

La loyauté dans le droit institutionnel de l'Union européenne

Xavier MAGNON

Professeur à l'Université de Toulouse 1 Capitole

Institut Maurice Hauriou

La loyauté en droit institutionnel de l'Union européenne ne semble *a priori* devoir susciter que peu de discussions. Son importance ne saurait faire de doute : la loyauté est « au cœur du système juridique communautaire »¹.

Pourtant, avant le traité de Lisbonne, le terme de loyauté n'apparaissait de manière explicite qu'à deux reprises dans les traités : dans le préambule du traité C.E., les Etats reconnaissant que « *l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence* » et dans l'article 11 § 2 du traité U.E., concernant le deuxième pilier, politique étrangère et de sécurité commune, qui stipulait que « *Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle* ».

La loyauté n'était pas pour autant un objet juridique non identifiable. Elle est consacrée à divers titres par le droit de l'Union dérivé. Sur le plan institutionnel, elle a été reconnue par la jurisprudence de la Cour de justice. Dans un arrêt du 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, l'expression de « *devoirs réciproques de coopération loyale* »² apparaît pour la première fois sous la plume du juge de l'Union.

Le fondement normatif du principe de loyauté reposait alors sur l'article 10 du traité C.E. Dans un sens large, la loyauté recouvrait alors les obligations, ou au moins l'une des deux obligations, formalisées dans cette stipulation et qui sont à la charge des Etats. L'article 10 du traité C.E. faisait en effet peser deux catégories d'obligations sur les Etats membres : une obligation d'action, d'une part, qui les oblige à prendre « *toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou*

¹ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, Droit fondamental, 3^{ème} édition, 2001, point 100, p. 149.

² CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, aff. C-230/81, *Rec.*, p. 255, point 37.

résultant des actes des institutions de la Communauté » et à faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté³ ; une obligation d'abstention, d'autre part, les Etats devant s'abstenir « de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité ».

C'est sur le fondement de cette stipulation que la Cour de justice des Communautés européennes a dégagé un « principe de coopération loyale »⁴, un « devoir de coopération loyale »⁵, des « devoirs réciproques de coopération loyale »⁶, une « obligation de coopération loyale »⁷ ou encore « des exigences de coopération loyale »⁸, un « devoir (...) de loyauté »⁹, un « principe de loyauté »¹⁰ ou, enfin, pour reprendre les différentes expressions utilisées par la Cour, un « esprit de coopération loyale »¹¹. La loyauté sur le plan institutionnel se concrétise par le devoir de coopération loyale.

A l'origine, et conformément à la lettre de l'article 10 du traité C.E., le principe de loyauté n'était qu'à la charge des Etats et au profit de la Communauté. La Cour de justice a considérablement étendu la dimension de ce principe. Celui-ci s'impose également aux institutions de l'Union vis-à-vis des Etats. La Cour se réfère en ce sens à la « règle imposant aux Etats membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale »¹² ou encore de manière plus spécifique au « devoir de coopération loyale avec les instances judiciaires nationales qui incombe aux institutions communautaires »¹³. Le principe de loyauté s'applique de manière verticale, à la fois de manière ascendante, c'est-à-dire de l'Etat vers l'Union, et de manière descendante, de l'Union vers les Etats. La Cour a aussi dégagé un devoir de coopération loyale entre les institutions de l'Union entre-elles¹⁴ et

³ C. Blumann et L. Dubouis sous-distinguent ici deux obligations positives : une obligation positive de résultat, qui impose aux Etats de prendre toutes mesures générales ou particulières pour assurer l'exécution des obligations résultants, et une obligation positive de moyen, selon laquelle les Etats doivent faciliter à l'Union l'accomplissement de sa mission (*Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec, Manuel, 4^{ème} édition, 2010, § 138).

⁴ CJCE, 7 janvier 2004, *Wells*, aff. C-201/02, *Rec.*, p. I-723, point 64.

⁵ CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c. Italie*, aff. C-33/90, *Rec.*, p. I-5987, point 20.

⁶ CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, *précit.*, point 37.

⁷ CJCE, 11 juin 1991, *Nikolaos Athanasopoulos et autres*, aff. C-251/89, *Rec.*, p. I-2797, point 57.

⁸ CJCE, 5 octobre 2006, *Commission c. Allemagne*, aff. C-105/02, *Rec.*, p. I-9659, point 87.

