

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2024

Les informations contenues dans cette brochure s'appliquent au concours ouvert en 2024.

ASSEMBLÉE NATIONALE
Direction des Ressources humaines

MEILLEURES COPIES
Droit de l'Union
européenne (option)



Administrateur 2024

Droit de l'Union européenne

Note de correction : 18.25 / 20

Droit de l'Union européenne

Question 1 : La Commission européenne a proposé un acte législatif européen relatif au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes au sein de l'Union européenne. Cet acte ~~a été adopté~~ doit être adopté par la procédure législative ordinaire, qui implique l'adoption à la majorité qualifiée de l'acte au sein du Conseil de l'Union européenne et son adoption à la majorité des suffrages exprimés au Parlement européen.

Plusieurs parlements nationaux sont opposés à l'adoption de cet acte. Conformément à l'article 12 du traité sur l'Union européenne (TUE), aux protocoles sur les parlements nationaux au sein de l'Union européenne (UE) et sur l'application du principe de subsidiarité dans l'UE, les parlements nationaux sont informés des projets d'actes législatifs de l'Union européenne et ~~en~~ contrôlent ces derniers par rapport au principe de subsidiarité. Ce principe est inscrit à l'article 5 du TUE et il implique que les

Les décisions prises au sein de l'UE se prennent à l'échelon le plus approprié, en partant du groupe que celui-ci, s'il n'y a pas de difficulté sérieuse, renvoie aux échelons de décision les plus proches des citoyens. Le principe s'applique ensuite au regard des compétences partagées et des compétences d'appui de l'Union européenne (article 4 et 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), puisque « il ne peut^{pas} s'appliquer à l'action de l'UE relevant de ses compétences exclusives (article 3 du traité sur le fonctionnement de l'UE) ».

Dans le cas présent ici, le proposition de la Commission relève des compétences partagées de l'UE, puisqu'elle porte sur le commerce des armes au sein de l'UE, ce qui se rattache au marché intérieur de l'UE, lui-même une compétence partagée de l'UE, inscrit à l'article 4 du TFUE.

Plusieurs possibilités s'offrent à l'Assemblée nationale pour s'opposer à la poursuite de l'examen de ce projet d'acte législatif :

— L'Assemblée nationale peut tenter de regrouper avec elle, ~~huit~~ autres parlements nationaux au sein de l'UE pour entamer une procédure dite de "carton jaune". Cette procédure nécessite un tiers des parlements nationaux contestant un acte législatif proposé par la Commission

européenne. Avec huit autres parlements nationaux, l'Assemblée nationale avait un seuil suffisant de parlements nationaux pour engager conjointement cette procédure. Néanmoins, celle-ci n'implique pas l'abandon obligatoire du projet d'acte législatif européen. La Commission doit seulement réexaminer sa proposition au regard du principe de subsidiarité et peut après ce réexamen maintenir sa proposition. C'est ce qu'elle a fait en 2013 et 2016, quand un tiers des parlements nationaux s'étaient opposés aux projets d'acte législatif partant respectivement sur le parquet européen et sur les travailleurs détachés.

— Si l'Assemblée nationale donne ~~au plus de chance~~ que ce projet soit abandonné avec plus de probabilité, elle peut essayer de regrouper avec elle au minimum 13 autres parlements nationaux, pour que la moitié des parlements nationaux de l'Union européenne engage une procédure dite de "carton orange". Cette procédure oblige la Commission à réexaminer sa proposition au regard du principe de subsidiarité, mais elle doit cette fois-ci justifier dans un avis motivé sa décision de passer outre l'opposition de la moitié des parlements nationaux de l'UE afin de maintenir sa proposition.

Enfin, si les procédures de carton n'empêchent pas la Commission de maintenir sa proposition, l'Assemblée nationale peut effectuer un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre la

Commission européenne pour violation du principe de subsidiarité conformément à l'article 88-6 de la Constitution française.

Question 2: La directive a finalement été adoptée sur le fondement de l'article 114 du TFUE. Elle n'interdit pas totalement le commerce des armes, mais prévoit des limitations pour des raisons de sécurité publique.

Pour obtenir l'annulation du texte, il est nécessaire d'effectuer un recours en annulation (article 263 TFUE) auprès de la Cour de justice de l'Union européenne ou plus précisément auprès du Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne qui est compétent pour les recours en annulation (article 256 TFUE et article 51 du protocole relatif à la CJUE qui donne au Tribunal un monopole sur les recours en annulation d'un Etat membre contre la Commission, sauf exception).

