de la Commission relative à « L'encadrement des agences de régulation » (COM/2002/718 final)
  - Les agences d'exécution
  - Les agences de régulation
- Avec les crises : les agences d'intervention
  - L'impossibilité de principe (CJCE, 13 juin 1958, *Meroni*, aff. 9/56 ; CJCE, 14 mai 1981, *Romano*, aff. 98/80).
  - L'affaire de l'*AEMF* (CJUE, 22 janvier 2014, *Royaume-Uni c/ Parlement et Conseil*, aff. C-270/12)
  - Le nouveau règlement Frontex (règlement n° 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes).

## TITRE I :

### UNE POLITIQUE EN QUETE DE REFONDATION : LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La PAC est la plus ancienne et jusqu'à peu la plus importante des politiques européennes d'un point de vue financier. Elle couvre encore à elle seule 43 % du budget total de l'UE (129,1 milliards d'euros), soit 55,5 milliards d'euros annuels.

La PAC occupe par son fonctionnement spécifique une place à part dans le droit des politiques européennes. Elle est au cœur de vives controverses qui ont marqué l'histoire de la construction européenne (politique de la « chaise vide », « chèque britannique », crise de la « vache folle », etc...) Elle a néanmoins su s'adapter et se réorienter progressivement illustrant l'évolutivité des objectifs et techniques de réalisation des politiques européennes dans un contexte mondial et social mouvant (développement du commerce international, renforcement des préoccupations environnementales, transformations du secteur alimentaire, etc...).

Deux mouvements sont à l'œuvre en conséquence : d'une part un mouvement, peu fréquent (voy. également la politique de concurrence), de re-nationalisation de la politique vers les structures internes, d'autre part un mouvement de ré-orientation de la politique dans une perspective plus écologique de développement durable.

On y consacra deux séances :

- Une relative à l'évolution des objectifs et techniques de la PAC
- Une autre séance relative à l'organisation spécifique de la PAC

### SEANCE N°4 : L'EVOLUTION DES FINALITES DE LA PAC

A l'origine, la priorité politique était de développer la production européenne dans un contexte de pénurie et de sous-équipement de l'agriculture européenne. La place première, toujours accordée par le traité de Lisbonne, à l'objectif de productivité (article 39 §1 point a) TFUE) n'est pas que symbolique. Elle s'est traduite en pratique par net déséquilibre au profit de cet objectif productiviste conçu comme quasi-exclusif, ou du moins prioritaire par rapport aux autres qui étaient censés en découler. L'augmentation de la productivité constitue le premier pilier de la PAC sous forme d'aides à la production agricole, dont le mécanisme a profondément évolué. Dès l'origine, la PAC comprend toutefois un deuxième pilier, plus structurel, destiné au développement rural et qui prend désormais une importance croissante. A l'intérieur de chacun de ces piliers la dimension environnementale devient prégnante au point d'en faire désormais une exigence transversale, ou un troisième pilier « horizontal » de la PAC

#### **Documents (séance de TD n°4) :**

- 1) CJCE, 5 octobre 1994, *Allemagne c/ Conseil (« affaire des bananes »)*, aff. C-280/93.
- 2) CJCE, 13 décembre 2001, *Commission c/ France (« affaire de la vache folle »)*, aff. C-1/00.
- 3) TUE, 17 mai 2018, *Bayer CropScience AG et. a*, aff. jtes T- 429/13 et T-451/13, spéc. points 101-114 (voy. également, du même jour, T-584/13)
- 4) CJUE, 25 juillet 2018, *Confédération paysanne et a.*, aff. C-528/16

#### **Exercices de travaux dirigés**

- 1) La conditionnalité des aides agricoles
- 2) Commentez l'affaire C-528/16

### **Pour aller plus loin :**

- Voir Bibliographie générale, Ouvrages spécialisés
- D. Bianchi, « La PAC à la sauce de Lisbonne : le rôle des institutions européennes et des États dans la gestion de la PAC après 2013 », *Revue de droit rural*, juin 2014, n° 424.
- C. Blumann (dir.), *La PAC : une politique carrefour*, RAE, 2011, n°4.
- C. Blumann, « L'écologisation de la PAC », *Revue de droit rural*, août 2014, n° 425.
- Communication de la Commission, « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », COM (2010) 672/5.

### **Plan détaillé :**

#### **Introduction : Une politique trop efficace ?**

- Un secteur spécifique et protégé
- Les réformes de la PAC en quelques dates
  - La réforme de 1992 « MacSharry »
  - La réforme de 2003 : de « découplage » des aides
  - La réforme de 2009 : le « bilan de santé » de la PAC
  - La réforme de 2013 : l'état du droit actuel
    - ✓ Le règlement n° 1305/2013 relatif au développement rural (deuxième pilier)
    - ✓ Le règlement 1306/2013 dit « horizontal » relatif au financement et à la gestion de la PAC
    - ✓ Le règlement n° 1307/2013 relatif au système des paiements directs (premier pilier renouvelé)
    - ✓ Le règlement n° 1308/2013 relatif à l'Organisation commune des marchés agricoles (premier pilier originel)
- Les objectifs de la PAC : l'article 39 §1 TFUE
  - Énumération
  - Conciliation (CJCE, 24 octobre 1973, *Balkan-Import-Export*, aff. 5/73)
  - Extension (CJCE, 23 février 1988, *Royaume-Uni c/ Conseil « affaire des hormones »*, aff. 68/86)
  - Évolution

## **I. Le réaménagement de la finalité originelle la PAC : une agriculture plus productive**

### **A. Du système de l'organisation commune des marchés ...**

#### *1. Le système des organisations sectorielles*

- Généralités
  - Article 40 §§ 1 et 2 TFUE
  - Définition (CJCE, 13 novembre 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, aff. 90/63 et 91/63)
  - Degré substitution (CJCE, 23 janvier 1975, *Galli*, aff. 31/74)
  - Compétence résiduelle (CJCE, 8 janvier 2002, *Denkavit*, C-507/99 ; CJCE, 25 mars 2004, *Industrias de Deshidratación Agrícola*, aff. C-118/02)
- Le régime des interventions sur le marché intérieur
  - Le système des prix communs
  - La lutte contre la surproduction
- Le régime des échanges avec les pays tiers
  - Le principe de « préférence » communautaire (CJCE, 13 mars 1968, *Beus*, aff. 5/67)

- Le régime des importations (CJCE, 5 octobre 1994, *Allemagne c/ Conseil (« affaire des bananes »)*, aff. C-280/93)
- Le régime des exportations
- Les certificats (CJCE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70)
- Les mesures de sauvegarde

#### 2. Le passage à une organisation commune des marchés « unique »

- Règlement n°1234/2007 du 22 octobre 2007, remplacé en 2013 par le règlement n°1308/2013.
- Le maintien résiduel des catégories d'OCM

### B. ... Au système d'aides directes aux exploitations

#### 1. Le mécanisme des paiements « directs »

- Règlement n° 1782/2003 établissant des règles communes pour le régime de soutiens directs dans le cadre de la PAC
- Découplage du paiement et de la production : le passage à une aide fondée sur la surface
- Caractéristiques
- Financement et modulation

#### 2. Le mécanisme des paiements « de base » et « complémentaire »

- Règlement n° 1307/2013 du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune,
- Re-nationalisation
- Ecologisation (règlement dit « transversal » n° 1306/2013 ; art. 43 §§1 et 2 du règlement n° 1307/2013)
- Le cas de la politique de la pêche

## II. Le développement de nouvelles finalités : une agriculture plus équitable et responsable

### A. L'extension du développement rural

#### 1. Des objectifs élargis

- Règlement n° 1305/2013 du 17 décembre est relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural
- Principaux axes (art. 4)
- Actions prioritaires (art. 5)

#### 2. Une mise en œuvre conjointe

- Co-financement
- Flexibilité
- Mise en œuvre

### B. L'intensification des enjeux sanitaires et alimentaires

#### 1. L'alimentation animale

- La crise de la vache folle et la consécration du principe de précaution en matière de PAC (CJCE, 5 mai 1998, *National Farmers*, aff. C-157/96 ; et du même jour, *Royaume-Uni c/ Commission* aff. C-180/96)
- Une interprétation discutée (CJCE, 13 décembre 2001, *Commission c/ France*, aff. C-1/00)
- Les textes transversaux

#### 2. L'alimentation humaine

- Les « labels » de qualité
- Les produits cultivés : le cas des OGM (CJUE, 8 septembre 2011, *Monsanto e.a.*, aff. C-58/10 à C-68/10 ; CJUE, 13 septembre 2017, *Fidenato et a.*, aff. C-111/16 ; 4) CJUE, 25 juillet 2018, *Confédération paysanne et a.*, aff. C-528/16)
- Les produits utilisés pour la culture : le cas des pesticides (TUE, 17 mai 2018, *Bayer CropScience AG et. a.*, aff. jtes T- 429/13 et T-451/13 ; voy. également, du même jour, T - 584/13)).



