

LE RAPPORT ENTRE OBJECTIFS ET COMPETENCES : DE LA STRUCTURATION ET DE L'IDENTITE DE L'UNION EUROPEENNE

PAR

Eleftheria NEFRAMI

PROFESSEUR A L'UNIVERSITE PARIS 13, PRES SORBONNE PARIS CITE

CHAIRE JEAN MONNET

PROFESSEUR A L'UNIVERSITE DU LUXEMBOURG

Objectifs et compétences sont les deux composantes du principe d'attribution et de son corolaire, le principe de spécialité, qui n'est pas propre à l'Union européenne¹. Toute organisation internationale est fondée sur l'attribution des compétences de la part de ses Etats membres en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Selon l'article 5, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE), « l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent ».

Le parallélisme entre objectifs et compétences dans l'Union européenne est abordé verticalement et horizontalement, les deux angles se recoupant dans la dynamique du processus d'intégration en dessinant ses limites. D'un point de vue vertical, les objectifs ne sauraient être conçus indépendamment des compétences mises à leur service, au risque d'enfreindre le principe d'attribution. En ce sens, les objectifs constituent la référence pour l'exercice des compétences attribuées et ne sauraient être interprétés au-delà de celles-ci. D'un point de vue horizontal, les compétences ne sauraient être conçues indépendamment des objectifs au profit desquels elles ont été attribuées, au risque d'enfreindre le principe de spécialité. En ce sens, les compétences sont sectorielles et correspondent à des objectifs spécifiques.

Néanmoins, le rapport entre objectifs et compétences ne se limite pas au parallélisme. L'exercice des compétences est souvent régulé par des objectifs qui ne correspondent pas à des compétences spécifiques. Convergeant autour de l'objectif ultime d'intégration, de tels objectifs peuvent être identifiés explicitement dans les traités ou résulter de l'interprétation des obligations issues des traités. Selon Pierre Pescatore, « l'objectif immédiat ne peut donc pas être apprécié correctement sans tenir compte, aussi de cette vocation politique plus lointaine et plus diffuse des Communautés »². Le principe d'attribution ne peut ainsi pas être abordée au sens strict, il constitue le point de départ d'une adaptation des compétences aux évolutions de l'objectif poursuivi³.

¹ C. CHAUMONT, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Problèmes du droit des gens, Mélanges offerts à H. Rolin*, Paris, Pedone, 1964, pp. 59 et ss. M. VIRALLY, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, pp. 277 et ss.

² P. PESCATORE, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », in *Michellanea W.J. Ganshof van der Mersch*, Bruylant, 1972, repris in P. PESCATORE, *Etudes de droit communautaire européen : 1962-2007*, Bruxelles, Bruylant, Grands écrits, 2008, pp. 328-329.

³ V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 62 et ss. V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 197 et ss.

Conçus au-delà des compétences, de tels objectifs régulent l'exercice des compétences de l'Union, mais aussi des Etats membres, en fonction de principes structurels⁴. Les objectifs généraux ne constituent pas une catégorie distincte des objectifs sectoriels, au détriment du principe d'attribution, mais interviennent dans le champ des compétences et objectifs sectoriels, en tant qu'axe de développement des principes régulateurs de l'exercice des compétences.

La réflexion sur le rapport entre compétences et objectifs sectoriels (I) et sur son dépassement (II) contribuera à la compréhension de la dynamique du processus d'intégration, dans un mouvement allant de la structuration à l'affirmation de l'identité de l'Union européenne.

I. –CONFINEMENT DU RAPPORT OBJECTIF-COMPETENCE

Selon l'article 3 paragraphe 6, TUE, « L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités ». Selon la deuxième phrase de l'article 5, paragraphe 2, TUE, reprise dans la déclaration concernant la délimitation des compétences annexée au traité de Lisbonne, « Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres ». La répartition verticale des compétences entre l'Union et ses Etats membres ne résulte pas de l'interprétation de l'article 3 TUE, qui donne un aperçu général des objectifs, mais des dispositions spécifiques attributives des compétences. L'Union dispose de compétences sectorielles en vue de poursuivre les objectifs précisés dans les dispositions qui les lui attribuent. Sous l'angle de la répartition verticale des compétences, le rapport objectif-compétence est confiné par le principe d'attribution (A). Sous l'angle horizontal le parallélisme entre objectifs et compétences alimente le contentieux de la base juridique, mais s'adapte à l'approche globale des objectifs dans la quête de cohérence (B).

A. –Objectifs et répartition verticale des compétences

L'exercice des compétences de l'Union, en raison de la diversité de leur nature et du degré de précision de leur attribution, est conditionné par l'interprétation des objectifs au profit desquels lesdites compétences ont été attribuées. Sous l'angle de la répartition verticale des compétences, et au niveau du déclenchement d'une intervention normative, les objectifs matériels à la base d'un faisceau de compétences sectorielles permettent de déterminer le niveau de l'intervention (1). Mais l'appréciation des objectifs matériels peut également influencer sur la substance des compétences de l'Union (2).

1. –Objectifs sectoriels et exercice des compétences de l'Union

La fonction régulatrice des objectifs sectoriels sous l'angle de la répartition verticale des compétences est exprimée dans la détermination du niveau, mais aussi des modalités d'intervention, en vertu d'un titre de compétence. Le point de départ de l'analyse consiste dans l'appréciation constructive de l'adéquation de l'action envisagée par rapport à l'objectif poursuivi dans un domaine de compétence identifié, alors que dans le cadre de la répartition horizontale des compétences l'analyse porte sur l'appréciation objective du contenu de l'action envisagée afin de déterminer l'objectif qui permettra d'identifier le domaine de compétence.