⁹ CJCE, 30 mai 2006, *Commission c. Irlande*, aff. C-459/03, *Rec.*, p. I-4635, point 169.

¹⁰ CJCE, 16 décembre 2004, *EU-Wood-Trading GmbH*, aff. C-277/02, *Rec.*, p. I-11957, point 48.

¹¹ CJCE, 26 avril 2005, *Commission c. Irlande*, aff. C-494/01, *Rec.*, p. I-3331, point 45.

¹² CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, *précit.*, point 37.

¹³ CJCE, 28 février 1991, *Stergios Delimitis c. Henninger Bräu*, C-234/89, *Rec.*, p. I-935, point 53 (voir également : CJCE, ordon. 13 juillet 1990, *Zwartveld*, aff. C-2/88, *Rec.*, p. I-3365).

¹⁴ CJCE, 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, aff. 204/86, *Rec.*, p. 5323 ; 30 mars 1995, *Parlement c. Conseil*, aff. C-65/93, *Rec.*, p. I-643, point 23.

même, dans des circonstances il est vrai particulières, entre les Etats¹⁵. En plus de la dimension verticale de la loyauté, s'ajoute une dimension horizontale, entre institutions de l'Union et entre Etats.

Cette diffusion du principe de loyauté dans le fonctionnement institutionnel de l'Union, dans toutes ces dimensions, ne facilite pas l'identification claire, précise et certaine de ce que recouvre le principe de loyauté.

Dans le sens commun, il est possible de retenir qu'est loyal celui « *qui obéit aux lois de l'honneur et de la probité* » ; la loyauté étant le « *caractère loyal* », la « *fidélité à tenir ses engagements* »¹⁶. Le respect des règles de l'honneur et de la probité apparaît comme une caractéristique commune dans la plupart des définitions proposées du terme « loyal ». En droit, exiger le respect d'un principe de la loyauté conduit à introduire une dimension morale dans l'appréhension des comportements des opérateurs juridiques. Le rejet de comportements contraires « *aux lois de l'honneur et de la probité* » se retrouve formalisé, ce qui permet, conséquence fondamentale, d'en sanctionner la méconnaissance. Le devoir de loyauté « *exclut toute intention malveillante* »¹⁷ et, au-delà, *malitiis non est indulgendum*.

Sous un angle plus technique, et propre au langage juridique, la loyauté est proche de la bonne foi. Elle est d'ailleurs qualifiée de bonne foi objective ou de comportement honnête, souvent opposée à la bonne foi subjective ou à la croyance erronée¹⁸. La bonne foi présente en effet ces deux facettes : l'une, objective, qui impose un comportement dans un esprit d'honnêteté et de sincérité, l'autre, subjective, qui matérialise une fausse représentation de la réalité. Bonne foi objective et loyauté se recourent donc.

Selon les branches du droit dans lesquelles elle s'applique, la loyauté emprunte plusieurs formes. Pour ne retenir que deux illustrations, les plus évidentes pour chacune des branches du droit français, on citera l'obligation de fidélité en droit de la fonction publique et l'exécution de bonne foi des contrats, imposée par l'article 1134 alinéa 3 du Code civil.

En droit de l'Union européenne, la signification du principe de loyauté est marquée par une ambiguïté certaine qui résulte tant des positions jurisprudentielles que des analyses

¹⁵ CJCE, 11 juin 1991, *Nikolaos Athanasopoulos et autres*, précit., point 57.

¹⁶ Dictionnaire *Robert*.

¹⁷ E. ZOLLER, « Bonne foi », in Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de D. ALLAND et S. RIALS, Paris, Lamy-PUF, 2003.

¹⁸ H. ROLAND, H. BOYER, *Adages du droit français*, Paris, Litec, 1999, 4^{ème} édition, n° 40 (Bonne foi (La) est toujours présumée). Voir également : E. CARPANO, « Le droit administratif est-il perméable à la bonne foi ? », *Dr. adm.*, janvier 2005, Etude 2.

doctrinales. De manière synthétique, et sans doute simplifiée, il existe deux conceptions de la loyauté. Selon une conception large, la loyauté engloberait soit les deux, soit l'une des deux obligations posées par l'article 10 du traité C.E. avant le traité de Lisbonne. La loyauté serait entendue comme un principe de fidélité au droit de l'Union. Une telle conception tend, plus ou moins directement, à assimiler la loyauté-fidélité de l'Union européenne au principe de loyauté fédérale, *federal loyalty* américaine ou *bundestreue* allemande¹⁹.

