



HAL
open science

L'intégrité du droit de l'UE. Recherches sur l'effectivité et les potentialités d'un principe matriciel du droit de l'UE

Gaëlle Marti

► **To cite this version:**

Gaëlle Marti. L'intégrité du droit de l'UE. Recherches sur l'effectivité et les potentialités d'un principe matriciel du droit de l'UE. *Annuaire de droit européen*, pp.99-118, 2019. hal-04315883

HAL Id: hal-04315883

<https://hal.science/hal-04315883v1>

Submitted on 30 Nov 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'intégrité du droit de l'UE

Recherches sur l'effectivité et les potentialités d'un principe matriciel du droit de l'UE

Par Gaëlle MARTI
Professeure de droit public
Université Jean Moulin Lyon 3

L'intuition d'une recherche à mener sur l'« intégrité » du droit de l'UE et de son ordre juridique découle de l'utilisation de cette expression dans certains textes juridiques qui, quoique rares, interrogent l'observateur sur son sens et sa portée.

L'expression apparaît ainsi, au plus haut rang de la hiérarchie des normes de l'Union européenne, à l'article 349 TFUE relatif au statut des régions ultrapériphériques (RUP) qui autorise le Conseil à adapter le droit de l'UE à leurs caractéristiques tout en limitant cette possibilité de « modulation normative »¹ au respect de « l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

L'expression « intégrité », accolée au « droit de l'UE » cette fois, apparaît également dans le Protocole n°22 relatif à la position du Danemark, qui vise à préciser les relations entre le Danemark et l'UE dans les domaines dans lesquels celui-ci bénéficie d'une dérogation (*opt out*)². Plus précisément, ce protocole vise à établir un cadre juridique permettant au Danemark de participer, en dépit de cet *opt out*, à l'adoption de mesures dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la finalité de ce mécanisme, exposée dans les considérants de ce protocole, étant d'« assurer l'intégrité de l'acquis » dans ce domaine.

Le droit dérivé n'est guère plus disert. Outre les textes faisant application de l'article 349 TFUE précité³, l'expression « intégrité du droit de l'UE » est utilisée dans des textes, souvent non contraignants, tels que le Livre vert sur les marchés publics dans l'UE⁴, dans lequel la Commission souligne « la possibilité d'instaurer un système de sanctions [...] en vue de

¹ RIGAUX A., « Article 299 TCE », in CONSTANTINESCO V., GAUTIER Y., SIMON D. (Dir.), *Traités d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2006, spéc. p. 836.

² Cette dérogation a été consentie au Danemark par la décision d'Edimbourg du 12 décembre 1992 dans les domaines suivants : citoyenneté, Union économique et monétaire, politique de défense et la justice et affaires intérieures.

³ Voir en ce sens, à titre d'exemple, la décision du Conseil n° 940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises, JO L 367 du 23 décembre 2014, p. 1, qui mentionne dans son considérant 5 : « La présente décision met en œuvre les dispositions de l'article 349 du traité et autorise la France à appliquer une taxation différenciée aux produits pour lesquels il a été justifié : premièrement, de l'existence d'une production locale ; deuxièmement, de l'existence d'importations significatives de biens (y compris en provenance de la France métropolitaine et d'autres États membres) pouvant compromettre le maintien de la production locale ; et, troisièmement, de l'existence de surcoûts renchérissant les prix de revient de la production locale par rapport aux produits provenant de l'extérieur et compromettant la compétitivité des produits fabriqués localement. Le différentiel de taxation autorisé ne devrait pas excéder les surcoûts justifiés. L'application de ces principes permettrait de mettre en œuvre les dispositions de l'article 349 du traité sans excéder ce qui est nécessaire et sans créer d'avantage injustifié en faveur des productions locales afin de ne pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union [...] » (italiques ajoutés). Voir également la décision n° 376/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés et, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées, JO L 182 du 21 juin 2014, p. 1, cons. 7 : « étant donné que l'avantage fiscal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour compenser les surcoûts, que les volumes en jeu restent modestes et que l'avantage fiscal est circonscrit à la consommation dans les régions concernées, la mesure ne nuit pas à l'intégrité ni à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union » (italiques ajoutés).

⁴ Commission européenne, *Livre vert – Les marchés publics dans l'Union européenne : pistes de réflexion pour l'avenir*, COM/96/0583 final.

maintenir l'intégrité de la législation »⁵, et rappelle son rôle qui est de « maintenir l'intégrité du droit communautaire en matière de marchés publics »⁶. Peut aussi être mentionnée la déclaration de la Commission annexée à la directive du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer⁷, par laquelle cette institution « regrette qu'en vertu de l'article 41, paragraphes 3 et 5, certains États membres soient en partie exemptés de l'obligation de transposer la directive et estime qu'une telle dérogation ne doit pas être considérée comme un précédent afin de ne pas nuire à l'intégrité du droit de l'Union ». De même, les considérants de la proposition de règlement du Conseil relative au brevet communautaire fait référence à la nécessité de faire évoluer de manière conjointe le règlement sur le brevet communautaire et la Convention de Munich sur le brevet à laquelle tous les États membres de l'UE sont parties, afin « d'assurer effectivement que les révisions de la convention de Munich ne mettent pas en péril ni l'intégrité du droit communautaire ni la cohérence recherchée entre le règlement et la convention de Munich ». Quant à la directive de 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁸, elle justifie la mise en place d'un tel système par la nécessité de « préserver l'intégrité du marché intérieur et d'éviter des distorsions de concurrence »⁹. L'absence de valeur juridiquement contraignante de ces textes préjudicie incontestablement à leur effectivité et l'intégrité est davantage utilisée comme une figure de style.

Quant à la jurisprudence, à l'exception du récent arrêt du 15 décembre 2015¹⁰ qui fait application de l'article 349 TFUE relatif au statut des RUP, la notion d'intégrité du droit n'apparaît pas en tant que telle dans les motifs ou le dispositif des arrêts de la Cour. En revanche, elle est parfois citée par les parties¹¹, ou dans les conclusions des avocats généraux¹².

⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁶ *Ibid.*, p. 24.

⁷ Directive 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer et modifiant la directive 2004/35/CE, *JOUE* n° L 178 du 28 juin 2013, pp. 66-106.

⁸ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *JOUE* n° L 275 du 25 octobre 2003, p. 32.

⁹ *Ibid.*, cons. 7.

¹⁰ CJUE, 15 décembre 2015, *Parlement européen et Commission c/ Conseil*, aff. jtes. C-132/14 à C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813, pt. 73. Voir déjà en ce sens CJCE, 10 octobre 1978, *Hansen & Balle*, aff. 148/77, *Rec.* p. 1787, point 10.

¹¹ A titre d'exemple, dans l'avis 1/91, la demande d'avis de la Commission mentionne : « La Commission se demande si l'article 238 permet une construction juridictionnelle du type de celle qu'instaurerait l'accord. Si cela n'était pas le cas, il conviendrait de modifier cette disposition du traité de manière à ce que les procédures particulières qui y sont mentionnées incluent l'instauration d'un système juridictionnel, intégré fonctionnellement à la Cour de justice et garantissant la spécificité et l'intégrité du droit communautaire » (CJCE, avis 1/91 du 14 décembre 1991, *Accord sur la création de l'Espace économique européen*, *Rec.* p. 6079). Voir dans le même sens l'avis 1/09, pt. 38 : « Le gouvernement néerlandais souligne que l'article 262 TFUE ne fait pas obstacle au projet d'accord. Par ailleurs, ce dernier ne porterait pas atteinte à l'unité et à l'intégrité du droit de l'Union. L'accord envisagé n'aurait pas non plus pour conséquence de modifier le système de protection juridique et de contrôle juridictionnel exercé par les juges nationaux et par les juridictions de l'Union, tel que prévu par les traités, ni d'y porter atteinte » (CJUE, avis 1/09 du 8 mars 2011, *Projet d'accord sur la juridiction du brevet européen et du brevet communautaire*, ECLI:EU:C:2011:123, spéc. pt. 38).

