



HAL
open science

Les objectifs à caractère transversal

Valérie Michel

► **To cite this version:**

Valérie Michel. Les objectifs à caractère transversal. Eleftheria Neframi (dir.). Objectifs et compétences dans l'Union européenne, Bruylant, 2013, 978-2-8027-3538-0. <hal-05506682>

HAL Id: hal-05506682

<https://hal.science/hal-05506682v1>

Submitted on 12 Feb 2026

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

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



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

LES OBJECTIFS À CARACTÈRE TRANSVERSAL

PAR

VALÉRIE MICHEL

PROFESSEUR À AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ

CHAIRE JEAN MONNET, DPC-DIDE UMR 7328-CERIC

Les objectifs à caractère transversal sont *a priori* une chose singulière, étrange, paradoxale : alors que des doutes étaient émis quant à la portée du premier objectif à caractère transversal, issu de l'Acte unique européen et impliquant que « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté »(1), les auteurs des traités de révision semblent les affectionner tout particulièrement puisqu'ils n'ont cessé d'en identifier de nouveaux. Désormais très variés, ils impliquent que pour toutes ses actions, qu'il s'agisse de leur définition ou de leur mise en œuvre, l'Union « cherche à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes »(2), « prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine »(3) , « cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle »(4), intègre les exigences de la protection de l'environnement(5), prend en compte les exigences de la protection des consommateurs(6), « tient pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles »(7), « tient compte des aspects culturels (...)

(1) Ancien article 130 R, paragraphe 2, CE.

(2) Article 8 TFUE.

(3) Article 9 TFUE.

(4) Article 10 TFUE.

(5) Article 11 TFUE.

(6) Article 12 TFUE.

(7) Article 13 TFUE. Cette exigence est limitée aux politiques de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur et de la recherche et développement technologique et espace.

BRUYLANT

afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures »(8), « contribue à la réalisation des objectifs de la « politique industrielle » européenne(9). Le développement des relations extérieures de l'Union n'échappe pas à cette mise en exergue d'objectifs transversaux lesquels sont multiples. L'un comprend un objectif endogène, puisque les relations extérieures de l'Union doivent « sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité »(10). D'autres tendent à « consolider et (...) soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international »(11). D'autres encore tiennent à la « société internationale », ce qui ne surprend guère pour la simple raison que les actions externes de l'Union s'inscrivent dans et participent au développement de cette société internationale. Il est donc de bon sens d'impartir à l'Union « de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et principes de la charte des Nations-Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures »(12). Les modes de fonctionnement de cette société internationale expliquent en outre que, dans ses relations extérieures, l'Union s'attache à « promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale »(13). Enfin, l'importance de la régulation économique internationale commande que l'Union « encourage l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international »(14). Enfin, d'autres objectifs sont la marque des grandes préoccupations actuelles, puisque l'Union doit : « soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté »(15) ; « contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles

(8) Article 167, paragraphe 4, TFUE.

(9) Article 173, paragraphe 3, TFUE.

(10) Article 21, paragraphe 2 a) TUE.

(11) Article 21, paragraphe 2 b) TUE.

(12) Article 21, paragraphe 2 c) TUE.

(13) Article 21, paragraphe 2 h) TUE.

(14) Article 21, paragraphe 2 e) TUE.

(15) Article 21, paragraphe 2 d) TUE.

mondiales, afin d'assurer un développement durable » (16) ; « d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine » (17).

Cette énumération, pour le moins pléthorique, rapportée au scepticisme quant à la portée des objectifs à caractère transversal, ne peut que conduire à s'interroger sur leur utilité et leurs sens. Ne sont-ils qu'une clause de style, systématiquement adjointe aux dispositions définissant une nouvelle politique de l'Union ? Ne sont-ils qu'une déclaration d'intention, un engagement politique destiné à assurer que le développement d'une politique sectorielle ne se fera pas au détriment des principes directeurs d'une autre politique sectorielle ? Certains éléments pourraient inciter à le penser : les États ne cherchent guère à défendre, devant la Cour, ces objectifs à caractère transversal qu'ils se sont pourtant attachés à mettre en avant dans le traité (18). En outre, la démultiplication des objectifs à caractère transversal obscurcit considérablement le tableau. En effet, sous l'empire du traité de Rome tel qu'amendé par l'Acte unique, l'on pouvait envisager que l'objectif transversal « environnement » conduise à prioriser cette politique et les principes l'informant. Mais à l'heure actuelle, un tel effet n'est plus envisageable pour la simple raison que de très nombreuses politiques donnent lieu à l'énonciation d'un objectif à caractère transversal. Enfin, la formulation de chacun de ces objectifs à caractère transversal n'aide guère à déterminer leur portée. L'Avocat général Geelhoed formalise bien ces difficultés : « bien que cette disposition (l'ancien article 6 TCE, devenu 11 TFUE) soit rédigée en termes impératifs, elle ne peut pas (...) être considérée comme posant un standard en vertu duquel, lors de la définition des politiques communautaires, la protection de l'environnement doit toujours être acceptée comme étant l'intérêt qui prévaut. Une telle interprétation restreindrait de manière inacceptable les pouvoirs discrétionnaires des institutions communautaires et du législateur communautaire. Elle doit être considérée, tout au plus, comme une obligation des institutions communautaires de tenir dûment compte des intérêts

(16) Article 21, paragraphe 2 f) TUE.

(17) Article 21, paragraphe 2 g) TUE.

(18) À notre connaissance, un seul recours en annulation comportait comme moyen la violation de l'ancien article 6 CE (devenu 11 TFUE) et, en raison de la radiation de l'affaire, la Cour ne put fournir d'éclaircissement sur sa portée ; CJCE, 6 septembre 2006, *Autriche c / Parlement européen et Conseil*, aff. C-161/04, *Rec. p. I -7183*.

environnementaux dans les domaines de politique, en dehors de celui de la protection de l'environnement stricto sensu» (19).

Sans remettre en cause ces observations, l'on peut envisager de considérer les choses autrement. En effet, le traité de Lisbonne permet de repenser la matière non seulement parce qu'il crée de nouveaux objectifs à caractère transversal mais aussi et surtout parce qu'il en modifie la présentation. La circonstance que la plupart de ces clauses soient regroupées dans un titre particulier (20) contribue à les valoriser, à les mettre en exergue. Or, ceci doit nécessairement avoir un sens. Et quand bien même l'on considérerait que les rédacteurs du traité ne poursuivaient pas une finalité particulière en réaménageant les clauses d'intégration, la connaissance des mécanismes de développement de l'ordre juridique de l'Union autorise à dépasser une analyse qui consisterait à ne voir dans cette restructuration qu'une simple démarche de style. Il suffit de confronter les premiers jugements sur l'ancien article 5 du traité de Rome (21), considéré comme revêtu d'une « portée plus morale que juridique » (22) en raison de son manque de clarté, de sa formulation trop générale et trop imprécise aux effets que la Cour lui a conférés (23) pour se convaincre qu'une disposition *a priori* mystérieuse peut être riche de potentialités. Car, et la chose est connue, un processus inexorable conduit à ce qu'une disposition de droit primaire, même conçue comme simplement déclarative ou programmatique, connaisse une autre destinée. Et rien n'incite à considérer qu'il en irait différemment pour les objectifs à caractère transversal.

Les objectifs à caractère transversal sont formalisés par des clauses transversales (24), également dénommées clauses d'intégration. Ces appellations traduisent bien la finalité de ces clauses, à savoir prescrire la prise en compte, dans une politique sectorielle,

(19) Conclusions sous CJCE, 6 septembre 2006, *Autriche c/ Parlement européen et Conseil*, précité, note 18.

(20) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Première partie, Titre II « Dispositions d'application générale ».

(21) Devenu article 10 CE et refondu à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

(22) P. DE VISSCHER, (relativement à l'article 86 du Traité CECA, similaire à l'article 10 CE), in *Actes Officiels du Congrès d'Etudes sur la C.E.C.A.*, Milano, Dott. A.Giuffrè, 1957, t. II, *La CECA et les États membres*, pp. 7-85, spéc., p. 81.

(23) V. M. BLANQUET, *L'article 5 du traité de C.E.E. : Recherches sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, LGDJ, 1994.

(24) Selon la terminologie de la doctrine et des Avocats généraux. L'expression ne se retrouve pas encore dans la jurisprudence.

d'exigences inhérentes à une autre politique sectorielle. Les objectifs à caractère transversal sont donc étroitement liés à la conception des politiques de l'Union et leur multiplication répond à un besoin d'ordonnement des multiples politiques sectorielles de l'Union. Ce faisant, un premier angle d'analyse des objectifs à caractère transversal apparaît immédiatement : étroitement liés à la conception des politiques européennes, les objectifs à caractère transversal concourent à leur ordonnancement (I). Mais cet ordonnancement semble aujourd'hui devoir dépasser de simples considérations techniques et juridiques. En d'autres termes, si ordonnancement il doit y avoir, il doit être fondé sur des valeurs centrales informant cet ensemble d'actions européennes, sur des mécanismes permettant de concilier des impératifs divers et variés. Cela implique alors que le domaine *des* politiques doit être dépassé pour pénétrer celui de *la* politique. Et l'on est enclin à considérer que les objectifs à caractère transversal permettent cette évolution (II).

