

DOI: 10.7251/GFP2111077P

UDC: 343.85:341.217.02(4-672EU)

Originalni naučni rad*Datum prijema rada:*
01. jun 2021.*Datum prihvatanja rada:*
29. jun 2021.

La typologie des modalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne

Abstract: Malgré le fait que la construction communautaire est fondée sur le principe d'unité d'application de droit communautaire, dès le début de processus de l'intégration européenne le principe de différenciation a été appliqué. L'idée principale était de préparer le terrain pour pouvoir poursuivre les objectifs communs. Déjà, lors des premiers élargissements de la Communauté européenne, les périodes de transition de certains États ont été prévues. La prise de conscience de l'impossibilité pour l'ensemble des États d'avancer de la même vitesse a conduit à la constitutionnalisation du concept de différenciation/ flexibilité. L'intégration différenciée a été institutionnalisée par le traité d'Amsterdam (1997) sous la forme du mécanisme de coopération renforcée. Les modalités d'intégration différenciée sont assez nombreuses et diversifiées. On peut les trouver dans des matières différentes. Presque tous les domaines d'actions de l'Union sont potentiellement ou effectivement concernées par la différenciation. L'hétérogénéité de l'intégration différenciée se manifeste aussi à travers la multitude d'expressions désignant cette notion. Une gamme des notions diverses est développée. Ainsi, cet article présente un essai de faire une typologie des modalités de l'intégration différenciée. La difficulté ne consiste pas dans la découverte d'un classement de la flexibilité, mais plutôt dans le choix de typologies décisives. Une classification est la plus courante en doctrine. On peut donc la qualifier de classique et elle est examinée dans la première partie de cet article. Étant donné que cette classification s'avère plutôt politique que juridique et qu'elle ne reflète pas suffisamment le droit positif, les nouvelles typologies sont analysées dans la deuxième partie.

Mots clés: l'intégration différenciée, l'Union européenne, les coopérations renforcées, le principe de flexibilité, la typologie.

Jelena Čeranić Perišić

Professeure agrégée, Associée de recherche principal, Institut de droit comparé, Terazije 41, Belgrade, ceranicj@gmail.com

1. INTRODUCTION

La construction communautaire est fondée sur le principe d'unité d'application de droit communautaire. Cependant, l'augmentation du nombre et la diversité des États membres a conduit à des réflexions sur la possibilité de rythmes différenciés d'intégration européenne.

L'idée d'introduire de l'hétérogénéité dans l'intégration est ancienne. Depuis les années 1970, le concept selon lequel tous les membres de la Communauté européenne ne pourraient pas avancer au même rythme a été envisagé. Beaucoup de travaux ont montré la préoccupation d'introduire la souplesse et la flexibilité dans le processus d'intégration. Le rapport Tindemas du 1975 proposait d'admettre que „dans le cadre communautaire, d'une conception d'ensemble de l'Union européenne (...), les États qui sont en mesure de progresser ont le devoir d'aller de l'avant, les États qui ont des motifs que le Conseil reconnaît valables de ne pas progresser ne le font pas, mais reçoivent des autres États l'aide et l'assistance qu'il est possible de leur donner afin qu'ils soient en mesure de rejoindre les autres”.¹

Dans l'histoire de la construction européenne, on peut trouver de nombreux exemples de l'application de principe de différenciation sous la forme de dérogations temporaires et des périodes de transition. L'idée principale était de préparer le terrain pour pouvoir poursuivre les objectifs communs. Déjà, lors des premiers élargissements de la Communauté européenne, les périodes de transition de certains États ont été prévues. Alors, chaque État, en fonction de ces données politiques, économiques et juridiques, est appelé de fixer comme objectif de rattraper l'acquis communautaire afin de se voir un jour au même stade que les États fondateurs. Dans d'autres cas, les rapprochements se sont produits entre les États volontaires et capables d'avancer plus loin et plus vite dans la réalisation d'un objectif. Pour ne pas être empêchés par les États ne souhaitant pas ou n'ayant pas de moyens de s'associer, ils ont fait recours aux certains modèles de l'intégration différenciée.

Alors, „la chose a précédé le mot”², et ce qui est appelé depuis le traité d'Amsterdam la coopération renforcée, existe depuis longtemps en droit communautaire. Le mécanisme de la coopération renforcée est apparu comme la grande nouveauté institutionnelle du traité d'Amsterdam. Il s'inscrit dans le cadre plus général d'un paradigme émergent de l'évolution constitutionnelle de l'Union, celui de l'intégration différenciée (ou, encore, de la flexibilité).³

Depuis le début des années 90, l'idée de différenciation est revenue en force et a en même temps changé de nature dans la mesure où, l'on est passé d'un exercice pratique à la recherche d'un concept permettant d'organiser et de codifier la flexibilité.⁴ C'est à partir de la fin de l'année 1994 – soit un an à peine après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht – que fut lancée le débat sur la différenciation dans le processus d'intégration européenne.⁵

La prise de conscience de l'impossibilité pour l'ensemble des États d'avancer de concert a donc conduit à la constitutionnalisation de la coopération renforcée. Institutionnalisée par le Traité d'Amsterdam de 1997, la coopération renforcée était qualifiée comme

¹ Rapport by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, (1976). *Bulletin of the European Communities, Supplement I*.

² Constantinesco, V. (2001). La coopération renforcée: désintégration ou pré-intégration? In : *L'intégration européenne: historique et perspectives*. Publication de l'Institut suisse de droit comparé, 110.