⁴ C. BLUMANN, « Objectifs et principes en droit communautaire », in *Le droit de l'Union européenne en principes : Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, Apogée, 2006, pp. 39 et ss.

Ainsi, dans un domaine qui relève des compétences partagées de l'Union, la nécessité de l'exercice de sa compétence s'apprécie autour de l'objectif poursuivi. Conformément au principe de subsidiarité, « l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres (...), mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (article 5, paragraphe 3, TUE)⁵. Selon l'article 5 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, « les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs ». Le législateur de l'Union est ainsi appelé, sous le contrôle des parlements nationaux et de la Cour de justice, à apprécier la nécessité de l'action de l'Union, dans le sens de l'insuffisance de l'action étatique, par rapport à la réalisation d'un objectif.

L'appréciation des objectifs conditionne également la portée de l'intervention. Après l'évaluation de la nécessité de l'intervention normative de l'Union, ou dans un domaine qui relève de sa compétence exclusive, le principe de proportionnalité implique que « le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités » (article 5, paragraphe 4 TUE).

Ainsi, les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice des compétences de l'Union en fonction de ses objectifs. Les objectifs peuvent être rattachés à un titre de compétence⁶ ou à une action entreprise dans le cadre d'une compétence attribuée au profit d'un objectif plus large⁷. Dans les deux cas, le rapport objectif-compétence se situe dans les confins du principe d'attribution, l'appréciation de l'objectif de l'action envisagée conditionnant l'exercice de la compétence attribuée, au sein de laquelle l'action est entreprise. En d'autres termes, les objectifs ne sauraient servir de fondement pour une action de l'Union en dehors du domaine d'une compétence attribuée. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, TUE, « Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences ». Que l'objectif de référence dans l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité soit directement rattaché à la compétence exercée ou qu'il constitue la traduction d'un objectif plus général servi par la compétence exercée, il sert en tout cas de régulateur de l'exercice d'une compétence attribuée. Le système d'attribution des compétences à l'Union se distingue du principe de spécialité des organisations internationales, en ce que l'exercice des compétences attribuées au sein de l'Union est en grande partie fonction de l'*interprétation* selon les objectifs, spécifiques ou plus généraux, appelés à être précisés par les actions entreprises au sein d'un domaine de compétence attribuée.

Le confinement du rapport objectifs-compétences par le principe d'attribution se manifeste également dans l'interprétation de la clause de flexibilité. Si l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet aux institutions de recourir à de pouvoirs d'action non prévus dans les traités, en vue d'atteindre un objectif, celui-ci n'aura qu'un rôle régulateur. L'objectif pourra fonder une modalité d'action non prévue dans le cadre des compétences attribuées, « dans le cadre des politiques définies par les traités » aux

⁵ V. la contribution, dans cet ouvrage de L. POTVIN-SOLIS.

⁶ Par exemple, l'adoption d'un acte dans le domaine environnemental est appréciée en fonction des objectifs précisés dans l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne- TFUE.

⁷ Par exemple, la nécessité d'un règlement dans le domaine des transports est appréciée en fonction de l'objectif dudit règlement en tant que précision des objectifs des traités servis par la politique des transports. En effet, le titre VI TFUE attribue à l'Union une compétence pour mettre en place une politique commune des transports aux fins des objectifs des traités (article 90 TFUE).

termes de l'article 352 TFUE. La déclaration n°42 relative à cette disposition et annexée au traité de Lisbonne précise que ladite disposition ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions des traités et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de l'Union. Si l'attribution des compétences ne se fait pas forcément en fonction d'un objectif précis, mais peut être liée à un objectif à préciser, objectif toujours sectoriel mais laissant aux institutions une marge de flexibilité, elle ne constitue pas moins la limite du rapport objectifs-compétences. Comme la déclaration le précise, codifiant la jurisprudence de la Cour de justice⁸, la clause de flexibilité ne saurait aboutir à une modification des traités.

Le principe d'attribution implique le confinement du rapport objectif-compétence non seulement dans les limites des politiques et actions prévues, mais également dans les limites de la nature de la compétence attribuée. Si le conditionnement par l'objectif poursuivi de l'exercice d'une compétence partagée ou de l'intensité de l'intervention dans un domaine de compétence exclusive ou partagée, maintient le rapport objectif-compétence au stade de la régulation, l'exercice d'une compétence selon de modalités qui modifient sa nature dépasse le stade de la régulation de l'exercice d'une compétence attribuée. Ainsi, l'adoption de mesures d'harmonisation des dispositions nationales lorsque celle-ci est exclue méconnaîtrait la nature de la compétence de coordination ou d'appui. De même, l'adoption d'un acte législatif dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) méconnaîtrait la spécificité de la nature de la compétence dans ce domaine. Contrairement à l'ancien article 308 CE, l'actuel article 352 TFUE dessine les limites de la clause de flexibilité dans ces deux cas, précisant que cette clause ne saurait conduire à l'harmonisation lorsque celle-ci est exclue, ni servir de fondement pour atteindre un objectif de la PESC.