Pour effectuer un recours en annulation, il faut avoir un intérêt à agir. Selon l'article 263 du TFUE, un Etat membre peut effectuer un recours en annulation de plein droit.

Une personne morale ou physique peut également faire un ^{en annulation} recours contre un acte législatif de l'Union (article 263 TFUE) à condition que l'acte ait une force contraignante et obligatoire à l'égard d'un tiers, qu'il use directement

et individuellement cette personne morale ou physique conformément à la jurisprudence européenne (CJCE, Plaumann, 1963) ou qu'il soit un règlement de portée générale sans mesure d'exécution.

Dans ce cas précis, nous sommes en présence d'une directive qui a une portée générale, le recours pertinent qui s'impose est un recours ^{en annulation} d'un État membre contre la Commission européenne qui a proposé cet acte législatif.

Ensuite, il existe quatre moyens pouvant justifier l'annulation de l'acte par la CJUE : l'incompétence législative, la violation du droit de l'Union européenne, la violation substantielle de procédure et le détournement de pouvoir.

Plusieurs moyens pourraient être invoqués :

- Tout d'abord, l'incompétence législative car la Union européenne n'a pas de compétences en matière de sécurité et d'ordre public.
- la violation substantielle de procédure, puisque l'article 114 TFUE permet d'harmoniser les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, notamment dans le domaine fiscal, pour approfondir le marché intérieur. Or, dans ce cas précis, cette directive prise en vertu de l'article 114 TFUE constitue plus un frein aux échanges au sein du marché intérieur.

Question 3: La directive a été adoptée, malgré l'opposition de la France au sein du Conseil de l'Union européenne.

En effet, le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil de l'Union européenne implique qu'un acte législatif européen adopté selon une procédure législative ordinaire doit être adopté aux voix de minimum 55% des États membres, représentant au minimum 65% de la population de l'Union européenne au sein du Conseil de l'UE (article 238 TFUE). Cette majorité qualifiée peut être une super-majorité qualifiée, si le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission (65% des États membres, représentant 72% de la population nécessaire pour que le Conseil adopte sa décision). Dans ce cas précis, on est en présence d'une majorité qualifiée classique.

La proposition du député de ne transposer que les dispositions de la directive n'ayant pas suscité d'opposition de la France au sein du Conseil de l'UE est contraire au droit de l'UE. L'article 278 TFUE impose au législateur national de transposer l'ensemble des directives adoptées par l'Union européenne. Les Etats membres ne disposent d'une marge d'appréciation que dans la manière d'atteindre les objectifs de la directive, mais ils ne peuvent se soustraire à cette transposition, qui doit être complète.

En outre, l'adoption d'une loi pendant le délai de transposition, allant à l'encontre de la directive européenne est également contraire au droit de l'Union européenne, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union par rapport au droit national (CJCE, Coste / Emel, 1964).

Dans les deux cas les risques encourus sont de potentiels recours en manquement contre la France initiés par la Commission européenne en vertu de l'article 258 du TFUE après une phase pré-contentieuse et sans motif. Les recours en manquement ne peuvent néanmoins avoir lieu qu'à l'expiration du délai de transposition.

Dans le cas d'une transposition incomplète proposée par le député, la France s'expose à des sanctions financières dès le premier recours en manquement conformément à l'article 260 paragraphe 3 du TFUE, appliqué

pour la première fois par transposition incomplète dans l'affaire Commission c / Belgique en 2019. Les sanctions financières peuvent être des astreintes ou des amendes, voire les deux en même temps (Commission c / France, CJCE, 2005).

Dans le cas de l'adoption d'une loi contraire à une directive européenne, la France s'expose également à un recours en manquement initié par la Commission européenne. Les sanctions financières peuvent également être imposées à la France si elle ne se conforme pas à la décision de la CJUE, qui selon toute vraisemblance condamnera la France pour violation du droit de l'UE. ~~Les~~ Les sanctions pourront être infligées en cas de cette fois-ci de deuxième recours en manquement de la Commission conformément à l'article 260 du TFUE.

Il faut noter également que si la Commission n'engage aucune procédure en manquement, un État membre pourrait pousser la Commission à le faire conformément à l'article 259 du TFUE. Et si cette dernière refuse à nouveau, l'État pourra directement saisir la CJUE pour un recours en manquement contre la France.

Question 4: La directive n'a pas été transposée dans le délai imposé par le droit de l'UE. Sur le fondement du droit interne, un particulier de nationalité italienne transportant des armes licitement commercialisées en

Roumanie s'est vu infliger une amende lors du franchissement de la frontière française.