## SEANCE N°5 : LA SPECIFICITE DE LA PAC EN QUESTION

En raison de son degré d'intégration particulièrement élevé consistant à instaurer une véritable solidarité financière entre Etats pour atteindre ses objectifs, la PAC bénéficie d'une position particulière dans le système institutionnel et normatif de l'Union. Cela se traduit par trois spécificités principales, dont on peut se demander si elles n'ont pas toutefois tendance à s'estomper avec la dilution des finalités initiales de la PAC dans des considérations multifonctionnelles plus globales.

### **Documents (séance de TD n° 5) :**

- 1) CJUE, 23 décembre 2015, *Scotch Whisky Association et a.*, aff. C-333/14
- 2) CJUE, 7 septembre 2016, *Allemagne c/ Parlement et Conseil*, aff. C-113/14 (pouvoirs du Conseil post-Lisbonne)
- 3) CJUE, 14 novembre 2017, *APVE et a.*, aff. C-671/15 (affaire du cartel des « endives »)
- 4) CJUE, 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, aff. C-426/16

### **Exercices de travaux dirigés :**

- 1) L'équilibre institutionnel dans la PAC
- 2) Commentez l'affaire C-671/15

### **Plan détaillé :**

#### **I. Un domaine spécifique de compétence**

##### **A. La délimitation de la PAC**

- Notions de produits agricoles (article 38 61 al. 2 TFUE et Annexe I)
- Extension

##### **B. L'articulation avec les autres politiques**

- La priorité de la compétence agricole (CJCE, 16 novembre 1989, *Commission c/ Conseil*, aff. 131/87)
- PAC et environnement (CJCE, 25 février 1999, *Parlement c/ Conseil*, C-164/97 et C-165/97)
- Vers une banalisation ?

#### **II. Une procédure spécifique de décision**

##### **A. La procédure législative**

- Une procédure normalisée : l'article 43 §2 TFUE
- Une procédure spéciale : l'article 43 §3 TFUE
- Le partage (CJCE, 7 décembre 2016, *Allemagne c/ Parlement et Commission*, aff. C-113/14)

##### **B. La procédure exécutive**

- La comitologie
  - Débat initial
  - Le traité de Lisbonne : l'article 291 TFUE

- Le règlement n° 82/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission,
- Les actes délégués (CJUE, 18 mars 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil* (aff. C-427/12), dit « biocides »)

### III. Un système spécifique de normes

#### A. Le respect des libertés de circulation

- L'article 38 §2 TFUE
- Une interprétation assouplie (comp. CJCE, 14 décembre 1962, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, aff. 2 et 3/62 ; et CJCE, 20 avril 1978, *Ramel*, aff. 80/77)
- Vers une marginalisation ? CJUE, 23 décembre 2015, *Scotch Whisky Association et a.*, aff. C-333/14

#### B. Le respect des règles de concurrence

- L'article 42 TFUE
- La règle de priorité (CJCE, 29 octobre 1980, *Maizena*, aff. 139/79)
- Applicabilité des règles de concurrence (CJCE, 9 septembre 2003, *Milk Marque Ltd and National Farmers' Union*, aff. C-137/00)
- Application des règles de concurrence :
  - Règlement n° 1184/2006 du Conseil du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce de certains produits agricoles
  - Les aides d'Etat (lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, 2014 C 204/01 ; CJUE, 8 mars 2016, *Grèce c/ Commission*, aff. C-431/14 P)
  - Les ententes (CJUE, 14 novembre 2017, *APVE et a.*, aff. C-671/15, affaire du « cartel des endives »)

#### C. Le respect des PGD et droits fondamentaux

- Un pouvoir discrétionnaire (CJCE, 12 octobre 2004, *Nicoli*, aff. C-87/00)
- La confiance légitime (CJCE, 28 avril 1988, *Mulder c/ Ministre de l'Agriculture et de la Pêche*, aff. 120/86 ; CJCE, 19 mai 1992, *Mulder c/ Conseil et Commission*, aff. C-104/89)
- Les droits fondamentaux :
  - D'un contrôle restreint de proportionnalité (CJCE, 13 décembre 1979 *Hauer*, aff. 44/79)
  - Vers un contrôle plus strict ?
    - La protection des données (CJCE, 9 novembre 2010, *Volker et a.*, aff. C-92/09 et 93/09)
    - La liberté religieuse (CJUE, 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e.a.*, aff. C-426/16)

## TITRE II : UNE POLITIQUE SOUS TENSION : LA POLITIQUE MIGRATOIRE

La politique migratoire fait partie (avec la coopération pénale et la coopération judiciaire) de la création d'un « Espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) qui constitue le Titre V de la Troisième partie du TFUE relative aux politiques et actions internes de l'Union (articles 67 à 89 TFUE). S'il suit immédiatement les dispositions relatives au marché intérieur et à la PAC, l'objectif de création d'un ELSJ précède désormais celui du marché intérieur à l'article 3 §2 du TUE, signifiant par là qu'en « offrant » un tel espace à ses citoyens l'Union entend incarner un projet véritablement civique et politique, et non plus seulement économique. L'ambition est élevée et le dosage entre la liberté et la sécurité n'est guère aisé à trouver dans une Europe élargie, exposée à de vastes clivages politiques. Dans la perspective de construire une Europe qui « protège », face notamment au défi de la crise migratoire ou du terrorisme, l'ELSJ est devenu l'enjeu principal de la crédibilité de la construction commune aux yeux des citoyens.

La forte sensibilité des enjeux migratoires a rendu particulièrement lente et difficile l'adoption de politiques communes en la matière. Il n'est pas surprenant qu'elles soient d'abord passées par une coopération internationale (convention de Schengen et de convention de Dublin en 1990), puis intergouvernementale (3<sup>ème</sup> pilier JAI de l'Union européenne en 1992) avant de faire l'objet de procédures de décision pleinement intégrées (Traité d'Amsterdam en 1997 puis de Lisbonne en 2007), et qu'elle continue d'être marquée par une différenciation accrue devant la réticence de certains États d'abandonner leur pleine souveraineté sur les questions frontalières et policières. Marque de sensibilité, l'article 72 TFUE garantit au sein des « Dispositions générales » propres à l'ELSJ que « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale* ».

La crise migratoire a fortement ébranlé l'action européenne en la matière, dont la légitimité et l'efficacité ont été au centre de la plupart des critiques. La faillite du système risque de plonger la construction européenne dans une crise politique profonde. S'observe dans la plupart des États membres une recrudescence des discours sécuritaires et xénophobes, ainsi que l'ont montré les élections législatives allemandes de septembre 2017 (augmentation de l'extrême droite, droitisation des partis conservateurs notamment en Bavière) et italiennes de mars 2018 (coalition de partis d'extrême droite, la Ligue du Nord, et populiste le Mouvement 5 étoiles). C'est pourquoi, des réformes d'envergure ont été entreprises ou sont en cours d'examen. Initiée par les accords de Schengen qui continuent d'en imprimer les principales caractéristiques, la politique migratoire de l'Union fait l'objet d'une remise en question. Elle symbolise la difficile conciliation entre les valeurs affichées et les dispositifs adoptés d'une part, et la profonde division des États sur les questions migratoires d'autre part. Cette politique se découpe elle-même en plusieurs axes : le contrôle aux frontières et les visas, l'asile, et les conditions de séjour – ou de retour – des ressortissants de pays tiers.

On consacrerait deux séances à l'étude la politique migratoire européenne :

- Origine et enjeux de la politique migratoire : l'espace Schengen en crise
- Les dimensions de la politique migratoire : visas, asile, immigration

### SEANCE N°6 : ORIGINE ET ENJEUX DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE : L'ESPACE SCHENGEN

La politique migratoire européenne est née en marge des traités à travers la création de l'« espace Schengen ». Fondé sur l'abolition du contrôle aux frontières intérieures et l'intégration du contrôle aux frontières extérieures, cet espace est confronté à une crise migratoire sans précédent, notamment en raison de son incapacité à solidariser les États membres face à un afflux de réfugiés. Sa gouvernance ainsi que ses moyens opérationnels de fonctionnement sont au cœur des réflexions pour le réformer.

