

V.3.2. Les exceptions

297. Les Etats-membres ne se sont pas contentés des garanties qui résultent des articles 2 à 5 TUE et 7 à 19 TFUE.

Ils se sont aussi réservés la possibilité d'intervenir dans la réalisation et dans le fonctionnement du marché intérieur.

De ce point de vue, le TFUE se rapproche techniquement de la Convention EDH.

Les Etats-membres ont accordés des libertés de circulation 5/41 à des non-ressortissants.^{5/42} Dès l'instant où ces titulaires ou leurs avoirs (marchandises, capitaux, entreprises) se trouvent sous leur autorité, les Etats-membres doivent leur garantir l'exercice de ces libertés qu'ils accordent également à leurs ressortissants et à leurs avoirs.

A l'instar de la Convention EDH, ils se sont toutefois réservé le droit de limiter l'exercice des libertés de circulation.^{5/43}

Ils se sont donnés réciproquement le pouvoir d'interdire ou de restreindre la liberté de circulation des marchandises pour des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale (article 36).

Chaque Etat-membre s'est ainsi référé à sa moralité publique, à son ordre public, à sa sécurité et sa santé publiques.

L'article 36 précise par ailleurs que l'interdiction ou la restriction ne doit constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée du commerce entre Etats-membres.

La libre circulation des capitaux et des paiements n'a pas été soumise aux mêmes limitations.^{5/44}

Elle ne peut toutefois pas porter atteinte au droit des Etats-membres (a) d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis, (b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux

^{5/41} Qui sont des concentrés des articles 3, 8 et 10 de la Convention EDH, dont disposent déjà leurs ressortissants.

^{5/42} Qui ne sont pas nécessairement des ressortissants d'un autre Etat-membre.

^{5/43} Ressortissants et non ressortissants.

^{5/44} Cette différence de traitement entre catégories de propriétaires de biens mériterait un examen approfondi.

infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique (article 65.1).

L'article 65.2 ajoute que la libre circulation des capitaux et des paiements ne préjuge pas la possibilité d'appliquer les restrictions du droit d'établissement qui sont compatibles avec les traités.^{5/45}

Ces mesures ne peuvent toutefois pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements (article 65.3).

298. Les Etats-membres peuvent également restreindre la libre circulation des personnes.

Elle peut être limitée pour "des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique" (article 45.3). Les Etats-membres ont en outre prévu que les emplois dans leur administration publique ne relèvent pas de la libre circulation des travailleurs (article 45.4).

Lorsque l'Union envisage une mesure dans le domaine de la sécurité sociale dont un Etat-membre estime qu'elle porte atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier, il peut déclencher une procédure d'alarme, prévue par l'article 48 in fine.

La liberté d'établissement ne s'applique pas aux activités qui participent dans les Etats-membres, même à titre occasionnel, à l'exercice de leur autorité publique (article 51).

L'article 52.1 dispose que la liberté d'établissement ne préjuge pas de l'application des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Cette règle s'applique aussi à la libre circulation des capitaux et des paiements (article 65.2).

Le même régime s'applique à la libre circulation de services. L'article 62 prévoit à cet effet que les articles 51 à 54 concernent aussi les services.

^{5/45} Voy infra nos 208 et 313-314.

- 299.** Ces dispositions démontrent que les Etats-membres n'avaient pas la volonté ou l'intention de laisser imposer par l'Union 5/46 des politiques et des actions en matière de marché intérieur, qui ont ou pourraient avoir pour effet de modifier leur ordre public, leur sécurité publique ou leur santé publique. Ils se sont donnés la possibilité de réagir par des mesures (restrictives) qui protègent leur ordre public, leur sécurité publique ou leur santé publique. Ils ont également mis leur fonctionnement à l'abri des libertés de circulation en décidant qu'elles ne s'appliquent pas à leur administration publique et aux activités qui participent à l'exercice de l'autorité publique.