¹² V. en ce sens les conclusions de l'Avocat général M. Poiares Maduro sur CJCE, 31 janvier 2008, *Centro Europa 7 Srl*, aff. C-380/05, *Rec.* p. I-349, spéc. pt. 22 : « seules des violations graves et persistantes qui soulignent un problème de nature systémique dans la protection des droits fondamentaux de l'État membre en cause constitueraient des violations des règles sur la libre circulation, en raison de la menace qu'elles feraient directement peser sur la dimension transnationale de la citoyenneté européenne et sur l'intégrité de l'ordre juridique communautaire » (italiques ajoutés).

La « densité normative »¹³ de l'intégrité du droit de l'UE paraît donc à première vue assez faible, du moins si l'on s'en tient aux seules occurrences du terme même d'intégrité.

Quoique quantitativement rare, la référence à « l'intégrité du droit de l'Union » ne laisse pas indifférent. Non pas tant que la notion d'intégrité ne soit pas une notion juridique. Elle l'est assurément, la notion d'intégrité étant une notion clef dans de nombreuses branches du droit : droit civil (intégrité du corps humain) ; droit international public (intégrité territoriale) ou encore droit international des droits de l'homme (droit au respect de l'intégrité physique et morale rappelé notamment par la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006). Dans tous ces domaines, la notion d'intégrité est utilisée conformément à son sens commun, comme visant à décrire « l'état d'une chose, d'un tout, qui est entier, qui a toutes ses parties »¹⁴. La notion est alors synonyme d'intangibilité, d'inviolabilité, voire d'immutabilité, et assure une fonction défensive, de protection contre les altérations de l'objet auquel elle s'applique.

L'interrogation provient surtout du fait que l'intégrité soit accolée à l'objet « droit de l'Union », la formule impliquant, sans que ce présupposé soit autrement questionné ni justifié, que celui-ci forme un ensemble ordonné dont il conviendrait de maintenir intactes les différentes composantes.

Entendue en ce sens, l'idée d'intégrité apparaît en filigrane derrière de nombreuses dispositions, règles ou normes composant l'ordre juridique de l'UE, ce qui vient contredire l'impression initiale. Présente dans le discours du droit et dans le discours sur le droit, de manière explicite ou non, la notion d'intégrité n'a cependant quasiment pas fait l'objet de recherches en droit de l'UE, du moins dans la littérature francophone¹⁵. Si les anglo-saxons semblent s'être davantage intéressés à la notion d'intégrité du droit de l'Union¹⁶, c'est le plus souvent pour l'appréhender sous le prisme des travaux de Dworkin sur l'intégrité¹⁷. Toutefois, il nous semble qu'en dépit de l'usage du terme intégrité (*integrity*), ces travaux traitent surtout de l'exigence de cohérence (*coherence* ou *consistency*) du droit et des obligations qu'il génère pour le travail interprétatif du juge, la grille de lecture dworkinienne étant transposée afin d'expliquer et/ou d'évaluer la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

¹³ Voir en ce sens les travaux de THIBIERGE C. *et alii*, *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, Mare & Martin, 2013, 1204 pages.

¹⁴ Cf. le Trésor de la Langue française informatisé, disponible sur le site www.atilf.fr.

¹⁵ A notre connaissance, aucun article n'est spécifiquement consacré à cette notion. Quelques rares travaux de recherche abordent toutefois la question, notamment sous l'angle de l'irréversibilité du transfert de compétence des Etats membres à l'Union européenne, cf. FLORY M., « Irréversibilité et point de non-retour », in GERBET P. et PEPY D., *La décision dans les Communautés européennes*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles, 1969, pp. 439-451. Voir également LOLJEEH R., « La réversibilité de l'intégration européenne », in PHILIP C. (dir.), *Réalisations et défis de l'Union européenne. Droit - politique - économie. Mélanges en l'hommage à Panayotis Soldatos*, Bruylant, 2012, pp. 343-346.

¹⁶ Voir en ce sens notamment BENGOTXEA J., MAC CORMICK N., MORAL SORIANO L., « Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice », in DE BURCA G., WEILER J. H. H., *The European Court of justice*, Oxford University Press, 2001. V. également BESSON S., « From European Integration to European Integrity. Should European law speak with just one voice ? », *European Law Journal* n° 2004, 10 (3), pp. 257-281.

¹⁷ Cf. DWORKIN R., *L'Empire du droit* (1986), trad. Elisabeth Soubrenie, Paris, PUF, 1994. Dans cet ouvrage majeur l'auteur a développé une théorie du droit fondée sur la notion d'intégrité, celle-ci étant entendue comme une vertu politique, une qualité éthique impliquant que toute action politique soit cohérente et fondée dans son principe afin de garantir les droits individuels et l'unité du droit. Cette conception du droit comme un tout cohérent impliquerait pour le juge d'interpréter les droits et les devoirs selon un principe d'intégrité c'est-à-dire « en admettant qu'ils sont tous l'œuvre d'un créateur unique, la collectivité en personne, et qu'ils sont l'expression d'une conception cohérente de la justice et l'équité » (*ibid.*, p. 247).

Ce n'est pas le prisme d'analyse qui sera suivi, le but de la recherche n'étant pas d'apprécier le travail du juge à l'aune d'un critère de cohérence, mais de circonscrire une notion à travers ses usages afin d'en déterminer le contenu et la portée.

Au-delà de cet enjeu scientifique immédiat, la réflexion sur l'intégrité du droit de l'UE implique que l'on conçoive l'ordre juridique qui le sous-tend comme un système cohérent, dont les éléments devraient être – dans une certaine mesure – protégés contre toute atteinte. Autrement dit, l'intégrité du droit de l'UE présuppose l'autonomie de l'ordre juridique qu'il constitue, ce qui contribue à nourrir les débats sur l'essence même du projet européen et sur ses finalités qu'il est urgent d'entreprendre si l'on accorde quelque crédit à cette entreprise.

Appréhender le droit de l'UE au prisme de l'intégrité permet également d'évaluer la capacité de l'Union européenne à résister, par le droit, aux germes de désintégration qui la menacent tout en autorisant une certaine flexibilité de ses dispositions.

L'intuition initiale, qui constitue l'hypothèse de travail que la présente étude s'est donnée pour objet de vérifier, est que l'intégrité du droit de l'UE est un principe matriciel de l'OJUE dont il contribue à garantir le maintien et à préserver la substance.

La principale difficulté était bien entendu de déterminer le contenu de cette notion, du fait de ses rares occurrences dans les textes juridiques et de son absence de juridictionnalisation explicite. L'étude a donc consisté, en partant de la pré-détermination lexicale du terme « intégrité », à recenser tous les mécanismes, instruments juridiques pouvant être considérés comme ses émanations. Puis, à partir de ce corpus juridique, il s'est agi de reconstruire l'objet d'étude, par une démarche qui emprunte à la méthode constructiviste¹⁸, en mettant en évidence un « principe » d'intégrité du droit de l'UE, caractérisé par son contenu et sa portée.

Afin d'étayer cette qualification de « principe », il convient de rappeler qu'en dépit des différences qui opposent les auteurs sur cette question, les principes peuvent être définis comme des éléments du discours juridique, généralement « découverts » par le juge qui en infère l'existence à partir d'éléments épars de l'ordre juridique¹⁹. Si leur assise textuelle est ainsi indéfinie, leur contenu se caractérise principalement par leur généralité²⁰ ou leur indétermination structurelle qui confère au juge une latitude importante dans leur application²¹. De ces caractéristiques découlent les fonctions des principes, qui relèvent principalement de la sphère argumentative ou rhétorique, le rôle des principes étant essentiellement de justifier le raisonnement et la solution du juge, de lui fournir une raison de trancher dans un certain sens. De cette fonction primaire découlent les fonctions secondaires

¹⁸ Cf. SINTEZ C., *Le constructivisme juridique : essai sur l'épistémologie des juristes*, Paris, Mare & Martin, 2014, 210 pages.