Le rapport objectif-compétence joue ainsi un rôle régulateur dans les limites du principe d'attribution. L'appréciation des objectifs intervient au stade du déclenchement de l'exercice d'une compétence attribuée. Certes, l'exercice d'une compétence en fonction des objectifs affecte la structuration des compétences, l'exercice d'une compétence partagée conduisant au dessaisissement des Etats membres. Mais le rapport objectif-compétence est distinct des effets de l'action et dans tous les cas, le rapport objectif-compétence ne saurait conduire à l'affectation de la nature de la compétence, dépassant le rôle régulateur au détriment du principe d'attribution. Toutefois, le rapport objectif-compétence peut avoir un rôle structurel dans le cadre du principe d'attribution, en ce qu'il définit la dimension de la compétence attribuée.

2. – Objectifs sectoriels et dimension de la compétence de l'Union

L'appréciation de l'objectif a conditionné la délimitation de la portée d'une compétence attribuée et a même conduit à l'autonomisation d'un aspect de la compétence.

Plus précisément, c'est par l'approche finaliste que l'extension du champ d'application de la politique commerciale commune au-delà des instruments classiques de politique commerciale avait été envisagée. En vue de l'exercice par l'Union de sa compétence exclusive de politique commerciale, l'approche finaliste ou fonctionnelle s'attachait à la question de savoir si les mesures instaurées par un accord international étaient arrêtées dans le

⁸ CJCE, 28 mars 1996, *avis 2/94, Adhésion de la Communauté à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, *Rec.* p. I-1759 ; CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi*, C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.* p. I-6351. Pour une approche générale : A. DASHWOOD, « Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence », in C. BARNARD, O. ODUDU, *The Outer Limits of European Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 35 et ss.

but de régler les échanges commerciaux, d'en influencer le volume ou le courant. La Cour de justice, dans son avis 1/78⁹, avait considéré qu'une mesure qui comportait une finalité commerciale et réglementait le commerce international constituait un instrument spécifique de politique commerciale. Dans l'avis 1/94¹⁰, en vue de la conclusion des accords OMC et concernant l'inclusion dans le champ d'application de la politique commerciale de l'accord général sur le commerce des services (GATS) et l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS), la Cour de justice s'est montrée plus réticente, prenant en considération le système du traité et l'existence de bases juridiques spécifiques à la réglementation de l'échange des services et à l'harmonisation des droits de propriété intellectuelle. L'approche restrictive de la politique commerciale, en décalage avec l'évolution de la notion de commerce international et entraînant la limitation du pouvoir d'action de l'Union en tant qu'acteur commercial international, a conduit à la révision du traité. Si, dans un premier temps, seule l'extension du champ d'application de la politique commerciale commune aux accords sur le commerce des services et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle a été consacrée dans le traité (article 133 CE, selon le traité de Nice), le traité de Lisbonne élargit la notion même de politique commerciale afin qu'elle couvre ces aspects (article 207 TFUE).

L'évolution de la notion de politique commerciale commune nous montre la dynamique de la considération du lien objectif-compétence. Selon l'approche finaliste, l'exercice par l'Union d'une compétence attribuée dépend de l'objectif de l'action envisagée, dans le sens de l'objet, comme cela est le cas lors de la considération du rapport horizontal des compétences. Dans le cadre de la problématique du choix de la base juridique, la détermination de l'objet de l'action envisagée suffit pour son rattachement à une disposition attributive de compétence. Toutefois, dans le cadre du rapport vertical des compétences, et vu les enjeux du principe d'attribution, l'interprétation de l'objectif de l'action envisagée se rapporte à l'interprétation de l'objectif au profit duquel la compétence a été attribuée : l'objectif commercial d'une mesure ne coïncide pas forcément avec le sens de l'objectif commercial à la base de la compétence commerciale attribuée à l'Union. Il est ainsi nécessaire d'interpréter, outre l'objectif de l'action envisagée, l'objectif assigné à l'Union. En cas de coïncidence, la mesure serait considérée comme un instrument de politique commerciale.

Or, l'objectif général d'affirmation de l'Union sur la scène internationale n'a pas été sans conséquence pour la considération de l'objectif sectoriel de réglementation du commerce international. L'écart entre l'objectif des accords OMC et la conception de l'objectif rattaché à la politique commerciale communautaire a mis en péril la réalisation de l'objectif général, entraînant l'impossibilité d'action autonome de l'Union. L'objectif de réglementation du commerce international, tel qu'assigné à l'Union, a ainsi été reconsidéré quant à son ampleur, ce qui s'est exprimé par l'élargissement du champ d'application de la politique commerciale commune. L'extension de la notion de politique commerciale témoigne de la consécration d'une conception large, au-delà des aspects traditionnels, de commerce international au sein de l'objectif assigné à l'Union. La considération de l'objectif a ainsi modifié la portée de la compétence de l'Union, sans déroger au principe d'attribution, comme le témoignent les limites de la modification de la politique commerciale, telles l'impossibilité d'harmonisation à travers une mesure commerciale si cela n'est pas prévu dans le traité.

La considération de l'objectif peut en outre conduire au développement d'un aspect d'une compétence dont l'autonomisation pourrait être consacrée par l'attribution d'une compétence nouvelle. Ainsi, la compétence de l'Union en matière énergétique lui a été attribuée par le

⁹ CJCE, 4 octobre 1979, *Accord international sur le caoutchouc naturel*, Rec. p. 2871.