### **Documents (séance de TD n° 6) :**

- 1) Considérants du règlement (UE) 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* L 189, 27.6.2014, pp. 93–107.
- 2) Considérants du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, *JOUE* L 251, 16.09.2016, pp. 1-76.
- 3) Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *JOUE*, L 151, 8.6.2016, pp. 8-11.
- 4) CJCE, 18 janvier 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-257/01 (pouvoir exécutif en matière de contrôle aux frontières)
- 5) CJUE, 18 décembre 2007, *Royaume-Uni et Irlande c/ Conseil*, aff. C-77/05 (participation à l'adoption du règlement Frontex)
- 6) CJUE, 27 juillet 2017, *Jafari*, C-646/16 (et du même jour, *A.S.*, aff. C-490/16)

### **Exercices :**

- 1) Commentez la décision (UE) 2016/894
- 2) La réforme de Frontex

### **Pour aller plus loin :**

- L. Azoulai, « Le droit européen de la migration par lui-même », *RTDE*, 2018, à paraître
- M. Gautier, « Accords de Schengen », *Jurisclasseur*, fasc. 2630, avril 2012
- H. Labayle, « Espace de liberté, sécurité et justice. Cadre historique », *Jurisclasseur* fasc. 2620, novembre 2014.
- H. Labayle, « Les crises des politiques européens d'asile et d'immigration. Regard critique », *RFDA*, 2017, n°5, pp. 893-905
- D. Ritleng (dir.), « La réforme de Frontex : du neuf vraiment ? Dans quelle mesure ? », *RTDE*, 2017, n°3, pp. 437-523.

### **Plan détaillé :**

#### **Introduction : Crise migratoire ou crise européenne ?**

- L' « espace Schengen »
  - Création (Accord de Schengen du 14 juin 1985 ; Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), signée le 19 juin 1990 et entrée en vigueur en 1995)
  - Communautarisation : règlement 2016/399 du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes dit « Code frontière Schengen » (JOUE L77 du 23.03.2016 p. 1)
  - Objectifs : Article 67 §2 TFUE
- La crise migratoire
  - Origine de la crise et désintégration
  - Causes et défaillances structurelles
  - Enjeu : un nouvel « élargissement » de l'Europe (E. Balibar)

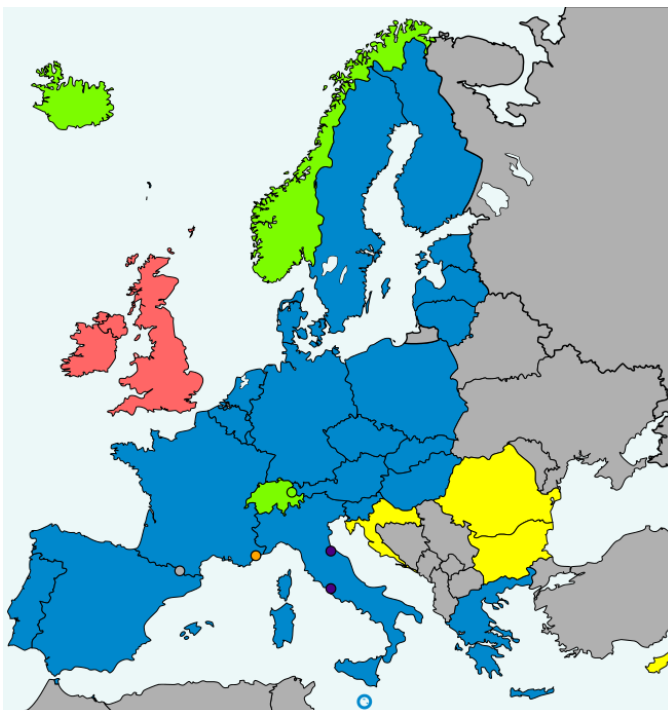
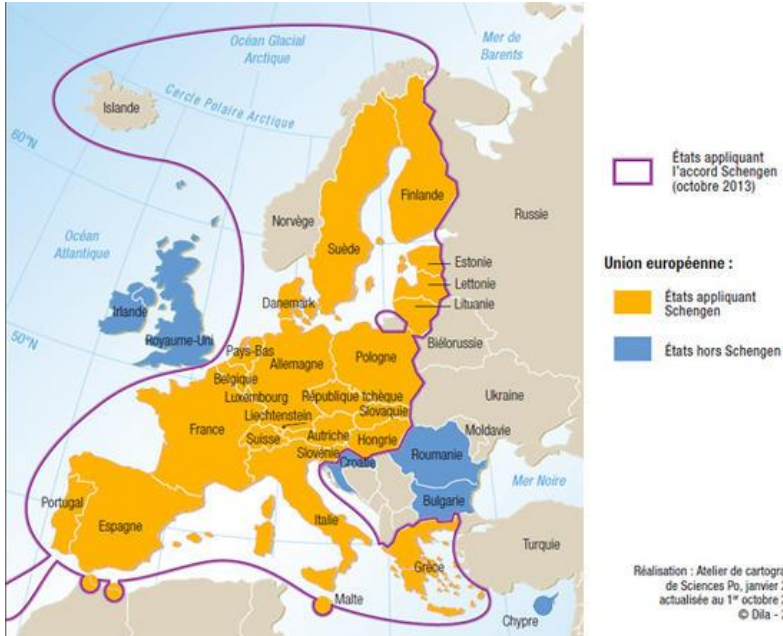
## **I. Genèse et fonctionnement institutionnel de l'espace Schengen**

### **A. Une participation sélective et modulable**

### 1. Une naissance en marge des traités

- Défaut de compétence et base internationale
- Le traité de Maastricht

### 2. Un territoire spécifique



États membres de l'UE participant
  États membres de l'UE ne participant pas, mais obligé de rejoindre
  États membres de l'UE avec un opt-out
  États non membres de l'UE participant
  États non membres de l'UE participant de facto
  États non membres de l'UE avec une frontière ouverte

- Une participation conditionnée
- Une participation variable (CJUE, 18 décembre 2007, *Royaume-Uni et Irlande c/ Conseil*, aff. C-77/05).

## B. Un processus décisionnel évolutif

### 1. Une normalisation progressive

- Le comité exécutif
- L'unanimité
- Le traité d'Amsterdam (CJCE, 18 janvier 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-257/01)

### 2. Le passage à l'intégration

- Le traité de Lisbonne
- Stigmates

## II. Aspects matériels et opérationnels de la politique migratoire

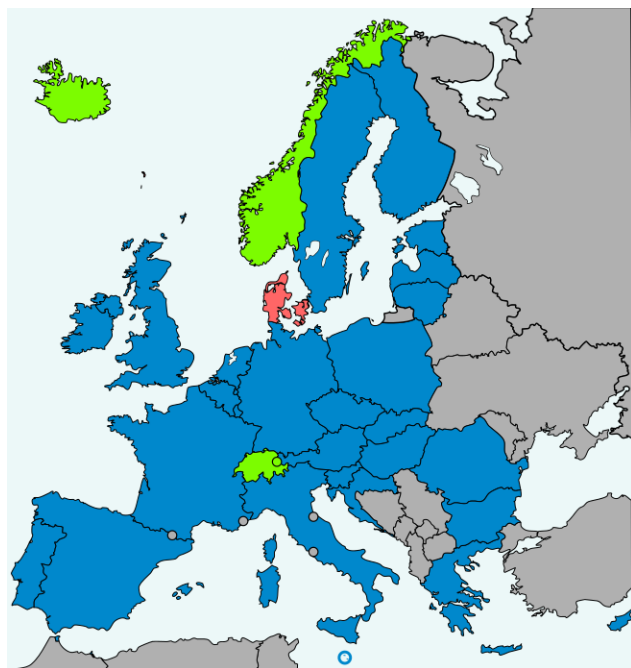
### A. Principes et notions fondamentaux de l'espace Schengen

#### 1. Respect des principes internationaux

- Article 78 §1<sup>er</sup> TFUE
- Article 18 TFUE

#### 2. Principe du partage des responsabilités : de Schengen à Dublin

- Convention de Dublin du 15 juin 1990



- États membres de l'Union européenne qui appliquent le règlement Dublin III.
- États non-membres de l'Union européenne qui appliquent le règlement Dublin III.
- Accord particulier entre l'Union européenne et le Danemark.