Rappelons 5/47 que l'ordre public est le résultat obtenu par le respect et l'application simultanés des lois et des autres règles de droit par les personnes, qui se trouvent sous l'autorité du pouvoir politique qui les impose.

L'ordre public d'un Etat-membre n'est rien d'autre que le résultat concret qu'il obtient par l'organisation, sur son territoire national, de la sécurité publique, la santé publique, la moralité, les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques et l'exercice des droits et libertés (réalisés et raisonnablement limités par ses législateurs) au nom, pour le compte et dans l'intérêt des personnes dont cet Etat-membre assume la responsabilité, sans discrimination.

Les interdictions, restrictions et procédures que les Etats-membres ont prévues dans le TFUE ou peuvent imposer à l'exercice des libertés de circulation se justifient dès lors par les valeurs et les objectifs de l'Union et de ses Etats-membres (articles 2 à 5 TUE).

Elles confirment que ces valeurs (article 2 TUE), exprimées par l'ordre public de chaque Etat-membre, sont prioritaires. La réalisation et le fonctionnement du marché intérieur ne peuvent dès lors pas déroger aux valeurs (article 2) qui, réalisées et limitées par chaque Etat-membre, se manifestent par son ordre public.

Si un Etat-membre constate que l'exercice par un titulaire d'une liberté de circulation heurte son ordre public 5/48, il est habilité par le droit primaire de l'Union à intervenir par une interdiction ou une restriction, dont le marché intérieur et les libertés de circulation doivent s'accommoder.

- 300.** Le TFUE donne l'impression que l'intervention par un Etat-membre, en cas de méconnaissance de son ordre public par l'exercice d'une liberté de circulation, serait facultative.

5/46 Et ses institutions.

5/47 Voy supra nos 80-83.

5/48 Et donc les valeurs, reprises par l'article 2 TUE.

Il résulte au contraire de leurs Constitutions, de la Convention EDH et des articles 2 à 5 TUE qu'il s'agit pour les Etats-membres (et pour l'Union) d'un devoir, d'une obligation contraignante.

Les Etats-membres et l'Union ont assumé l'obligation conventionnelle de réaliser les valeurs de l'article 2 TUE, à savoir la démocratie et les droits et libertés des personnes qui se trouvent sous leur autorité.^{5/49}

Cette mission essentielle, qui constitue leur raison d'être, n'a pas été modifiée par l'objectif et par les principes du marché intérieur ou par les libertés de circulation.

Puisque les articles 2 à 5 TUE s'appliquent également à l'Union, ses institutions ne sauraient tolérer ou contribuer à un exercice des libertés de circulation qui heurte l'ordre public d'un Etat-membre et dès lors les valeurs et les objectifs des articles 2 à 5 TUE.

Les interdictions et les restrictions que les Etats-membres imposent ou peuvent imposer à l'exercice d'une liberté de circulation, justifiées par leur ordre public, n'ont par ailleurs rien d'exceptionnel ou d'arbitraire.

Déduites de la liberté d'entreprendre ^{5/50}, les libertés de circulation s'appuient sur la valeur essentielle de la libre disposition (l'épanouissement), appliquée à des activités économiques et financières.

Même dans un cadre économique et financier, la libre disposition et ses multiples manifestations dépendent étroitement de la prise en charge des autres valeurs essentielles, qui protègent aussi bien les personnes versées dans les activités économiques et financières, que les autres.

Si les Etats-membres et l'Union ne se préoccupent pas de la sécurité, de la santé, de l'enseignement de leurs ressortissants, ils violent, à coup sûr, les valeurs et objectifs des articles 2 à 5 TUE.

La réalisation (et la restriction) des droits et des libertés qui se fondent sur la sécurité, la santé et l'enseignement de leurs titulaires, détermine non seulement le régime démocratique, mais aussi l'effectivité des droits et libertés qui expriment et se fondent sur la libre disposition, notamment en matière économique et financière.

Il est, en d'autres mots, impossible pour des Etats-membres démocratiques et pour l'Union d'établir un marché intérieur ou une union économique et monétaire qui ne s'occuperait que des libertés de circulation.