I. – UNE FONCTION TECHNIQUE IMMÉDIATE

Les objectifs à caractère transversal sont fréquemment présents dans les raisonnements permettant de résoudre les contentieux de la base juridique et favorisent un processus de décloisonnement des politiques sectorielles en facilitant la migration de principe d'une politique à une autre. Ces éléments répondent à une nécessité technique (B) qui procède elle-même d'une nécessité structurelle de l'Union (A).

A. – *Nécessité structurelle*

Les objectifs à caractère transversal peuvent être considérés comme des dispositions incontournables des traités fondant l'Union européenne. Cela est d'une évidence criante pour « l'objectif », car en tant qu'organisation internationale, l'Union est « un moyen d'action pour atteindre certains objectifs que les États se sont donnés » (25). L'objectif, perçu comme commun par les États fondateurs, est donc la « cause de la fondation » de l'Union (26), sa

(25) Ch. CHAUMONT, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Mélanges H. Rolin*, Paris, Pedone, 1964, p. 55.

(26) H. LESGUILLONS, *L'application d'un traité fondation : le traité instituant la C.E.E.*, Paris, Pedone, 1968, p. 75.

raison d'être. Et ceci commande le régime juridique des compétences de l'organisation : les compétences qui lui sont attribuées sont dominées par le concept de fonction et le principe de spécialité en constitue tout à la fois le fondement et la limite (27). L'Union n'échappe pas à ces règles communes à toute organisation internationale : ses buts sont identifiés par le traité fondateur (28) et jouent un rôle qu'il n'est plus besoin de démontrer dans l'interprétation du traité. Mais au-delà de l'inhérence des objectifs dans la théorie des organisations internationales appliquée l'Union, celle-ci secrète aujourd'hui une autre inhérence, celle des objectifs à caractère transversal.

Avec le recul du temps, la formulation d'objectifs à caractère transversal paraît inéluctable. Leur insertion dans le traité semble en effet n'être que la suite logique de deux éléments intrinsèquement liés : d'une part, la méthode adoptée par les pères fondateurs pour concevoir les compétences de la Communauté, laquelle repose sur une approche par matière et l'attribution de pouvoirs aux institutions européennes (29), et d'autre part la conception d'ensemble de l'intégration européenne. Mentionner ces deux éléments permet immédiatement de saisir la cause du développement des clauses transversales qui n'est autre que ce qu'il est convenu d'appeler l'intégration fonctionnelle. Préférée à la technique constitutionnelle de répartition des compétences, l'intégration fonctionnelle conduit à mettre en exergue les buts de la Communauté, et désormais de l'Union, mais aussi et surtout les « propriétés impulsives » (30) de l'organisation. Il en résulte l'effet de débordement bien connu et constitutif de la raison d'être des objectifs à caractère transversal. Le *spill-over* conduit en substance à admettre que la réalisation d'un objectif de l'Union emporte une incursion dans un domaine non formellement répertorié dans le traité comme relevant des domaines d'action de l'Union. La Cour ne dit pas autre chose quand elle relève qu'une directive de rapprochement des législations, destinée à éliminer les entraves techniques aux échanges et réalisant donc l'objectif d'établissement du marché commun, peut

(27) M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie générale de l'organisation internationale », in *La communauté internationale, Mélanges Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, p. 291.

(28) Article 3 TUE.

(29) V. CONSTANTINESCO, V. MICHEL, « Compétences de l'Union européenne », *Enc. Dalloz, Droit communautaire*, § 14.

(30) R. LECOURT, *Le juge devant le Marché commun*, Genève, Institut universitaire des Hautes Études Internationales, 1970, p. 67.

valablement être fondée sur la base juridique correspondante⁽³¹⁾ alors qu'elle n'est pas dénuée de considérations environnementales⁽³²⁾ pour la simple raison « qu'il n'est nullement exclu que des dispositions en matière d'environnement puissent s'encadrer dans l'article 100 (devenu 115 TFUE) »⁽³³⁾. Cet engrenage, si caractéristique de la « poussée interne propre »⁽³⁴⁾ de la Communauté, a nourri le processus d'extension de ses compétences, dont les rédacteurs des traités de révision du traité de Rome ont pris acte en créant de nouvelles politiques européennes. Mais la dévolution de nouvelles compétences à la Communauté a suivi la méthode initiale consistant à raisonner par secteurs, par domaines d'intervention. En d'autres termes, dans le prolongement de la méthode des pères fondateurs, l'on assiste à une multiplication de politiques sectorielles. Et c'est cet accroissement des domaines d'action de l'Union, par adjonction continue et progressive de politiques sectorielles, qui appelle inéluctablement la mise en exergue d'objectifs à caractère transversal. Cela tient aux limites même de cette méthode : si l'approche secteur par secteur était sans aucun doute la seule possible et opérationnelle pour créer la Communauté, sa formalisation au travers de multiples politiques sectorielles s'adapte mal, désormais, aux réalités des actions à entreprendre. Pour dire les choses autrement, une action déterminée s'accommode mal des dichotomies sectorielles en raison de l'interpénétration des secteurs. Une réglementation agricole n'est pas sans incidence sur l'environnement, tout comme la réglementation d'un mode de transport ; la libre circulation des marchandises, et l'harmonisation des législations nationales qu'elle appelle dans certains cas, peut avoir des incidences sur le niveau de protection des consommateurs, de la santé etc.

L'inadéquation entre les dichotomies juridiques et les réalités concrètes d'une action engendre non seulement des difficultés de détermination de la base juridique de l'action envisagée⁽³⁵⁾ mais aussi et surtout des risques quant à la bonne réalisation des objectifs de l'Union, ce à quoi remédient les objectifs à caractère transversal. Cette difficulté nous paraît essentielle. En effet, si les objectifs

(31) Anciennement l'article 100 CE, devenu 115 TFUE.

(32) Il est à noter qu'à l'époque, l'environnement ne constituait pas un titre de compétence européenne.

(33) CJCE, 18 mars 1980, *Commission c/ Italie*, aff. 91/79, *Rec.* p. 1099.

(34) R. LECOURT, *Le juge devant le Marché commun*, *op. cit.* note 30, p. 67.

(35) V. *infra*.

communs déterminés par les États et confiés à l'Union sont sa raison d'être, elle doit effectivement les réaliser. En d'autres termes, la fonction des objectifs dans la théorie des organisations internationales est double : s'ils constituent le fondement et la limite des actions de l'organisation, ils génèrent également une obligation d'action. Ce versant, bien que rarement mis en exergue⁽³⁶⁾ notamment pour l'Union pour laquelle l'analyse porte plus volontiers sur le processus de « communautarisation rampante »⁽³⁷⁾, n'en est pas moins consubstantiel à la définition de l'organisation internationale : dès lors qu'elle est créée pour réaliser les objectifs communs identifiés collectivement par les États, elle doit effectivement pourvoir à leur accomplissement ; à défaut, et pour dire les choses très concrètement, l'organisation ne sert à rien. Et c'est bien ce risque, nous semble-t-il, qu'engendre la multiplication des politiques sectorielles auxquels tentent de remédier les objectifs à caractère transversal formalisés par les « clauses d'intégration ». Le risque se décèle aisément : il est à craindre qu'en poursuivant une politique sectorielle déterminée, le législateur européen occulte les objectifs d'une autre politique⁽³⁸⁾. Cette appréhension n'est pas nouvelle, loin s'en faut. Dès les premiers temps d'application du traité CECA, la Cour y fut confrontée et admis que les divers objectifs de la Communauté « ne peuvent être tous, en toutes circonstances et dans leur intégralité, simultanément poursuivis »⁽³⁹⁾. Cela signifie donc que « même si toutes les dispositions du droit communautaire doivent tendre à la réalisation d'un objectif, il est clair qu'on ne peut exiger que chaque disposition serve tous les buts de la Communauté »⁽⁴⁰⁾, de sorte que le législateur européen doit nécessairement procéder à des arbitrages. Il peut donc, en raison des circonstances de fait existant au moment de l'adoption d'un acte, conférer une « prééminence temporaire »⁽⁴¹⁾ à l'un des objectifs impartis à l'Union. Là est incontestablement le risque qu'il faut maîtriser : en privilégiant un objectif, le législateur

(36) V. néanmoins, J.M. DEHOUSSE qui considère qu'une « organisation n'est pas libre d'exercer ou de ne pas exercer sa ou ses fonctions : elle est tenue de le faire », *Les organisations internationales, essai de théorie générale*, Liège, Librairie Paul Gothier, 1968, p. 92.

(37) J.-P. JACQUE, « La communautarisation des politiques nationales », *Pouvoirs*, n° 48, 1989, p. 34.

(38) Le même questionnement existe lorsque dans une même politique plusieurs objectifs sont identifiés, comme il en va dans la politique agricole commune.

(39) CJCE, 13 juin 1958, *Meroni & Co e.a. c/ Haute Autorité*, aff. 9/56, *Rec.* p. 11.

(40) Conclusions de l'Avocat général Jacobs, sous CJCE, 19 mars 1992, *Josepf Hierl c/ Hauptzollamt Regensburg*, aff. C-311/90, *Rec.* p. I -2061.