#### 3. Notions de « frontière » et de « vérification aux frontières »

- La frontière
- Article 1<sup>er</sup> CAAS

- Une notion devenue floue (CJUE, 22 juin 2010, *Melki et Abdeli*, aff. jtes C-188/10 et C-189/10 ; CJUE, 21 juin 2017, A., aff. C-9/16 à propos de contrôles intérieurs pratiqués par les autorités allemandes sur le « pont de l'Europe » qui relie Kehl à Strasbourg. Tout un symbole...)
- L'entrée dans l'espace Schengen
- Conditions : article 6 §1<sup>er</sup> du règlement 2016/399 dit « Code frontières Schengen »
- Entrée et crise migratoire : CJUE, 27 juillet 2017, *Jafari* (aff. C-646/16) et A.S. (aff. C-490/16)

#### 4. Clause de sauvegarde

- Article 2 §2 CAAS
- Articles 25 et s. du Code frontières Schengen
  - La réintroduction « temporaire » du contrôle aux frontières
  - La réintroduction « exceptionnelle » du contrôle aux frontières (Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, JOUE, L 151, 8.6.2106, pp. 8-11, spéc. points 14 et 15).
- Vers une réforme ? (Commission, 27 septembre 2017, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, COM/2017/0571 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1506848841851&uri=CELEX%3A52017PC0571>)

## B. Mise en œuvre pratique de la politique migratoire

### 1. La coopération informatique : le SIS

- Données : Règlement n° 1987/2006
- Efficacité
- Proportionnalité

### 2. La coopération logistique : l'Agence Frontex

- Création : règlement (CE) n° 2007/2004
- Réforme :
  - Règlement (CE) n° 863/2007 du 11 juillet 2007, dit « Rabbit »
  - Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes
    - ✓ Pouvoir de substitution
    - ✓ Conditions et procédure
- Vers une réforme du Bureau d'appui européen en matière d'asile (règlement 439/2010 du 19 mai 2010)

## SEANCE N°7 : PRINCIPALES DIMENSIONS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE : VISAS, ASILE, IMMIGRATION

Le traité distingue trois dimensions à la politique migratoire européenne. Quoique plus spécifique en ce que contrairement aux deux autres elles ne concernent que certains migrants, la politique d'asile concentre l'attention européenne en raison de la crise des réfugiés et des problèmes éthiques qu'elle soulève. Face aux difficultés d'interprétation et d'application des textes, fruits de compromis politiques, la jurisprudence de la Cour de justice – mais également celle de la Cour européenne des droits de l'homme – jouent un rôle crucial dans la mise en balance des droits des migrants et des intérêts nationaux.

### **Documents (séance de TD n°7) :**

- 1) COM (2016) 270 final du 4 mai 2016 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Dublin IV).
- 2) CJUE, 15 février 2016, *J.N.*, aff. C-601/15 PPU
- 3) TUE, 28 février 2017, *N.F. c/ Conseil européen*, aff. T-192/16 (poursuite en cours)
- 4) CJUE, 7 mars 2017, *X. et X. c/ Belgique*, aff. C-638/16 PPU (comp. avec les conclusions de l'Avocat général)
- 5) CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c/ Conseil*, aff. C-643/15

### **Exercices :**

- 1) La solidarité européenne en matière d'asile
- 2) Commentez l'affaire C-601/15 PPU

### **Pour aller plus loin :**

- L. Leboeuf, « Politique commune d'asile », *Jurisclasseur*, fasc. 2640, novembre 2017.
- A.J. Menéndez, "The Refugee Crisis : Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration", *European Law Journal*, 2016, p. 388-416.
- B. Nascimbene, "Refugees, the European Union and the 'Dublin system'. The Reasons for a Crisis", *European Papers*, 2016, vol. 1, pp. 101-113, <http://www.europeanpapers.eu/fr/e-journal/refugees-european-union-and-dublin-system-reasons-crisis>
- D. Thym, "The 'Refugee Crisis' as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy", *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, n° 6, pp. 1545-1574.

### **Plan détaillé :**

#### **I. La politique de contrôle aux frontières et de visas (art. 77 TFUE)**

##### **A. Le contrôle aux frontières**

- Article 77 §1<sup>er</sup> TFUE
- Cf. séance précédente

##### **B. La délivrance des visas**

- Article 77 §2 TFUE
- Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001



- Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un Code communautaire des visas (code des visas), tel que modifié par le règlement (UE) n° 610/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013.

### 1. Une possibilité d'harmonisation limitée : les visas « court séjour »

- Critère : l'intention du demandeur (CJUE, 7 mars 2017, *X. et X. c/ Belgique*, aff. C-638/16 PPU)

### 2. Les conditions de délivrance du visa

- Article 5 du Code visas
- Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).
- Article 21 du Code visas
  - Le risque d'immigration illégale (CJUE, 19 décembre 2013, *Koushaki*, aff. C-84/12).
  - Le risque d'atteinte à la sécurité intérieure (CJUE, 4 avril 2017, *Fahimian*, aff. C-544/15).
- Droit de recours (CJUE, 3 décembre 2017, *El-Hassani*, aff. C-403/16)

### 3. Vers une réforme de la politique des visas ?

- Communication de la Commission du 14 mars 2018 intitulé « Adapter la politique commune des visas aux nouveaux enjeux » (COM(2018) 251 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-251-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>)

## II. La politique d'asile (art. 78 TFUE)

### Structure et articulation des textes :

- Article 78 §2 TFUE
- Répartition : règlement « Dublin III » (règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013) ; et règlement « Eurodac » n° 603-2013 du 26 juin 2013 du nom d'un fichier créé en 2000 qui permet de savoir grâce au partage des fichiers d'empreinte dans quel État le demandeur a été enregistré pour la première fois.
- Procédures : directive 2013/32 du 26 juin 2013, dite « procédures ».
- Accueil : directive 2013/33, dite « accueil », du même jour que la directive « procédures »
- Qualification : directive 2011/95 du 13 décembre 2011, dite « qualification ».

### A. La répartition des responsabilités : le système « Dublin »

#### 1. Les droits fondamentaux : une inflexion progressive

- Article 13 §1 du règlement Dublin III (n° 605/2013),
- Première inflexion :
  - CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09
  - CJUE, 21 décembre 2011, *N.S. et M.E.*, aff. jtes C-411/10 et C-493/10, spéc. point 86).
  - Art. 3 règlement Dublin III
- Seconde inflexion :
  - CEDH, 4 novembre 2014, *Tarakhel c/Suisse*, req. n° 29217/12
  - CJUE, 16 février 2017, *C.K. et a.* aff. C-578/16

#### 2. Entre déresponsabilisation et solidarité : des perspectives de réformes ?

- Externalisation (TUE, 28 février 2017, *N.F. c/ Conseil européen*, aff. T-192/16)
- Relocalisation :
  - Expérimentation temporaire (décision (UE) 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce)
  - Validation et principe de solidarité (CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c/ Conseil*, aff. C-643/15)

- Vers une pérennisation ? (COM (2016) 270 final du 4 mai 2016 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Dublin IV)).

### 3. Un renforcement sécuritaire : la rétention des migrants avant transfert

- Art. 28 §2) du règlement Dublin III
- Obligation de précision légale (CJUE, 15 mars 2017, *Al Chodor*, aff. C-582/15).

### B. L'harmonisation des procédures

- Le concept de « pays sûr »
- Présomption abstraite : Art. 39 de la directive « Procédures »
- Présomption concrète : Art. 36 directive « Procédures »
- Liste commune (CJCE, 6 mai 2008, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-133/06), et projet de réforme COM 2016, 467 final)
- Droits fondamentaux : CEDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa e.a. c/ Italie*, req. n° 27765/09) ; CEDH, 14 mars 2017, *Ilias et Hamed c/ Hongrie* (en cours de renvoi devant la Grande chambre, req. n° 47287/15)

### C. L'harmonisation des conditions d'accueil et des droits des migrants

- Liberté : article 8 de la directive « Accueil » (CJUE, 15 février 2016, *J.N.*, aff. C-601/15 PPU).
- Solidarité.

### D. L'harmonisation des conditions d'octroi de la protection

- Critères
  - Définitions : Art. 2 d) et f) de la directive « Qualifications »
  - Niveau de persécution (CJUE, 26 février 2015, *Sheperd*, aff. C-472/13)
  - Notion de « groupe social » (CJUE, 7 novembre 2013, *X., Y. et Z.*, aff. C-199/12 à C-201/12).
- Limites
  - Limites temporelles
  - Limites substantielles
    - ✓ Art. 12 §2 de la directive (CJUE, 31 janvier 2017, *Lounani*, aff. C-573/14).
    - ✓ Art. 14 §5 (aff. C-391/16, en cours).
- Protections (CJUE, 1<sup>er</sup> mars 2016, aff. jtes C-443/14 et C-444/14)

## III. La politique d'immigration (art. 79 TFUE)

Domaines : art. 79 §2 TFUE

Limites

### A. Immigration régulière

#### 1. L'entrée sur le territoire européen : le regroupement familial

- Directive 2003/86/CE relative au regroupement familial du 22 septembre 2003 (CJCE, 27 juin 2006, aff. C-540/03)
- Périmètre
- Conditions :
  - Ressources suffisantes (CJUE, 4 mars 2010, *Chakroun*, aff. C-578/08)
  - Tests d'intégration (CJUE, 9 juillet 2015, *K. et A.*, aff. C-153/14 ; CEDH, 24 mai 2016, *Biao c/ Danemark*, req. n° 38590/10)
- Cas particuliers (CJUE, 12 avril 2018, *A et S*, aff. C-550/16).