^{5/49} La réalisation (de l'exercice) des droits et libertés de l'ensemble des titulaires implique, par définition, leur limitation (voy supra n°80).

^{5/50} Elle-même une incarnation des articles 3, 8 et 10 de la Convention EDH.

301. Sous le contrôle des Etats-membres 5/⁵¹, l'Union doit réaliser le marché intérieur dans le respect des valeurs et des objectifs des articles 2 à 5 TUE. Elle doit mettre en balance l'exercice des libertés de circulation et des droits et libertés qui garantissent, à court, moyen et long terme, à toutes les personnes dont elle est responsable, la sécurité, la santé et l'enseignement dans des environnements, qui respectent et appliquent les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques.

L'Union n'est pas nécessairement la mieux placée pour effectuer cette mise en balance et la pondération consécutive. Les Etats-membres connaissent mieux leur ordre public, c'est-à-dire le résultat concret qu'ils obtiennent grâce au respect et à l'application simultanés par les personnes dont ils sont responsables, des lois (raisonnables) qui réalisent et limitent l'exercice des droits et libertés.^{5/⁵²}

Les Etats-membres sont incontestablement les gardiens ultimes de leur ordre public, qui exprime, d'une part, leur application des principes, de la finalité et des règles de fonctionnement démocratiques et, d'autre part, la réalisation (et limitation) des droits et des libertés par leurs lois "raisonnables".

Cette situation fait qu'il appartient aux Etats-membres d'établir l'atteinte à leur ordre public par l'exercice d'une liberté de circulation, qu'ils ont interdit ou restreint pour cette raison. ^{5/⁵³}

Ils devront notamment démontrer que l'interdiction ou la restriction est cohérente avec d'autres lois (raisonnables), qu'ils appliquent. Quand cette preuve a été faite, d'autres Etats-membres ou l'Union pourront toujours contester l'interdiction ou la restriction, en démontrant, comme le prévoient les articles 36 in fine et 65.3 TFUE ^{5/⁵⁴}, qu'elle constitue un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre Etats-membres.

Cette précision n'a pas été reprise par le TFUE pour les autres libertés de circulation. La loyauté que les Traités de l'UE imposent aux Etats-membres (et à l'Union) implique cependant qu'ils doivent respecter aussi bien les termes, que la volonté commune des Etats-membres lors de leur rédaction.^{5/⁵⁵}

Il se déduit des articles 2 à 5 TUE, 7 à 19 TFUE, ainsi que des exceptions visées par les articles 36, 45.3, 52.1, 62 et 65.1.b TFUE que les Etats-membres n'ont pas conçu l'Union, ses institutions, ses compétences, le marché intérieur, les libertés de circulation... comme des instruments qui permettent à quiconque de

^{5/⁵¹} Puisqu'ils ont le droit d'interdire ou de restreindre l'exercice des libertés de circulation.

^{5/⁵²} En ce compris la liberté d'entreprendre et ses avatars.

^{5/⁵³} La charge (et le risque) de la preuve leur incombe.

^{5/⁵⁴} Qui concernent la libre circulation des marchandises, des capitaux et des paiements.

^{5/⁵⁵} Voy dans le même sens les articles 17 et 18 Convention EDH.

modifier ou de flexibiliser leurs valeurs essentielles, leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, leur application des principes, de la finalité et des règles de fonctionnement démocratiques ou les droits et libertés qu'ils ont accordés à leurs ressortissants et dont l'exercice est réalisé et limité par leurs lois raisonnables.

Dans ces conditions, se pose inévitablement la question de savoir comment a été organisé le contrôle sur les politiques et les actions de l'Union dans la réalisation du marché intérieur et sur les restrictions ou interdictions que des Etats-membres imposent à l'exercice d'une liberté de circulation.

Les Etats-membres ont confié ce contrôle à un pouvoir judiciaire, organisé au sein de l'Union et, dès lors, in fine à la Cour de justice.