(41) CJCE, 29 février 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-122/94, *Rec.* p. I-881, point 14.

européen peut en occulter d'autres. Or, « les dispositions du traité forment un tout ; (...) elles se complètent et se suppléent réciproquement » (42). Par conséquent, si le législateur européen peut accorder une prédominance à un objectif européen, ce ne peut être que dans le cadre d'« une conciliation permanente » (43) entre ces différents objectifs. Par conséquent, les choix opérés par le législateur européen doivent être faits en considération de l'ensemble des objectifs de l'Union, de sorte qu'il ne peut en accordant une priorité à l'un de ces objectifs en arriver à l'isoler de l'ensemble des objectifs européens. En d'autres termes, il ne « saurait privilégier l'un de ces objectifs au détriment des autres » (44) au point de compromettre leur réalisation. Les objectifs à caractère transversal prolongent certainement cette jurisprudence. En prescrivant par exemple que « les exigences de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable » (45), le constituant européen s'attache à garantir que des actions entreprises dans une politique sectorielle autre que la politique environnementale ne mettent pas à bas celle-ci. Il s'agit donc bien de parer à une remise en cause de l'objectif correspondant à la politique de protection de l'environnement. Cette fonction générale que l'on décèle dans les objectifs à caractère transversal est réalisée au mieux de procédés techniques bien connus.

B. – *Nécessité technique*

Les politiques sectorielles sont, à l'évidence, la cause profonde de l'émergence progressive des objectifs à caractère transversal. Dans ce cadre, leur utilité est double : ils interviennent dans la résolution des contentieux relatifs à la base juridique des actions européennes et favorisent la migration de principes d'une politique à une autre.

La coexistence de multiples politiques sectorielles conduit inéluctablement au contentieux de la base juridique, dont les principes

(42) CJCE, 12 juillet 1962, *Pays-Bas c/ Haute-Autorité*, aff. 9/61, *Rec.* p. 412.

(43) CJCE, 30 novembre 1983, *Ferriere San Carlo SpA c/ Commission*, aff. 235/82, *Rec.* p. 3949 ; V. pour la PAC, CJCE, 29 février 1996, *Commission c/ Conseil*, aff. C-122/94, *Rec.* p. I-881.

(44) CJCE, 30 novembre 1983, *Ferriere San Carlo SpA c/ Commission*, *précité*.

(45) Art. 11 TFUE.

de résolution sont désormais bien établis. Sachant que les règles d'exercice des pouvoirs dévolus aux institutions européennes ne sont pas à leur disposition (46), « le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte » (47), étant posé que « lorsqu'il existe, dans le traité, une disposition plus spécifique pouvant constituer la base juridique de l'acte en cause, celui-ci doit être fondé sur cette disposition » (48). Néanmoins, « si l'examen d'une mesure démontre qu'elle poursuit deux fins ou qu'elle a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prépondérante » (49). Les réalités d'une action ne s'accommodent toutefois pas toujours de cette dichotomie, de sorte que « s'agissant d'une mesure poursuivant à la fois plusieurs objectifs ou ayant plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre [...et] lorsque différentes dispositions du traité sont ainsi applicables, une telle mesure doit être fondée, à titre exceptionnel, sur les différentes bases juridiques correspondantes » (50) étant précisé que « le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles » (51). Dans ce cadre, un élément doit être mis en avant pour cerner les conditions d'utilisation des objectifs à caractère transversal et des clauses les formalisant.

La résolution du contentieux de la base juridique induit nécessairement l'interprétation des bases juridiques en concours. Or, il n'est pas rare que la Cour interprète largement l'une de ces bases juridiques, ce qui peut laisser craindre une mise à l'écart des objectifs propres à l'autre politique concernée. C'est dans cette perspective que les clauses transversales sont précieuses pour le juge de l'Union : elles permettent de valider l'interprétation large d'une base juridique, donc d'une politique sectorielle, sans conduire le juge à nier l'existence d'objectifs sectoriels relevant d'une autre

(46) CJCE, 23 février 1988, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. 68/86, *Rec.* p. 855.

(47) CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement c/Conseil*, aff. C-155/07, *Rec.* p. I-8103.

(48) *Ibidem.*

(49) *Ibidem.*

(50) *Ibidem.*

(51) *Ibidem.*

politique. Ainsi, un règlement fixant les conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident de Tchernobyl relève-t-il de la politique commerciale commune quand bien même il n'est pas dépourvu de considérations environnementales (52). Cette préoccupation du législateur européen, qui est légitime car « la fixation de tolérances maximales de contamination radioactive pour des produits agricoles répond à un souci de protection de la santé publique et que la protection de la santé des personnes est également l'un des objets de l'action de la Communauté en matière d'environnement, conformément à l'article 130 R, paragraphe 1, premier tiret (devenu 191, paragraphe 1, TFUE) » (53), « ne saurait (toutefois) faire échapper le règlement (...) au domaine de la politique commerciale commune » (54). Une telle position, qui pourrait laisser craindre une minoration des objectifs environnementaux informant la politique européenne en la matière, est parfaitement défendable par la Cour et ce grâce à l'objectif transversal : la Cour estime en effet que son interprétation – qui conduit à considérer que les dispositions relatives à la politique de l'environnement « laissent cependant entières les compétences que la Communauté détient en vertu d'autres dispositions du traité, même si les mesures à prendre au titre de ces dernières poursuivent en même temps l'un des objectifs de protection de l'environnement » (55) – est confirmée « par l'article 130 R, paragraphe 2, deuxième phrase (devenu article 11 TFUE), en vertu duquel « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ». Cette disposition, qui traduit le principe que toutes les mesures communautaires doivent répondre aux exigences de protection de l'environnement, implique qu'une mesure communautaire ne saurait relever de l'action de la Communauté en matière d'environnement en raison du seul fait qu'elle tient compte de ces exigences » (56). Le même raisonnement justifie qu'une directive fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane soit fondée sur l'ancien article 100 A (devenu 114

(52) CJCE, 29 mars 1990, *Grèce c/Conseil*, aff. 62/88, *Rec. p. I-1527*.

(53) *Ibidem*, point. 18.

(54) *Ibidem*.

(55) *Ibidem*, point. 19.

(56) *Ibidem*, point. 20.

TFUE)(57). Partant du constat que cette directive poursuit deux objectifs indissociables – la réalisation du marché intérieur et la protection de l’environnement – mais que les deux bases juridiques correspondantes sont inconciliables, la Cour donne la priorité au rapprochement des législations et préserve les objectifs environnementaux en tirant argument de l’ancien article 130 R, paragraphe 2, CE (devenu 11 TFUE) selon un raisonnement implacable : « il convient de relever d’abord que, aux termes de l’article 130 R, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité, « les exigences en matière de protection de l’environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ». Ce principe implique qu’une mesure communautaire ne saurait relever des dispositions de l’article 130 S en raison du seul fait qu’elle poursuit également des objectifs de protection de l’environnement. Il convient de relever ensuite que, comme la Cour l’a jugé dans les arrêts du 18 mars 1980, *Commission c/Italie*(58), les dispositions que nécessitent les considérations d’environnement peuvent être de nature à grever les entreprises auxquelles elles s’appliquent, et, faute de rapprochement des dispositions nationales en la matière, la concurrence pourrait être sensiblement faussée. Il en découle qu’une action visant à rapprocher les règles nationales relatives aux conditions de production dans un secteur déterminé de l’industrie, dans le but d’éliminer les distorsions de concurrence dans ce secteur, est de nature à contribuer à la réalisation du marché intérieur et relève, de ce fait, du champ d’application de l’article 100 A, disposition particulièrement adaptée aux fins de l’achèvement du marché intérieur »(59).

Sans qu’il soit nécessaire de multiplier les exemples, l’on voit bien que les clauses transversales sont utilisées dans un raisonnement servant l’interprétation large d’une base juridique – une politique sectorielle – et ce sans tenir pour nulles les considérations afférentes à une autre politique – celle correspondant à la clause d’intégration évoquée. Cette utilisation des clauses d’intégration peut sembler singulière ou du moins quelque peu déroutante. En effet, en permettant une interprétation large des politiques « historiques » (PAC, politique commerciale commune, harmonisation pour la réalisation du marché intérieur), ce raisonnement peut laisser craindre que les autres politiques sectorielles – celles plus

(57) CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil*, aff. C-300/89, *Rec.* p. I-2867.

(58) Aff. 91/79, *Rec.* p. 1099, point 8, et aff. 92/79, *Rec.* p. 1115, point 8.

(59) Points 22 et 23.

récentes, moins économiques et auxquelles correspondent les objectifs à caractère transversal – n’auront guère l’occasion de prospérer pour elles-mêmes de manière autonome.