Selon une conception plus restrictive, le principe de loyauté mérite d'être dissocié des seules obligations contenues dans l'ancien article 10 du traité C.E. afin de lui garantir un sens et une portée propres. Il désignerait alors une obligation générale de comportement honnête qui, quel que soit son fondement normatif, s'imposerait dans le système institutionnel de l'Union européenne.

Face à ces deux conceptions, l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne (article I § 5-2 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe), dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne et qui se substitue à l'article 10 du traité C.E., a contribué à enrichir la réflexion. En effet, dans ses alinéas 2 et 3, il reprend les deux obligations d'action et d'abstention des Etats, antérieurement contenues dans l'article 10, tout en ajoutant, dans son alinéa premier, le principe de coopération loyale, en vertu duquel « *l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités* ».

L'énoncé de cette stipulation est susceptible de faire l'objet de deux interprétations au moins : l'une dans le sens de la conception restrictive de la loyauté ; l'autre dans le sens de la conception large.

Dans le premier sens, restrictif, l'ajout aux deux obligations antérieures contenues dans l'article 10 d'un alinéa sur la loyauté tend à lui reconnaître une existence autonome et distincte des obligations d'abstention ou d'intervention des Etats. La loyauté n'est plus qu'un devoir de respect et d'assistance mutuels de l'Union et des Etats.

La même stipulation peut également être interprétée en faveur d'une conception large de la loyauté. L'alinéa 1 débute par la formule « *en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les Etats...* », et, les deux autres alinéas, par l'expression « *les États membres...* ». L'on pourrait opérer une lecture distributive de la formule « *en vertu du principe de*

¹⁹ Voir, par exemple, en ce sens : J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 5^{ème} édition, LGDJ, Manuel, 2006, p. 888.

coopération loyale », en considérant qu'elle concerne chaque alinéa et que c'est donc en application de ce principe qu'il existe non seulement un devoir de respect et d'assistance mutuelle, mais également une obligation d'action et une obligation d'abstention.

Il convient d'ajouter, qu'au-delà de l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne (article I § 19-2 du traité établissant une Constitution pour l'Europe), l'article 13 § 2 du même traité consacre explicitement un devoir de coopération loyale entre les institutions. L'article 4 § 3 ne servira donc plus de fondement normatif, du moins plus seulement, au devoir de coopération loyale entre institutions de l'Union. La Cour de justice a d'ailleurs récemment pris acte de ce nouveau fondement normatif au devoir de coopération loyale entre les institutions en le rattachant à l'article 13 § 2 du T.U.E.²⁰.

L'interprétation large de la loyauté tend à l'assimiler à une obligation de fidélité. Dans un tel sens, la loyauté, formalisée aujourd'hui dans l'article 4 § 3 du T.U.E., ne s'applique que des Etats vers l'Union européenne. En revanche, l'interprétation stricte de la loyauté tend à n'y voir qu'une obligation de comportement honnête. Une telle obligation concerne tous les rapports susceptibles de se nouer au sein de l'Union, qu'ils concernent les Etats et l'Union dans leurs relations réciproques, les Etats entre eux et les institutions de l'Union dans leurs rapports mutuels. Au risque de perturber tous ceux qui ont la faiblesse de penser qu'il existe une vérité en droit, ces deux interprétations ne sont pas forcément exclusives l'une de l'autre. Il ne s'agira d'ailleurs pas de prétendre trancher la question pour ne retenir qu'une seule interprétation valable, parce que chacune des deux conceptions est présente dans la jurisprudence de la Cour de justice. Il n'en reste pas moins que considérer la loyauté comme une obligation de fidélité des Etats vers l'Union conduit à une dilution de la notion (I), alors que l'envisager comme une obligation générale de comportement honnête au sein de l'Union permet d'identifier le cœur de la notion (II).

I. La dilution de la loyauté : une obligation de fidélité des Etats envers l'Union

En raison de son fondement normatif, l'article 10 du traité C.E. ou l'article 4 § 3 du T.U.E. aujourd'hui, le devoir de loyauté a été assimilé aux obligations qu'ils contenaient. Il s'inscrirait ainsi dans une logique de fidélité des Etats vis-à-vis de l'Union. La loyauté/fidélité ne s'appréhende que selon une perspective verticale ascendante. Le terme de fidélité, comme

²⁰

CJCE, 24 novembre 2010, *Commission c. Conseil*, aff. C-40/10, à paraître au *Rec.*, point 80.

celui de loyauté, a le mérite de détourner la problématique des rapports Union/Etat d'une logique hiérarchique, tout en parvenant en substance au même résultat. Selon des interprétations doctrinales autorisées²¹, il permet même d'imposer des obligations aux Etats dans des domaines non couverts par la compétence de l'Union et donc dans des domaines de compétence exclusive des Etats.