## 2. Le séjour sur le territoire européen

- Les résidents de « longue durée » (Directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée du 25 novembre 2003)
  - Conditions
  - Droits :
    - ✓ Egalité de traitement : tests d'intégration (CJUE, 4 juin 2015, *P. et S.*, aff. C-579/13) ; et droits sociaux (CJUE, 24 avril 2012, *Kamberaj*, aff. C-571/10).
    - ✓ Protection contre l'éloignement (CJUE, 8 décembre 2011, *Ziebell*, aff. C-371/08).
    - ✓ Droit au recours et à l'aide juridictionnelle
  
- Le « permis unique » (Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011)
  - Champ
  - Egalité de traitement (CJUE, 21 juin 2017, *Martinez Silva*, aff. C-449/16).

## B. Immigration irrégulière

- Foisonnement textuel
- Directive « retour », 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
  - Champ d'application (CJUE, 7 juin 2016, *Selina Affum*, aff. C-47/15)
  - Effet direct et rétention (CJUE, 28 avril 2011, *El Dridi* aff. C-61/11 PPU ; CJUE, 6 décembre 2011, *Achughbabian*, aff. C-329/11 ; CJUE, 1<sup>er</sup> octobre 2015, *Celaj*, aff. C-290/14)
  - Articulation avec les normes d'asile (CJUE, 18 décembre 2014, *Abdida*, aff. C-562/13 ; CJUE, 19 juin 2018, *Gnandi*, aff. C-181/16).
  - Articulation avec les droits de citoyenneté (CJUE, 8 mai 2018, *K. et a.*, aff. C-82/16)

## TITRE III : UNE POLITIQUE TOUJOURS EN CONSTRUCTION : L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE

L'UEM s'est trouvée au cœur de l'actualité en raison de la Grande dépression qui a secoué le monde, en particulier l'Europe depuis la crise des « subprimes » née en 2008 aux Etats-Unis.

La crise financière s'est transformée en crise budgétaire, mettant certains Etats membres de l'Union en défaut de paiement et menaçant d'écroulement l'ensemble du système économique. En conséquence, l'UEM a subi de profondes transformations qui pourraient préfigurer une mutation du modèle européen dans son ensemble, une Europe de la « zone euro », dotée d'un véritable gouvernement économique

L'UEM se caractérise également sur un plan juridique par une dualité originale, deux politiques différentes étant en réalité réunies en son sein : la politique monétaire d'un côté, très intégrée, et la politique économique de l'autre, encore sous-intégrée.

La dualité de l'UEM et sa complexité requiert d'y consacrer trois séances :

- Une séance de présentation générale
- Une séance sur l'Union monétaire, et désormais bancaire
- Une séance sur l'Union économique et la surveillance budgétaire accrue qu'elle met en place progressivement

### SEANCE N°8 : GENESE ET STRUCTURE DE L'UEM : LE MONETAIRE AVANT L'ECONOMIQUE

La caractéristique principale de l'UEM est d'être séparée en deux volets, le volet monétaire d'une part et le volet économique d'autre part, dont le déséquilibre patent est souvent pointé comme étant à l'origine de la crise budgétaire dite « des dettes souveraines » qui a frappé l'Europe et de la difficulté à y remédier. Comment, en effet, parvenir à dissocier la gestion d'une monnaie devenue unique d'un côté et la définition d'une politique économique – plus ou moins déficitaire – qui continue de relever des choix démocratiques nationaux ? Cette tension entre la politique monétaire pleinement européenne et la politique économique qui demeure nationale explique les principaux traits de l'Union économique et monétaire.

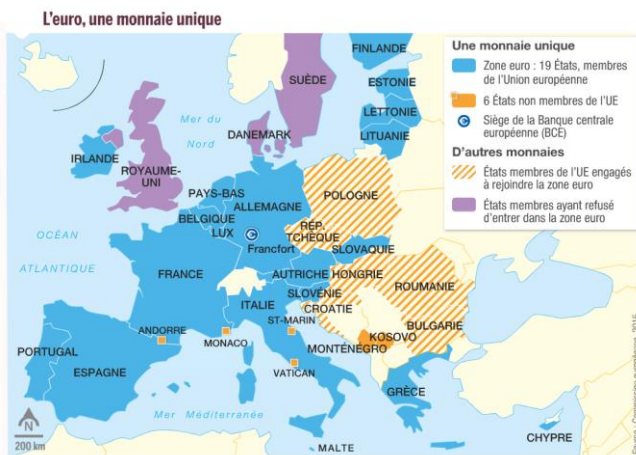
#### ***Pour aller plus loin :***

- Voir Bibliographie générale, Ouvrages spécialisés
- Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne, 12 avril 1989, (dit « Rapport Delors »), [lien](#)
- Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire, Luxembourg, 8 octobre 1970, Bruxelles, Bulletin des Communautés européennes, (dit « Rapport Werner »), pp. 7 à 27, soit l'essentiel du texte à l'exclusion des annexes, [lien](#)
- K. Lenaerts, « EMU and the European Union's Constitutional Framework », *European Law Review*, 2014, n° 6, p. 753.

## Plan détaillé :

**Introduction :** Une politique qui divise

- Articles 119 à 144 TFUE
- Un double objectif, interne et externe
- Caractéristiques
- Différenciation
  - Une politique à deux vitesses (article 136 et s. TFUE)
  - Les raisons économiques : les critères de « convergence » (article 140 TFUE)
  - Les raisons politiques (RU, DK, Suède)



- Autonomisation :
  - Article 3 §4 TUE
  - La spécificité monétaire
  - Le rattachement au premier pilier (CJCE, 10 juillet 2003, Commission c/ BCE, aff. C-11/00)
  - Des organes indépendants et spécialisés
  - Un phénomène de dé-démocratisation ?
- Externalisation :
  - Les traités adoptés face à la crise budgétaire
    - ✓ Le Mécanisme Européen de Stabilité.
    - ✓ Le traité sur la Stabilité, la Coordination, et la Gouvernance dans l'UEM
  - Le traité de financement de l'Union bancaire

## I. Une gestation graduelle

Le paradoxe de l'UEM

### A. La progression par étapes

#### 1. 1957-1969 : le silence des traités et la discrétion des acteurs

- Une simple intention
- Une simple coordination
- Raisons politique et économique

## 2. 1969-1979 : du Sommet de La Haye à la création du « Système monétaire européen »

- Le « Plan Barre »
- Le « groupe Werner »
- Deux conceptions opposées :
  - ✓ La conception économiste
  - ✓ La conception monétariste
- L'institution du « serpent monétaire européen » (1972)
- Le « système monétaire européen » (1978)

## 3. 1988-2000 : prémices et réalisations de l'UEM

- Le rapport Delors
- La convocation d'une CIG
- Les obstacles à la mise en place de l'UEM

### B. L'instauration par phases

- Le principe de progressivité
- Les trois phases
  - ✓ L'observation et la coordination
  - ✓ Un début de centralisation : l'Institut monétaire européen
  - ✓ Des critères imparfaits

## II. Une ambivalence structurelle

L'article 119 §1 et §2 TFUE

Une asymétrie génétique

### A. La tension de l'économique et du monétaire

#### 1. Une incohérence

- Convergence économique et stabilité monétaire
- Deux modèles économiques en Europe
- L'incitation à l'endettement et à la spéculation
- Un risque de désintégration

#### 2. Un déséquilibre

- La prépondérance du monétaire
- Le besoin d'unité politique

### B. La délimitation de l'économique et du budgétaire

- Le critère de délimitation : la stabilité des prix
- Une interprétation discutable :
  - CJUE, 27 novembre 2012, *Pringle c/ Irlande*, aff. C-370/12
  - CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler et a.*, aff. C-62/14
  - Une affaire en cours : le « quantitative easing » (aff. C-493/17)