¹⁰ CJCE, 15 novembre 1994, Rec. p. I-5267.

traité de Lisbonne alors que l'objectif énergétique, inclus dans des objectifs plus larges (liés au commerce, à l'environnement, aux investissements, aux transports, à la recherche et le développement technologique...) avait déjà permis à l'Union de développer une action propre au sein de différents domaines de compétence¹¹. Cette action ayant été initialement considérée comme l'expression d'un aspect des compétences attribuées, a donné lieu à l'attribution d'une compétence propre, autour d'un objectif autonomisé, à savoir le développement du marché intérieur de l'énergie. C'est ainsi par la dynamique des objectifs qu'un aspect de compétence a été développé dans les limites du principe d'attribution, lequel risquait toutefois d'être dépassé si une nouvelle attribution n'avait pas lieu, consacrant l'autonomisation d'un objectif sous-jacent.

De même, c'est grâce à la dynamique des objectifs que l'aspect externe d'une compétence interne a été développé et autonomisé. Les compétences externes implicites, ainsi que les compétences externes explicites mais qui ne relèvent pas des compétences d'action extérieure¹², servent des objectifs internes lorsque leur réalisation nécessite l'action internationale de l'Union. Certes, l'action internationale de l'Union poursuit, au-delà des objectifs sectoriels, l'objectif général d'affirmation sur la scène internationale et d'exportation de l'acquis « communautaire ». Mais si nous restons dans le cadre des objectifs sectoriels et du rapport objectif-compétence, on constate que l'objectif sectoriel interne nécessite la dimension externe de la compétence de l'Union. Selon l'avis 1/76 de la Cour de justice, « chaque fois que le droit communautaire a établi dans le chef des institutions de la Communauté, des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard »¹³.

La réalisation de l'objectif interne est, outre le fondement, le critère régulateur de l'exercice de la compétence de l'Union sur le plan externe. Toutefois, si l'exercice de la compétence interne dépend de l'appréciation qualitative de la suffisance de l'action étatique par rapport à l'objectif poursuivi, la compétence externe de l'Union peut s'exercer soit de manière autonome, soit conjointement avec les Etats membres. C'est l'exercice de la compétence externe par la seule Union (compétence qui serait ainsi exclusive, ou qui deviendrait exclusive par son exercice) qui nécessite le recours à l'appréciation de l'objectif sectoriel. Ainsi, l'Union peut exercer seule sa compétence externe soit lorsque les règles communes adoptées pour la réalisation de l'objectif interne risquent d'être affectées par l'action étatique¹⁴, soit lorsque l'objectif interne ne peut être réalisé que moyennant l'action extérieure de l'Union, critère consacré dans l'avis 1/76.

L'aspect externe de la compétence de l'Union liée à un objectif interne est consacré dans les traités, soit par l'attribution explicite d'une compétence externe (par exemple en matière d'environnement ou d'accords de réadmission), soit par la codification des critères

¹¹ Sur le rôle des objectifs dans l'élaboration de la politique énergétique de l'Union, v. S. SCHULENBERG, *Die Energiepolitik der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2009, pp. 67 et ss. V. également, C. BLUMANN, « Rapport introductif général », in C. BLUMANN (dir.), *Vers une politique européenne de l'énergie*, Bruylant, 2012, pp. 7 et ss.

¹² Par exemple, la compétence de l'Union pour conclure des accords de réadmission en matière migratoire (article 79, paragraphe 3, TFUE) est une compétence externe explicite servant un objectif interne (dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice), qui ne relève pas de la partie V TFUE regroupant les compétences d'action extérieure poursuivant des objectifs par nature tournés vers les relations extérieures.

¹³ CJCE, 26 avril 1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin*, Rec. p. 741, point 3.

¹⁴ Mais dans ce cas, outre l'objectif sectoriel, c'est aussi l'objectif général d'efficacité d'exécution des règles communes qui entre en jeu, v. *infra* sous II.

jurisprudentiels de l'exercice de la compétence externe implicite (article 3, paragraphe 2, TFUE et article 216, paragraphe 1, TFUE). L'autonomisation de l'aspect externe de la compétence de l'Union grâce à l'appréciation de l'objectif sectoriel interne s'inscrit dans le cadre du principe d'attribution. En effet, l'autonomisation de l'aspect externe ne constitue pas une nouvelle compétence, mais une dimension de la compétence interne, l'aspect externe d'une compétence interne ne relevant pas des compétences d'action extérieure servant des objectifs d'action internationale. En outre, l'aspect externe de la compétence interne de l'Union va plus loin qu'un moyen d'exercice de la compétence interne. L'impossibilité du recours à la clause de flexibilité directement sur le plan externe¹⁵ montre que l'aspect externe de la compétence interne est une dimension de la compétence de l'Union autonomisée par la dynamique de l'objectif.

Du point de vue de la répartition verticale des compétences les objectifs peuvent ainsi être considérés comme de régulateurs de l'exercice de la compétence de l'Union, mais également comme de moteurs de détermination du contenu et de la dimension de la compétence.

B. – *Objectifs et répartition horizontale des compétences*

Sous l'angle de la répartition horizontale des compétences, et étant donné le faisceau des compétences sectorielles attribuées à l'Union, l'appréciation de l'objectif conditionne l'exercice de la compétence en fonction de la base juridique appropriée, selon une approche stricte du principe de spécialité. En outre, l'objectif, selon son caractère, même toujours sectoriel, favorise une approche globale des compétences et le dépassement de l'étanchéité au profit de la cohérence.