¹⁹ Sur la notion de principes en général, la littérature étant très abondante, nous nous limiterons à renvoyer aux références suivantes, et à la bibliographie citée : MORVAN P., « Principes », in ALLAND D., RIALS S. (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1203 ; CAUDAL S., (Dir.), *Les principes en droit*, Paris, Economica, 2008, 300 pages. Sur la différence entre règles et principes voir notamment les travaux de DWORKIN R., systématisés dans l'ouvrage *Prendre les droits au sérieux* (1977), Paris, PUF, 1995, 515 pages.

²⁰ Ronald Dworkin note en ce sens que les règles sont applicables dans un style « tout ou rien », tandis que les principes n'impliquent pas la prise d'une décision particulière mais indiquent plutôt une raison de trancher dans un certain sens. Cf. DWORKIN R., *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*, pp. 82-83.

²¹ Selon Dworkin, il découle de la nature des principes que la mise en œuvre de ceux-ci impliquent une pondération des intérêts qui les sous-tendent, cf. DWORKIN R., *Prendre les droits au sérieux*, *op. cit.*, pp. 84-85. Selon un autre auteur, Robert Alexy, les principes apparaissent comme des « mandats d'optimisation » adressés au juge. Cf. ALEXY R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1986, 548 pages, cité in TUSSEAU G., « Métathéorie de la notion de principe dans la théorie du droit contemporaine. Sur quelques écoles de définition des principes », in CAUDAL S. (Dir.), *Les principes en droit*, *op. cit.*, pp. 75-108, spéc. p. 96.

des principes, qui peuvent être de pallier les lacunes du système juridique, de faire évoluer les règles de droit ou encore d'assurer leur mise en cohérence.

Si les principes sont généralement consacrés par la jurisprudence, la majorité des auteurs reconnaît l'existence de principes « implicites », identifiés par la doctrine à partir des fondements sous-jacents des décisions de justice.

Le droit fourmille d'exemples de tels principes qui n'ont acquis une portée autonome et une formalisation explicite qu'après un processus de découplage d'avec les règles dans lesquelles ils trouvent leur source et dont ils peuvent être induits. Le droit du travail est emblématique d'une telle montée en puissance normative, la Cour de cassation ayant dégagé, sur le fondement de dispositions éparpillées figurant dans le code du travail, l'existence d'un principe d'égalité de traitement qui régit les rapports sociaux du travail²². Il en va de même en droit de l'environnement, les principes environnementaux tels que le principe de précaution ou encore le principe pollueur-payeur n'ont pas toujours reçu une consécration explicite dans les textes juridiques qui en traduisent certains aspects²³. C'est souvent la doctrine qui, à partir d'instruments juridiques disparates, a dégagé de tels principes plus généraux dont le juge et/ou le législateur ont parfois officialisé l'existence.

Tel semble être le cas du « principe d'intégrité du droit de l'UE » qui, bien que n'ayant pas été consacré en tant que tel par le juge de l'Union, permet toutefois d'éclairer de nombreuses solutions jurisprudentielles et dispositions des traités.

La proposition qui est faite ici consiste à soutenir que l'on peut identifier un « principe d'intégrité du droit de l'UE », matriciel (I) quoiqu'implicite (II), dont les fondements et la portée peuvent être caractérisés par un travail de reconstruction doctrinale.

I. L'identification d'un principe matriciel du droit de l'UE

Il s'agit ici de montrer que l'intégrité du droit de l'UE est un principe matriciel, structurant, de cet ordre juridique, qui à la fois se *traduit par* et peut *s'induire de* différents mécanismes juridiques présents dans les traités (A) et dans la jurisprudence (B).

A. L'idée d'intégrité dans les traités

L'intégrité, limite explicite au jeu de la « petite révision » CECA. L'intégrité du droit de l'UE, entendue comme prohibant toute altération du droit issu des traités est présente dès l'origine, dans le traité CECA, à travers la procédure de la « petite révision » qui figurait à l'article 95, alinéas 3 et 4 du traité CECA. Cette procédure de révision visait à permettre aux institutions communautaires d'apporter des modifications au traité sans passer par la procédure de révision ordinaire (et donc sans devoir nécessiter l'unanimité au Conseil des ministres), afin d'adopter des « adaptations des règles relatives à l'exercice par la Haute autorité des pouvoirs qui lui sont conférés » dans des cas de « difficultés imprévues [...] dans les modalités d'application du traité » ou de « changement profond des conditions économiques ou techniques ».

²² Cf. KHODRI F., « La densification normative du principe d'égalité de traitement », in THIBIERGE C. *et alii*, *La densification normative. Découverte d'un processus*, op. cit., pp. 521-538.

²³ Cf. BOUTONNET M., « La force normative des principes environnementaux, entre droit de l'environnement et théorie générale du droit », in THIBIERGE C. *et alii*, *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ, 2009, pp. 479-498.

Ce qu'il est intéressant de noter est que l'utilisation de cette procédure de révision simplifiée était explicitement subordonnée à la condition de « ne pas porter atteinte aux dispositions des articles 2, 3 et 4 [du traité CECA] ou au rapport des pouvoirs respectivement attribués à la Haute Autorité et aux autres institutions de la Communauté ». Le respect des articles liminaires des traités (relatifs aux objectifs du traité, à principes directeurs ainsi qu'aux pouvoirs des institutions) et de l'équilibre institutionnel constituait donc une limite matérielle au jeu de cette procédure, permettant ainsi de préserver l'intégrité du traité CECA. La Cour de justice devait garantir le respect de ces limites, puisqu'elle devait être saisie pour avis en amont de l'adoption de toute révision projetée sur le fondement de ces traités. En dépit de la pratique limitée de cette disposition²⁴, la Cour a eu l'occasion de jouer ce rôle de rempart à plusieurs reprises, en jugeant par exemple qu'une modification du traité consistant à prolonger la période transitoire mettait en cause la structure générale du traité et n'était, de ce fait, pas admissible sur la base de l'article 95 du traité CECA²⁵.

L'intégrité, fondement de l'irréversibilité du droit de l'UE. La « petite révision » n'ayant pas été reprise par le traité CEE, l'idée d'intégrité a pris la forme de la formule présente dans le Préambule, et constamment reprise depuis lors, de « l'union sans cesse plus étroite entre les peuples », qui traduit à la fois l'idée de marche en avant de l'intégration et celle d'interdiction du retour en arrière.

Le fait que le traité ait été conclu pour une durée illimitée, ainsi que cela résulte de l'article 51 du traité UE²⁶ illustre également l'idée d'intégrité. C'est en tous cas la signification que l'on peut déduire de la jurisprudence de la Cour relative à l'absence de caducité ou de péremption des compétences communautaires²⁷, déduite de la « durée illimitée »²⁸ de la Communauté et du caractère « total et définitif »²⁹ du transfert de compétences consenti à celle-ci. L'idée qui est sous-jacente à ces arrêts est que les Etats ne sauraient, même en cas d'inaction des institutions, récupérer les compétences dont le transfert a été initialement consenti afin de fonder une action unilatérale de leur part. Il y a donc bien là une idée d'intégrité – le mot est d'ailleurs expressément employé par la Cour³⁰ – au sens de la préservation de la plénitude des compétences communautaires, qui justifie ladite solution.