V.3.3. La Cour de justice

V.3.3.1. La relativité de la primauté du droit de l'Union

- 302.** Afin de garantir la pleine effectivité du droit primaire 5/56 et dérivé 5/57 de l'Union, la Cour de justice a introduit l'idée de sa priorité 5/58 et de son effet direct.5/59 Ces principes concernent en premier lieu les Etats-membres. 5/60 Il leur est interdit, dans le cadre du marché intérieur, d'adopter ou de maintenir des règles (nationales) qui vont à l'encontre des libertés de circulation, conçues par l'Union. 5/61

Un Etat-membre peut intervenir illicitement 5/62 dans l'exercice d'une liberté de circulation non seulement par une action, mais aussi par son inaction. 5/63

La personne qui s'estime victime d'une action ou d'une inaction d'un Etat-membre qui enfreint l'exercice d'une liberté de circulation, peut solliciter la neutralisation de la règle nationale ou une intervention de l'Etat-membre qui met fin à la situation illicite.5/64

5/56 Le TUE, le TFUE et la Charte.

5/57 Les normes juridiques mises en œuvre par les institutions de l'Union, en exécution du droit primaire.

5/58 CJ 5 février 1963, C-26/62, Van Gend et Loos.

5/59 CJ 15 juillet 1964, C-6/64, Costa/ENI.

5/60 Application verticale du droit de l'Union.

5/61 Droit primaire et dérivé.

5/62 "Illicitement" parce que les Traités de l'UE et la Charte sont d'ordre public.

5/63 Par ex. quand un Etat-membre reste inactif alors qu'il est confronté à une atteinte à une liberté de circulation, imputable à des personnes qui se trouvent sous son autorité (CJ 9 décembre 1997, C-265/97, Commission/France ; CJ 12 juin 2003, C-112/00, Schmidberger).

5/64 Voy N. CARIAT et O. TORRES RODRIGUEZ, *Les contestations relatives à la compatibilité de normes nationales avec le droit de l'Union européenne*, dans "Actualités du contentieux européen" (éd. A.

L'application horizontale du droit de l'Union, appuyée par la Cour de justice notamment dans le cadre de la Charte, s'est également mise en marche.^{5/65}

Une précision importante s'impose : la primauté et l'effet direct ne s'attachent qu'aux politiques et actions de l'Union qui établissent le marché intérieur et l'exercice des libertés de circulation en conformité avec le droit de l'Union primaire.

Il ne suffit pas que ses politiques et action s'inscrivent, formellement, dans les compétences de l'Union. Elles doivent en outre être conformes aux articles 2 à 5 TUE et 7 à 19 TFUE.

Des politiques et actions de l'Union qui heurtent les valeurs ou les objectifs de l'Union (et des Etats-membres) ne bénéficient ni de la primauté ni de l'effet direct du droit de l'Union. Caractérisées par un dépassement de compétence, ces actions et politiques doivent au contraire être privées d'effet juridique.

Dans le même ordre d'idées, la restriction ou l'interdiction qu'un Etat-membre impose à l'exercice d'une liberté de circulation ^{5/66}, qui est justifiée – par hypothèse – par son ordre public, ne constitue pas une méconnaissance du droit de l'Union (primaire ou dérivé). Il échet au contraire de constater que l'Etat-membre applique, dans ce cas, correctement le droit primaire de l'Union.^{5/67}

303. La Cour de justice considère qu'il ne relève pas de sa compétence d'interpréter le droit national ou de se prononcer sur la compatibilité des dispositions du droit national avec le droit de l'Union.^{5/68}

Il appartient au juge national de déterminer l'ordre public étatique et d'apprécier si la mesure, l'action ou la procédure, restrictive d'une liberté de circulation, est justifiée par l'ordre public de l'Etat-membre concerné.

BAILLEUX), Limal, Anthemis, 2020, 7-42 ; P. VAN CLEYNENBREUGEL, Droit matériel de l'Union européenne. Libertés de circulation, Bruxelles, Larcier, 2017, 60-62, 137-138, 163-164, 239.