La directive n'ayant pas été transposée, l'amende ~~ne peut~~ être infligée. Mais, le particulier de nationalité italienne peut contester l'amende puis sur le fondement du droit interne en invoquant l'effet direct de la directive puisque le délai de transposition est écoulé (CJCE, Ratti, 1979) et que la directive semble avoir des dispositions claires, inconditionnelles et précises (Van Duyn, CJCE, 1974). Il peut également engager la responsabilité de l'État conformément à la jurisprudence européenne (CJCE, Francovich, 1991 et Brumarene du pêcheur, 1996) pour obtenir réparation après cette violation du droit de l'UE par l'État français.

Enfin, un recours en manquement peut également être introduit par la Commission pour atteinte à la libre circulation des marchandises dans l'UE (article 258 TFUE) du fait d'une mesure d'effet équivalent à restriction quantitative (MEERQ) ou d'une taxe à effet équivalent

auquel pourrait correspondre l'annule, conformément à la notion de "préjudice pécuniaire, même minime", imposé unilatéralement lors du franchissement d'une frontière (CSCE, Commission c/Italie, 1969).

Question 5. Un député allemand s'interroge sur la compatibilité entre l'article 12a de la loi fondamentale allemande et une directive européenne relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

Dans le cadre du recours en manquement initié par la Commission contre l'Allemagne, la CJUE doit vérifier si la disposition de l'article 12a de la loi fondamentale est contraire ^{ou non} au droit de l'UE (primauté comme diriez-vous) puisque le principe de primauté du droit de l'Union s'applique également aux dispositions de nature constitutionnelle (CSCE, Immortel, 1978).

Dans ce cas précis, il semble à première vue que la disposition de l'article 12a fondée sur une discrimination entre les hommes et les femmes est contraire au

droit de l'UE. Néanmoins, l'Union européenne n'ayant pas de compétences militaires, il semble également peu probable que la directive européenne puisse s'appliquer entièrement aux emplois militaires. Mais, même dans le cas contraire la CSUE pourrait déclarer conforme au droit de l'UE cette disposition en invoquant le respect d'un principe inhérent à l'identité nationale et constitutionnelle de l'Allemagne (article 4 paragraphe 2 du TUE) comme la CJCE l'avait fait en 2004 pour accepter une limitation au principe de libre prestation de service au nom du principe de dignité humaine inscrit dans la Constitution allemande (CJCE, OMEGA, 2004).

Néanmoins, ~~l'interdiction du travail des emplois militaires~~
La CSUE pourra également adopter ce point de vue pour éviter un conflit avec la Cour de Karlsruhe qui a déjà jugé le 5 mai 2020 que la CSUE avait outrepassé ses compétences (contrôle ultra vires) en ne justifiant pas suffisamment d'un point de vue économique la proportionnalité du programme de Quantitative easing lancé en 2015 par la Banque centrale européenne.

Administrateur 2024

Droit de l'Union européenne

Note de correction : 18.25 / 20

Cas pratique

Question 1:

En application du protocole n°12 annexé au TFUE et depuis la revalorisation de leur rôle par le Traité de Lisbonne, les Parlements nationaux disposent de voies d'action pour s'opposer à l'adoption d'un acte législatif européen. Aux termes de ce protocole, les Parlements nationaux peuvent s'opposer à l'adoption d'actes contrevenant au principe de subsidiarité ^{et au principe de compétence} (article 3 TFUE). Dans le cadre des procédures dites de "carton jaune" et de "carton orange", chaque chambre d'un Parlement bicaméral dispose ainsi d'une voix

(deux voix pour les Parlements monocoméraux), exprimée en France par une résolution européenne (article 89-6 de la Constitution) afin de faire valoir qu'elle considère qu'un projet d'acte présenté par la Commission excède le champ de compétence de l'Union ou contrevient au principe de subsidiarité. Dans le cadre de la procédure de "carton jaune", si un tiers des voix des Parlements nationaux est atteint, la Commission est tenue de justifier le respect de la compétence de l'Union et du principe de subsidiarité.

Dans le cadre de la procédure de "carton orange", si la moitié des voix est atteinte la Commission doit alors réexaminer sa proposition afin de s'assurer qu'elle puisse satisfaire ces exigences. On pourra rappeler aux députés qu'il existe un forum de coordination des Parlements nationaux, la COSAC, par laquelle l'Assemblée nationale pourrait éventuellement manifester aux autres Parlements sa volonté d'engager ces procédures. En outre, on rappellera aux députés qu'en tout état de cause, le SGAE pourra prendre en compte la position des commissions compétentes du Parlement pour

définir la position retenue par la France lors de la discussion au Conseil.