³ Bribosia, H. (2001). Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice. *Revue du Droit de l'Union européenne*, 1, 111–171.

⁴ De la Serre, F. (2000). Les coopérations renforcées: quel avenir? *Politique étrangère*, 2, 457.

⁵ Bribosia, H. (2000). Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne. *Cahiers de droit européen*, 1-2, 59.

une véritable révolution copernicienne.⁶ La coopération renforcée n'est que qu'une forme institutionnalisée du principe de flexibilité ou de l'intégration différenciée. Le traité d'Amsterdam a fait de l'exception un principe constitutionnel.⁷

Introduit par le Traité d'Amsterdam, le mécanisme de coopération renforcée a été modifiée par le Traité de Nice et le Traité de Lisbonne. Par rapport à la version originale prévue par le traité d'Amsterdam, les conditions la mise en place de ce mécanisme ont été successivement assouplies par les traités de Nice et de Lisbonne. De même, le nombre de domaines où une coopération renforcée peut être instaurée a été élargi.⁸ Aujourd'hui c'est l'article 20 du traité sur l'Union européenne qui constitue le fondement essentiel de ce mécanisme. Il indique notamment que les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusive de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'UE.⁹

Il est prévu que la décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition que qu'au moins neuf États membres y participent.¹⁰ Tous les États membres peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote.¹¹

Les modalités de l'intégration différenciée sont nombreuses et diversifiées. On peut les trouver dans des matières aussi différentes que la politique économique et monétaire, la politique sociale, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la justice et les affaires intérieures, la politique agricole commune (PAC), la fiscalité ou encore les droits de douane.¹² De plus, à l'exception des questions liées au marché intérieur, de la cohésion et des domaines de compétence exclusivement communautaire, toutes les questions relevant de la compétence de l'Union peuvent faire l'objet d'une coopération renforcée, sous réserve du respect de certaines conditions. Ainsi, presque tous les domaines d'actions de l'Union sont potentiellement ou effectivement concernés par la différenciation.

⁶ Constantinescu, V. (1997). Les clauses de coopération renforcée. *Revue trimestrielle de droit européen*, 4, numéro spécial sur le traité d'Amsterdam, 44.

⁷ Phillipart. E., Sie Dhian Do. M. (2000). From Uniformity to Flexibility: The Management of Diversity and its Impact on the EU System of Governance. In: G. De Búrca, J. Scott (eds.) *Constitutional Change in EU: From Uniformity to Flexibility*. Oxford: Hart Publishing, 300.

⁸ Čeranić. J. (2017). Flexibility Concept in the context of European Integtaion – Evolution, Survey and Perspectives. *Strani pravni život*, 4, 17–19.

⁹ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne de 13 décembre 2007, *OJ C* 306, 17.12.2007.

¹⁰ Art. 20, al. 3 de traité de Lisbonne.

¹¹ Art. 20, al. 3 de traité de Lisbonne.

¹² Cloos. J. (2000). Les coopérations renforcées. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 441, 513.

L'hétérogénéité de l'intégration différenciée se manifeste aussi à travers la multitude d'expressions désignant cette notion. Une gamme des notions diverses est développée. En dehors du notion l'intégration différenciée, on peut également trouver l'utilisation des notions l'intégration échelonnée, la coopération plus étroite, la coopération renforcée, les dérogations, l'Europe à géométrie variable, l'Europe à plusieurs vitesses, l'Europe à la carte, l'Europe à plusieurs niveaux ou à plusieurs étages, le noyau dur, l'avant-garde, les cercles concentriques, la faculté de non-participation (*opt-out*), etc.

En tenant compte de cette multitude d'expressions impliquant différentes modalités de flexibilité, cet article présente un essai de regrouper ces hypothèses d'application en catégorie. La doctrine connaît un grand nombre de tentatives pour faire une typologie de l'intégration différenciée. La difficulté ne consiste donc pas dans la découverte d'un classement de la flexibilité, mais plutôt dans le choix de typologies décisives. Une classification semble sortir du lot et elle est la plus courante en doctrine. On peut donc la qualifier de classique (Première partie). Étant donné que cette classification s'avère plutôt politique que juridique et qu'elle ne reflète pas suffisamment le droit positif, il faut se retourner vers la recherche de nouvelles typologies (Deuxième partie).

2. LA CLASSIFICATION CLASSIQUE

Malgré sa popularité et sa prévalence, la classification classique, opposant Europe à géométrie variable, Europe à plusieurs vitesses et Europe à la carte, ne présente pas les qualités d'une typologie suffisante, comme la simplicité, la clarté, et surtout le reflet de droit positif. Les plus grandes lacunes de cette classification sont la diversité des définitions des catégories et la vanité de la recherche de critères d'identification.

2.1. La diversité des définitions des catégories

La classification classique donc fait la distinction entre les trois catégories: Europe à géométrie variable, Europe à plusieurs vitesses et Europe à la carte.