## SEANCE N°9 : LES MUTATIONS DE L'UNION MONETAIRE FACE A LA CRISE FINANCIERE

Tandis que dans la lente maturation et conception initiale de l'UEM, la dissociation du monétaire et de l'économique semblait marquée du sceau du réalisme politique, elle fait désormais figure de faiblesse atavique qui expose à l'éternel dilemme du retour en arrière ou du saut en avant. Plus l'intégration monétaire progresse, plus le besoin d'une intégration des choix de politiques économiques se fait sentir. L'extension de la politique monétaire s'est traduite par une immixtion grandissante dans le domaine de la régulation de l'activité bancaire, considérée non sans raisons comme un des facteurs déclencheurs et aggravateurs de la crise. Plus fondamentalement, la question de la qualité démocratique du fonctionnement de la zone euro est désormais au cœur des débats

### **Documents (séance de TD n°8) :**

- 1) CJUE, 16 juin 2015, *Gauweiler et a.*, aff. C-62/14 (ainsi que aff. C-493/17, en cours)
- 2) TUE, 24 janvier 2017, *Nausicaa Anadyomène SAS et a.*, aff. T-749/15.
- 3) TUE, 16 mai 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank*, aff. T-122/15 (pourvoi en cours).
- 4) Conclusions de l'AG dans l'affaire C-219/17 (MSU, contrôle des actes définitifs des autorités nationales de surveillance)

### **Exercices :**

- 1) Commentez l'affaire C-219/17
- 2) La démocratisation de la zone euro

### **Pour aller plus loin :**

- Voir Bibliographie générale, « Ouvrages spécialisés »
- Dossier spécial, « Democratising the Euro Area Through a Treaty? », *European Papers*, vol.3 , n°1, 2018 [http://europeanpapers.eu/fr/content/e-journal/EP\\_ej\\_2018\\_1](http://europeanpapers.eu/fr/content/e-journal/EP_ej_2018_1)
- F. Martucci, « Les singularités institutionnelles de la BCE », in *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruylant, 2015, pp. 341-351.
- F. Allemand & F. Martucci, « La légitimité démocratique de la gouvernance économique européenne : la mutation de la fonction parlementaire », *Revue de l'OFCE*, 2014/3, n° 134, pp. 115-131.
- T. Piketty et a., *Pour un traité de démocratisation de l'Europe*, Seuil, 2017, 96 p.

### **Plan détaillé :**

**Introduction :** Une politique d'intégration

Articles à 127 à 133 TFUE.

« Dénationalisation » et « dépolitisation »

#### **I. L'extension des finalités de l'Union monétaire**

« Too big to fail » : briser un « cercle vicieux » (Conseil européen, 13-14 décembre 2012, pt 10).

##### **A. De la régulation monétaire...**

###### *1. Les objectifs de la politique monétaire*

- La priorité constitutionnelle de la stabilité des prix
  - L'article 127 §1 TFUE

- La hiérarchie des objectifs
- Le risque de conflits entre objectifs
- Une interprétation évolutive de la stabilité des prix
  - L'évolution des méthodes
    - ✓ L'objectif de moins de 2 % d'inflation
    - ✓ Pilier économique et pilier monétaire du calcul
    - ✓ Vers une recherche d'inflation optimale
  - L'évolution des mesures : les mesures « non-conventionnelles » (OMT et quantitative easing)

## 2. Les missions la politique monétaire

- L'article 127 §2 TFUE
- Les missions principales
  - Énumération
  - Délimitation (TUE, 4 mars 2015, *RU c/BCE*, aff. T-496/11)
  - Les missions annexes

## 3. Les instruments de la politique monétaire

- Les taux d'intérêt
- Le crédit
  - Les réserves obligatoires
  - Les opérations d'open market
- Les taux de change

## B. ... A la régulation financière

### 1. La création de l'Union bancaire

- Les deux volets de l'Union bancaire :
  - Le mécanisme de « surveillance unique » (MSU) : règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (par la suite règlement MSU)
  - Le mécanisme de « résolution unique » (MRU) : règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement 1093/2010.
- Une adoption étonnamment rapide
  - Une régulation « contre-nature »
  - Une exigence d'unanimité : l'article 127 §6 TFUE

### 2. La participation à l'Union bancaire

- Une participation différenciée
  - Une double base juridique
  - Un mécanisme inédit de « coopération rapprochée » (art. 7 régl. MSU)
- Une participation financière
  - L'instauration du Conseil de résolution unique (CRU)
  - Le financement du CRU (accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution unique (ensemble deux déclarations), 21 mai 2014)

### 3. Le fonctionnement de l'Union bancaire

- Un fonctionnement dual



- Un champ de contrôle commun : les établissements financiers les plus « importants » (art. 6 §4 régl. MSU)
  - Critères
  - Compétence de la BCE
  - Contrôle restreint du juge (TUE, 16 mai 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank*, aff. T-122/15, actuellement en pourvoi aff. C-450/17 P)

## II. L'organisation des structures de l'Union monétaire

Une organisation constitutionnellement protégée (Protocole n°4 aux traités, portant statuts du SEBC et de la BCE)

### A. Le système institutionnel de l'Union monétaire

#### 1. Un système intégré

- Une structure dualiste : la coexistence de la BCE et des BCN (
- L'Eurosystème (art. 282 §1 TFUE)
  - Le principe d'autonomie (art. 131 TFUE)
  - Le principe de hiérarchie (art. 14 §3 Statuts) :
  - Le droit de recours des BCN (art. 14 §2 al. 2 Statuts)
  - Le droit de poursuite de la BCE (art. 35 §6 Statuts)
  - Hors zone euro

#### 2. Un système indépendant

- L'article 130 TFUE
- Le choix de l'indépendance
  - Une justification théorique.
  - Une justification pratique.
- Dimensions et garantie de l'indépendance (CJCE, 10 juillet 2003, *Commission c/ BCE*, aff. C-11/00)

#### 3. Un système original

- Deux organes principaux : l'article 129 §1 TFUE
- Le Directoire (283 §2 TFUE et l'article 11 des Statuts)
- Le Conseil des gouverneurs
  - Le système initial de prise de décision
  - La rotation différenciée
- Un nouvel organe autonome : Le Conseil de surveillance prudentielle (art. 25 régl. MSU, et décision BCE/2014/39 de la BCE du 17 septembre 2014 relative à la mise en œuvre de la séparation des fonctions de politique monétaire et de surveillance prudentielle de la BCE)
  - Composition
  - Prise de décision : la « non-opposition »
  - Lien avec les agences préexistantes

### B. Le système normatif de l'Union monétaire

#### 1. Les prérogatives

- Types de pouvoir
  - Pouvoir réglementaire (article 132 §1 TFUE et article 34 §1 des Statuts)
  - Pouvoir de sanction (article 132 §3 TFUE et 34 § 3 des Statuts)
  - Pouvoir de surveillance (TUE, 24 avril 2018, *Caisse régionale de crédit agricole mutuel Alpes Provence et a.*, aff. T-133/16 à T-136/16)
- Types d'actes
  - Actes classiques

- Actes atypiques
- Actes spécifiques
- Actes préparatoires (aff. C-219/17, en cours)

## 2. Le contrôle juridictionnel

- Article 35 des Statuts
- Le recours en annulation (TUE, 10 décembre 2013, *Sven A. von Storch*, aff. T-492/12)
- Le renvoi préjudiciel
- Le recours en responsabilité extracontractuelle (TUE, 24 janvier 2017, *Nausicaa Anadyomène SAS et Banque d'escompte c/ BCE*, aff. T-749/15)
- Les recours administratifs spécifiques

## 3. Vers un contrôle politique de la BCE ?

- Accountability
- Politique de transparence
- Coopération interinstitutionnelle (art.284 §§1 et 2 TFUE)
- Rapport annuel (art. 284 §3 TFUE)
- Union bancaire (Accord 2013/694/UE, et rôle des parlements nationaux)

## SEANCE N°10 :

### LA CRISE BUDGETAIRE : VERS UN « GOUVERNEMENT ECONOMIQUE EUROPEEN » ?

Les dispositions sur l'Union économique consacrent un certain nombre de principes structurels qui s'imposent tant aux États qu'à l'Union, et qui ont fait l'objet de vives contestations au moment de la crise financière en ce qu'ils paraissent s'opposer à la possibilité d'instaurer une solidarité budgétaire entre États. Face à l'interdépendance des États, notamment ceux de la zone euro, le besoin d'adosser la politique monétaire à une véritable politique économique commune est devenu pressant. Dans l'urgence, et face aux divergences sensibles des modèles économiques nationaux, l'émergence d'une politique économique passe par un renforcement du cadre de contrainte budgétaire des États membres, limitant fortement leur marge de manœuvre politique. Pour être véritablement constructive, une politique européenne devra néanmoins s'accorder sur des priorités communes, ce qui à terme pose la question d'une augmentation du budget de l'Union pour concentrer les moyens d'une politique économique commune et nécessiterait de nouveaux transferts de compétences, notamment en matière fiscale.