²⁴ La procédure a été employée seulement trois fois par les institutions communautaires. Le premier projet de révision touchait l'article 56 du traité CECA (article relatif à la possibilité, pour la Haute autorité, d'accorder des aides de restructuration aux travailleurs touchés par le chômage dans les secteurs relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier). La proposition de modification, adoptée le 17 novembre 1959 par le Conseil et la Haute Autorité, a reçu un avis négatif de la part de la Cour de Justice (CJCECA, avis 1/59 du 17 décembre 1959, *Rec.* p. 533). Tenant compte de cet avis, les institutions communautaires présentèrent un nouveau projet, qui fut avalisé par la Cour (CJCECA, avis 1/60 du 4 mars 1960, *Procédure de révision au titre de l'article 95, alinéas 3 et 4, du traité CECA, Rec.* p. 107). La proposition de modification fut adoptée par l'Assemblée le 29 mars 1960 (*JOCE* n° 33 du 16 mai 1960, p. 781/60). Seule cette révision a abouti, le dernier projet sur la base de l'article 95 TCECA sera présenté le 18 juillet 1961 (proposition de modification de l'article 65, paragraphes 2 et 5, TCECA, ayant pour but d'autoriser certains accords entre entreprises). Dans un avis 1/61 du 13 décembre 1961, *Modification de l'article 65 du traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Rec.* p. 505), la Cour a estimé que les conditions posées à l'article 95, alinéa 3 TCECA n'étaient en l'espèce pas remplies.

²⁵ CJCECA, avis 1/59, préc.

²⁶ Anciennement art. 240 du traité CEE : « le présent traité est conclu pour une durée illimitée », disposition inchangée depuis lors.

²⁷ Voir en ce sens notamment CJCE, 14 décembre 1971, *Commission c/ France*, aff. 7/71, *Rec.* p. 1003 ; CJCE, 10 juillet 1980, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. 32/79, *Rec.* p. 2403 ; CJCE, 5 mai 1981, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. 804/79, *Rec.* p. 1045.

²⁸ CJCE, 14 décembre 1971, *Commission c/ France*, *op. cit.*, pt. 19.

²⁹ CJCE, 5 mai 1981, *Commission c/ Royaume-Uni*, *op. cit.*, pt. 20.

³⁰ *Ibid.*, pt. 31 : « les exigences inhérentes à la sauvegarde, par la Communauté, de l'intérêt commun et de l'intégrité de ses propres pouvoirs imposaient aux Etats membres non seulement l'obligation de consulter la

Plus généralement, la primauté du droit communautaire, également fondée sur la durée illimitée des traités, la limitation définitive des droits souverains des Etats et le caractère inconditionnel des obligations contractées par ceux-ci, peut être considérée comme une traduction juridique de l'idée d'intégrité, conçue à la fois comme la caractéristique de ce qui est conforme à l'essence même d'une chose et comme le fait d'être intact et de ne pas subir d'altérations. En témoigne le considérant de principe de l'arrêt *Costa c/ ENEL*, par lequel la Cour justifie la consécration de la primauté par la « nature spécifique originale » du droit communautaire, qui « ne saurait se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même »³¹. Dans le même esprit, la Cour dans l'arrêt *Simmenthal* évoque « le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les Etats membres »³² et invoque, pour donner du poids à sa solution, le risque de mise en cause des « bases mêmes de la Communauté »³³.

L'acquis communautaire, manifestation de l'exigence d'intégrité. Cette jurisprudence a ultérieurement trouvé un ancrage dans le droit positif, à travers la notion d'« acquis »³⁴ introduite dans le droit primaire par le traité de Maastricht. Ce traité est en effet pétri de l'idée de marche en avant, celle-ci trouvant une expression dans le préambule du traité faisant référence à la « nouvelle étape dans le processus d'intégration » et mentionnant la « perspective des étapes ultérieures à franchir ». Il met également l'accent sur le refus de tout retour en arrière qui pourrait notamment résulter de la « pilarisation » de l'UE, l'ex-article 47 TUE ayant pour objet de protéger le pilier communautaire de toute incursion de la méthode intergouvernementale régissant les deux autres piliers de l'Union. La Cour de justice, bien qu'incompétente en principe en dehors du premier pilier, s'est d'ailleurs déclarée compétente pour juger de ce contentieux interpiliers³⁵, entérinant la prévalence du premier pilier afin de faire obstacle à toute entreprise de déconstruction de l'acquis communautaire. Le traité d'Amsterdam s'inscrit dans ce sillage en gravant dans le marbre des traités la notion d'« acquis »³⁶, la disposition centrale à cet égard étant certainement l'article 2 TUE qui

Commission de manière circonstanciée et de rechercher de bonne foi son approbation, mais encore le devoir de ne pas instituer des mesures de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler » (italiques ajoutés).

³¹ CJCE, 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, *Rec.* p. 1141, spéc. p. 1160.

³² CJCE, 9 mars 1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, *Rec.* p. 629, spéc. pt. 18.

³³ *Ibid.*, pt. 18.

³⁴ Sur cette notion voir notamment PICOD F. (Dir.), « L'acquis de l'Union européenne. Actes de colloque », *RAE*, 2001/2002, n° 7 et 8 et les contributions publiées ; PESCATORE P., « Aspects judiciaires de l'« acquis communautaire » », *RTDE*, 1981, pp. 617-651 ; DELCOURT C., « Traité de Lisbonne et acquis communautaire », *RMCUE*, n° 518/2008, pp. 296-297 ; CURTI GIALDINO C., « Some Reflexions On The *Acquis Communautaire* », *CMLR*, 1995, Vol. 32, pp. 1089-1121.

³⁵ Voir notamment CJCE, 12 mai 1998, *Commission c/ Conseil*, aff. C-170/96, *Rec.* p. I-2763. Dans cet arrêt la Cour a jugé qu'il lui incombait de « veiller à ce que les actes dont le Conseil prétend qu'ils relèvent de l'article K.3, paragraphe 2, TUE [devenu art. 31 TUE puis remplacé par les articles 82, 83 et 85 TFUE] n'empiètent pas sur les compétences que les dispositions du traité CE attribuent à la Communauté » (*ibid.*, spéc. pts. 16 et 17). Cette solution était d'autant plus innovante que la Cour était à l'époque quasiment incompétente à l'égard du troisième pilier. Voir de même CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, *Rec.* p. I-3651.

³⁶ Voir en ce sens les ex-articles 2 TUE : « L'Union se donne pour objectifs : [...] de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer afin d'examiner dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires » ; ex-art. 3 TUE : « L'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre ses objectifs, tout en respectant et en développant l'acquis communautaire » ; ex-art. 43 TUE : « Les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité et le traité instituant la Communauté européenne, à condition que la coopération envisagée : [...] c) respecte l'acquis communautaire et les mesures prises au titre des autres dispositions desdits traités ».

énonce au titre des objectifs de l'Union celui de « maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer ».

L'intégrité, condition de l'intégration différenciée. Le traité d'Amsterdam constitue également un test pour l'idée d'intégrité, dès lors qu'il autorise un petit nombre d'Etats à mettre en place, entre eux, des coopérations renforcées, afin de « favoriser la réalisation des objectifs de l'Union et de la Communauté, préserver et servir leurs intérêts et renforcer leur processus d'intégration ». Le risque étant que de telles coopérations renforcées porte atteinte aux règles déjà adoptées, le traité sur l'UE en encadre l'utilisation par une série de dispositions visant à préserver l'intégrité du droit de l'UE existant. Les coopérations renforcées doivent ainsi respecter les traités ainsi que les mesures prises sur leur fondement (l'acquis), le cadre institutionnel unique, les compétences de l'Union et ne doivent pas porter atteinte ni au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale et territoriale et ne peuvent constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les États membres, ni provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci³⁷.