2.1.1. L'Europe à plusieurs vitesses

Le concept d'Europe à plusieurs vitesses ne soulève pas de difficulté particulière. La plupart des auteurs s'accorde pour le définir en se basant sur le critère du temps. Cette notion correspond ainsi à la situation dans laquelle les États membres ne réalisent pas certains objectifs communs au même rythme. M. A. Stubb définit ce concept comme „le mode d'intégration différenciée selon lequel la poursuite d'objectifs communs est le fait d'un noyau regroupant des États membres à la fois capable et désireux de progresser dans certaines politiques, ce qui implique l'idée que les autres États membres suivront ultérieurement. En d'autres termes, l'approche à *plusieurs vitesses* vise l'intégration dans laquelle les États membres poursuivent les mêmes politiques et engagent les mêmes actions, non pas en mêmes temps, mais à des moments différents.”¹³

M. C. D. Ehlermann s'écarte légèrement de cette présentation et adopte une conception plus large de l'Europe à plusieurs vitesses. Il le décrit comme regroupant en plus des dérogations limitées dans le temps, les situations dans lesquelles „la réglementation n'est pas limitée dans le temps, mais est susceptible de s'appliquer à l'avenir. Le point de

¹³ Stubb, A. (1995). *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Rhetoric of the pre-1996 IGC Debate* (doctoral dissertation). College of Europe, Bruges.

savoir s'il s'agit réellement d'un cas de plusieurs vitesses dépend de la constatation précise de circonstances".¹⁴ Alors, la question est si la fin des dérogations est décidée par l'Etat bénéficiaire seul ou par les institutions, avec ou sans possibilité de blocage de la part de celui-ci. Cette définition vise en réalité l'intégration échelonnée. Dans ce cas également, les objectifs sont définis en commun et le rythme pour les réaliser est variable. En revanche, aucun délai ne doit être fixé à l'avance aux retardataires.¹⁵ Cette notion, donc, ne recouvre pas certaines modalités d'Europe à plusieurs vitesses, telles que les mesures de transition consenties aux nouveaux États membres ou les mesures de sauvegarde.¹⁶

2.1.2. L'Europe à géométrie variable

La doctrine est très divisée sur la signification de l'Europe à géométrie variable. Ces différences tiennent surtout aux perceptions divergentes de ce concept de l'intégration différenciée.

Certains auteurs insistent sur le fait que les États membres ne partagent pas les mêmes objectifs. Ainsi, selon Mme F. Chaltiel, l'idée consiste en ce que „tous les États ne participent pas aux mêmes actions. Certains pourront participer à des dites intégrées, mais pas à toutes.”¹⁷ C'est la conception matérialiste de l'Europe à géométrie variable et elle recouvre les hypothèses de différenciation choisies en fonction de la matière, sans remettre en cause l'acquis communautaire. Ces modalités de différenciation ne sont pas expressément limitées dans le temps.

D'autres auteurs définissent ce concept en se référant à l'espace. Ainsi, M. H. Labayle présente l'Europe à géométrie variable comme une Europe „où l'espace tient une place prépondérante puisque différents cercles géographiques uniraient les États engagés dans des processus allant de la coopération à l'intégration.”¹⁸ On peut constater que cette définition permet d'associer le concept d'Europe à géométrie variable à celui de cercles concentriques. Il s'agit de la superposition de plusieurs cercles correspondant chacun à une coopération, dont la composition est inversement proportionnelle au degré d'intégration réalisée. De plus, le cercle le plus restreint est compris dans tous les autres, c'est-à-dire que le groupe d'États membres concernés est associé à toutes les autres coopérations.¹⁹

Les deux types de définitions qui viennent d'être étudiés ne peuvent pas être retenus, parce qu'ils désignent seulement des cas particuliers de géométrie variable.

C'est pourquoi M. A. Stubb essaie de donner une définition de l'Europe à géométrie plus général. Il définit cette notion comme mode d'intégration différenciée qui admet des différences dans la même structure intégrative en autorisant une séparation permanente ou irréversible entre le noyau et des unités moins intégrés.²⁰

¹⁴ Ehlermann, C. D. (1997). Différenciation, flexibilité, coopération renforcée : les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam. *Revue du Marché Unique Européen*, 3, 57.

¹⁵ Ehlermann (1997), 57.

¹⁶ Čeranić (2017), 14.

¹⁷ Chaltiel, F. (1995). Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 386, 6.

¹⁸ Labayle, H. (1998). Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées. *Europe*, 1, 4–7.

¹⁹ Čeranić, J. (2011). *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik. 52–53.

²⁰ Stubb, A. (2002). *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Paris: Palgrave Macmillan, 43–44.

Ces quelques exemples montrent la disparité des définitions de l'Europe à géométrie variable. Les différences ne tiennent pas seulement aux termes employés. Il s'agit surtout de perceptions divergentes de ce concept de flexibilité.

2.1.3. L'Europe à la carte

Identification de l'Europe à la carte est aussi caractérisée par les incertitudes. Les définitions de l'Europe à la carte sont nombreuses et divers. Certains auteurs insistent sur l'entendue de la différenciation: ses domaines d'applications sont nombreux et les objectifs communs à tous les États membres sont réduits au minimum (l'établissement d'une zone de libre-échange).²¹ Selon M. Ehlermann, dans une Europe à la carte des réglementations spéciales peuvent être stipulées dans presque tous les domaines de l'activité communautaire et la liberté de choix des États membres est absolue.²²

D'autre part, M. Labayle suggère une notion de l'Europe à la carte encore plus large. Il met surtout l'accent sur le choix de la différenciation en fonction de la matière. Il présente l'Europe à carte comme une vision de l'Europe simplement matérialiste puisque le fond commanderait l'adhésion des États aux domaines de coopération à partir d'un noyau minimal mis en commun.²³