Cette lecture assimilationniste de la loyauté à la fidélité fait toutefois l'objet de deux variantes : soit la loyauté est synonyme de la fidélité « communautaire » (A) ; soit elle ne recouvre que l'une des deux obligations de fidélité antérieurement consacrées par l'article 10 T.C.E. (B).

A. La loyauté comme synonyme de fidélité

A envisager la loyauté comme un devoir de fidélité des Etats, toutes les obligations dégagées par le juge de l'Union sur le fondement de l'article 10 du traité C.E. ou de l'article 4 § 3 du T.U.E. aujourd'hui relèvent de cette loyauté. La doctrine a pu ainsi considérer, on l'a vu, que la loyauté était au « cœur du système communautaire »²². Une telle acception doctrinale de la loyauté est indépendante de toute utilisation explicite du terme de loyauté par la Cour de justice. Plus exactement, cette conception doctrinale recouvre certes l'utilisation du terme par la Cour de justice, mais dépasse les seuls cas de qualification expresse. Il s'agit, pour la doctrine, de désigner par le terme de « *loyauté communautaire* » toute obligation générale qui pèse sur les Etats afin de garantir le respect du droit de l'Union et la défense de ses intérêts. Peu importe que le terme de loyauté soit ou non employé par la Cour de justice dès lors que les obligations qu'elle a dégagées et qui s'imposent à l'Etat s'appuient sur l'article 10 du traité C.E. ou sur l'article 4 § 3 du T.U.E. désormais et s'inscrivent dans cette logique de fidélité. La loyauté est donc au cœur du droit de l'Union européenne puisqu'elle est le principe général d'action des Etats envers l'Union²³.

L'exigence générale de loyauté/fidélité apparaît alors comme un standard permettant à la Cour de justice de l'Union européenne d'intégrer des obligations à la charge des Etats, y

²¹ D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 149 ; J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., p. 888.

Voir par exemple : CJCE, 5 mai 1981, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. 804/79, Rec., p. 1045.

²² D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 149.

²³ Voir notamment : S. VAN RAEPENBUSCH, « Le devoir de loyauté dans l'ordre juridique communautaire », *Dr. soc.*, novembre 1999, p. 908 et s.

compris au-delà des traités, selon une interprétation constructive. En ce sens, la primauté du droit de l'Union européenne, qui demeure un principe jurisprudentiel après l'échec de sa formalisation dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, est une exigence ontologique du droit « communautaire », tout en apparaissant comme une conséquence de la loyauté des Etats. La loyauté est alors proche de la bonne foi en droit international public et donc du principe *pacta sunt servanda*, oublié à dessein par la Cour de Luxembourg²⁴ dans l'arrêt *Costa c. E.N.E.L.*²⁵. Dans le prolongement, le principe de responsabilité des Etats en cas de dommage causé aux particuliers par l'absence ou la mauvaise transposition des directives²⁶ a pu être présenté comme une conséquence du principe de coopération loyale²⁷. Pour ajouter une illustration significative, l'obligation à la charge des Etats, avant le terme du délai de transposition, de s'abstenir de prendre « des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par [une] directive », selon la formule de l'arrêt *Inter Wallonie environnement*²⁸, a été rattachée par un avocat général au devoir de coopération loyale. Une telle lecture marque une conception d'autant plus large de la loyauté que si, dans cet arrêt, il était question des anciens articles 5 alinéa 2 et 189 alinéa 3 du traité C.E., aucune référence explicite n'était faite par la Cour au devoir de coopération loyale.

B. La loyauté comme élément de la fidélité

Selon une autre orientation, la loyauté peut recouvrir seulement l'une ou l'autre des obligations de fidélité mentionnée antérieurement dans l'article 10 du traité C.E. Elle serait donc soit une obligation d'action, soit une obligation d'abstention des Etats envers l'Union.