Plus généralement, toutes les expériences de différenciation, qu'elles prennent corps au sein de l'ordre juridique de l'UE - par le biais des coopérations renforcées ou des *opting out* consentis à certains Etats dans les protocoles - ou en dehors des traités - par l'adoption de traités « satellites » comme les accords de Schengen ou plus récemment le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) - posent la question de l'intégrité du droit de l'UE. Cette problématique a d'ailleurs été âprement discutée dans les arrêts opposant le Royaume-Uni et Conseil³⁸ à propos du développement de l'acquis de Schengen.

Le Protocole Schengen³⁹ permet au Royaume-Uni et à l'Irlande de ne pas participer (« *opt out* ») à des actes juridiques adoptés sur le fondement du titre IV du traité CE, les décisions adoptées sur ce fondement ne liant pas ces deux Etats. Toutefois, en vertu de l'article 4 du Protocole Schengen, le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen, cette requête étant subordonnée à l'accord du Conseil, statuant à l'unanimité. L'article 5, paragraphe 1, de ce même Protocole, permet également à l'Irlande et au Royaume-Uni, de participer à l'adoption de *nouveaux* actes juridiques fondés sur le titre IV du traité CE. La procédure est toutefois différente puisqu'il suffit à ces deux Etats de notifier leur volonté au Conseil, cette notification suffisant à les faire participer à l'adoption des actes en question. C'est sur cette disposition que le Royaume-Uni souhaitait se fonder pour participer à l'adoption de deux règlements⁴⁰. Or, le Conseil avait considéré que l'article 5 du Protocole Schengen n'était pas applicable en l'espèce, dès lors que les règlements en question visaient, non pas à l'adoption d'actes nouveaux, mais au développement d'actes juridiques existants auxquels le Royaume-Uni ne participait pas. Saisie d'un recours en annulation dirigé contre ces actes, la Cour devait se prononcer sur les frontières respectives des articles 4 et 5 du Protocole Schengen. Dans ses conclusions, l'Avocate générale Mme Trstenjak a interprété le Protocole à la lueur du « principe d'intégrité de l'Acquis de Schengen » impliquant selon elle que le but de ce texte n'est pas de reconnaître des droits aux Etats non participants mais bien de « préserver

³⁷ V. en ce sens l'article 43 TUE, sous b), c), d) et e).

³⁸ CJUE, 18 décembre 2007, Royaume Uni c/ Conseil, aff. C-77/05, *Rec.* p. I-11459 et CJUE, 18 décembre 2007, Royaume Uni c/ Conseil, aff. C-137/05, *Rec.* p. I-11593.

³⁹ Protocole n°19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, *JO* C 115 du 9 mai 2008, pp. 290-292.

⁴⁰ Il s'agissait du règlement n° 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (aff. C-77/05) et du règlement n° 2252/2004 du Conseil, du 13 décembre 2004, établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage (aff. C-137/05).

l'ensemble de l'acquis de Schengen »⁴¹. Elle en a déduit que l'article 5 du Protocole Schengen devait être interprété en ce sens qu'il n'a vocation à s'appliquer qu'aux propositions et aux initiatives fondées sur un domaine de l'acquis de Schengen auquel le Royaume-Uni et/ou l'Irlande ont été préalablement admis à participer en application de l'article 4 du même Protocole. La Cour a repris la solution de son Avocate générale, acceptant implicitement l'interprétation préconisée, sans toutefois la fonder explicitement sur le principe d'intégrité de l'acquis de Schengen.

Intégrité, coopération loyale et cohérence. L'idée-force d'intégrité peut également trouver à s'arrimer au principe de coopération loyale. L'article 4 TUE impose en effet aux Etats membres, non seulement d'œuvrer à l'accomplissement des missions découlant des traités mais également de « s'abst[enir] de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union », ce qui illustre la nécessité de préserver les progrès de l'intégration, liée à l'idée d'intégrité.

Un autre fondement textuel découle des dispositions du traité relatives à la cohérence de l'action de l'Union. Cette notion, visée notamment aux articles 13 TUE, 21 TUE et 7 TFUE, est en effet envisagée comme un objectif transversal qui a vocation à être décliné dans de nombreux domaines (les politiques et actions de l'Union et particulièrement son action extérieure, les travaux des institutions, la prise de décision ou encore les rapports entre ordres juridiques), afin de tenter de contenir les germes de division existants (qu'il s'agisse de la répartition verticale des compétences entre les Etats et l'Union, de la « pilarisation » des politiques de l'Union, ou encore de l'exercice différencié des compétences). Elle peut ainsi être conçue comme le volet interne du concept d'intégrité du droit de l'Union, empêchant toute altération « endogène » des éléments du droit de l'Union par les institutions et/ou entre les différentes politiques et actions de l'Union.

Enfin, témoignent également de cette idée d'intégrité d'autres dispositions éparses des traités, parmi lesquelles l'ancienne procédure de réexamen de l'article 256 TFUE qui vise à préserver « l'unité et la cohérence du droit de l'Union » ou encore le renvoi préjudiciel dont le Professeur Pertek note qu'il vise à « garanti[r] l'intégrité du droit communautaire, ou désormais du droit de l'Union, en permettant la mise à l'écart d'actes ou de normes contraires à une norme hiérarchiquement supérieure »⁴².

Outre ces dispositions textuelles, l'idée d'intégrité apparaît également en filigrane dans la jurisprudence de la Cour.

B. L'idée d'intégrité dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

L'interdiction de l'altération du droit de l'UE. L'idée d'intégrité se donne tout d'abord à voir dans différents arrêts de la Cour dans laquelle celle-ci interdit la « dénaturation », l'« affectation » ou « l'altération » du droit de l'UE.

Il est possible d'en voir un exemple dans la jurisprudence de la Cour dans le domaine des relations extérieures, la Grèce ayant été condamnée pour avoir pris des initiatives dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (à laquelle l'UE n'est, contrairement à la Grèce, pas partie), dès lors que cela pouvait conduire à une action normative internationale ayant pour effet d'« affecter » ou d'« altérer la portée » de la réglementation européenne adoptée pour réaliser les buts du traité, en contradiction avec l'article 10 CE (devenu art. 4

⁴¹ V. Conclusions sur CJUE, 18 décembre 2007, aff. C-77/05, préc., pts. 111 et s.

⁴² Jacques Pertek, « renvoi préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité », *J.-Cl. Europe*, fasc. 360, spéc. pt. 68.

TUE)⁴³. Si l'arrêt ne mentionne pas l'exigence d'intégrité, il semble que l'idée sous-jacente qui consiste à éviter toute remise en cause des règles communes adoptées soit portée par la référence faite à la célèbre formule issue de l'arrêt AETR, qui vient ici donner une consistance au volet négatif de l'obligation de coopération loyale, selon laquelle « dans la mesure où des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du traité, les États membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée »⁴⁴.

On peut également citer l'avis 1/91 relatif à l'accord portant création de l'Espace économique européen (EEE) dans lequel la Cour de justice juge incompatible, avec les traités, les compétences attribuées à la Cour EEE, au motif que celles-ci seraient susceptibles de « porter atteinte à l'ordre des compétences défini par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour de justice assure le respect, en vertu de l'article 164 du traité CEE »⁴⁵ et, plus généralement, « aux fondements mêmes de la Communauté »⁴⁶. Si le terme « intégrité » n'apparaît ni dans le dispositif ni dans les motifs de cet avis, la demande d'avis faite par la Commission posait explicitement la question en ces termes⁴⁷.

L'avis 1/09 relatif à la juridiction unifiée du brevet (JUB) est encore plus explicite, puisque la Cour déclare incompatible avec les traités le projet d'accord relatif à la JUB dès lors que la compétence attribuée à cette juridiction « priverait les juridictions des États membres de leurs compétences concernant l'interprétation et l'application du droit de l'Union ainsi que la Cour de la sienne pour répondre, à titre préjudiciel, aux questions posées par lesdites juridictions et, de ce fait, *dénaturerait* les compétences que les traités confèrent aux institutions de l'Union et aux États membres qui sont essentielles à la *préservation* de la nature même du droit de l'Union »⁴⁸.