Il y a aussi beaucoup de définitions insistant sur la liberté de choix des États membres: la différenciation résulte de la volonté des États membres et non de leur capacité. En conséquence, chaque État membre peut librement décider s'il participe ou non à une politique ou à une action déterminée. La définition de M. Stubb est certainement la plus large et la plus illustrative. Elle englobe toutes les précédentes: „Par définition, la métaphore culinaire de l'Europe à la carte autorise chaque État membre à choisir [*pick and choose*], comme dans un menu, à quelle politique il souhaiterait participer, maintenant en même temps un nombre minimal d'objectifs communs.”²⁴

Certaines définitions de l'Europe à géométrie variable ressemblent parfois à celles de l'Europe à la carte. Dans ce contexte, on peut rapprocher la définition de l'Europe à géométrie variable donnée par M. Ehlermann²⁵, selon lequel la différence réside dans les conceptions différentes des États membres relativement à l'objet, de celle de l'Europe à la carte de M. Labayle²⁶ (conception de l'Europe simplement matérialiste puisque le fond commanderait l'adhésion des États aux domaines de coopération). Dans le premier cas, le choix de la différenciation en fonction de la matière caractérisé l'Europe à géométrie variable, et dans le deuxième cas l'Europe à la carte. En conséquence, on peut constater que la distinction entre ces deux catégories s'avère assez floue.

Ces incertitudes se retrouvent dans l'identification concrète des différentes catégories. On peut aisément désigner les modalités de différenciation se rattachant à la notion d'Europe à plusieurs vitesses. Il s'agit notamment des mesures de sauvegarde, qui doivent cesser avec les difficultés ayant provoqué leur adoption et des dérogations prises par les nouveaux États membres pendant une période de transition fixée par l'acte d'adhésion. En

²¹ Chaltiel (1995), 6.

²² Ehlermann (1997), 58.

²³ Labayle (1998), 4–7.

²⁴ Stubb, A. (1996). A categorisation of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 2, 283–295.

²⁵ Ehlermann (1997), 58–59.

²⁶ Labayle (1998), 4–7.

revanche, il s'avère assez délicat de déterminer concrètement ce que recouvre l'Europe à géométrie variable et l'Europe à la carte. Certaines hypothèses sont alternativement rattachées à l'un ou à l'autre concept.

Cette incapacité à rattacher une modalité de différenciation à une seule catégorie découle de la diversité de leurs définitions. C'est pourquoi il peut paraître opportun de trancher ces différentes conceptions en trouvant des critères d'identification pour chaque catégorie. Mais, la doctrine est ici aussi divisée.

2.2. La recherche des critères d'identification

Pour faciliter l'identification des catégories, M. Stubb a tenté de déterminer un critère pour chaque catégorie. Il suggère d'associer l'Europe à plusieurs vitesses au critère du temps, l'Europe à géométrie variable au critère de l'espace et l'Europe à la carte au critère de la matière.²⁷

Selon la théorie de M. Stubb, à partir du critère de vitesse, les mesures de sauvegarde et les dérogations transitoires dont bénéficient les nouveaux États membres peuvent être rattachées à l'Europe à plusieurs vitesses. C'est parce que les modalités de différenciation sont temporaires. Ensuite, le critère de l'espace permet de qualifier d'Europe à géométrie variable les clauses de coopération renforcée ou le système monétaire européen. Enfin, le critère de la matière peut être rattaché aux diverses possibilités de non-participation des certains États membres dans certaines politiques à l'Europe à la carte. Ces diverses possibilités de non-participation ont été accordé au Royaume-Uni, à l'Irlande et/ou au Danemark.²⁸ „Comme on choisit un plat sur la carte d'un menu, ces États membres sont choisis les matières auxquelles ils participeraient et exigé une différenciation à leur profit dans celles où ils ne souhaitaient réaliser aucun approfondissement.”²⁹

Les critères proposés par M. Stubb semblent judicieux, parce qu'ils correspondent à chacune des images retenues pour désigner chaque catégorie de flexibilité. Cependant, la doctrine est divisée. Certains auteurs sont convaincus du bien-fondé de ces critères, lors d'autre part de la doctrine ne les accepte pas.

Finalement, la tentative de M. Stubb a été qualifiée comme un échec. La raison en est qu'il n'a pas réussi à dégager des critères incontestés d'identification des différentes catégories. C'est éventuellement dû à la difficulté de manier dont les critères sont proposés. Si le temps et la matière restent aisément saisissables, il n'en est pas de même de l'espace. Sans doute ce terme est-il significatif pour un géographe. Il l'est moins pour un juriste. En outre, ces critères, dégagés en 1995, ne permettent pas de rattacher toutes les hypothèses actuelles de différenciation à une des catégories en cause. Ainsi, le refus de la communautarisation de la libre circulation des personnes par le Danemark ne repose ni sur le temps, ni sur l'espace et ne correspond pas suffisamment au critère de la matière. C'est surtout le refus de la démarche communautaire (appliquée certes à une matière, la libre circulation des personnes).³⁰

Alors, la tentative de trouver des critères d'identification précis pour l'Europe à plusieurs vitesses, l'Europe à géométrie variable et l'Europe à la carte est vaine. Étant donné

²⁷ Stubb (1996), 283–296.

²⁸ Cloos (2000), 514.

²⁹ Stubb (1996), 283–296.