Plus précisément, le contentieux de la base juridique témoigne de l'importance que la Cour de justice accorde au parallélisme entre objectif et compétence, le choix de la base juridique en fonction de l'objectif de l'action envisagée répondant aux enjeux issus de la nature de la compétence de l'Union et des différentes modalités de son exercice. L'appréciation de l'objectif de l'action envisagée, en vue de la détermination de la compétence à exercer, présuppose l'interprétation des objectifs assignés à l'Union. Le contentieux de la base juridique a ainsi permis à la Cour de justice d'interpréter l'objectif de développement¹⁶, de sécurité¹⁷ ou l'objectif environnemental¹⁸, lors de la détermination, en fonction des critères qu'elle a consacrés, de l'objectif prépondérant de l'action envisagée. Le rapport objectif-compétence est ainsi confiné par le principe de spécialité qui implique qu'une compétence attribuée ne saurait être exercée au profit d'un objectif autre que celui qu'elle est censée servir.

Toutefois, l'exercice d'une compétence de l'Union au profit de l'objectif à la base de son attribution ne doit pas mettre en péril la réalisation des autres objectifs, et peut même être orienté également vers la poursuite d'autres objectifs. L'exigence de cohérence, initialement visant l'exercice des compétences d'action extérieure dans l'objectif final d'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale (ancien article 3 TUE), devient, avec le traité de Lisbonne, une clause générale qui concerne l'ensemble des compétences de l'Union dans la poursuite des objectifs sectoriels. Selon l'article 7 TFUE, « L'Union veille à la cohérence

¹⁵ CJCE, avis 1/94, *précité*, note 10, points 89 et 101.

¹⁶ Par exemple, CJCE, 3 décembre 1996, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-268/94, *Rec.* p. I-6177.

¹⁷ Par exemple, CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, *Rec.* p. I-3651 ; CJUE, 19 juillet 2012, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-130/10.

¹⁸ Par exemple, CJCE, 30 janvier 2001, *Espagne c/ Conseil*, aff. C-36/98, *Rec.* p. I-779.

entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences ». L'exigence de cohérence ne met pas en cause le rapport objectif-compétence mais implique le dépassement d'une stricte approche sectorielle au profit d'une approche globale. Les différentes compétences sectorielles ne sauraient être vues selon un strict principe de spécialité, mais dans leur ensemble, comme composantes d'un bloc de compétences exercées en commun au profit de l'objectif final d'intégration. La prise en compte des objectifs sectoriels relevant d'un autre domaine de compétence, dans le sens de non-contradiction, est une limite au parallélisme entre la compétence sectorielle et l'objectif qui se trouve à sa base¹⁹. Le rapport objectif-compétence n'est pas vu isolément, mais dans une approche globale des compétences qui ne sauraient se contredire dans leur exercice. Les objectifs sectoriels règlementent de cette façon l'exercice des compétences qui les servent, et également l'exercice de toute compétence dans un souci de cohérence, dont le caractère de principe est à être consacré par la jurisprudence²⁰.

La limite négative au rapport objectif-compétence (cohérence dans le sens de non-contradiction) est complétée par une limite positive. Les objectifs sectoriels qui sont qualifiés d'objectifs à caractère transversal²¹ doivent non seulement être préservés lors de l'exercice d'une compétence au profit d'un autre objectif, mais également être pris en considération. L'exercice d'une compétence sectorielle peut ainsi servir, outre l'objectif qui lui correspond, un autre objectif à caractère transversal, tel la protection de l'environnement ou la coopération au développement dans le cadre de l'action extérieure de l'Union. Le rapport objectif A-compétence A, indispensable pour l'exercice de la compétence A, est élargi vers le rapport objectif A / objectif B-compétence A, l'objectif B étant un objectif transversal. Or, l'objectif B s'inscrit également dans un rapport avec la compétence B, mais la question de l'exercice de celle-ci ne se pose pas en l'occurrence : lors de l'exercice de la compétence A, l'objectif B est vu isolément. Le rapport objectif-compétence est ainsi indispensable mais extensible, une compétence perdant son autonomie lorsque l'objectif qu'elle est censée servir est servi dans le cadre d'un autre rapport objectif-compétence. Cette flexibilité qui exprime une approche globale des objectifs et, par conséquent, une approche globale des compétences, toujours dans le cadre du principe de spécialité, résulte du caractère transversal d'un objectif. Cette question présente un intérêt particulier pour l'exercice des compétences d'action extérieure, où la transversalité s'étend, explicitement depuis le traité de Lisbonne, à l'ensemble des objectifs d'action extérieure, selon l'article 21 TUE et l'article 205 TFUE²². L'approche globale des objectifs d'action extérieure, qui doivent être pris en considération dans l'exercice de toute compétence sectorielle d'action extérieure, serait-elle imposée par le caractère transversal des objectifs ou par l'objectif final d'affirmation de l'Union comme acteur global sur la scène internationale ?

La transversalité n'est pas la seule caractéristique d'un objectif qui permet de dépasser l'approche sectorielle du rapport objectif-compétence. Un objectif peut être par nature large, comme par exemple dans le domaine de la coopération au développement²³, où l'objectif principal consiste dans l'éradication de la pauvreté. Un tel objectif déclenche l'exercice de la compétence qui lui correspond, mais celle-ci peut couvrir des actions qui relèvent d'autres

¹⁹ V. la contribution de E. CANNIZZARO dans cet ouvrage.