Question 2 :

Concernant, d'une part, les voies de recours contentieuses pour obtenir l'annulation d'une directive adoptée : l'option principale pourrait être d'intenter un recours en annulation devant la Cour de justice de l'UE (article 263 TFUE). Pour ce faire, les Etats-membres étant des requérants privilégiés, il n'est pas à justifier de leur intérêt à agir. De même les requérants individuels peuvent, - dans des conditions précises, justifier d'un intérêt à agir en vertu de la jurisprudence Plaumann s'ils sont directement et individuellement concernés par les dispositions inconditionnelles, complètes et suffisamment précises de la directive (ce qui ne semble

pas être le cas en l'espèce). L'autre option possible consiste à contester par voie d'exception la validité de la directive : un requérant pourra former un recours pour excès de pouvoir contre un acte réglementaire de transposition (ou une mesure individuelle) et de manière incidente soulever l'illicéité de la directive. Pour cela le requérant pourra demander que le juge souleève une question préjudicielle (Article 267 TFEU) en appréciation de validité devant la Cour de justice. Il pourra également formuler une question prioritaire de constitutionnalité ^(Article 61-1 C) s'il estime qu'une disposition de la directive est contraire au droit constitutionnel.

Concernant, d'autre part, les moyens qui pourront être soulevés, on propose de distinguer les moyens de licéité externe des moyens de licéité interne. En premier lieu, concernant la licéité externe, les co législateurs ont adopté cette directive sur le fondement de l'article 114 TFEU permettant d'adopter à la majorité qualifiée des dispositions relatives à l'harmonisation des législations relevant du marché intérieur. Les requérants pourront s'opposer à cette base légale et soulever l'incompétence en faisant valoir que la directive en litige relève en premier lieu des législations relatives au maintien de l'ordre public, qui est une compétence

exclusives des Etats-membres (Article 16 TFUE).
 Si la Cour ne faisait pas droit à ce moyen, les requérants pourraient également faire valoir qu'en encadrant l'acquisition et la détention des armes dans l'Union, cette directive exerce un effet indirect sur le marché intérieur mais n'est pas à proprement parler une directive d'harmonisation nécessaire à son bon fonctionnement. Aussi, son adoption aurait dû relever de l'Article 115 TFUE, et donc nécessiter l'adoption à l'unanimité par une procédure législative spéciale, plutôt que la majorité qualifiée prévue à l'Article 114 TFUE.

Concernant maintenant la licéité interne de la directive, les requérants peuvent tenter de faire valoir devant la Cour de justice que la directive est incompatible avec une disposition de droit primaire de l'Union. Devant le juge administratif interne ils pourraient également soutenir

que les dispositions de la directive contraignent aux engagements internationaux de la France en matière de commerce des armes. Ils pourraient également, par une QPC, inciter le juge constitutionnel à dégager un nouveau principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France et l'inviter à constater que la directive s'y oppose (CC, 2021, Air France). Enfin, ils pourraient tenter de faire valoir que les restrictions relatives à l'acquisition des armes méconnaissent certains de leurs libertés fondamentales garanties par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, voire des libertés de valeur constitutionnelle que celle-ci ne protège pas de manière équivalente (CE, 2007, Arcebor).

Question 3 :

- Concernant la majorité qualifiée :
l'adoption à la majorité qualifiée au Conseil nécessite qu'un projet d'acte législatif recueille les voix de 55 % des États-membres

représentant 65% de la population. Ce système de majorité renforcée est applicable sauf minorité de blocage et permet de renforcer le poids des Etats les plus peuplés de l'Union. Il constitue le cœur de la procédure législative ordinaire, applicable à plus de 90% des projets d'actes législatifs européens.

- Concernant la possibilité de ne transposer que les dispositions n'ayant pas suscité une opposition de la France :

On répondra que cela est impossible, afin de préserver l'unité et l'application uniforme du droit de l'Union européenne. Si la France suivait cette voie elle s'exposerait alors à un recours en manquement (Article 258 TFUE) pour défaut de transposition intenté par la Commission européenne.

Si la France était condamnée (ce qui est probable) et qu'elle persistait à ne pas vouloir transposer intégralement la directive, elle pourrait être condamnée à un double manquement (Article 260 TFUE) éventuellement assorti d'une astreinte.

En tout état de cause, en l'absence même de mesure de transposition, les dispositions ^{dans le délai imparti} inconditionnelles et ^{suffisamment} précises de cette directive pourraient être directement invocables par les requérants

en application de la jurisprudence Perneux (CE, 2009, Dame Perneux).