^{5/65} A. BAILLEUX et E. BRIBOSIA, *La protection des droits fondamentaux*, dans "Actualités du contentieux européen (éd. A. BAILLEUX), Limal, Anthemis, 2020, 115-116 ; M. CHAMAN, Europees constitutioneel pluralisme onder druk : recente ontwikkelingen in de horizontale werking van algemene rechtsbeginselen, RW 2018-2019, 922-936, voy. aussi CJ 13 juin 2019, C-22/18, Topfit cV e.a..

^{5/66} Telle qu'élaborée par l'Union.

^{5/67} Voy. ég. CJ 16 juillet 2018, C-264/96, ICI, pt 34 : "il y a donc lieu de souligner que, lorsque le litige soumis au juge national concerne une situation étrangère au champ d'application du droit (de l'Union) le juge national n'est tenu, en vertu du droit (de l'Union) ni d'interpréter sa législation dans un sens conforme au droit communautaire, ni de laisser cette législation inappliquée..." ; N. CARIAT et O. TORRES RODRIGUEZ, loc.cit., 10-12, nos 8 et 9.

^{5/68} Voy. à ce sujet : N. CARIAT et O. TORRES RODRIGUEZ, loc.cit., 22, n° 25 ; M. CASTILLO et R. CHEMAIN, *La réserve d'ordre public en droit communautaire*, dans M.J. Redor (éd), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics*, Ordre Public et droits fondamentaux, Bruxelles, Nemesis, Bruylant, 2001, 148-150.

La Cour reconnaît que l'Etat-membre dispose, en principe, d'une marge d'appréciation lorsqu'il invoque son ordre public afin d'interdire ou de restreindre l'exercice d'une liberté de circulation, qui – à défaut d'interdiction ou de restriction – heurterait son l'ordre public.^{5/69}

Cette marge d'interprétation n'est évidemment pas illimitée.

L'ordre public (étatique) n'est en effet pas une idée ou une vue d'esprit.

Il constitue un fait juridique qui est le produit concret du respect et de l'application simultanés par les personnes qui se trouvent sous l'autorité d'un Etat-membre, de l'ensemble des lois (raisonnables) qui réalisent et, en même temps, limitent l'exercice de leurs droits et libertés.

L'ordre public étatique se laisse dès lors constater, vérifier et analyser.

L'interdiction ou la restriction de l'exercice d'une liberté de circulation, décidée par un Etat-membre, qui n'est pas cohérente avec son ordre public, qui est disproportionnelle avec l'objectif qu'il poursuit ou qui est contraire aux valeurs et objectifs de l'Union (et des Etats-membres) doit dès lors être écartée.

Dans ces hypothèses, l'Etat-membre cherche à se soustraire à la force obligatoire des Traités de l'UE.

Bien que la Cour de justice laisse, en principe, au juge national le soin de déterminer l'ordre public (étatique) et son application par l'Etat-membre, elle n'hésite pas, lorsqu'elle répond à des questions préjudicielles, de donner des directives au juge national qu'il est censé appliquer lors de son appréciation de l'interdiction ou de la restriction qu'un Etat-membre impose en invoquant sur son "ordre public".

V.3.3.2. L'ordre public étatique

- 304.** La Cour de justice ne s'est pas laissée prier : sans aucune hésitation elle a pris le contrôle du marché intérieur, des libertés de circulation et ... de l'ordre public étatique.

Elle a décidé que la réalisation du marché intérieur est essentielle pour l'Union et en a déduit que la possibilité qu'ont les Etats-membres d'interdire ou de restreindre l'exercice d'une liberté de circulation en vertu du droit primaire est d'interprétation restrictive.^{5/70}

L'affirmation se veut péremptoire ; son fondement est, pour le moins, critiquable.

^{5/69} Notamment: CJ 28 octobre 1975, C-36/75, Rutili; CJ 19 janvier 1999, C-348/96, Donatella Calfa.