²⁰ V. la contribution de Ch. HILLION dans cet ouvrage.

²¹ V. la contribution de V. MICHEL dans cet ouvrage.

²² Selon cette disposition, « L'action de l'Union sur la scène internationale, au titre de la présente partie, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1 du titre V du traité sur l'Union européenne ».

²³ CJCE, *Portugal c/ Conseil*, précité, note 16.

domaines de compétence. Ainsi, l'exercice de la compétence de l'Union dans le domaine de coopération au développement peut toucher les questions migratoires ou de sécurité. Ces objectifs sectoriels perdent leur autonomie au profit de l'objectif large, qui peut être poursuivi grâce à une approche globale des compétences dans les limites du principe d'attribution.

Il résulte de ces premières réflexions, et sera démontré à travers les différentes contributions à cet ouvrage, que le rapport objectif-compétence est confiné dans la régulation de l'exercice de la compétence attribuée au profit d'un objectif sectoriel. Les interférences ne manquent pas, et sont même imposées, par le caractère des objectifs, par l'exigence de cohérence, par l'approche globale des compétences et des objectifs autour d'un objectif général. Si la fragmentation est dépassée au nom d'une approche globale, au-delà du strict parallélisme et par l'intervention d'un objectif général, non sectoriel, le rapport objectif-compétence évolue toujours autour du principe d'attribution, lorsque nous envisageons les objectifs sectoriels qui correspondent à une compétence sectorielle. Or, le rapport objectif-compétence être dépassé lorsqu'un objectif ne correspond pas à une compétence.

II. –DEPASSEMENT DU RAPPORT OBJECTIF-COMPETENCE

Sans raisonner en termes de hiérarchisation ou de catégorisation, il est indéniable que la dynamique de l'intégration résulte des objectifs généraux ou finaux, qui ne correspondent pas à une compétence précise. Explicitement consacrés dans les traités (comme par exemple l'objectif de s'affirmer comme un acteur global sur la scène internationale), ou résultant de la jurisprudence comme inhérents à l'objectif final d'intégration (comme par exemple l'objectif d'efficacité d'exécution du droit de l'Union), de tels objectifs interviennent dans le rapport objectif sectoriel-compétence sectorielle pour encadrer et réglementer l'exercice des compétences, non seulement de l'Union, mais aussi des Etats membres (A). Le rôle de tels objectifs, qui ne sont pas associés à une compétence précise, est façonné à travers les principes, tel le principe de loyauté ou le principe de protection juridictionnelle effective, dont l'autonomisation rend la limite entre principe et objectif incertaine.

Mais le dépassement du rapport objectif-compétence ne se situe pas uniquement dans le cadre des objectifs « intégrationnistes » ou « supérieurs », servis par les principes fondamentaux. Il est à constater également au sein des objectifs précis, objectifs-valeurs ou objectifs pragmatiques, ou mêmes objectifs sectoriels mais qui ne correspondent pas à une compétence précise, dans tous les cas objectifs qui façonnent l'identité propre de l'Union par la régulation de l'exercice des compétences autres que celles qui auraient pu leur correspondre (B).

A. –Objectifs au-delà de l'attribution des compétences

Les objectifs que l'on pourrait qualifier de généraux ou ultimes ou « intégrationnistes » ne sont pas à la base de l'attribution d'une compétence précise au profit de l'Union. Cela exprime la nature juridique de l'Union, qui n'a pas la compétence de sa compétence et qui est fondée sur le principe de spécialité, malgré les atténuations de l'approche globale des objectifs et des compétences.

Plus précisément, sur le plan de l'action extérieure de l'Union, les différents objectifs sectoriels d'action extérieure sont regroupés dans l'article 21 TUE et sont abordés dans leur ensemble, en vue de l'objectif final, à côté de la réalisation de chaque objectif sectoriel, de faire de l'Union un acteur uni, crédible et influent sur la scène internationale²⁴. Cet objectif final exprime la spécificité du processus européen, fondé sur la coexistence et le respect des

²⁴ V. les contributions dans cet ouvrage de I. BOSSE-PLATIERE, de C. HILLION, et A. THIES.

différents ordres juridiques d'un point de vue interne, mais tourné vers la recherche d'une unité d'un point de vue externe. Cet objectif final apparaît dans les dispositions générales, mais ne se retrouve pas au sein des dispositions spécifiques d'attribution de compétence. Exprimé dans un premier temps comme affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale²⁵, il se trouve actuellement dans l'article 3, paragraphe 5, TUE : « Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens ». Précisé par la suite par l'énumération des différents objectifs sectoriels, au sein de la même disposition et de l'article 21 TUE, qui consacre l'objectif général dans le paragraphe 2, sous h)²⁶, ledit objectif général garde sa spécificité, en ce qu'il ne correspond à aucune compétence spécifique. En effet, sa réalisation présuppose l'unité, la crédibilité, l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, afin qu'elle puisse être considérée comme un acteur global et qu'elle dispose d'un poids politique sur le plan international. Si une compétence pouvait correspondre à un tel objectif général, il s'agirait d'une compétence générale d'action extérieure, trait étatique et en contradiction avec le principe de spécialité. L'attribution à l'Union d'un faisceau de compétences selon une fragmentation basée sur les objectifs substantiels, et les limites de la compétence externe exclusive de l'Union, impliquent l'encadrement de l'exercice des compétences par le biais de principes et d'objectifs intermédiaires.