³⁰ Ehlermann, C. D. (1996). Différenciation accrue ou uniformité renforcée. In: A. Mattera (ed.) *La conférence intergouvernementale sur l'Union européenne*. Paris: Cléman Juglar, 51–74.

que les différences entre les catégories sont subtiles, il est impossible de déterminer des frontières précises et permanentes entre ces catégories.³¹

3. LES NOUVELLES CLASSIFICATIONS

La principale raison d'écarter la classification classique opposant l'Europe à plusieurs vitesses, l'Europe à géométrie variable et l'Europe à la carte réside dans le fait qu'elle ne reflète pas suffisamment le droit positif. Cette typologie est plus politique que juridique. Elle repose sur des images empruntées à la mécanique, à la géométrie et à la gastronomie, permettant de mieux expliquer et présenter l'intégration différenciée. On peut constater que c'était significatif dans un période dans lequel la différenciation était encore assez limitée. Compte tenu de la prévalence de phénomène de flexibilité aujourd'hui, il s'avère nécessaire de trouver une classification ou plusieurs autres typologies permettant d'appréhender une réalité juridique.

Il y a un de nombreuses tentatives de classement de la différenciation en catégories. Alors, il n'y a aucune difficulté de trouver une nouvelle classification. Pourtant le problème n'est pas de trouver une ou plusieurs classifications qu'on peut qualifier comme décisives, mais d'établir une hiérarchie entre eux.³²

La classification de base est certainement celle qui oppose les modalités de différenciation instaurées dans l'Union européennes et les modalités de différenciation mises en œuvre hors du cadre institutionnelle de l'Union européenne.³³ Cependant, l'objectif de cet article est de trouver une typologie des modalités de différenciation instaurées dans le cadre de l'Union européenne. Les différenciations mise en œuvre hors de l'Union européenne donc ne seront pas prises en compte dans l'analyse de ces nouvelles classifications.

Vu l'hétérogénéité des modalités de l'intégration différenciée, la classification qui s'avère la plus satisfaisante est celle opposant les mesures dérogatoires et la coopération plus étroite. Mais, il faut aussi noter que cette classification binaire n'est pas suffisante, c'est-à-dire il est important d'établir les sous-catégories à l'intérieur de ces deux catégories.

3.1. La classification opposant les mesures dérogatoires et la coopération plus étroite

D'emblée il convient de souligner que cette classification opposant les mesures dérogatoires et la coopération plus étroite est d'ordre juridique et non politique. La coopération plus étroite regroupe l'ensemble des exemples de différenciation qui rendent possible l'adoption de nouvelles règles par un groupe d'États membres. Les mesures dérogatoires permettent au contraire à un ou plusieurs pays de s'affranchir de l'application de certaines règles pourtant, censées lier tous les États membres en vertu des traités ou de droit dérivé.³⁴

³¹ Čeranić (2011), 56,

³² Tuytschaever, F. (1999). *Differentiation in European Union law*. Oxford & Portland, Oregon: Hart publishing. 121.

³³ Quermonne, J. L. (1996). L'Europe a géométrie variable. *Revue politique et parlementaire*, 981, 11–18.

³⁴ Isaac, G. (1999). *Droit Communautaire general*. Paris: Armand Colin, 23.

Une partie de la doctrine classe les régimes de non-participation parmi les dérogations.³⁵ D'un point de vue politique, on pourrait qualifier ainsi les clauses d'*opting-out*, car un ou plusieurs États membres ne sont pas liés par des règles qui s'appliquent au plus grand nombre. D'un point de vue juridique, on doit noter que ces clauses ont permis l'insertion dans les traités de nouvelles dispositions qui ne s'appliquent qu'à un groupe d'États membres. Sans la différenciation, le traité n'aurait pas pu être amendé, l'unanimité étant requise. Il s'agit donc de coopération plus étroite et non de dérogation. Seuls les cas où un État membre peut s'abstenir d'appliquer une règle existante et censée s'appliquer à tous constituent des mesures dérogatoires.

Cette conception de la coopération plus étroite et des dérogations a l'avantage de correspondre au droit positif. En effet, les régimes juridiques respectifs des mesures de sauvegarde et des mesures de transition applicable lors de l'adhésion de nouveaux États présentent de nombreuses analogies. Les mesures prises présentent les mêmes caractéristiques: la limitation dans le temps ou encore l'application du principe de proportionnalité. De même, les hypothèses de coopération plus étroite ont toute en commun de permettre un approfondissement d'une politique de l'Union par quelques États.³⁶

Il est très important de faire la distinction entre les expressions *coopération plus étroite* et *coopération renforcée*. Les deux formules anticipent les hypothèses où un groupe d'États membres approfondit seul une politique de l'Union. Cependant, il y a une nuance entre les deux expressions. D'un côté, dans toutes les trois versions françaises du traités (traité d'Amsterdam, traité de Nice et traité de Lisbonne), l'expression coopération renforcée n'est utilisée que dans le cas du recours aux institutions, aux mécanismes et aux procédures des traités, accompagné d'une adaptation du système décisionnel. D'autre côté, l'expression coopération plus étroite est employée pour n'importe quelle hypothèse d'approfondissement d'une politique de l'Union européenne par un groupe d'États qu'elle se situe ou non dans le cadre de l'Union. Cette distinction est opportune car elle permet de réserver l'usage de l'expression coopération renforcée à quelques modalités de différenciation, telles que les coopérations renforcées prévues par le titre IV TUE ou la reprise de l'acquis de Schengen,³⁷ qui sont mise en œuvre dans le cadre institutionnelle de l'Union et qui s'accompagnent d'un processus décisionnel original. Cette distinction prévient ainsi tout risque de confusion entre les clauses de coopération plus étroite (telle que celle qui existe en matière de sécurité et de défense) et les clauses de coopération renforcée dans l'article 20 TUE.³⁸