²⁴ B. DE WITTE considère en ce sens que la Cour de justice a fondé la primauté du droit « communautaire », alors, sur sa spécificité et non sur des règles du droit international en partie pour des raisons d'opportunité. Eloigner le droit communautaire du droit international était la seule manière d'inviter les Etats membres à adopter une solution spécifique pour le droit communautaire alors, plus favorable que celle traditionnellement réservée au droit international traditionnel (« Retour à « Costa ». La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international », *RTDE*, 1984, pp. 442-446, spécifiquement p. 445). P. PESCATORE a d'une certaine manière reconnu cette tendance en considérant que « c'est pour contrecarrer [les solutions retenues par le droit national en matière de droit international public et privé] que la Cour communautaire n'a pas cessé de placer l'accent sur la spécificité et l'autonomie du droit communautaire » (« L'application du droit communautaire dans les Etats membres », in *Cour de justice des Communautés européennes. Rencontre judiciaire et universitaire 27-28 septembre 1976. Rapports*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1976, p. VI-12). *Contra*, voir : R. KOVAR, « Ordre juridique communautaire. Primauté du droit communautaire », *Juris-Classeur Europe*, Fasc. 431, 1991, § 5 et 6.

²⁵ CJCE, 15 juillet 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1194.

²⁶ CJCE, 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci c. Italie*, aff. jointes C-6/90 et C-9/90, *Rec.*, p. I-5357.

²⁷ Voir en ce sens : J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 892.

²⁸ CJCE, 18 décembre 1997, aff. C-129/96, *Rec.*, p. I-7411, point 45.

La jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne semble associer au devoir de coopération loyale la seule obligation d'action des Etats en faveur de l'Union. En ce sens, le devoir de coopération loyale « entraîne une obligation pour les Etats membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire »²⁹, ce qui recouvre l'obligation formalisée dans l'ancien alinéa 1^{er} de l'article 10 du traité C.E. Parmi les deux volets de l'article 10 du traité C.E., repris aujourd'hui par l'article 4 § 3 du T.U.E., seule l'obligation d'intervention positive de l'Etat matérialiserait le devoir de loyauté³⁰.

Dans la thèse de référence sur les obligations de fidélité des Etats membres, c'est en revanche l'ancien alinéa 2 de l'article 10 du traité C.E., aujourd'hui l'alinéa 3 de l'article 4 § 3 du T.U.E., qui matérialise l'obligation de loyauté. Selon Marc BLANQUET en effet, les obligations de fidélité sont au nombre de quatre : une obligation de coopération, une obligation de collaboration, une obligation de loyauté et une obligation de solidarité. L'obligation de loyauté reposait sur l'article 10, alinéa 2, du traité C.E. Elle conduit le juge de l'Union à proscrire les « décisions risquant à déséquilibrer le système »³¹. La loyauté est donc une abstention d'agir³².

Assimilée à la fidélité, la loyauté apparaît comme un principe fourre-tout permettant de justifier soit toute obligation à la charge des Etats de prendre des mesures en faveur de l'intérêt de l'Union, soit de s'abstenir de prendre toute mesure qui irait à l'encontre de ce même intérêt, soit les deux. Il semble cependant que l'on puisse identifier une signification plus restreinte de la loyauté.

²⁹ CJCE, 26 novembre 2002, *First et Franex*, aff. C-275/00, *Rec.*, p. I-10943, point 49 ; 16 octobre 2003, *Irlande c. Commission*, aff. C-339/00, *Rec.*, p. I-11557, point 71.

Voir également dans le même sens, sur le fondement de l'article 4 § 3 du T.U.E. : CJCE, 12 avril 2001, *DHL Express France SAS*, aff. C-235/09, à paraître au *Rec.*, point 58.

³⁰ Pour ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 10 C.E., la Cour considère que « cette disposition énonce une obligation générale des Etats membres dont le contenu concret dépend, dans chaque cas particulier, des dispositions du traité ou des règles qui se dégagent de son système général » (CJCE, 8 juin 1971, *Deutsche Grammophon*, aff. 78/70, *Rec.*, p. 487, point 5).

³¹ M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, LGDJ, Bibliothèque de droit international et communautaire, t. 108, 1994, p. 220.

³² Voir également dans le même sens, pour une illustration récente, les conclusions P. MADURO sur CJCE, 10 juillet 2008, *Commission c. Autriche*, aff. C-205/06 (« Conformément au devoir de coopération loyale, un Etat membre ne peut compromettre aucune forme d'action communautaire », point 38).