Ainsi, la Cour de justice a à plusieurs reprises souligné la nécessité d'unité de représentation internationale de l'Union²⁷, qui implique la coopération loyale entre les institutions et les Etats membres dans la gestion de la mixité. Conçue initialement comme une obligation de comportement, l'exigence de coopération loyale, fondée sur le principe de loyauté selon l'article 4, paragraphe 3, TUE (ancien article 10 CE), est également consacrée en tant qu'obligation de résultat. Même dans un domaine de compétence partagée, les Etats membres ont l'obligation de s'abstenir de la prise de position individuelle afin de ne pas mettre en péril l'unité de représentation internationale de l'Union²⁸. Objectif intermédiaire en vue de l'objectif final d'affirmation comme acteur global, l'unité de représentation internationale n'est pas un objectif sectoriel. L'exercice de la compétence externe des Etats membres est encadré par le principe de loyauté, qui impose que les Etats membres s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. Or, l'objectif concerné en cas de compétence partagée n'est pas l'objectif sectoriel qui lui correspond –dans le rapport objectif sectoriel-compétence sectorielle, l'appréciation de l'objectif n'ayant pas donné lieu au déclenchement de l'action de l'Union- mais l'objectif d'être un acteur international uni et crédible, servi par l'objectif intermédiaire d'unité de représentation internationale. Si cet objectif final est sous-jacent dans toute action extérieure de l'Union poursuivant un objectif sectoriel, il peut s'autonomiser et jouer son rôle d'encadrement à travers le principe de loyauté.

Toujours dans le domaine de l'action extérieure de l'Union, il conviendra de noter que l'objectif final de consécration comme acteur international global est également servi par la cohérence lors de l'exercice des différentes compétences sectorielles. La cohérence pourrait

²⁵ Ancien article 2 TUE.

²⁶ Selon l'article 21, paragraphe 2, h) TUE, un des objectifs de l'action extérieure de l'Union est « de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale ».

²⁷ CJCE, 19 mars 1993, *avis 2/91, Conclusion de la Convention n°170 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, Rec. p. I-1061, point 36 ; CJCE, *avis 194, précité*, note 10, point 108 ; CJUE, 20 avril 2010, *Commission c/ Suède*, C-246/07, Rec. p. I-3317, point 55.

²⁸ CJUE, *Commission c/ Suède, précité*, note 27.

également être considérée comme un objectif intermédiaire²⁹, mais elle concerne l'action des institutions qui, jusqu'à présent, n'est pas couverte par une obligation justiciable. En outre, la cohérence intervient dans le rapport objectif sectoriel-compétence sectorielle pour atténuer la fragmentation et est ainsi plutôt opérante au profit d'un objectif sectoriel transversal au nom de l'approche globale des objectifs et des compétences qui, certes, sert l'objectif final de consécration comme acteur global, mais de manière indirecte.

Un autre objectif final, qui par nature ne correspond pas à une compétence sectorielle spécifique, est celui de l'efficacité de l'exécution du droit de l'Union³⁰. Objectif instrumental couvert par la notion d'effet utile et issu de l'objectif final d'intégration, l'efficacité se traduit par l'encadrement de la compétence d'exécution des Etats membres. Si dans le cadre de l'administration indirecte les Etats membres disposent de l'autonomie institutionnelle et procédurale pour prendre les mesures d'exécution du droit de l'Union et pour assurer l'exécution juridictionnelle, le juge de l'Union a consacré le principe d'effectivité³¹ pour encadrer l'autonomie étatique. Dans la recherche d'équilibre entre autonomie des Etats membres dans l'exercice de leur compétence d'exécution et obligation de loyauté de prendre toute mesure propre à assurer l'exécution (article 4, paragraphe 3, TUE), la Cour de justice a consacré l'effectivité en tant qu'efficacité minimale. Si de principes structurels, tel l'effet direct ou la primauté, résultent de la notion d'effet utile, le principe d'effectivité résultant de l'objectif d'efficacité dépasse le conflit des normes, pour encadrer l'exercice d'une compétence étatique. Le rapport objectif-compétence opère ainsi dans l'adoption de normes par l'Union, alors que le dépassement du rapport se situe au niveau de l'exécution nationale pour limiter l'autonomie de l'Etat membre au nom de l'objectif général d'efficacité.

Le principe d'effectivité, manifestation spécifique du principe de loyauté au stade de l'exécution et issu de l'objectif d'efficacité, se développe notamment dans l'encadrement de l'autonomie procédurale du juge national³². L'objectif d'efficacité interfère dans ce cas avec un objectif-valeur, le droit à une protection juridictionnelle effective, au nom duquel est encadrée l'autonomie procédurale du juge national non seulement lorsque celui-ci est appelé à mettre en œuvre le droit de l'Union, mais dans toute situation relevant du droit de l'Union, y compris en cas de contestation d'un acte des institutions³³. Si le droit à une protection juridictionnelle effective peut être considéré comme un objectif autonome au profit de l'établissement d'une Union de droit, il ne s'agit pas d'un objectif général insusceptible de rattachement à une compétence précise. En effet, c'est la volonté des Etats membres d'ériger la protection juridictionnelle effective, comme les autres droits fondamentaux, en valeurs plutôt qu'en objectifs sectoriels (v. *infra* sous B) qui limite son rôle à l'encadrement, alors que l'objectif d'efficacité ne peut opérer qu'à travers l'encadrement de l'autonomie nationale, étant un objectif général insusceptible par nature d'être rattaché à une compétence spécifique de l'Union.