Cette crainte nous semble pouvoir être nuancée et l’on est enclin à considérer que si les clauses d’intégration servent une interprétation large des politiques sectorielles historiques, elles n’autorisent nullement une extension illimitée. L’avis 2/00 relatif à la conclusion du protocole de Carthagène(60) en atteste : alors que la Commission préconise une double base juridique, car selon elle l’accord participe de la politique commerciale commune – justifiant ainsi que la décision portant sa conclusion soit fondée sur l’ancien article 133 CE – et, de manière secondaire, de la politique de l’environnement – ce qui appelle d’adjoindre l’ancien article 174 CE – la Cour retient la politique de l’environnement comme seule base juridique. Au-delà de la conclusion, ce sont les différences de raisonnement qui retiennent tout particulièrement l’attention. Pour justifier la base juridique « politique commerciale commune », la Commission « se réfère à la jurisprudence de la Cour qui, depuis longtemps, aurait retenu une interprétation large de la notion de politique commerciale commune (...). La circonstance qu’une réglementation du commerce international de certains produits poursuive, à titre principal, des objectifs d’ordre non commercial - tels que la protection de l’environnement ou de la santé humaine, la coopération au développement, des objectifs de politique étrangère et de sécurité, ou encore de politique agricole - ne saurait avoir pour conséquence d’exclure la compétence exclusive de la Communauté et de justifier le recours, par exemple, à l’article 175 CE. En réalité, les mesures de réglementation du commerce international poursuivent souvent des objectifs multiples et divers, ce qui n’impliquerait pas qu’elles doivent être adoptées sur la base des différentes dispositions du traité poursuivant ces objectifs. En effet, selon une jurisprudence constante, dès lors que les mesures en cause tendent spécifiquement à réglementer le commerce international et donc à régir les échanges extérieurs de la Communauté, elles relèvent du domaine de la politique commerciale commune, même si elles poursuivent des objectifs multiples, et la Communauté serait seule compétente pour les adopter, sans qu’il soit nécessaire de déterminer l’objectif qui prévaut ou le « centre de gravité » des mesures en question (...). L’article 6 CE serait pleinement en harmonie avec

(60) CJCE, 6 décembre 2001, *avis 2/00, Rec.*, p. I-9713.

cette jurisprudence. En effet, en vertu de cette disposition, les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions visées à l'article 3 CE ». La Commission préconise donc une interprétation large de la politique commerciale commune puisque les éventuelles considérations environnementales ou sanitaires seraient obligatoirement prises en compte dans cette politique à raison d'une clause d'intégration. Elle formalise à merveille le risque de relégation d'une politique sectorielle évoqué précédemment. La Cour porte un jugement particulièrement éclairant sur cette argumentation. Elle considère en effet que « si elle était admise, l'interprétation de la Commission reviendrait à vider d'une grande partie de leur substance les dispositions spécifiques du traité concernant la politique de protection de l'environnement, dans la mesure où, aussitôt qu'il serait établi que l'action communautaire est susceptible d'avoir des implications sur les échanges commerciaux, l'accord envisagé devrait alors être rangé dans la catégorie de ceux qui relèvent de la politique commerciale commune. Il convient, à cet égard, de relever que la politique de l'environnement est explicitement visée à l'article 3, paragraphe 1, sous l), CE, au même titre que la politique commerciale commune, à laquelle il est fait référence dans la même disposition, sous b) » (61). Ce jugement est particulièrement riche d'enseignements. Tout d'abord, la Cour indique nettement qu'en dépit d'une interprétation large de la notion de politique commerciale commune, la détermination de la base juridique doit nécessairement et en toute hypothèse reposer sur l'analyse du centre de gravité de l'acte. Ensuite, et là est certainement l'élément essentiel, elle défend l'effet utile des dispositions informant la politique de l'environnement. Enfin, en indiquant que cette politique est explicitement mentionnée à l'ancien article 3 CE, elle considère que les diverses missions de la Communauté doivent être mises sur le même pied, de sorte qu'aucune hiérarchie entre les politiques correspondantes ne peut être établie.

Cette conclusion peut certainement être généralisée et conduire à énoncer les règles suivantes : les dispositions du traité forment un tout ; les politiques de l'Union sont placées sur le même pied et aucune n'a de prévalence (62) ; compte tenu de l'interpénétration

(61) Point 40.

(62) V. par exemple, CJCE, 25 février 1999, *Parlement c/Conseil*, aff. jtes., C-164 et 165/97, *Rec. p.* I-1139.

des secteurs économiques, le développement d'une politique sectorielle ne peut ignorer les objectifs d'autres politiques, ce à quoi concourent les clauses d'intégration, les clauses d'intégration permettent donc de légitimer la définition extensive d'une politique sectorielle ; cette conception extensive ne peut toutefois conduire à priver d'effet utile les dispositions régissant une autre politique sectorielle.

L'on voit donc apparaître un double mouvement : les objectifs à caractère transversal permettent qu'une politique sectorielle soit définie assez largement, car la prise en compte d'un objectif transversal – c'est-à-dire celui d'une autre politique sectorielle – constitue une « compensation » de la définition extensive d'une politique sectorielle en ce sens qu'elle garantit que les objectifs d'une autre politique ne seront pas totalement ignorés ; toutefois, ce balancement – définition extensive/compensation par les clauses d'intégration – n'autorise nullement qu'une politique sectorielle soit vidée de sa substance par l'interprétation d'une autre. Ainsi, par effet de retour, ce balancement permet d'affiner ce que peut être une interprétation extensive d'une politique sectorielle. Au regard de la jurisprudence récente, le critère pertinent est celui de « l'action spécifique » : relèvent d'une politique sectorielle les actions qui portent spécifiquement sur l'objet de cette politique⁽⁶³⁾, ce point acquis l'acte doit être fondé sur la base juridique correspondant à cette politique sectorielle et peu importe que ladite action ait des incidences sur le marché intérieur ou poursuive un objectif afférent à une autre politique sectorielle. L'on peut considérer qu'il y a là un schéma type, certainement satisfaisant pour qui en dresse le dessin, mais inévitablement relatif. En effet, ne doit pas être oublié le cadre dans lequel il s'insère, à savoir la résolution du contentieux de la base juridique par la Cour. En d'autres termes, ce schéma est tributaire de la politique jurisprudentielle

(63) « Les articles 130 R et 130 S laissent entières les compétences que la Communauté détient en vertu d'autres dispositions du traité et ne fournissent une base juridique que pour des actions spécifiques en matière d'environnement », CJCE, 25 février 1999, *Parlement c/ Conseil*, aff. jtes., C-164 et 165/97, *précité*.

du juge (64) et des mouvements d'avancée ou de recul qui peuvent émailler la définition d'une politique (65).

À cette première fonction des objectifs à caractère transversal s'ajoute celle permettant de faire migrer un principe d'une politique à une autre. Ce processus est particulièrement essentiel, car il favorise le décloisonnement des politiques sectorielles de l'Union et, *in fine*, la cohérence des actions européennes. La circonstance que ce processus de migration soit impliqué par les inconvénients d'une approche sectorielle des politiques et actions de l'Union explique certainement que le juge de l'Union se soit naturellement engagé dans cette voie (66).

Ce processus de migration est pleinement illustré par la destinée du principe de précaution. Principe essentiel de la politique de l'environnement il est désormais « relayé par le principe d'intégration (et) peut revendiquer une opposabilité vis-à-vis de l'ensemble des autres politiques et actions communautaires » (67). La jurisprudence relative à la gestion de la crise de la vache folle en atteste. Sur le fondement des textes agricoles régissant les contrôles vétérinaires, la Commission a imposé au Royaume-Uni la suspension de ses exportations et ce dans un objectif de pro-

(64) Ainsi, il ne faut pas occulter que, grâce à la relative obscurité des dispositions du traité relatives à la PAC, la Cour a établi la spécificité de cette politique et, ce faisant, sa prééminence. Cf. BLUMANN, *Politique agricole commune*, Paris, Litec, 1996, p. 19. En outre, le recentrage de la définition extensive d'une politique peut procéder de considérations non juridiques telle que la réticence des États envers une interprétation large, comme en attestent les évolutions de la définition de la politique commerciale commune.

(65) J.-Cl. GAUTRON, « Le droit de l'Union européenne connaît-il des phénomènes de cycles ? », in *Chemins d'Europe, Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 395 et ss.

(66) Si les raisonnements suivis ne reposent pas tous sur le recours aux clauses d'intégration formalisant les objectifs à caractère transversal, il ne nous semble pas qu'il faille consécutivement nourrir des doutes quant à leur utilité. L'absence de référence aux clauses d'intégration peut résulter de la nouveauté du procédé. Telle peut être la lecture de la jurisprudence « hormones » dans laquelle la Cour estime que « la poursuite des objectifs de la politique agricole commune (...) ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir en exerçant leurs pouvoirs » et, ce faisant, inclus les considérations environnementales et de santé publique dans la PAC ; CJCE, 23 février 1988, *Royaume-Uni c/Conseil*, aff. 68/86, *Rec.* p. 855. L'on peut appuyer cette lecture par une reconstruction de la jurisprudence, car ce principe est repris dans une affaire *Kydep* (CJCE, 15 septembre 1994, aff. C-146/91, *Rec.* p. I-4199) laquelle est citée par le juge dans les raisonnements ultérieurs dans lesquels il se réfère expressément aux clauses d'intégration (V. not. CJCE, 11 septembre 2002, *Pfizer Animal Health SA c/Conseil*, aff. T-13/99, *Rec.* p. I-3305) et reflète l'acception pure et simple de la migration d'un principe d'une politique à une autre.

(67) Cf. BLUMANN, « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », *RAE/LAE*, 2003-2004/4, p. 534.

tection de la santé. Pour avaliser cette décision, le juge recourt au principe de précaution au terme d'un raisonnement clair établissant nettement la migration de ce principe de la politique de l'environnement à celle de la santé. En effet, la Cour estime qu'il « doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées », approche qui est corroborée par l'ancien article 130 R, paragraphe 1, CE (devenu article 11 TFUE), selon lequel la protection de la santé des personnes relève des objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement. Le paragraphe 2 du même article prévoit que cette politique, visant un niveau de protection élevé, se fonde notamment sur les principes de précaution et d'action préventive et que les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté(68). L'évidence du raisonnement et de la nécessaire extension du champ d'application du principe de précaution conduit le juge, dans certains cas, à réitérer cette application du principe de précaution dans le domaine de la santé publique sans se fonder expressément sur la clause d'intégration environnementale(69). Si l'exemple du principe de précaution est particulièrement connu et symptomatique, il n'est pas isolé.