^{5/70} Notamment : CJ 4 décembre 1974, C.41/74, Van Duyn; CJ 10 juillet 1984, C-72/83, Campus Oil; CJ 20 décembre 2017, C-504/16 et C-613/16, Duster Holding AG.

Il n'appartient pas à la Cour de déterminer ce qui est essentiel pour l'Union, mais aux Etats-membres, qui se sont par ailleurs acquittés de cette tâche. Ils ont défini ce qui est l'essentiel pour l'Union : il s'agit des valeurs qui figurent à l'article 2 TUE.

Ces valeurs obligent à l'Union et ses institutions. Elles doivent réaliser les objectifs visés par l'article 3 TUE dans le respect des valeurs.

La réalisation du marché intérieur n'est pas une valeur de l'Union. Elle constitue un objectif parmi beaucoup d'autres et n'est pas plus importante que les autres objectifs que l'Union doit poursuivre.

La Cour peut en outre lire dans le TFUE que les libertés de circulation et le marché intérieur n'étaient pas l'alpha et l'oméga pour les Etats-membres et qu'ils se sont expressément réservés le droit d'interdire ou de restreindre l'exercice des libertés de circulation quand la protection de leur ordre public l'exige.

Leur message ne peut pas être mal compris : les Etats-membres préfèrent manifestement les valeurs qu'ils protègent par leur ordre public (étatique) aux valeurs, qui sont poursuivies par l'exercice des libertés de circulation.

Quand un Etat-membre interdit ou restreint l'exercice d'une liberté de circulation, justifié par son ordre public, il fait prévaloir la valeur que son ordre public protège sur la valeur que le titulaire poursuit avec la liberté de circulation, dont l'exercice est interdit ou restreint.

En décidant que des mesures d'interdiction ou de restriction, prévues par le TFUE, sont d'interprétation restrictive, la Cour méconnaît cette volonté claire et précise des Etats-membres.

Elle devrait au contraire veiller à la pleine efficacité de l'exception, qui est prévue par le droit primaire de l'Union, et interpréter restrictivement le marché intérieur et les libertés de circulation, lorsqu'ils s'opposent à l'ordre public d'un Etat-membre.

Cette conclusion s'impose d'autant plus que l'ordre public étatique est l'expression des valeurs et des objectifs, qui obligent également l'Union (et ses institutions) (articles 2 et 3 TUE).^{5/71}

305. L'interprétation restrictive, propagée à tort par la Cour, n'est pas restée sans conséquences dans sa jurisprudence.

Elle en a déduit que le TFUE énumère limitativement les justifications d'une interdiction ou d'une restriction, qui peut être imposée à l'exercice d'une liberté de circulation par les Etats-membres.^{5/72}

^{5/71} Le fait que l'Etat-membre doit établir que l'interdiction/restriction est justifiée par son ordre public n'est pas synonyme de leur interprétation restrictive, une fois cette justification établie.

^{5/72} Voy. CJ 10 janvier 1985, C-229/83, Leclerc.

Assez curieusement, la Cour décide en même temps que les Etats-membres peuvent interdire ou restreindre l'exercice d'une liberté de circulation si leur intervention est justifiée par une "raison impérieuse d'intérêt général".^{5/73}

"La raison impérieuse d'intérêt général" est une construction de la Cour, qui – au contraire de l'ordre public (étatique) – ne figure pas dans le TFUE.

Puisque la Cour détermine ce qui constitue une raison impérieuse d'intérêt général, l'interprétation restrictive des causes de justification, prévues par le TFUE, a perdu son intérêt.

L'emprise de la Cour sur les interdictions/restrictions, qu'imposent les Etats-membres à l'exercice des libertés de circulation par le biais de la raison impérieuse d'intérêt général, est bien plus décisive que celle qui résulte des causes de justification, prévues par le TFUE, ce qui est sans doute la raison d'être des "raisons impérieuses d'intérêt général".