II. Le cœur de la loyauté : une obligation générale de comportement honnête au sein de l'Union

Envisager la loyauté comme recouvrant une obligation générale de comportement honnête au sein de l'Union mérite quelques précisions. L'obligation est comprise comme étant générale car elle concerne l'ensemble des organes et institutions de l'Union et étatiques et de manière réciproque, selon des rapports horizontaux et verticaux. En tant que norme de moralisation du comportement, on comprendrait mal qu'elle ne s'impose qu'aux seuls Etats. Cette obligation de comportement honnête n'est toutefois pas totalement dissociable du devoir de fidélité, et donc de l'ancien article 10 T.C.E., dans la mesure où elle vient le concrétiser par un certain nombre d'obligations secondaires (A) qui visent à moraliser les comportements (B).

A. La concrétisation du devoir de fidélité par des obligations secondaires

Le devoir de coopération loyale/fidélité emporte un certain nombre d'obligations secondaires, venant concrétiser des obligations plus larges, afin de moraliser le comportement de ceux qui sont visés par ces obligations. Ces obligations secondaires viennent saisir au plus près, en fonction des situations contentieuses concrètes, le comportement des Etats ou des institutions afin de leur imposer une exigence de loyauté. Pour reprendre la Cour de justice, même si la formule ne concernait pas de telles obligations, « *le contenu concret* » de ces obligations secondaires « *dépend, dans chaque cas particulier, des dispositions du traité ou des règles qui se dégagent de son système général* »³³.

Il est cependant possible d'identifier un certain nombre de ces obligations. Le devoir de loyauté implique ainsi un devoir d'information³⁴, un devoir de répondre aux questions posées³⁵, un devoir de collaboration de bonne foi³⁶, un devoir d'explication³⁷, un devoir de respect des compétences³⁸, un devoir de concours³⁹ et même un devoir de réplique⁴⁰. L'élément fondamental qui préside à ces obligations secondaires, peu originales, est qu'elles concourent toutes à garantir une collaboration honnête des différents opérateurs juridiques au sein du système juridique de l'Union. Aussi bien l'Etat qu'une institution de l'Union, même si

³³ CJCE, 8 juin 1971, *Deutsche Grammophon*, précit., point 5.

³⁴ CJCE, 6 mars 2003, *Commission c. Luxembourg*, aff. C-478/01, *Rec.*, p. I-2351, point 24.

³⁵ CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c. Italie*, aff. C-33/90, *Rec.*, p. I-5987, point 21.

³⁶ CJCE, 6 décembre 2007, *Commission c. Italie*, aff. C-280/05, *Rec.*, p. I-181, point 20.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ CJCE, 28 novembre 1991, *Luxembourg c. Parlement*, précit., point 29.

³⁹ CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c. France*, aff. C-441/06, *Rec.*, p. I-8887, points 45 et s.

⁴⁰ CJCE, 26 avril 2007, *Commission c. Italie*, aff. C-135/05, *Rec.*, p. I-3475, point 32.

en pratique c'est le premier qui est le plus souvent concerné, sont en mesure d'être sanctionnés pour un comportement portant atteinte au principe de loyauté.

Ainsi, dans un arrêt du 13 décembre 1991, *Commission c. Italie*⁴¹, l'Italie n'a pas respecté, à plusieurs titres, l'obligation de coopération loyale face à la Commission qui a pour mission de s'assurer de la bonne application d'une directive. L'Italie a d'abord méconnu son devoir d'information de la Commission en s'abstenant de lui donner certains éclaircissements sur la situation nationale. Elle a encore refusé de répondre aux questions formulées par celle-ci. Enfin, elle ne s'est pas expliquée sur son attitude de silence face aux demandes de la Commission. Ce comportement, qui révèle une mauvaise foi manifeste de l'Etat italien, constitue un manquement de celui-ci à ses obligations tirées, alors, de l'article 10 alinéa 2 du T.C.E.

Dans un arrêt du 26 novembre 2002, *First Franex*, la Cour a fait peser une obligation significative à la charge de la Commission au nom du principe de coopération loyale. Elle a jugé que « *si une juridiction nationale a besoin d'informations que seule la Commission peut apporter, le principe de coopération loyale prévu à l'article 10 C.E. impose en principe à cette dernière de communiquer dans les meilleurs délais lesdites informations lorsqu'elles lui sont demandées par la juridiction nationale, à moins que le refus d'une telle communication ne soit justifié par des raisons impératives tenant à la nécessité d'éviter des entraves au fonctionnement et à l'indépendance de la Communauté ou de sauvegarder ses intérêts* »⁴².