En tous cas, la distinction entre les dérogations et les coopérations plus étroites est essentielle. Cependant, elle n'est pas totalement précise en tenant compte du droit positif. Bien que la catégorie des dérogations soit assez homogène, les modalités de coopérations renforcées sont nombreuses et variées. Par conséquent, il est nécessaire de faire des divisions (sous-classification) supplémentaires et plus profondes au sien de la deuxième catégorie.

³⁵ Ehlermann (1997); Isaac (1999).

³⁶ Čeranić (2011), 60.

³⁷ Cloos (2000), 514.

³⁸ Čeranić (2011), 60.

3.2. Distinction entre différenciation prédéterminée, différenciation globale, différenciation au cas par cas et différenciation spontanée

La coopération plus étroite comprend des modalités relativement diverses. La diversité peut être observée à la fois à travers le prisme des domaines et des régimes juridiques. Pour cette raison il semble assez important de les classer en sous-catégories. Bien qu'elle ne soit pas ni exhaustive ni complète, la typologie opposant la flexibilité prédéterminée, globale, au cas par cas et spontanée s'avère la plus appropriée.³⁹

La flexibilité prédéterminée/ la différenciation prédéterminée regroupe les hypothèses de coopération plus étroite instituées par un traité qui prévoit leur domaine d'application et les modalités de leur mise en œuvre. À titre d'exemple de ce type de flexibilité, on peut citer l'ancien protocole sur la politique sociale et des protocoles additionnels en matière de libre circulation des personnes.⁴⁰

La flexibilité globale/ la différenciation globale vise les clauses habilitant les institutions à autoriser l'instauration d'une coopération renforcée dans un domaine non déterminé à l'avance et selon des modalités variables (dépendant du domaine d'application). Cette forme d'intégration différenciée est éclairée par les clauses de coopération renforcée.

La flexibilité au cas par cas/ la différenciation au cas par cas est mise en œuvre seulement ponctuellement, selon les circonstances ou les intérêts des États membres. L'exemple le plus connu est abstention constructive.⁴¹

Cette typologie se révèle très utile pour classer les hypothèses de coopération plus étroite. Elle illustre notamment les différences dans la mise en place de la différenciation. La flexibilité prédéterminée est instaurée et entièrement régie par le traité qui l'a installée. La flexibilité au cas par cas, prévue aussi par le traité, n'est mise en place que ponctuellement, selon les circonstances. La flexibilité globale est autorisée par les institutions qui y sont habilitées par une clause de traité. En outre, la mise en œuvre de la différenciation au cas par cas présente des particularités par rapport à celles des autres exemples de coopération plus étroite.⁴²

Cette classification a été créée lors de la conférence intergouvernementale de 1996-97. Ainsi, elle reflète les modalités de différenciation prévues par le traité d'Amsterdam. Considérant que cette typologie n'est pas exhaustive, elle ne tient pas compte des certaines modalités de flexibilités, comme le Système monétaire européen (SME).⁴³ Ce système a été établi par les institutions de leur propre initiative et non sur la base d'une clause d'habilitation. Ainsi, le SME ne peut pas être rattaché à aucune des sous-catégories élaborées ci-dessus. Certains auteurs donc proposent de qualifier ce cas de flexibilité en tant que différenciation spontanée.⁴⁴

³⁹ Metcalfe, L. (1998). Flexible integration in and after the Amsterdam treaty. In: M. Den Boer, A. Guggenbuhl (eds.) *Copying with flexibility and legitimacy after Amsterdam* (11–30). Maastricht: IEAP. 11–30.

⁴⁰ Cloos (2000), 514.

⁴¹ Čeranić (2011), 62.

⁴² Misstroli, A. (1998). Coopération renforcée et flexibilité dans la deuxième pilier: un parcours d'obstacles? In: G. Lenzi (ed.) *L'UEO à cinquante ans* (37–53). L'Institut européen de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale. 37–53.

⁴³ Cloos (2000), 513.

⁴⁴ Čeranić (2011), 63.

La flexibilité globale et la flexibilité prédéterminée présentent certaines analogies. Il semble opportun de les rassembler occasionnellement dans une même catégorie. Un des regroupements possibles peut être la différenciation organisée, qui s'accompagne d'aménagements institutionnels subtils.

3.3. Distinction en fonction des aménagements institutionnels réalisés

On peut aussi faire la distinction entre les modalités de différenciation selon qu'elles ont ou non des conséquences institutionnelles et notamment des effets sur les votes lors du processus décisionnel.⁴⁵ Il peut être prévu par le traité que, au sien du Conseil, le représentant d'un pays non participant ne prend pas part au vote. Le calcul de la majorité qualifiée ou de l'unanimité est adapté. Il est aussi possible de prévoir d'autres adaptations, comme un système spécial de représentation. Des exemples de cette catégorie de flexibilité sont la troisième phase de l'Union économique et monétaire, la libre circulation des personnes, le développement de l'acquis Schengen dans l'Union européenne, l'ancien protocole sur la politique sociale et les coopérations renforcées (prévues par les traités). On peut donc constater qu'il s'agit des modalités de différenciation globale et prédéterminée. L'ajustement du fonctionnement du Conseil présente l'une des originalités essentielles des exemples de flexibilité mentionnés ci-dessus. Dans l'autres cas de flexibilité, par exemple l'abstention constructive, tous les États membres gardent leur droit de vote et il n'y a aucune répercussion sur le fonctionnement du Conseil.