Le droit des marchés publics se prête également à ce processus. Ainsi, par exemple, la Cour juge t-elle que « la coordination au niveau communautaire des procédures de passation des marchés publics vise à supprimer les entraves à la libre circulation des services et des marchandises (...). Compte tenu de cet objectif et eu égard également au libellé de l'article 130 R, paragraphe 2, premier alinéa, troisième phrase, du traité CE, qui a été transféré par le traité d'Amsterdam, dans une forme légèrement modifiée, à l'article 6 CE (devenu 11 TFUE), et qui prévoit que les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté, il convient de conclure que l'article 36, paragraphe 1, sous a), de la directive 92/50 n'exclut pas la possibilité

(68) CJCE, 5 mai 1998, *Royaume-Uni c/ Commission*, aff. C-180/96, *Rec.* p. I-2265 ; CJCE, 5 mai 1998, *National Farmer's Union*, aff. C-157/96, *Rec.* p. I-2211.

(69) TPICE, 16 juillet 1998, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et Jacques Goupil c/ Commission*, aff. T-199/96, *Rec.* p. II-2805.

pour le pouvoir adjudicateur d'utiliser des critères relatifs à la préservation de l'environnement dans le cadre de l'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse »(70). Sans qu'il soit nécessaire de multiplier les exemples, l'on voit bien que les clauses transversales permettent une diffusion généralisée des principes essentiels d'une politique vers d'autres politiques. Ce processus est à l'évidence bénéfique, car il favorise la cohérence des actions européennes en atténuant les conséquences d'une approche sectorielle de celles-ci.

II. – UNE FONCTION POLITIQUE MÉDIATE

Observer la nécessité des clauses d'intégration pour parer aux inconvénients de la coexistence de diverses politiques sectorielles n'est qu'une première étape. Elle semble pouvoir être prolongée pour aborder la question de la politique conduite par les institutions européennes. Dans cette perspective, l'on est enclin à émettre l'hypothèse suivante : les clauses d'intégration seront peut être l'un des moyens permettant de résorber le déficit de gouvernementalité qui marque l'Union européenne. Car aujourd'hui, c'est certainement ce déficit de gouvernementalité qui affecte l'Union, comme en son temps le déficit démocratique. De plus en plus nécessaire, la résorption de ce déficit conduit à rechercher les moyens permettant de procéder à « l'affermissement d'un mode de gouvernement spécifique et permanent »(71). Naturellement, il ne s'agit pas par un mimétisme empreint de stato-morphisme de créer un gouvernement identique à celui connu dans les États modernes. L'on peut toutefois, pour mieux identifier cette quête, revenir au sens premier, historiquement, du terme : « il désigne la conduite des affaires publiques (...), la manière d'exercer cette action », et peut être appréhendé sous deux angles, « un sens institutionnel (le gouvernement comme agencement de fonctions publiques) et un sens fonctionnel (le gouvernement comme pratique, relevant de règles et de techniques spécifiques) »(72). Comblé le déficit de

(70) CJCE, 17 septembre 2002, *Concordia Bus Finland Oy Ab*, aff. C-513/99, *Rec. p. I-7213*. Principe repris et détaillé dans CJCE, 4 décembre 2003, *EVN AG*, aff. C-448/01, *Rec. p. I-14527*.

(71) *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.L. QUERMONNE, Paris, La Documentation Française, 1999, p. 51

(72) M. SENELART, « Gouvernement » in D. ALLAND, S. RIALS (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, 2003, p. 770.

gouvernementalité implique alors qu'il y ait dans le schéma institutionnel de l'Union « une institution, dotée de permanence et de légitimité, capable de piloter quotidiennement et visiblement les affaires de l'Union à l'aide d'une capacité décisionnelle propre et effective, reconnue et acceptée » (73). Avancer vers cela procède nécessairement d'une double démarche. L'une est évidente tant elle est privilégiée dans les traités de révision : elle consiste à créer les conditions d'une plus grande lisibilité du dessin institutionnel de l'Union et d'une plus grande efficacité du processus décisionnel. Objectif du traité de Lisbonne, lequel ne parvient toutefois pas pleinement à « repenser à neuf le système institutionnel et les mécanismes décisionnels » (74), cette approche strictement institutionnelle est insuffisante. Certes, elle pose les conditions de formation d'une volonté politique, particulièrement attendue de l'opinion publique (75). Mais encore faut-il que ces mécanismes institutionnels puissent être appuyés sur un substrat matériel donnant consistance, sens, à cette volonté politique. Et c'est sur ce point que les clauses d'intégration paraissent prometteuses. L'on peut ainsi y voir des potentiels de gouvernementalité, en ce qu'elles favorisent des arbitrages et par conséquent le dessin d'une politique (A). Des incertitudes existent néanmoins et sont autant d'obstacles à l'avènement plein et entier d'une gouvernementalité achevée (B).

A. – *Des potentiels de gouvernementalité révélés*

La réorganisation des clauses transversales par le traité de Lisbonne peut être un signe de leurs potentialités en termes de développement d'une gouvernementalité européenne. Outre leur mise en exergue, c'est la structure d'ensemble qui retient l'attention. Celle-ci se dessine aisément : dans la conduite de ses actions, « l'Union veille à la cohérence entre ses politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs » (76). Imposé pour la mise en œuvre des politiques régies par le TFUE, comme pour les

(73) V. CONSTANTINESCO, « Le nouvel équilibre institutionnel : vers un "gouvernement" européen ? », *RAE/LEA*, 2006/2, p. 220.

(74) V. CONSTANTINESCO, « Le processus de décision : Vers une nouvelle gouvernance ? », *Europe*, 2008, n° 7, p. 51.

(75) V. not. J.-L. QUERMONNE, « La question du gouvernement européen », *Notre Europe, Etudes et Recherches*, 2002, n° 20.

(76) Article 7 TFUE.

relations extérieures de l'Union (77), cet impératif de cohérence se détermine aisément. Cela tient à des éléments formels : les clauses d'intégration des objectifs à caractère transversal sont formellement liées à l'obligation de cohérence (78) et lui donnent immédiatement substance. Ces prescriptions forment donc un ensemble relativement ordonné, ce qui nous semble être un préalable nécessaire au développement d'une gouvernamentalité européenne. Ce constat peut néanmoins être jugé par trop optimiste. En effet, si ensemble ordonné il y a là, ses composantes sont denses, touffues et disparates. Il suffit de les citer pour ressentir immédiatement un certain embarras : dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne six articles formalisent autant d'objectifs à caractère transversal (79) ; pour les relations extérieures, l'on dénombre huit objectifs transversaux (80). Une chose est donc évidente : les objectifs à caractère transversal sont multiples. Or, cette multiplicité peut faire douter de leur efficacité, car si tout est transversal il peut être craint que plus rien ne le soit. Considérer que les clauses d'intégration forment l'assise d'une gouvernamentalité européenne semble alors bien illusoire, voire utopique. Incontestable, cet obstacle n'est pas pour autant dirimant. Sans forcer la réalité, mais en l'aménageant, c'est à dire en distinguant diverses catégories de clauses d'intégration, il sera plus aisé de mettre en avant les potentiels de gouvernamentalité qu'elles renferment.

Divers ordonnancements sont envisageables. L'un distinguerait les objectifs transversaux régissant les politiques internes de ceux gouvernant les relations externes de l'Union. Une autre catégorie différencierait les objectifs transversaux d'application générale

(77) Article 21, paragraphe 3, TUE.

(78) Elles lui succèdent dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; elles les précèdent dans l'article 21 TUE.

(79) Élimination des inégalités et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (article 8 TFUE) ; prise en compte des exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale, à un niveau élevé d'éducation et de formation et de protection de la santé humaine (article 9 TFUE) ; combat de toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion, les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 10 TFUE) ; protection de l'environnement afin de promouvoir, en particulier, le développement durable (article 11 TFUE) ; protection des consommateurs (article 12 TFUE) ; protection du bien-être des animaux (article 13 TFUE). À cela s'ajoutent des dispositions similaires maintenues dans les articles relatifs à la politique sectorielle concernée telle que l'énergie ou la culture, sur cette clause *v. infra*.