Quant à l'avis 2/13 par lequel la Cour a déclaré incompatible avec les traités le projet d'adhésion de l'UE à la CEDH, il fait une large utilisation du champ lexical lié à l'intégrité, la Cour ayant relevé que l'accord projeté est « susceptible de *porter atteinte* aux caractéristiques spécifiques et à l'autonomie du droit de l'Union, [...] ; susceptible *d'affecter* l'article 344 TFUE [...] ; *méconnaît les caractéristiques spécifiques* du droit de l'Union »⁴⁹.

L'identification de principes relevant des fondements de l'UE. Témoigne également de l'idée d'intégrité la jurisprudence de la Cour par laquelle cette juridiction a identifié des principes relevant des « fondements » du droit de l'UE et qui, pour cette raison, devraient faire l'objet d'une garantie particulière.

La question de l'intangibilité de tels principes a pu être discutée par une partie de la doctrine à l'occasion de l'avis 1/91, dans lequel la Cour a déclaré que « le mécanisme juridictionnel prévu par l'accord EEE porte atteinte à l'article 164 du traité CEE et, plus généralement, *aux fondements mêmes de la Communauté* » et que, « pour les mêmes raisons, *une modification de cette disposition* [l'article 238 TCE] dans le sens indiqué par la Commission *ne saurait*

⁴³ CJCE, 12 février 2009, *Commission c/ Grèce*, aff. C-45/07, *Rec.* p. I-701, spéc. pts. 17 et s.

⁴⁴ CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. 22/70, *Rec.* p. 263, pt. 22.

⁴⁵ CJCE, avis 1/91 du 14 décembre 1991, *Accord sur la création de l'Espace économique européen*, *Rec.* p. 6079, spéc. pt. 35.

⁴⁶ *Ibid.*, pt. 71.

⁴⁷ La demande d'avis de la Commission mentionnait en effet : « La Commission se demande si l'article 238 permet une construction juridictionnelle du type de celle qu'instaurerait l'accord. Si cela n'était pas le cas, il conviendrait de modifier cette disposition du traité de manière à ce que les procédures particulières qui y sont mentionnées incluent l'instauration d'un système juridictionnel, intégré fonctionnellement à la Cour de justice et garantissant la spécificité et l'intégrité du droit communautaire » (italiques ajoutés).

⁴⁸ CJUE, avis 1/09 du 8 mars 2011, *Juridiction du brevet européen et du brevet communautaire*, *Rec.* p. I-1137, spéc. pt. 89, italiques ajoutés.

⁴⁹ CJUE, avis 2/13 du 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, ECLI:EU:C:2014:2454, spéc. pt. 258.

remédier à l'incompatibilité du système juridictionnel de l'accord avec le droit communautaire ». Selon la formulation retenue par la Cour, le système juridictionnel mis en place par l'accord EEE remettrait en cause, non seulement l'article 164 TCE, qui fait de la Cour l'interprète unique et authentique des traités, mais aussi, plus généralement, les fondements mêmes de la Communauté. C'est cette atteinte aux fondements de la Communauté qui empêcherait le pouvoir de révision d'amender l'article 238 TCE (actuel art. 217 TFUE) afin d'inclure la possibilité de mettre en place un tel mécanisme juridictionnel par le biais d'un accord externe. Une partie de la doctrine a déduit de cet avis que la Cour aurait dégagé un « “noyau dur” constituant *eo ipso* une limite matérielle à la révision du traité »⁵⁰.

Cette interprétation a été cependant contestée, certains auteurs soulignant que si la Cour a exclu la révision de l'article 238 TCE comme moyen de remédier à l'incompatibilité existant entre le projet d'accord et l'article 164 TCE, elle aurait implicitement invité à réviser l'article 164 lui-même⁵¹. L'avis 1/92 confirmerait cette position puisque la Cour a jugé, à propos du même projet d'accord, que « les compétences conférées par le traité à la Cour ne peuvent être modifiées que dans le cadre de la procédure visée à son article 236 »⁵². De même, dans l'avis 2/94, la Cour a estimé que l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « revêtirait une envergure constitutionnelle et dépasserait donc, par sa nature, les limites de l'article 235. Elle ne saurait donc être réalisée que par la voie d'une modification du traité »⁵³.

Il n'est cependant pas sûr que le débat soit clos, la Cour ayant refusé, dans l'arrêt Kadi, la primauté de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies au motif que « le contrôle juridictionnel au regard des droits fondamentaux [...] constitue une garantie constitutionnelle relevant des fondements mêmes de la Communauté »⁵⁴. L'Avocat général M. Poiares Maduro a d'ailleurs bien montré, dans ses conclusions sur cette affaire, que si la Cour prenait en général « grand soin de respecter les obligations qui incombent à la Communauté en vertu du droit international, elle cherche, avant tout, à préserver le cadre constitutionnel créé par le traité »⁵⁵, faisant implicitement référence à la nécessité de préserver l'intégrité de ce droit.

De même les incompatibilités relevées par la Cour, dans son avis 2/13 précité, entre le projet d'accord relatif à l'adhésion de l'UE à la CEDH et les traités semblent tellement réhibitoires au regard de la spécificité et de l'autonomie du droit de l'UE qu'il semble difficile d'envisager le moyen d'y remédier, relançant ainsi la discussion relative à l'intangibilité – et donc à l'intégrité – des principes existentiels du droit de l'UE.

⁵⁰ v. notamment DA CRUZ VILACA J.-L. et PICARRA N., « Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes ? », *Cah. dr. eur.*, n° 1-2/1993, pp. 3-37, spéc. p. 26. Le contenu de ce noyau dur a été discuté en doctrine, cf. BIEBER R., « Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne », *RMCUE*, 1993, pp. 343-350, spéc. p. 348 : « l'existence même de la Communauté, le processus structuré d'une union “sans cesse plus étroite” entre les peuples de l'Europe qui repose sur une dialectique entre le respect des Etats membres pour l'Union et le respect de l'Union pour l'identité de ses Etats membres, semble constituer l'un des principes intangibles découlant de la réalité de l'Union ». Pour M. Mehdi, l'avis 1/91 aurait placé « les fondements de la Communauté, au cœur desquels se trouvent notamment les principes de coopération loyale, de subsidiarité, de primauté ou d'effet direct [...] hors de portée du pouvoir constituant », cf. MEHDI R., « L'acquis et les Etats membres », *RAE-LEA*, 2001-2002, pp. 1037-1047, spéc. p. 1042.

⁵¹ Cf. BURROWS N., « The risks of widening without deepening », *EL Rev.*, n° 4/1992, pp. 352-360, spéc. p. 360. Voir aussi GAUDISSERT M.-A., « La portée des avis 1/91 et 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes », *RMUE*, n° 2/1992, pp. 121-136, spéc. pp. 131-132.

⁵² CJCE, avis 1/92 du 10 avril 1992, *Projet d'accord sur la création de l'Espace économique européen*, *Rec.* p. I-2821, pt. 32.

⁵³ CJCE, avis 2/94 du 28 mars 1996, *Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, *Rec.* p. I-1759.

⁵⁴ CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat*, aff. jointes C-402 et C-415/05, *Rec.* p. I-6351, spéc. pt. 290.

⁵⁵ V. les conclusions sur CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat*, *op. cit.*, spéc. pt. 24.

Tous ces instruments juridiques et décisions jurisprudentielles peuvent être considérés comme l'expression d'un principe *implicite* d'intégrité du droit de l'UE.