Alors la ligne de démarcation entre les catégories dans cette classification se reflète dans le fait que la différenciation a pour l'objectif l'élaboration d'un droit dérivé dans les matières données. La flexibilité au cas par cas et les dérogations jouent uniquement de façon ponctuelle, pour un acte précis. En conséquence, aucun ajustement n'est nécessaire. Au contraire, l'instauration des coopération renforcées et de la différenciation prédéterminée a pour l'objectif une production normative. Une fois la coopération autorisée, un ensemble d'acte doit se voir adoptée par le groupe d'États participant dans la coopération. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir un système décisionnel particulier.

Il est intéressant de noter que les modalités de coopération plus étroite organisée, impliquant des adaptations institutionnelles, ne présentent pas une catégorie homogène. En outre, on peut faire la distinction faire la différence entre les régimes de non-participation et les coopérations particulières.⁴⁶

3.4. Distinction entre les régimes de non-participation et coopération particulière

Parmi les modalités de coopération plus étroite, on peut les régimes de non-participation (*opt-out*) et les coopérations particulières entre quelques États. Il est très important à ne pas confondre la coopération particulière entre quelques États avec les clauses *opt-in* qui permettent aux pays initialement extérieurs de participer dans une forme de coopération.

Les facultés de non-participation laissent la possibilité à des États de s'affranchir du respect de certaines obligations opposables au plus grand nombre. Néanmoins, dans ce cas, les pays concernés s'en prévalent dès la négociation et en font une condition de leur

⁴⁵ Ehlermann (1997), 60.

⁴⁶ Manin, P. (1999). *Les Communautés européennes*. Paris: Pédone, 83–86.

signature. Les raisons avancées ne tiennent pas toujours (et même pas souvent) à des difficultés réelles et objectives, mais les autres États membres se voient contraints de céder s'ils veulent procéder à l'avancée désirée. On peut donc définir la faculté de non-participation comme la possibilité laissée par une clause du traité (clause d'*opting-out*) à un État, généralement pour un motif politique, de ne pas être lié par certaines dispositions (et par les actes qui seront pris sur leur fondement), sans empêcher les autres de les adopter. Dans la coopération particulière, la différenciation n'est pas imposée par le refus d'un ou de plusieurs États de progresser, mais découle de la volonté d'un groupe d'aller de l'avant, sans vouloir nécessairement que les autres suivent cette même voie.⁴⁷

Il existe différentes appellations pour les catégories au sien de cette conception de flexibilité. Les auteurs opposent solidarité refusée et solidarité renforcée⁴⁸. Ensuite il y a des auteurs qui opposent différenciation positive et différenciation négative.⁴⁹ La première catégorie regroupe les cas où le droit primaire permet à un nombre limité d'États membres d'adopter les règles qui ne s'appliquent qu'en ce qui concerne. La seconde recouvre les hypothèses permettant à un ou plusieurs États de ne pas être liés par une règle adoptée par tous les autres pays membres.

Cette typologie n'est intéressante que du point de vue politique, mais elle est aussi importante juridiquement. Grâce à cette typologie on peut expliquer pourquoi certaines règles différenciées sont intégrées dans l'acquis communautaire et d'autre non.

4. CONCLUSION

La tentative de faire une typologie des modalités de l'intégration différencié présente un grand défi, pour au moins deux raisons: leur nombre et leur extrême diversité. La difficulté de classement des modalités de différenciation peut aussi être expliquée par la multiplicité des périodes et des circonstances de l'apparition de la flexibilité et plus généralement par la complexité des relations entre les mécanismes et la construction européenne.

Ce qui semble très important à souligner, c'est qu'aucune typologie ne peut être perçue de manière statique. Le développement de l'Union européenne et de droit communautaire implique le développement des nouvelles modalités de l'intégration différenciée et des nouvelles typologies.

L'Union européenne est actuellement confrontée à la crise la plus longue, la plus grave et la plus incertaine depuis sa création. La crise, qui a commencé en 2008 comme une crise économique, s'étend progressivement, affectant tous les segments de l'économie et de la société. Au fil du temps, il s'avère qu'il s'agit d'une crise complexe, à la fois de nature politique, économique et juridique. Le concept de l'intégration différenciée, y compris ses différentes modalités, est souvent évoquée comme faisant partie de la solution pour sortir cette crise.

⁴⁷ Čeranić (2011), 64–64.

⁴⁸ De la Serre, F. (1999). Une Europe ou plusieurs. *Politique étrangère*, 1, 21–34.

⁴⁹ Tuytschaever (1999), 121.