#### **Documents (séance TD n°9) :**

- 1) CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c/ Conseil*, aff. C-27/04 (absence de sanction des déficits publics excessifs).
- 2) CJUE, 27 novembre 2012, *Pringle*, aff. C-370/12.
- 3) CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising*, aff. C-8/15 P à C-10/15 P.
- 4) CJUE, 12 septembre 2017, *Anagnostakis*, aff. C-589/15 P (Initiative citoyenne sur l'annulation de la dette)

#### **Exercices de travaux dirigés :**

- 1) L'article 125 TFUE
- 2) L'imputabilité des mesures d'austérité
- 3) Commentez l'affaire C-589/15 P

#### **Pour aller plus loin :**

- S. De La Rosa, « La gouvernance économique et le sens de l'intégration », *RTDE*, 2016, n° 3, p. 513

- M. Ioannidis, « Europe new transformations : How the EU Economic Constitution changed during the Eurozone Crisis », *Common Market Law Review*, 2016, n° 5, p. 1237.

### **Plan détaillé :**

**Introduction :** Une politique de coordination

## **I. Des moyens limités de coordination économique**

Articles 120 et 121 TFUE

### **A. La définition des « grandes orientations »**

- Article 121 §2 TFUE
- Trois étapes
- Une procédure politique

### **B. La procédure de surveillance multilatérale**

- Article 121 §§3 et 4 TFUE
- Deux niveaux
  - L'évaluation annuelle
  - Les recommandations
- Une efficacité discutable

## **II. Des moyens renforcés d'intervention budgétaire**

### **A. L'émergence d'une solidarité budgétaire**

#### *1. La solidarité ponctuelle*

- Article 122 §§ 1 et 2 TFUE
- La crainte de l'« aléa moral »
- La crise grecque : le MESF et le FESF (règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010)

#### *2. La solidarité structurelle : le Mécanisme Européen de Stabilité*

- Création
- Fonctionnement
- Base juridique : l'ajout de l'article 136 §3 TFUE
  - Validité (cf. supra, séance n°8)
  - Objet limité : ICE sur l'effacement de la dette grecque (CJUE, 12 septembre 2017, *Anagnostakis*, aff. C-589/15 P)
- Critiques du MES
  - Nature intergouvernementale
  - Violation des articles 123 et 125 TFUE (CJUE, 27 novembre 2012, *Pringle*, aff. C-370/12)
  - Autoritarisme

### **B. Le renforcement de la discipline budgétaire**

#### *1. La procédure de contrôle des déficits publics excessifs*

- Textes de base : Article 126 TFUE, Protocole n° 12, règlement n° 1466/97 et « six pack »

- Critères
- Procédure de contrôle (Article 126 §§ 3 à 11 TFUE)
- Pouvoir discrétionnaire du Conseil (CJCE, 13 juillet 2004, Commission c/ Conseil, aff. C-27/04)

## 2. Le renforcement des procédures de contrôle : le TSCG

- TSCG et « two pack »
- Précision du critère de déficit excessif
- Extension des modalités de contrôle
  - Volet préventif
    - ✓ Règle de « majorité inversée » (art. 7 TSCG)
    - ✓ Organisme indépendant de contrôle (art. 3 TSCG)
  - Volet coercitif
    - ✓ Contrôle juridictionnel européen (art. 8 §2 TSCG) et interne (art. 3 §2 TSCG, CC, 9 août 2012, 2012-653 DC)
    - ✓ Conditionnalité financière (art. 12 et 13 TSCG)
- Vers un encadrement ? (CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Adverstising*, aff. C-8/15 P à C-10/15 P ; TUE, 3 mai 2017, *Sotiropoulou et a.*, aff. T-531/14)

## III. Des moyens de direction politique qui restent à imaginer

### A. Une structure consultative : le comité économique et financier

- Du Comité monétaire au Comité économique et financier
- Art. 134 TFUE
- Des attributions limitées
- Une composition intergouvernementale

### B. Vers des structures davantage programmatives ?

- L'Eurogroupe
  - Article 137 TFUE et Protocole n°14
  - Composition et fonctionnement
  - Un mandat élargi aux questions politiques
  - Nature informelle (CJUE, 20 septembre 2016, *Mallis et a.*, C-105/15 P à C-109/15 P)
- Le Semestre européen
  - Art. 2 bis §2 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement (UE) n°1175/2011 du 16 novembre 2011.
  - La définition des priorités économiques européennes
  - Rôle renforcé de la Commission
  - Une efficacité qui reste à mesurer

## **TITRE IV :**

# **UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE GLOBALISATION : LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE**

La politique commerciale commune (PCC) est le fer de lance de l'Union européenne sur la scène internationale. En pleine guerre commerciale déclarée par les Etats-Unis, le contexte est particulièrement heurté. L'Union reste le premier exportateur au monde (15 % des exportations mondiales de biens manufacturés et 25 % des exportations mondiales de services) et le deuxième marché importateur derrière les Etats-Unis. Elle incarne un modèle économique particulièrement ouvert avec un taux d'ouverture de la zone euro (total des importations et exportations/PIB) de 33% du PIB européen (contre environ 20% pour le reste du monde en moyenne, et 15% en Asie).

Toutefois, la politique de développement du commerce mondial qu'elle a largement impulsée et soutenue, notamment dans le cadre de l'OMC, a conduit à l'émergence de nouveaux acteurs économiques mondiaux. Le recul du poids de l'UE dans l'économie mondiale est annoncé. En outre, le développement du commerce international semble avoir atteint un seuil qualitatif et les cycles multilatéraux de négociation pour le relancer au sein de l'OMC sont en panne.

C'est pourquoi, l'Union et les principaux partenaires économiques mondiaux cherchent dans la conclusion d'accords bilatéraux dits de « nouvelle génération » un moyen de relancer l'économie mondiale en réduisant encore davantage les barrières à l'interpénétration des marchés. L'objectif est également de mieux articuler les règles commerciales mondiales avec les enjeux environnementaux, sociaux et culturels à travers la conclusion d'accords dits « globaux » incluant ces dimensions extra-commerciales. C'est l'objet notamment du TTIP, un temps envisagé avec les Etats-Unis (Transatlantic Trade and Investissement Partnership, ou encore TAFTA : Transatlantic Free Trade Agreement), du CETA avec le Canada (Comprehensive Economic and Trade Agreement) signé le 30 octobre 2016 mais qui doit être encore ratifié par l'ensemble des Etats membres de l'UE, ou encore de l'accord global conclu par l'Union avec Singapour, premier né de cette « nouvelle génération » d'accord qui a donné lieu à un important avis de la Cour de justice et dont l'avenir demeure incertain (voy. Avis 2/15 du 16 mai 2017).

De ces accords sont escomptés une hausse significative des échanges, synonymes de baisse des prix, d'augmentation du pouvoir d'achat, et de création d'emplois pour les entreprises développant leur activité. Ils font en revanche l'objet de vives oppositions politiques face au risque de perte d'autonomie législative et réglementaire des États qu'ils impliquent sur des questions sensibles. L'orientation de la PCC vers toujours plus de libéralisation et de globalisation des échanges mondiaux est désormais ouvertement remise en cause.

Les deux séances consacrées à la politique commerciale commune seront organisées comme suit :

- L'une consacrée à la rénovation du cadre systémique de la PCC à laquelle a procédé le traité de Lisbonne.
- L'autre relative à la mise en œuvre plus concrète de la PCC à travers la présentation de ses principaux instruments et des liens qui unissent l'UE et l'OMC.

## **SEANCE N°11 :**

### **LA RENOVATION DU CADRE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE**

Le traité de Lisbonne a rénové en profondeur le cadre de la PCC afin d'en préserver le rôle moteur pour l'intégration européenne et sa reconnaissance par le reste du monde. Il procède à deux transformations principales. D'une part, il élargit le périmètre de la PCC en attirant en son sein de nouveaux domaines qui faisaient l'objet de contentieux importants entre l'Union et ses Etats. D'autre part, il modernise les procédures de la PCC en conférant un véritable rôle au Parlement européen afin de dépasser l'influence étatique dominante dans les choix politiques qui l'animent. Dans les deux cas toutefois, toutes les ambiguïtés n'ont pas été levées, et il en est même apparu de nouvelles.