Ces obligations secondaires ont pour dénominateur commun une même finalité : la moralisation des comportements.

B. Des obligations secondaires visant à moraliser les comportements

Ces différentes obligations secondaires n'ont de sens que parce qu'elles contribuent à garantir un comportement honnête des Etats et des institutions de l'Union. La volonté de moralisation des rapports entre les différents opérateurs concernés est forte, notamment avec la référence à la bonne foi.

La moralisation est manifeste en particulier de l'Etat vers l'Union. La Commission apparaît en particulier comme étant au regard des Etats, tour à tour, le père, le confident et l'époux. Sans doute, l'enfant doit-il à son père une collaboration de bonne foi afin de préserver une vie

⁴¹ CJCE, 13 décembre 1991, *Commission c. Italie*, précit.

⁴² CJCE, 26 novembre 2002, *First Franex*, aff. C-275/00, *Rec.*, p. I-10943, point 49.

commune paisible. Les Etats sont ainsi, par exemple, dans l'obligation de coopérer de bonne foi à toute enquête entreprise par la Commission en vertu de l'article 226 du traité C.E. alors⁴³. La Commission n'apparaît cependant pas seulement comme l'organe de sanction mais également comme un confident des Etats. Ces derniers doivent en ce sens lui soumettre les « *problèmes rencontrés dans l'application du droit communautaire* »⁴⁴. Le devoir de collaboration loyale s'inscrit dans une perspective d'harmonie entre les différents acteurs de l'Union européenne afin de faire triompher l'intérêt de l'Union. Un certain lyrisme n'est d'ailleurs pas absent de la jurisprudence de la Cour. La collaboration de bonne foi entre les Etats et les institutions de l'Union doit, par exemple, permettre « *de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité* »⁴⁵.

L'originalité la plus significative du droit de l'Union européenne, par rapport en particulier aux droits constitutionnels internes, réside dans l'obligation posée de comportement honnête dans le domaine interinstitutionnel. Les sceptiques y verront d'ailleurs l'illustration de la nature seulement « administrative » et non « politique » de l'Union européenne. Dans le domaine interinstitutionnel, dans lequel des accords peuvent être conclus, le principe de coopération loyale domine, conformément à la déclaration n° 3 de la CIG 2000 relative à l'article 10 T.C.E. Non seulement la collaboration entre les institutions peut prendre la forme, en dehors mais jamais au-delà des textes fondateurs, d'actes juridiques, mais encore les rapports entre les institutions, souvent des rapports de nature politique, qu'ils soient ou non formalisés dans des accords, sont soumis à l'exigence d'honnêteté⁴⁶. Imaginerait-on en France une obligation de loyauté s'imposant dans les rapports entre le Chef de l'Etat et le Premier ministre, pour ne citer qu'eux ?

Cette tentative d'identification d'un noyau dur de la loyauté mérite, pour conclure, d'être confrontée à l'alinéa premier de l'article 4 § 3 du traité sur l'Union européenne issu du traité de Lisbonne. Il énonce un devoir de respect et d'assistance mutuels de l'Union et des Etats dans l'accomplissement des missions découlant du traité. Il n'est pas interdit de penser qu'un tel devoir synthétise de manière générique l'ensemble des obligations secondaires liées à la loyauté selon une conception stricte de celle-ci. D'autres, et c'est heureux, retiendront une

⁴³ CJCE, 6 mars 2003, *Commission c. Luxembourg*, précit., point 24.

⁴⁴ CJCE, 5 octobre 2006, *Commission c. Allemagne*, précit., point 87.

⁴⁵ CJCE, 6 décembre 2007, *Commission c. Italie*, précit., point 20.

⁴⁶ Sur le devoir de coopération loyale entre les institutions dans le cadre du dialogue interinstitutionnel : CJCE, 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, précit. ; 30 mars 1995, *Parlement c. Conseil*, précit., point 23.

autre interprétation. « *Le savant n'est pas l'homme qui fournit les vraies réponses ; c'est celui qui pose les vraies questions* »⁴⁷.

⁴⁷

C. LEVI-STRAUSS, *Mythologiques. Le cru et le cuit*, Paris, Plon, 1978.