- Concernant la loi adoptée postérieurement à la directive et dont certaines dispositions vont à son encontre :

Cette loi est insuffisante pour faire écho aux dispositions de la directive en question. En effet, en application du principe de primauté du droit de l'Union européenne, les dispositions d'une directive priment sur les dispositions contraires d'une loi, même postérieure (CE, 1989, Nicolo). Dans l'hypothèse d'un recours intenté devant le juge national, celui-ci devra laisser inappliquée la disposition législative contraire à la directive. En outre, les requérants lésés par la loi contraire au droit de l'Union pourront intenter un recours en responsabilité devant le juge administratif. S'ils établissent avoir subi un préjudice anormal, grave et spécial, le juge pourra retenir la responsabilité de l'Etat du fait d'une loi contraire au droit de l'Union et réparer le préjudice subi (CJ, 1991, Francovich et CJ, 1996, Brasserie du pêcheur SA).

Question 4 :

S'étant vu infliger une amende et la saisie de ses armes il est probable que ce ressortissant italien résidant à Bucarest décide d'intenter un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif compétent afin d'obtenir l'annulation de sa sanction, la discharge de l'amende à payer et la récupération des armes qui lui ont été confisquées. Il est probable que ce ressortissant fasse valoir qu'en raison de la citoyenneté européenne attachée à son statut de citoyen italien, il était en droit d'exercer en France la libre prestation de services tenant au commerce des armes. Les défendeurs répondront certainement que les services douaniers ont pu légalement, en application de la loi antiterroriste, faire valoir la nécessité d'ordre public permettant de restreindre la libre prestation de services par des

mesures individuelles et proportionnées au maintien de l'ordre public (Corridors 45 et 52 TFUE). Cependant, il est probable que le requérant conteste de manière incidente les dispositions de cette loi et invoque l'effet direct de la directive non-transposée. S'il parvient à montrer que cette directive contient des dispositions ^{non-transposées} inconditionnelles et suffisamment précises, et que celles-ci s'opposent en l'espèce aux dispositions légales (ce qui semble être le cas), alors il pourra demander à ce que le juge écarte l'application de cette loi et annule la sanction pour illégalité. Pour ce faire il pourra demander au juge de formuler une question préjudicielle en interprétation de la directive, qui pourra éclairer le juge interne sur l'inconventionnalité alléguée de la loi en cause.

En l'espèce, il est probable que le requérant parviendra à établir que, le commerce des armes ayant été harmonisé par cette directive, les services douaniers n'étaient pas en droit d'invoquer la réserve d'ordre public pour s'opposer à la libre prestation de services. Dès lors, le juge annulera probablement la sanction,

déchargera le requérant de son placement et enjoindra l'administration à lui restituer ses biens.

Par ailleurs, ce requérant pourrait également prolonger son recours par une action en responsabilité administrative, et souligner la responsabilité de l'Etat du fait d'une mesure illégale, voire de la loi illégale. Il devra établir qu'il a subi un préjudice grave, anormal et spécial (ce qui semble le cas en l'espèce en raison du caractère individuel de sa sanction). Il pourra alors demander à ce que son marque à gagner, voire son préjudice moral, soit réparé.

Aut total, cette affaire pourrait avoir des conséquences importantes : la loi en litige pourrait être déclarée d'effet juridique en raison de l'effet direct des directives non-transposées (ce qui pourrait conduire à son abrogation) et la responsabilité de l'Etat pourrait être engagée. Il n'est pas à exclure que cette affaire ouvre un contentieux de série et que la France soit par ailleurs poursuivie par la Commission par un recours en manquement.

Question 5 :

On répondra au député allemand que, malheureusement, l'article 12a de la loi fondamentale allemande semble contraire au droit de l'Union européenne. En effet, si celui-ci est contraire à la directive relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, il apparaît plus largement contraire au principe de non-discrimination protégé par le droit primaire (art. 18 du TFUE et Charte des droits fondamentaux). Dès lors, puisque la jurisprudence constante de la Cour affirme la primauté du droit de l'Union sur les dispositions internes, y compris celles de valeur constitutionnelle (CJCE, 1970, Internationale Handelsgesellschaft), alors il y a de fortes chances qu'elle accueille le recours en manquement intenté par la Commission.

Bien que le principe de non-discrimination soit appliqué strictement par la Cour, il est cependant peu probable que la Commission intente un recours en double manquement ou qu'elle sollicite de l'Allemagne la révision de sa loi fondamentale. Ainsi, la procédure ^{en question} pourrait avoir pour principal effet de laisser inappliqué l'article 12a litigieux.