(80) Article 21 TUE.

de ceux d'application limitée(81). Un troisième groupe tiendrait compte du lien entre les objectifs transversaux et une politique sectorielle. Cette catégorie est hétérogène, car certains objectifs transversaux renvoient à une politique sectorielle prise dans son ensemble – protection de l'environnement, protection des consommateurs – ; d'autres renvoient à des objectifs d'une politique sectorielle – promotion d'un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate, la lutte contre l'exclusion sociale ou encore un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine – ; d'autres enfin ne coïncident pas avec une politique sectorielle – principe de non-discrimination. Dans ces diverses composantes cette troisième catégorie peut être un point de départ fécond en termes de développement d'une gouvernamentalité européenne selon l'hypothèse suivante. Cette gouvernamentalité pourrait être développée à partir de plusieurs éléments : tout d'abord, les objectifs à caractère transversal induisent un principe de conciliation des divers impératifs inhérents aux différentes politiques et actions de l'Union ; ce principe de conciliation, déjà visible dans l'office du juge devrait dépasser ce cadre et guider le législateur européen. Les clauses d'intégration, qui favorisent les arbitrages inhérents au principe de conciliation, devraient être appréhendées non seulement en elles-mêmes mais également en lien avec les articles 2 et 3 TUE. Pris dans leur ensemble, ces éléments nous permettent d'avancer l'hypothèse suivante : les clauses d'intégration renvoient, en quelque sorte, aux fondements axiologiques de la construction européenne et c'est en ce sens qu'elles sont fondamentales, cruciales. Elles peuvent certainement être comparées aux « dispositions programmes » des constitutions, que Georges Burdeau présentaient comme étant celles « qui se réfèrent, non pas directement à l'organisation des pouvoirs publics, mais à la structure économique ou à la philosophie sociale et politique du régime »(82). Ce sont donc « des prescriptions qui, déterminant le finalisme de l'institution (...) fixent un programme au législateur. Politiquement celui-ci est tenu de respecter les directives

(81) Les objectifs transversaux d'application limitée comprennent le bien-être des animaux, dont les exigences ne doivent être prises en considération que dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur et de la recherche-développement (article 13 TFUE) et les objectifs de la coopération au développement, puisque l'Union doit en tenir compte « dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement » (article 208, paragraphe 1, alinéa 2, TFUE.)

(82) G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris, LGDJ, 1984, p. 123.

qui lui sont ainsi tracées ; mais cette subordination n'implique pas seulement de sa part une attitude négative, elle appelle des initiatives, un effort créateur que traduira l'adoption d'une réglementation qui soit en harmonie avec la pensée des constituants. Or, cette œuvre positive suppose une appréciation de l'opportunité des mesures à prendre, l'établissement d'un ordre d'urgence, le choix d'une technique à suivre dans l'aménagement des règles positives » (83). Là sont les ferments essentiels de cette gouvernamentalité recherchée, dans la mesure où les clauses d'intégration permettent d'apprécier, pour reprendre les termes de Georges Burdeau, l'opportunité d'une mesure, l'ordre de réalisation des actions de l'Union et les méthodes pour ce faire. En outre, elles facilitent *in fine* la réalisation de la structure économique et la philosophie sociale de la construction européenne telle que définie aux articles 2 et 3 TUE.

Les objectifs à caractère transversal et les clauses d'intégration les formalisant induisent un principe de conciliation (84). Formellement présenté ainsi dans la Charte française de l'environnement, de sorte que le Conseil Constitutionnel puisse aisément mettre en avant l'exigence de conciliation, le principe de conciliation signifie que l'action engagée dans le cadre d'une politique doit prendre en compte les principes directeurs d'une autre politique et donc être conciliée avec ceux-ci. Les clauses d'intégration permettent donc aux politiques sectorielles correspondantes d'exister en dehors des mesures spécifiques leur donnant corps et de « mener en quelque sorte une double vie – en soi sur la base des dispositions (spécifiques) et indirectement au travers des autres politiques » (85). Cette autre vie transforme ladite politique en guide, en critère, en élément de la définition et de la conduite des autres politiques publiques européennes. Finalement, ladite politique sectorielle devient, par la clause d'intégration, un objectif de l'Union auquel le législateur européen doit avoir égard en plus des objectifs généraux énoncés à l'article 3 TUE. L'on retrouve le processus de décloisonnement abordé précédemment au travers de la jurisprudence. Mais, et il y a là une évidence, ce décloisonnement est tout autant le fait du législateur de l'Union. Pour

(83) *Ibidem*, p. 125.

(84) Cons. Const. Déc. 2005/514 DE, du 18 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*.

(85) Cl. BLUMANN, « L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte », *op. cit.*, note 67, p. 533.

preuve, parmi d'autres exemples, une modification du droit des marchés publics destinée, en tenant compte de la clause d'intégration environnementale (86), à clarifier « comment les pouvoirs adjudicateurs peuvent contribuer à la protection de l'environnement et à la promotion du développement durable tout en leur garantissant la possibilité d'obtenir pour leurs marchés le meilleur rapport qualité/prix » (87). À terme la diffusion de l'environnement dans les marchés publics conduira certainement à une approche plus large, dans laquelle les marchés publics pourront être mis au service de l'environnement (88). Le décloisonnement par la clause d'intégration conduit donc à dépasser l'appréhension des marchés publics pour eux-mêmes et dans une optique de régulation des comportements économiques pour s'engager dans une « utilisation stratégique de la politique des marchés publics » (89), lesquels peuvent alors être mis au service de la protection de l'environnement mais aussi servir l'objectif d'amélioration de l'emploi et de lutte contre l'exclusion sociale visé à l'article 9 TFUE (90). L'on voit poindre, avec cette formule d'« utilisation stratégique », la gouvernamentalité que nous recherchons : grâce à la vision d'ensemble qu'imposent les objectifs à caractère transversal, les politiques sectorielles ne sont plus appréhendées en tant que telles et pour elles seules, mais sont conçues comme un élément d'un ensemble composite. Par conséquent, les pouvoirs publics européens doivent ordonner ces éléments les uns par rapport aux autres, équilibrer, doser ou encore arbitrer. Ceci est d'ailleurs expressément mentionné, dans le traité, pour la conduire des relations extérieures de l'Union, puisque « sur la base des principes et objectifs énoncés à l'article 21 (TUE), le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » (91). Là sont certainement les pivots d'une politique au sens premier du terme. Cet exercice de conciliation d'objectifs divers, ce dessin de priorités, induit par les clauses d'intégration, doivent s'inscrire dans la recherche de cohé-

(86) Article 11 TFUE.

(87) Directive 2004/18, du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, cons. 5 ; *JOUE*, n° L 134, 30 avril 2004, p. 114.

(88) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2008) 400/2 à laquelle fait suite un projet de conclusions éponymes du Conseil, du 22 septembre 2008.

(89) Livre vert de la Commission sur la modernisation de la politique de l'Union européenne en matière de marchés publics, COM (2011) 15 final, p. 35.

(90) *Ibidem*, sur cet objectif la Commission vise expressément l'article 9 TFUE.

(91) Article 22 TUE.

rence des politiques et actions de l'Union. Et ceci est rendu possible par le lien étroit existant entre les objectifs à caractère transversal et les articles 2 et 3 du traité sur l'Union européenne.

Ce lien, ainsi que le sens que l'on peut lui donner, se voit particulièrement bien avec les clauses d'intégration ne revoyant pas à une politique sectorielle. Tel est le cas des objectifs transversaux de non-discrimination déclinés autour de l'égalité entre les hommes et les femmes d'une part (92), et du combat contre les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelles, d'autre part (93). Une parenté évidente est à tisser entre ces objectifs transversaux et l'article 3 TUE dans lequel le combat contre les discriminations ainsi que la promotion de l'égalité femmes-hommes sont mentionnés au titre des buts de l'Union. Un lien peut en outre être opéré avec l'article 2 TUE qui mentionne, au titre des valeurs fondant l'Union, la non-discrimination et l'égalité femmes-hommes. Ces liens sont essentiels en ce qu'ils permettent de qualifier ces clauses « non-discrimination » : elles sont d'ordre axiologique et rejoignent les valeurs présidant à la création de l'Union (article 2 TUE) et informant ses objectifs (article 3 TUE). La même remarque peut être faite pour l'un des objectifs à caractère transversal dans le domaine des relations extérieures de l'Union. Celles-ci doivent en effet sauvegarder les valeurs de l'Union, ses intérêts fondamentaux (94). La généralité de la formule ne doit pas tromper : cet objectif est particulièrement important pour la construction même de l'Union, sa pérennité et son identité, puisqu'il s'agit d'affirmer l'ancrage des relations extérieures de l'Union dans ses valeurs fondatrices ; en d'autres termes d'établir la continuité des valeurs de l'Union que ses actions soient entreprises *ad intra* ou *ad extra*. L'importance de ces valeurs explique certainement leur réitération plus précise sous la forme de l'objectif tendant à « consolider et (...) soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international » (95).

C'est ce lien entre les valeurs et objectifs généraux de l'Union, d'une part, et les objectifs à caractère transversal, d'autre part,

(92) Article 8 TFUE.

(93) Article 10 TFUE. Si la mention de ces objectifs évoque l'article 19 TFUE habilitant le Conseil à légiférer pour combattre ces discriminations, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une politique sectorielle.

(94) Article 21, paragraphe 2 a) TUE.

(95) Article 21, paragraphe 2 b) TUE.

qui nous semble essentiel. Il permet en effet de mettre en avant la signification de l'objectif transversal. Il renvoie à des éléments jugés fondamentaux de l'Union. Cela va sans dire pour les objectifs à caractère transversal correspondant aux valeurs de l'Union mais aussi pour d'autres objectifs à caractère transversal. Ainsi, le principe de non-discrimination « a été depuis l'origine inscrit au cœur du projet européen » (96), il « est conçu comme un principe qui fonde le système juridique communautaire. Il en constitue une pierre angulaire qui permet d'assurer sa stabilité et sa solidité » (97). Ce faisant, bien que lié à l'intégration économique, ce principe se voit doté, par la Cour, « d'une dimension sociale et politique » (98). Sur la base de ce constat, l'on peut raisonnablement penser que les clauses transversales « non-discrimination » véhiculent cette dimension sociale et politique et, par analogie, l'on est enclin à considérer que les autres clauses transversales peuvent être appréhendées de la même manière : elles véhiculent la conception politique, économique et sociale de la construction européenne, car elles doivent être considérés à la lumière des objectifs généraux de l'Union (article 3 TUE) ou de ses valeurs fondatrices (article 2 TUE). Sur cette base, l'on peut envisager que les ferments d'une gouvernementalité européenne tiennent à deux éléments.