II. La construction doctrinale d'un principe implicite du droit de l'UE

La proposition doctrinale qui est faite ici consiste à soutenir que les différents instruments juridiques étudiés sont le révélateur d'un principe d'intégrité du droit de l'UE qui, pour n'être pas formulé de manière autonome ni expresse dans le droit de l'UE, peut tout de même être appréhendé par ses fonctions (A) et sa force normative (B).

A. Un principe à la fonctionnalité double

Une fonction principale défensive.

Le principe d'intégrité du droit de l'UE remplit principalement une fonction défensive qui a pour but d'empêcher l'altération de ses éléments essentiels. A ce titre, elle se traduit surtout par des obligations de ne pas faire – ne pas porter atteinte aux composantes du droit de l'UE dans une mesure telle qu'il cesse d'être conforme à ce qui le constitue en tant qu'ordre juridique spécifique - à la charge des Etats et des institutions de l'UE. C'est sous cet angle qu'il convient d'appréhender les limites au jeu des coopérations renforcées et des clauses dérogatoires consenties à certains Etats membres, les clauses de respect du droit de l'UE qui figurent dans les « traités satellites »⁵⁶ et plus généralement l'ensemble de la jurisprudence dans laquelle apparaît en filigrane l'exigence de maintien de l'intégrité du droit de l'UE.

Il faut toutefois souligner que si l'intégrité du droit de l'UE vise à interdire l'altération de ses composantes afin de maintenir intact « l'ensemble, structuré en système de normes interdépendantes »⁵⁷ qu'elles forment, il ne semble pas que ce principe aille jusqu'à impliquer l'intangibilité ou encore l'immutabilité de tous ses éléments. L'intégrité du droit de l'UE s'accommoderait ainsi d'une certaine évolutivité – ce dont témoigne au demeurant l'existence de clauses de révision des traités - dès lors qu'elle reste mesurée.

Distincte des notions d'immutabilité et d'intangibilité, l'intégrité doit également être différenciée de celles d'unité ou d'uniformité du droit applicable. L'intégrité du droit de l'UE tolère en effet une certaine différenciation spatiale qui se traduit notamment par des variations de son champ d'application territorial, les coopérations renforcées, les statuts dérogatoires consentis à certains Etats membres dans les traités ou encore l'adaptation de ses règles aux spécificités de certains territoires. Même l'hypothèse du retrait d'un Etat membre semble conforme à l'intégrité du droit de l'UE, le *Brexit* ne remettant pas en cause l'intégrité de ce droit pour les Etats restant membres de l'UE.

Si l'intégrité ne saurait se confondre avec l'immutabilité ni avec l'uniformité du droit de l'UE, toute la difficulté est bien entendu de trouver le point d'équilibre entre la flexibilité nécessaire et la préservation des éléments essentiels de ce droit, d'où l'importance de l'identification de « fondements » du droit de l'UE auxquels pourraient être attachés des garanties particulières.

⁵⁶ Ainsi, à titre d'illustration, l'article 2 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) signé le 2 mars 2012 (non publié au *Journal officiel*) dispose : « Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé. 2. Le présent traité s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union européenne. Il ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique ».

⁵⁷ Voir en ce sens LEBEN C., « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, n° 33/2001, p. 20.

Une fonction dynamique subsidiaire.

L'intégrité du droit de l'UE assure également une fonction dynamique liée à la méthode fonctionnelle d'intégration mise en place par les Pères fondateurs. Cette fonction subsidiaire peut être définie comme autorisant le développement progressif du droit de l'UE dans le but d'assurer sa préservation et le maintien de ses spécificités.

On pense ici notamment à la théorie prétorienne des compétences externes implicites (ou impliquées) qui a permis d'accroître les compétences de l'UE au-delà du cercle des celles qui lui étaient expressément conférées, sur le fondement du risque d'altération ou d'affectation de la portée des règles communes adoptées par les institutions. Autrement dit, c'est bien par la crainte de l'atteinte à l'intégrité du droit de l'UE que la Cour a justifié, dans l'arrêt AETR précité, l'octroi de nouvelles compétences à la Communauté, devenue Union, européenne.

L'avis 1/03 est encore plus explicite s'agissant de la dialectique entre la fonction défensive et la fonction dynamique de l'intégrité puisqu'il autorise la reconnaissance d'une compétence externe exclusive au profit de l'UE sur le fondement d'une « analyse globale et concrète » du risque « d'atteinte à l'application uniforme et cohérente des règles communautaires et au bon fonctionnement des règles qu'elles instituent »⁵⁸, celle-ci devant prendre en compte « non seulement l'état actuel du droit communautaire dans le domaine concerné, *mais également ses perspectives d'évolution* »⁵⁹.

De même, et par dérogation à la jurisprudence précitée relative à l'irréversibilité du transfert de compétences des Etats membres, la Cour a autorisé les Etats membres à pallier l'inaction du Conseil en matière de pêcheries en autorisant ceux-ci à consulter la Commission afin de lui soumettre leurs mesures de conservation nationales. De manière notable, la Cour a fondé sa solution sur « les exigences inhérentes à la sauvegarde, par la Communauté, de l'intérêt commun et de *l'intégrité de ses propres pouvoirs* »⁶⁰.

Si le principe d'intégrité du droit de l'UE assure une double fonction, défensive et dynamique, son effectivité est quelque peu entravée par sa force normative variable.

B. Un principe à la force normative variable

Si le principe d'intégrité du droit de l'UE n'a pour l'instant pas de portée juridique autonome, rien n'empêche d'apprécier sa consistance juridique. Elle peut être appréhendée à l'aune des travaux de Catherine Thibierge sur la « force normative »⁶¹ qui permettent de saisir le caractère contraignant d'une « norme » quelle que soit sa nature (juridique, politique ou éthique ; obligatoire, déclaratoire ou recommandatoire ; facultative ou non, etc.). Les outils méthodologiques fournis par ces travaux autorisent donc l'analyse de la « force normative » d'un principe, quand bien même celui-ci ne serait pour l'instant présent dans l'ordre juridique qu'à l'état latent. C'est ainsi à travers les manifestations de ce principe que sera conduite cette appréciation, dans une dimension statique tout d'abord puis dans une perspective diachronique ensuite.

Analyse statique.

Le principe d'intégrité du droit de l'Union possède incontestablement une force normative, qui emprunte celle des instruments juridiques qui en assurent la concrétisation.

⁵⁸ CJCE, avis 1/03 du 7 février 2006, *Convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale*, Rec. p. I-1145, spéc. pt. 133.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ CJCE, 5 mai 1981, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. préc., spéc. pt. 31, italiques ajoutés.

⁶¹ THIBIERGE C. *et alii*, *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris, LGDJ, 2009, 891 pages.

Sa place dans la hiérarchie des normes (sa *valeur normative*) dépend donc de celle de son enveloppe formelle, de même que son contenu normatif, qui conditionne son champ d'application et les effets qui en découlent. De ce point de vue, le principe d'intégrité du droit de l'UE est donc un principe à géométrie variable.

Appréhendée à l'aune de sa justiciabilité ensuite (sa *garantie normative*), l'intégrité du droit de l'UE est dotée d'une garantie juridictionnelle effective, qui prend appui sur les différentes voies de recours dont la Cour de justice dispose pour assurer l'application et l'interprétation du droit de l'UE. Le recours en manquement, le renvoi préjudiciel en interprétation, le recours en annulation et la compétence consultative de la Cour sont ainsi mis au service de la préservation de l'intégrité du droit de l'Union, comme en attestent les jurisprudences précitées.

La *portée normative* du principe est enfin élargie, puisque la Cour oppose ce principe (ou du moins ses implications) non seulement aux institutions, dans l'exercice de leurs compétences décisionnelles, mais également aux Etats membres, qui ne doivent pas porter atteinte à l'intégrité du droit de l'Union, qu'ils agissent individuellement⁶² ou même collectivement⁶³. Cette portée n'est cependant pas absolue.