### **Documents (séance de TD n° 10) :**

- 1) CJCE, 15 novembre 1994, *Accords OMC*, avis 1/94.
- 2) TUE, 10 mai 2017, *Efler*, aff. T-754/14, dit « STOP TTIP ».
- 3) CJUE, 16 mai 2017, *Accord de libre-échange avec Singapour*, avis 2/15.

### **Exercices :**

- 1) Les limites de la PCC.
- 2) Commentez l'avis 2/15, spéc. points 225-256 ; 285-293.

### **Pour aller plus loin :**

- Voir Bibliographie générale, Ouvrages spécialisés

### **Adde :**

- [État de l'Union 2017 - «Paquet Commerce» La Commission dévoile plusieurs initiatives en faveur d'une politique commerciale équilibrée et novatrice](#)
- [État de l'Union en 2017 — Paquet «commerce»: la Commission européenne propose un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers](#)

### **Plan détaillé :**

**Introduction :** Une politique toujours majeure

- Un enjeu politique
  - Un symbole d'unité (article 206 et 207 TFUE, Titre II de la Partie V relative à l'action extérieure de l'Union)
  - Un moyen de prospérité
- Une politique exclusive
  - Double fonction
  - Article 3 e) TFUE
- Une politique déséquilibrée ?
  - L'UE, « géant économique et nain politique »
  - Un équilibre instable

## **I. La délimitation du champ de la PCC**

### **A. Une extension progressive**

Article 207 §1 TFUE.

#### **1. Les mesures concernées**

- Les mesures tarifaires
- Les mesures de défense commerciale
- Les mesures « conventionnelles »

#### **2. Les domaines concernés**

- La controverse
- L'évolution jurisprudentielle
  - L'avis n° 1/78 du 4 octobre 1979
  - L'avis n° 1/94 du 15 novembre 1994
  - Le développement des accords mixtes et les différentes hypothèses de répartition des compétences

- L'évolution constitutionnelle
  - Le traité d'Amsterdam
  - Le traité de Nice
  - Le traité de Lisbonne

## B. Une délimitation perfectible

### 1. Des exclusions et dérogations explicites

- L'article 207 §4 alinéa 2 TFUE
- L'article 207 §4 alinéa 3 TFUE
- L'article 207 §5 TFUE (CJUE, 5 décembre 2017, *Allemagne c/Conseil*, aff. C-600/04)
- L'article 207 §6 TFUE

### 2. Des exclusions implicites : le cas des investissements « autres que directs »

- Une approche éclatée (CJCE, 3 mars 2009, aff. C- 249/06 ; C-205/06 ; C-118/07)
- Le traité de Lisbonne et la distinction des investissements « directs » et « indirects » (CJUE, avis n° 2/15, du 16 mai 2017).
  - Retour à une conception extensive du champ la PCC : l'inclusion du « développement durable » envisagé par l'accord, qui inclut la protection de certaines normes sociales et environnementales est considéré comme faisant désormais « partie intégrante » de la PCC (point 147)
  - Confirmation de l'exclusion des investissements indirects du champ de la PCC
  - Conclusion : vers la « mixité » des accords globaux ?

### *Excursus : Vers une réforme européenne du système de l'arbitrage international en matière d'investissement ?*

- Les critiques du mode de règlement des litiges en matière d'investissements internationaux
  - Caractère discriminatoire
  - Caractère déstabilisateur
  - Dysfonctionnements
- La contrariété de l'arbitrage d'investissement avec le système juridictionnel de l'Union (CJUE, 6 mars 2018, *Achmea*, aff. C-284/16)
- Vers un tribunal multilatéral pour le règlement des différends en matière d'investissements ? (Recommandation au Conseil pour autoriser l'ouverture des négociations pour la création d'un tribunal multilatéral de règlement des différends en matière d'investissements, 13 septembre 2017, COM (2017) 493 final).

## II. L'adaptation des procédures de la PCC

### A. La procédure d'adoption des mesures « conventionnelles »

La normalisation de la PCC : l'article 207 §3 alinéa 1 TFUE et le renvoi à l'article 218 TFUE

#### 1. Les pouvoirs du Parlement

- Un pouvoir d'approbation (article 218 § 6 TFUE)
- Un pouvoir de suivi et d'information (article 207 §3 alinéa 3 TFUE, codification de la procédure « Luns-Westerterp »).

#### 2. La répartition des rôles entre le Conseil et la Commission

- L'art. 218 §4 TFUE : les « directives » de négociation.
- L'article 207 §3 TFUE : la « comitologie ».

### B. La procédure d'adoption des mesures « autonomes »

- L'article 207 §2 TFUE : le PE devient co-législateur
- L'encadrement renforcé de la Commission en matière exécutive : la procédure d'examen de la comitologie.

## SEANCE N°12 : LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

La fonction première de la PCC est de mettre en place une politique de préférence commerciale qui permettra aux Etats partenaires de profiter d'un tarif douanier et d'un régime commercial avantageux afin de développer les échanges, notamment en lien avec l'OMC. Mais à côté de cette fonction de libéralisation et d'abaissement des droits de douane, la PCC confère également aux institutions de l'Union, et plus particulièrement à la Commission, des pouvoirs de défense destinés à répondre à des comportements jugés déloyaux de la part d'États ou de producteurs étrangers qui menaceraient les producteurs européens. La PCC revêt alors une finalité défensive à travers l'adoption de mesures antidumping et de sauvegarde.

### **Pour aller plus loin :**

- Voir Bibliographie générale, Ouvrages spécialisés
- O. Blin, « Union européenne et OMC », *Jurisclasseur Europe*, fasc. n° 2260 et n° 2261, juillet 2016.
- V. Tomkiewicz, D. Pavot, « Les rapports normatifs entre l'Union européenne et l'OMC, in *Les interactions normatives. Droit de l'Union européenne et droit international*, Paris, Pedone, 2012, pp. 181-209.

### **Plan détaillé :**

**Introduction :** Une double fonction

## **I. La fonction de préférence commerciale**

### **A. L'action unilatérale**

- Le règlement n°978/2012 du 25 octobre 2012
- Le régime général du SPG
- Le régime du SPG+
- Le régime « Tous sauf les armes » (TSA)

### **B. L'action bi- ou multi-latérale**

#### **1. Les accords commerciaux**

- Les accords de libre-échange
  - L'AELE et l'EEE (Avis 1/91 du 14 décembre 1991)
  - Les pays asiatiques
  - Les accords nord-américains
- Les accords d'association
  - Un double objet
  - Un mécanisme institutionnel
- Respect du droit international (CJUE, 21 décembre 2016, *Front Polisario*, aff. C-104/16 P)

#### **2. La coopération dans le cadre de l'OMC**

- Statut et participation
  - Le statut classique : simple observateur (CJCE, 19 mars 1993, Avis 2/91)
  - Le statut GATT : la succession de fait (CJCE, 12 décembre 1972, *International Fruit Company*, aff. jtes 21 à 24/72)
  - Le statut OMC : la participation conjointe
    - ✓ La représentation



- ✓ Le vote
  - ✓ Le règlement des différends
  - ✓ *Excursus : le contentieux européen à l'ORD*
    - Les affaires perdues
    - Les affaires gagnées
- Les conséquences de la participation de l'UE à l'OMC
- Insertion des accords de l'OMC dans les sources du droit (CJCE, 30 avril 1974, *Haegeman c/ Belgique*)
  - Rang des accords dans la hiérarchie des sources du droit.
  - Invocabilité
    - ✓ Principe : CJCE, 23 novembre 1999, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-149/96
    - ✓ Exceptions : CJCE, 22 juin 1989, *Fediol*, aff. 70/87 ; CJCE, 7 mai 1991, *Nakajima*, aff. 69/89
    - ✓ Responsabilité : CJCE, 9 septembre 2008, *FIAMM* aff. 120/06 P et 121/06 P.

## II. La fonction de défense commerciale

- Le règlement ROC n° 32986/94 (règl. (UE) n° 2015/1843, 6 octobre 2015, du PE et du Conseil).
- Le règlement anti-dumping n° 1225/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping (refondu avec ses modifications dans le règlement n°2016/1036)
- Le déclenchement de la procédure antidumping
    - ✓ Condition de représentativité
    - ✓ Conditions de réalité
  - L'ouverture d'une enquête
  - L'imposition de droits antidumping
    - ✓ L'intérêt général européen
    - ✓ Le montant des droits
  - La procédure anti-contournement