Ils sont tout d'abord d'ordre méthodologique. Sachant que les dispositions du traité forment un tout, l'on peut dessiner le cadre général de l'action des pouvoirs publics européens : elle est tout d'abord enracinée dans les fondements de l'Union, ce substrat incontournable que constituent les valeurs de l'Union ; ensuite en raison des objectifs transversaux, le législateur européen conçoit chaque politique sectorielle de l'Union sans occulter les impératifs inhérents à celles pour lesquelles le constituant européen jugea nécessaire de créer une clause d'intégration ; ceci facilite alors la cohérence des actions européennes, la conciliation de ces politiques, la mise en balance d'impératifs divers, le dessin des priorités, éventuellement sur la base d'un programme de type gouvernemental duquel peuvent être rapprochés la stratégie politique

(96) R. HERNU, « Le principe de non-discrimination : principe d'ordonnement des politiques de l'Union européenne », in V. MICHEL (dir), *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Presses universitaires de Strasbourg, 2009, p. 376.

(97) *Ibidem*, p. 378.

(98) *Ibidem*, p. 376.

annuelle et les objectifs stratégiques quinquennaux de la Commission. En d'autres termes, pris dans leur ensemble, la base juridique sectorielle, la clause d'intégration et les objectifs généraux de l'Union permettent au législateur de l'Union de choisir du moment et de la forme de l'action. La Cour ne dit pas autre chose quand elle juge que « c'est le législateur de l'Union qui, considérant la mission que l'article 3 § 3 al. 2 TUE et l'article 8 TFUE ont confié à l'Union, détermine le moment de son intervention en tenant compte de l'évolution des conditions économiques et sociales dans l'Union » (99). Et de telles priorités ne nuisent aucunement à l'ensemble car, d'une part, les priorités dégagées ne peuvent affecter le socle commun – les valeurs –, d'autre part, les clauses d'intégration garantissent que le développement d'une politique sectorielle n'occulte pas les objectifs d'autres politiques – de sorte qu'aucun objectif de l'Union n'est sacrifié –, et enfin, la définition extensive d'une politique sectorielle par le jeu des clauses d'intégration trouve sa limite dans l'interdiction de priver d'effet utile les dispositions définissant la politique correspondant à la clause d'intégration – de sorte que l'existence en propre de cette politique sectorielle n'est pas affectée.

Ils sont ensuite d'ordre matériel. Il est en effet essentiel de noter que les objectifs à caractère transversal renvoient à des considérations non économiques, de sorte que les clauses d'intégration peuvent renforcer le travail de conciliation entre impératifs économiques et non économiques. L'on est alors au cœur d'une problématique ancienne, principalement prise en charge par la Cour, et dont le législateur doit se saisir. La Cour en fit très tôt état : la Communauté « ne se limit(e) pas à une union économique mais (doit) assurer en même temps, par une action commune, le progrès social et poursuivre l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi des peuples européens » (100). Réitérant ce constat, elle s'attache à mettre en balance la dimension économique de l'ancien article 141 CE avec l'objectif de progrès social, « lequel constitue l'expression d'un droit fondamental de la personne » (101). Plus récemment et plus fréquemment, elle n'hésite pas, dans le contentieux relatif au marché intérieur, à considérer que la « santé et

(99) CJUE, 1^{er} mars 2011, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL c/ Conseil*, aff. C-236/09.

(100) CJCE, 8 avril 1976, *Gabrielle Defrenne*, aff. 43/75, *Rec.* p. 455, point. 9.

(101) CJCE, 10 février 2000, *Deutsche Post AG*, aff. jtes., C-270 et 271/97, *Rec.* p. I-929, point. 55.

la vie des personnes occupent le premier rang parmi les biens et intérêts protégés par le traité »(102) et qu'il s'agit là d'un « objectif du traité tout aussi fondamental que celui de l'harmonisation des législations »(103). L'on voit poindre un placement au même niveau des impératifs économiques et non-économiques. Pour dire les choses autrement, si l'intégration économique est incontestablement le pilier de l'entreprise européenne, sa première réalisation temporellement et quantitativement, cela ne semble pas – ou plus – induire une prévalence absolue de l'économique sur le non-économique. Et les clauses d'intégration formalisant des objectifs transversaux confirment cette évolution. Tout d'abord, ces clauses transversales sont de droit primaire et donc de même rang que les principes d'intégration économique. Ensuite, le lien entre les clauses transversales et l'article 3 semble riche de potentialités. Celles-ci procèdent du renouveau dans l'identification des objectifs de l'Union(104) : l'article 3 TUE, inspiré de l'article 2 TCE, est d'un point de vue axiologique bien plus signifiant que son prédécesseur : si l'impératif économique demeure, les dimensions humaine et sociale sont prégnantes et placées au même niveau que les politiques économiques; le dessein européen ne se réduit donc pas à la recherche d'une sécurité matérielle mais englobe ce que l'on pourrait dénommer une sécurité morale et sociale, un bien-être ensemble. Et c'est dans cet objectif plus large, formellement présenté comme tel avec notamment la mention d'une « économie sociale de marché », que la conciliation entre l'économique et le non-économique est mise en avant. L'on peut alors attendre de ces dispositions un cercle vertueux : l'article 3 TUE, comme antérieurement l'article 2 TCE, sera « une directive d'interprétation extrêmement féconde »(105) qui renforcera les potentiels de conciliation contenus dans les clauses d'intégration permettant ainsi de propager cette nouvelle « idée d'entreprise » dans toutes les actions de l'Union. Pour dire les choses autrement, l'équilibrage entre économique et non-économique est prescrit par la nouvelle conception

(102) CJCE, 19 mai 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes e.a.*, aff. jtes. C-171 et 172/07, *Rec. p.* I-4171.

(103) TPICE, 27 juin 2007, *Pays-Bas c/ Commission*, aff. T-182/06, *Rec. p.* II-1983, point 60.

(104) En ce sens, v. M. FALLON, « Le renouvellement des politiques de l'Union européenne dans le traité de Lisbonne », *RAE/LEA*, 2007-2008/2, pp. 244-245.

(105) P. PESCATORE, « Les objectifs de la Communauté comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 327.

des objectifs de l'Union et facilité par la multiplication des objectifs à caractère transversal qui véhiculent des considérations non-économiques.

B. – *Une perspective de gouvernementalité inachevée*

Considérer les objectifs à caractère transversal comme des ferments d'une gouvernementalité européenne peut sembler, à certains égards, procéder d'une vision idyllique, voire utopique des choses. La mise en exergue, par le traité de Lisbonne, des clauses d'intégration peut en effet susciter un entrain, un engouement voire un emballement tant elle est porteuse de promesses. Celles-ci doivent néanmoins être confrontées à la réalité juridique et politique de l'Union, lesquelles sont autant d'éléments contraignant à la prudence.

La confrontation de l'enthousiasme généré par les objectifs à caractère transversal et les réalités juridiques peut être illustrée par les conclusion de l'Avocat général Pedro Cruz Villalón relativement à la « clause sociale »(106) dans une affaire classique de justification d'une entrave à la libre prestation de services par l'impératif de protection des travailleurs(107). La teneur de la clause sociale, et notamment la mention de la « garantie d'une protection sociale adéquate », permet aisément de cerner l'usage qui peut en être fait suivant l'énoncé très clair de l'avocat général : « Depuis le 1^{er} décembre 2009, date à laquelle le traité de Lisbonne est entré en vigueur, il convient de prendre en considération plusieurs dispositions de droit social primaire touchant au cadre des libertés. Notamment, le détachement de travailleurs, dans la mesure où il peut moduler l'intensité de la libre prestation de services, doit être interprété à la lumière des dispositions sociales introduites par ledit traité. En effet, l'article 9 TFUE a prévu une clause transversale de protection sociale qui oblige les institutions à prendre en compte les « exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». Cette exigence est formulée après avoir déclaré, à l'article 3, paragraphe 3, TUE, que la construction du marché intérieur est matérialisée par des

(106) Article 9 TFUE.

(107) CJUE, 7 octobre 2010, *Vitor Manuel dos Santos Palhota e.a.*, aff. C-515/08.

politiques fondées sur une « économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social ». (...) L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne exige que, si les conditions de travail constituent une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une dérogation à la libre prestation de services, *elles doivent cesser d'être interprétées de manière restrictive* (italiques ajoutés). Dans la mesure où la protection du travailleur intervient comme facteur méritant la protection des traités eux-mêmes, on ne se trouve pas devant une simple dérogation à une liberté, ni encore moins devant une exception non écrite découlant de la jurisprudence. Le nouveau cadre de droit primaire, dans la mesure où il impose nécessairement un degré élevé de protection sociale, permet aux États membres, en vue de garantir un certain niveau de protection sociale, de limiter une liberté, et de le faire sans que le droit de l'Union le considère comme quelque chose d'extraordinaire, et donc méritant une analyse restrictive »(108). L'on ne peut plus clairement tirer parti de l'intégration en droit primaire d'une raison impérieuse d'intérêt général pour renouveler l'analyse de l'intégration économique. Cette construction révèle toutefois, à seconde lecture, un problème majeur. En effet, si l'on peut suivre l'Avocat général sur l'importance qu'il convient d'attacher à la consécration en droit primaire d'un objectif à caractère transversal, l'on peut être plus réservé quant à la conséquence tirée, à savoir cesser d'interpréter restrictivement une raison impérieuse coïncidant avec un objectif transversal. Une telle posture semble pour le moins délicate et ce pour une raison simple : la justification d'une entrave opère à titre d'exception au principe d'interdiction des entraves ; par conséquent, les règles générales d'interprétation imposent une interprétation stricte de ladite justification. Ce principe, qui ne semble pas pouvoir être remis en cause quand bien même la protection des travailleurs a fait l'objet d'une attention particulière du constituant européen, appelle donc à la prudence dans l'analyse de la portée des clauses d'intégration.