La Cour voit rouge lorsqu'elle estime que l'ordre public (étatique) ou la raison impérieuse d'intérêt général, invoqué par un Etat-membre à l'appui d'une interdiction ou d'une restriction, poursuit uniquement des fins économiques, financières, monétaires ou budgétaires. Elle semble plus indulgente quand la restriction/interdiction se fonde sur un mélange de préoccupations (économiques, sociales, culturelles...).^{5/74}

Elle veut faire admettre, semble-t-il, qu'il est possible de distinguer ce qui est économique (financier, monétaire) et ce qui ne l'est pas. Elle utilise cette "conviction" parce qu'elle considère, erronément, que les Etats-membres ont cédé leurs politiques et actions économiques, financières, monétaires en confiant à l'Union la mission d'établir un marché intérieur et une union économique et monétaire.

- 306.** Les Etats-membres n'ont pas cédé à l'Union l'ensemble de leurs politiques et actions économiques, financières et monétaires et ils ne lui ont pas confié, sans restriction, la mission d'établir un marché intérieur et une union économique et monétaire, pour la bonne et simple raison que les articles 2 et 3 TUE s'opposent à cette lecture des Traités UE et qu'il est par ailleurs matériellement impossible d'arriver à ce résultat.

Il résulte, d'abord, du TFUE que les Etats-membres ont subordonné le fonctionnement du marché intérieur ^{5/75} à leur ordre public. Cette précaution ne tombait par ailleurs pas du ciel.

^{5/73} Voy infra nos 307-310.

^{5/74} Notamment : CJ 10 juillet 1984, C-72/83, *Campus Oil*; CJ 4 mai 1993, C-17/92, *Federacion de distribuidores cinematografiques*; CJ 6 mars 2018, C-52/16, *Segro*.

^{5/75} Et donc l'exercice des libertés de circulation et, dans cette mesure, l'union économique et monétaire.

Leur ordre public exprimait et exprime leurs politiques et actions en matières morale, politique, écologique, sociale, économique, culturelle..., concrétisées par des lois (raisonnables) qui réalisent (et limitent) l'exercice des droits et libertés qu'ils accordent sans discrimination à leurs ressortissants.

Leur ordre public est le résultat concret du respect et de l'application de l'ensemble de leurs lois, impératives, prohibitives et raisonnables, par les personnes qui se trouvent sous leur autorité.

Ces lois et l'ordre public couvrent toutes les activités et leurs conséquences, qui se produisent dans leur vivre ensemble.

Les activités économiques, financières et monétaires ne forment pas un monde à part ; il n'existe pas d'actions et de politiques qui servent exclusivement des fins économiques, financiers ou monétaires. Ces actions et politiques sont déterminées par et, à leur tour, ont une incidence sur des activités de nature morale, politique, écologique, sociale, culturelle...dans chaque Etat-membre. Toutes ces activités et leur organisation par des lois (raisonnables) sont interconnectées.

Les valeurs de l'Union le confirment par ailleurs.

La démocratie et les droits et libertés ne se réfèrent pas à des préoccupations économiques, financières ou monétaires. Leur inspiration est politique (démocratie) et sociale (l'exercice des droits et libertés).

Les valeurs de l'Union et des Etats-membres déterminent l'organisation et le fonctionnement des activités humaines au sein du vivre ensemble "européen". Le pouvoir politique s'en charge en conformité avec les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques et, dès lors, dans le respect de l'exercice des droits et libertés des personnes qui se trouvent sous son autorité. Les activités économiques, financières et monétaires n'échappent pas à ce schéma : elles figurent, pêle-mêle, avec des activités d'une autre nature parmi les objectifs que l'article 3 TUE assigne à l'Union (et aux Etats-membres).

La vision économique, financière ou monétaire des Etats-membres, caractérisée par la démocratie et par les droits et libertés de leurs ressortissants, fait partie de leur ordre public (étatique), dont ils n'ont pas abandonné le contrôle à l'Union (ou à ses institutions).