En effet, les Etats étant les « Maîtres des traités », il leur est loisible d'en modifier les dispositions, pourvu qu'ils respectent la procédure de révision prévue par les traités⁶⁴. Quant à la thèse – discutée – de la limitation matérielle du pouvoir de révision, elle trouve en tout état de cause sa limite dans l'étendue des pouvoirs de la Cour, qui ne s'étend pas aux révisions fondées sur la procédure de révision ordinaire, ce type d'acte ne faisant pas partie des catégories d'actes énumérés à l'article 263 TFUE⁶⁵.

La - quasi - impossibilité de contraindre les Etats membres, lorsqu'ils agissent en leur qualité de « maîtres des traités », de respecter l'intégrité du droit de l'UE, constitue indéniablement un obstacle à sa force normative. La solution se comprend dès lors que la Cour de justice est liée par le respect dû au droit primaire, qui fonde son existence et s'impose par conséquent à elle. Le fait que la procédure de révision fasse intervenir les différentes institutions de l'UE constitue à cet égard un palliatif intéressant, même s'il ne prémunit pas totalement contre le risque de « détricotage » de l'intégration à l'occasion de la révision des traités.

Cette dernière remarque invite à s'intéresser à la force normative du principe d'intégrité du droit de l'Union, dans une perspective diachronique.

Analyse dynamique.

Appréhendée dans le temps long, le principe – latent – d'intégrité du droit de l'Union a incontestablement subi des variations. Il est possible de mettre en lumière deux mouvements opposés, qui mettent en lumière la fragilité de l'intégrité du droit de l'UE.

Le premier mouvement, qui couvre la période allant des origines des Communautés à l'adoption du traité établissant une constitution pour l'Europe, est celui d'une montée en

⁶² Voir à titre d'illustration CJCE, 15 janvier 1986, *Hurd*, aff. 44/84, *Rec.* p. 29, dans lequel la Cour déduit du principe de coopération loyale une obligation « de ne pas porter atteinte, par des mesures unilatérales, au système de financement de la Communauté et de répartition des charges financières entre les Etats membres ».

⁶³ Ainsi, dans l'arrêt *Defrenne* (CJCE, 8 avril 1976, *Defrenne*, aff. 43/75, *Rec.* p. 455), la Cour a refusé de tenir compte d'une résolution pourtant adoptée par l'ensemble des Etats membres ayant pour but de retarder l'entrée en vigueur de l'article 119 TCE. Voir également en ce sens CJCE, 3 février 1976, *Manghera*, aff. 59/75, *Rec.* p. 91.

⁶⁴ Cf. CJCE, 8 avril 1976, *Defrenne*, *op. cit.*, spéc. pt. 58 : « une modification du traité ne peut résulter – sans préjudice de dispositions spécifiques – que d'une révision opérée en conformité de l'article 236 ».

⁶⁵ En revanche, les révisions fondées sur les articles 48 § 6 TUE (procédure de révision simplifiée) sont justiciables devant la CJUE, ainsi qu'en témoigne l'arrêt CJUE, 27 novembre 2012, *Pringle*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

puissance de l'intégrité du droit de l'Union, qui opère à travers un enrichissement à la fois quantitatif et qualitatif de ses sources formelles, et par un approfondissement de son contenu normatif imputable à l'action du juge.

L'autre mouvement, qui débute à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et qui perdure depuis lors, est bien celui d'une « dé-densification normative »⁶⁶ du principe d'intégrité, qui se donne à voir par la disparition ou du moins la régression de ses assises textuelles.

Outre la quasi disparition de toute référence à la notion d'acquis⁶⁷, ce traité comporte en effet de nombreuses dispositions qui semblent traduire l'abandon de la conception selon laquelle l'intégration européenne serait une « création continue appelée non à se restreindre mais à se développer et [excluant tout] mécanisme d'aller et retour »⁶⁸. On en veut pour preuve la possibilité, nouvelle, d'utiliser la procédure de révision ordinaire afin d'accroître ou de réduire les compétences attribuées à l'UE (art. 48 TUE), la mise en place d'une procédure destinée à abroger les actes législatifs (déclaration n° 18) ou encore le remplacement de l'ex-art. 47 TUE par un article 40 TUE qui, loin d'instituer une prévalence de la méthode communautaire sur la méthode intergouvernementale, énonce une règle de non-affectation réciproque de l'ancien pilier communautaire et de la politique étrangère et de sécurité commune. Témoignent également de ce recul de l'idée d'intégrité du droit de l'UE la multiplication des clauses dérogatoires consenties à certains Etats membres, dont l'une concerne la portée de la Charte des droits fondamentaux censée recenser les valeurs de l'UE⁶⁹. L'actuelle crise de l'Etat de droit que connaissent certains Etats membres actuellement n'est certainement pas étrangère à ce discrédit dont souffre la Charte depuis son entrée en vigueur et qui a contribué à en dévaloriser la portée au moment même où ce texte acquerrait enfin une valeur contraignante.

A l'issue de cette recherche, il appert donc que l'intégrité du droit de l'UE, idée-force qui s'est incarnée dans les traités et dans la jurisprudence, peut être conçue comme un principe matriciel de ce droit, qui vise à protéger le processus d'intégration des ferments de déliquescence qui le menacent. Pour être consubstantiel à l'intégration, entendue comme un mouvement de développement progressif et irréversible, ce principe d'intégrité n'est pour l'instant présent qu'à l'état latent, par le biais d'instruments juridiques hétéroclites qui en révèlent la présence mais dont la portée variable en limite l'effectivité.

Que le principe d'intégrité du droit de l'UE n'ait pour l'instant qu'une normativité virtuelle ne prive pas son étude de toute pertinence. Au contraire, l'une des tâches de la doctrine est certainement de contribuer à l'ordonnancement du droit, ce qui peut être fait par la mise en lumière de tels principes sous-jacents, à charge ensuite au législateur et/ou au juge de les faire advenir à la positivité. Le principe d'intégrité du droit de l'UE serait pour ainsi dire un principe en devenir, un principe dormant, dont l'avènement – incertain – permettrait de

⁶⁶ Cf. DEZALLAI A., « De la dédensification normative à l'aune de la désuétude. Réflexions d'une privatiste », in THIBIERGE C. et alii, *La densification normative. Découverte d'un processus*, op. cit., pp. 173-188.

⁶⁷ Ne subsiste en effet dans le corps des traités qu'une seule référence à la notion d'acquis, celle qui prévoit, dans une optique négative d'ailleurs, que « les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée [...] ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les Etats candidats à l'adhésion à l'Union » (art. 20, paragraphe 4 TUE). Les autres références à l'acquis figurent dans les protocoles et annexes et concernent l'acquis de Schengen et les hypothèses d'intégration différenciée.

⁶⁸ Cf. LECOURT R., *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, réimpr. Bruylant, 2008, spéc. p. 304.

⁶⁹ V. le Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni, JO C 115 du 9 mai 2008, pp. 313-314.

remettre en perspective toutes les notions, mécanismes et règles juridiques qui traduisent l'idée qui le sous-tend. L'ascension normative de ce principe permettrait d'en subsumer toutes les manifestations sous une même appellation, accroissant la cohérence et la lisibilité de l'ordre juridique de l'UE. Les décisions jurisprudentielles fondée sur l'idée d'intégrité du droit de l'UE en sortiraient certainement renforcées, ce qui contribuerait à asseoir leur légitimité, gage de leur acceptation. Surtout, la consécration d'un tel principe contribuerait à pérenniser l'œuvre des Pères fondateurs, au besoin à l'encontre des Etats membres eux-mêmes ce qui, dans le contexte actuel, pourrait s'avérer précieux.