LA LITTÉRATURE

Monographies, articles

- Bribosia, H. (2000). Différentiation et avant-gardes au sein de l'Union européenne. *Cahiers de droit européen*, 1–2, 59–114.
- Bribosia, H. (2001). Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice. *Revue du Droit de l'Union européenne*, 1, 111–171.
- Chatiel, F. (1995). Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 386, 5–10.
- Cloos, J. (2000). Les coopérations renforcées. *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 441, 512–515.
- Constantinesco, V. (1997). Les clauses de coopération renforcée. *Revue trimestrielle de droit européen*, 4, numéro spécial sur le traité d'Amsterdam, 44.
- Constantinesco, V. (2001). La coopération renforcée : désintégration ou pré-intégration? In: *L'intégration européenne: historique et perspectives*. Publication de l'Institut suisse de droit comparé.
- Čeranić, J. (2011). *Oblici povezivanja država članica u Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik.
- Čeranić, J. (2017). Flexibility Concept in the context of European Integtaion – Evolution, Survey and Perspectives. *Strani pravni život*, 4, 9–24.
- De la Serre, F. (1999). Une Europe ou plusieurs. *Politique étrangère*, 1, 21–34.
- De la Serre, F. (2000). Les coopérations renforcées: quel avenir? *Politique étrangère*, 2, 455–465.
- Ehlermann, C. D. (1996). Différentiation accrue ou uniformité renforcée. In: A. Mattera (dir.) *La conférence intergouvernementale sur l'Union européenne*. Paris: Cléman Juglar, 51–74.
- Ehlermann, C. D. (1997). Différentiation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d' Amsterdam. *Revue du Marché Unique Européen*, 3, 53–90.
- Isaac, G. (1999). *Droit Communautaire general*. Paris: Armand Colin.
- Labayle, H. (1998). Amsterdam ou l'Europe des coopérations renforcées. *Europe*, 1, 4–7.
- Manin, P. (1999). *Les Communautés européennes*. Paris: Pédone.
- Metcalfe, L. (1998). Flexible integration in and after the Amsterdam treaty. In: M. Den Boer, A. Guggenbuhl (eds.) *Copying with flexibility and legitimacy after Amsterdam* Maastricht: IEAP, (11–30).
- Mistrotti, A. (1998). Coopération renforcée et flexibilité dans la deuxième pilier: un parcours d'obstacles? In: G. Lenzi (dir.) *L'UEO à cinquante ans (37–53)*. L'Institut européen de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale.
- Phillipart, E., Sie Dhian Do, M. (2000). From Uniformity to Flexibility: The Management of Diversity and its Impact on the EU System of Governance. In: G. De Búrca, J. Scott (eds.) *Constitutional Change in EU: From Uniformity to Flexibility*. Oxford: Hart Publishing.
- Quermonne, J. L. (1996). L'Europe à géométrie variable. *Revue politique et parlementaire*, 981, 11–18.
- Stubb, A. (1995). *The Sematic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Rhetoric of the pre-1996 IGC Debate* (doctoral dissertation). College of Europe, Bruges.
- Stubb, A. (2002). *Negotiating Flexibility in European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*. Paris: Palgrave Macmillan.
- Stubb, A. (1996). A categorisation of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies*, 2, 283–295.
- Tuyschaever, F. (1999). *Differentiation in European Union law*. Oxford & Portland, Oregon: Hart publishing.

Sources légales

Rapport by Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium to the European Council, (1976). *Bulletin of the European Communities, Supplement I.*

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne de 13 décembre 2007, *OJ C 306*, 17.12.2007.

Tipologija modaliteta diferencirane integracije u evropskoj uniji

Rezime: Uprkos činjenici da Evropska unija počiva na principu jedinstvene primene komunitarnog prava, od početka procesa evropskih integracija prisutan je i princip diferenciranosti/fleksibilnosti. Diferencirana integracija podrazumeva mogućnost da se države članice nalaze u različitom položaju u pogledu obima prava i obaveza u okviru određenih politika EZ/ EU. Osnovna ideja primene ovog principa bila je da se države članice pripreme kako bi mogle da slede zajedničke ciljeve. Shodno tome, već prilikom prvog proširenja tadašnjih Evropskih zajednica, bili su predviđani periodi tranzicije. Sa povećanjem broja država članica EZ/ EU, što impliciralo i povećanje različitosti između njih, ispostavilo se da sve zemlje ne mogu ili ne žele da napreduju istom brzinom u okviru različitih komunitarnih politika. Upravo to je dovelo do kodifikacije koncepta diferenciranosti. Diferencirana integracija institucionalizovana je Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine u formi mehanizma bliže saradnje. Modaliteti diferencirane integracije su brojni, raznoliki i postoje u različitim oblastima. Heterogenost diferencirane integracije može se posmatrati i kroz prizmu terminologije koja se koristi kako bi se osvetlili različiti modaliteti ovog fenomena. Razvijena je čitava lepeza termina, među kojima su: Evropa u više brzina, Evropa promenljive geometrije, Evropa po želji, tvrdo jezgro, centar gravitacije, koncentrični krugovi itd. Ovaj rad predstavlja pokušaj da se uspostavi tipologija modaliteta diferencirane integracije. Kako postoji veliki broj klasifikacija, pojavila se teškoća u vezi sa opredeljenjem za jednu koja bi bila opšteprihvaćena. Tipologija koja se najčešće pominje u doktrini, zbog čega se i naziva klasičnom, biće predstavljena u prvom delu rada. Budući da je ona više političke prirode i da ne reflektuje, u dovoljnoj meri, pozitivno pravo, u drugom delu rada analizirana je nekolicina novijih tipologija.

Ključne reči: diferencirana integracija, Evropska unija, bliža saradnja, princip fleksibilnosti, tipologija.