Les potentiels de gouvernementalité que l'on croit déceler dans les objectifs à caractère transversal peuvent être amoindris par des errements dans le processus de confection du titre II de la première partie du TFUE ainsi que par la consécration redondante de certains objectifs à caractère transversal. Le premier point se comprend avec un regard rétrospectif sur les clauses transversales :

(108) Conclusions, points 51 et 53.

celles-ci ne datent pas toutes du traité de Lisbonne mais du traité attribuant à l'Union la politique sectorielle concernée(109). Les rédacteurs du traité de Lisbonne se sont donc principalement attachés à rassembler ces clauses d'intégration. Or, et c'est cela qui interroge, toutes les anciennes clauses d'intégration n'ont pas été transférées dans le titre II, partie I du TFUE. Pour preuve, l'article 167, paragraphe 4 TFUE en application duquel « l'Union tient compte des aspects culturels de son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ». La même remarque peut être faite concernant les objectifs informant les actions de l'Union dans le domaine de l'énergie, puisque « l'Union contribue à la réalisation (de ces) objectifs au travers des politiques et actions qu'elle mène au titre d'autres dispositions des traités »(110). Le maintien de ces prescriptions, typiques de la formulation d'un objectif à caractère transversal, dans les dispositions propres à une politique sectorielle interroge : est-ce à dire que ces clauses d'intégration sont d'une moindre portée que celles énoncées aux articles 8 et suivants du TFUE ? Faut-il hiérarchiser les objectifs à caractère transversal pour considérer comme plus prioritaires ceux listés dans la partie relative aux Principes du TFUE ? Cela semble quelque peu délicat car, dans tous les cas, les dispositions sont de rang primaire. D'autres interrogations tiennent ensuite à un phénomène de redondance. Doivent ici être prises en compte les dispositions des traités et celles de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, que l'on sait désormais dotée de la même valeur juridique que les traités(111). Or, dans celle-ci, l'on retrouve des objectifs à caractère transversal : « un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union »(112), « un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement

(109) Ainsi, l'article 11 TFUE correspond à l'ancien article 6 CE modifiant lui-même l'ancien article 130 R CE ; l'article 12 TFUE à l'ancien article 153, paragraphe 2, CE ; l'objectif transversal tenant à un niveau élevé de protection de la santé humaine (art. 9 TFUE) à l'ancien article 152, paragraphe 1, CE, lequel se retrouve en outre à l'article 168, paragraphe 1, TFUE.

(110) Article 173, paragraphe 3, TFUE.

(111) Article 6, paragraphe 1, TUE.

(112) Article 35 TFUE.

durable » (113), « un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union » (114). Ces énonciations révèlent immédiatement une difficulté : dès lors que l'on considère que ces dispositions de la Charte, qui sont des principes selon la dichotomie désormais bien établie entre principes et droits dans la Charte des droits fondamentaux, peuvent être invoquées au titre d'une « justiciabilité normative » (115), de sorte qu'un requérant pourrait se prévaloir de ces dispositions pour contester une remise, par un acte de droit dérivé, du niveau de protection déjà acquis en ces domaines (116), les différences de rédaction entre les clauses d'intégration du TFUE et de la Charte ne manqueront pas de questionner. Concernant l'environnement, par exemple, l'article 11 TFUE se réfère aux « exigences de protection de l'environnement » et au développement durable alors que l'article 37 de la Charte vise mentionne quant à lui un niveau élevé de protection de l'environnement. La même remarque peut être faite concernant la protection des consommateurs, appréhendée simplement sous cette forme à l'article 12 TFUE et en considération d'un niveau élevé dans la charte.

Une autre réalité doit être présente à l'esprit : les bienfaits attendus du rééquilibrage entre économique et non-économique grâce aux objectifs à caractère transversal seront largement tributaires de la volonté du législateur européen. Et l'obstacle est incontestablement de taille, car outre la volonté politique *stricto sensu*, il faut tenir compte des différences existant entre les diverses catégories de compétences. En d'autres termes, les conciliations que le législateur européen doit opérer dépendent certes des règles présidant à la détermination de la base juridique, des conditions économiques et sociales du moment et plus généralement du contexte dans lequel s'inscrit une réglementation, mais aussi – et peut être surtout ? – des prérogatives de l'Union. Il y a là une

(113) Article 37 TFUE.

(114) Article 38 TFUE.

(115) Selon la formule de G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Éd. du Seuil, 2001, p. 45.

(116) Sur cet effet de la justiciabilité normative, v. notamment, O. DE SCHUTTER, « Les droits fondamentaux dans le projet européen. Des limites à l'action des institutions à une politique des droits fondamentaux », in O. DE SCHUTTER et P. NIHOUL (dir.), *Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 81 et ss. ; D. ROMAN, « La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un état de droit social », in *Droits pauvres, pauvres droits*, Rapport du groupe de recherche par D. ROMAN pour le CREDOF, Université Paris Ouest Nanterre, 2010, disponible sur site <http://droits-sociaux.u-paris10.fr>.

donnée cruciale, car les politiques auxquelles correspondent les clauses d'intégration relèvent soit de la catégorie des compétences partagées, soit des domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément (117). Or, l'on sait que l'exercice de ces catégories de compétence est subordonné au principe de subsidiarité et que, par ailleurs, les pouvoirs du législateur européen connaissent des limitations diverses. Dans ce contexte, l'on perçoit aisément qu'elle peut être la tendance du législateur européen : préférer déployer l'action de l'Union au travers des politiques économiques. Et, d'une certaine manière, les clauses d'intégration peuvent faciliter ce processus, car elles « permettent de tourner cette impuissance normative (118), puisqu'en passant par d'autres bases juridiques plus confortables pour l'Union (telle par exemple l'agriculture), le législateur pourra faire adopter ou respecter certaines règles d'intérêt général » (119), celles correspondant aux politiques sectorielles dès lors potentiellement reléguées au second plan. Il y a là un phénomène paradoxal : alors que les clauses d'intégration semblent avoir été conçues pour que les politiques sectorielles non-économiques puissent mener une double vie – celle en propre sur le fondement des dispositions spécifiques à chaque politique sectorielle et celle indirecte au travers des autres politiques (120) – elle peuvent favoriser le développement de cette seconde vie, peut-être au détriment de la première. Pour preuve, par exemple, la Commission qui proposait de fonder la directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers sur le rapprochement des législations nationales (121) et donc sur l'établissement du marché intérieur. L'adjonction de la base juridique « santé publique », si satisfaisante soit-elle, ne peut occulter que la construction de la directive et nombre de mécanismes mis en place sont caractéristiques du marché intérieur (122).

Les objectifs à caractère transversal, tout en valorisant les impératifs et politiques non-économiques de l'Union européenne,

(117) Sur les diverses catégories de compétences de l'Union, V. CONSTANTINESCO, V. MICHEL, « Compétences de l'Union européenne », *op. cit.* note 29.

(118) Celle liée aux plus faibles pouvoirs de l'Union dans les domaines d'action d'appui, de coordination et de complément.

(119) C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 4^{ème} éd. 2010, p. 117.

(120) Pour reprendre la formule déjà empruntée à C. BLUMANN.

(121) COM (2008) 414.

(122) Reconnaissance mutuelle, réseaux de points de contact par exemple. Directive 2011/24, du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2011, *JOUE* n° L 88, 4 avril 2011, p. 45.

conduisent *in fine* à rappeler la prégnance de la vocation économique de l'Union. Et cela nous conduit à constater que la gouvernabilité recherchée consiste, pour l'heure, à renouveler le processus de légitimation des actions de l'Union. L'on peut à cet égard appliquer aux objectifs à caractère transversal un constat opéré quant à l'impératif de sécurité dans les politiques de l'Union (123) : il y a ici « une curieuse circularité ou réciprocité dans le mouvement de légitimation. En synthétisant, la dimension de sécurité dans l'action de la Communauté est souvent justifiée par son rattachement aux compétences traditionnelles, compétence de construction du marché intérieur, compétence agricole par exemple. Et, en retour, cette nouvelle dimension constitue un enrichissement constitutif d'une sorte de nouvelle légitimation pour ces objectifs traditionnels de l'action européenne » (124).

(123) Cet impératif n'est pas érigé, dans le traité, en objectif à caractère transversal mais il pourrait l'être compte tenu de son développement tant pour la sécurité des biens que des personnes, V. M. BLANQUET, « L'évolution des impératifs de sécurité dans les politiques communautaires », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 13 et s.

(124) *Ibidem*, p. 63.