²⁹ V. la contribution de Ch. HILLION.

³⁰ V. la contribution dans cet ouvrage de O. DUBOS.

³¹ CJCE, 16 décembre 1976, *Rewe*, aff. 33/76, *Rec.*, p. 1989. CJCE, 16 décembre 1976, *Comet*, aff. 45/76, *Rec.* p. 2043. V. pour une approche générale, F. BECKER, « Application of Community Law by Member States' Public Authorities : Between Autonomy and Effectiveness », *CMLRev.*, 2007, pp. 1037 et ss.

³² Par exemple, CJCE, 13 mars 2007, *Unibet*, aff. C-432/05, *Rec.* p. I-2271.

³³ A. ARNULL, « The Principal of Effective Judicial Protection in EU Law : An Unruly Horse? », *ELRev.*, n° 1/2011, pp. 51 et ss. S. PRECHAL, R. WIDDERSHOVEN, « Effectiveness or Effective Judicial Protection : A Poorly Articulated Relationship », in T. BAUME (dir.), *Today's Multi-Layered Legal Order, Liber amicorum in honour of Arjen W.H. Meij*, Uitgeverij, Paris, Zutphen, 2011, pp. 283 et ss.

L'objectif d'efficacité de l'exécution du droit de l'Union ne joue pas seulement un rôle d'encadrement. Il a un rôle structurel lorsqu'il est à la base de l'exclusivité de la compétence externe de l'Union. Si l'existence de l'aspect externe d'une compétence interne se base sur la réalisation d'un objectif sectoriel, l'exclusivité de la compétence externe résulte en effet du critère d'affectation des règles communes selon la jurisprudence *AETR*, lorsqu'elle ne résulte pas de la nécessité de réalisation de l'objectif sectoriel selon l'avis 1/76³⁴. Or, la nécessité de préserver les règles communes d'une action internationale autonome des Etats membres résulte de l'objectif d'efficacité dans l'exécution du droit de l'Union. Comme la Cour de justice a affirmé dans l'avis 1/03, relatif à la conclusion de la convention de Lugano, le critère d'affectation des règles communes est dicté par la nécessité « d'assurer une application uniforme et cohérente des règles communautaires et un bon fonctionnement du système qu'elles instituent afin de préserver la pleine efficacité du droit communautaire »³⁵. On notera que l'objectif d'efficacité qui conduit au dessaisissement des Etats membres de leur compétence externe est encore une fois opérant à travers le devoir de loyauté, les Etats membres ayant l'obligation de prendre toute mesure nécessaire à l'exécution du droit de l'Union et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation de ses objectifs, objectifs sectoriels en l'occurrence, mais absorbés par l'objectif général d'efficacité. Le même objectif général d'efficacité de l'exécution du droit de l'Union intervient, à l'aide du principe de loyauté, dans la considération du statut des accords internationaux, y compris des accords mixtes, comme source d'obligation européenne incombant aux Etats membres et justiciable devant la Cour de justice.

Objectif de se consacrer comme acteur global et influent sur la scène internationale et objectif d'efficacité de l'exécution du droit de l'Union témoignent du dépassement du rapport objectif-compétence et de la dynamique des objectifs dans la régulation de l'exercice des compétences. Exprimés également à travers la notion d'intérêt de l'Union³⁶, les objectifs de caractère général ou final, s'ils interviennent dans la régulation du rapport objectif sectoriel-compétence sectorielle, jouent également un rôle propre d'encadrement ou de structuration. Le dépassement du rapport objectif sectoriel-compétence sectorielle se manifeste également à travers la régulation de l'exercice des compétences au profit d'objectifs sectoriels, mais qui ne leur correspondent pas.

B. - *Objectifs et régulation des compétences au-delà du parallélisme objectif-compétence*

Un objectif sectoriel, à la base de l'attribution d'une compétence de l'Union, peut déployer son impact au-delà de l'exercice de cette compétence. Le champ du droit de l'Union dépasse ainsi le champ de sa compétence, pour encadrer l'exercice d'une compétence retenue des Etats membres³⁷. La jurisprudence relative à l'affectation des règles du marché intérieur par l'exercice d'une compétence étatique qui n'est pas attribuée à l'Union (par exemple en matière d'octroi de la nationalité ou d'attribution du nom patronymique) ou dans les domaines où l'Union dispose d'une compétence limitée à l'exclusion de l'harmonisation (par exemple en matière de protection sociale), témoigne de l'intervention du principe de loyauté au profit

³⁴ V. supra note 13.

³⁵ CJCE, 7 février 2006, *Rec.* p. I-1145, point 128.

³⁶ V. les conclusions de Cl. BLUMANN dans cet ouvrage.

³⁷ V. la contribution dans cet ouvrage de L. AZOULAI. V. également, S. PRECHAL, S. DE VRIES, H. VAN EIJKEN, « The Principle of Attributed Powers and the Scope of EU Law », in L. BESSELINK, F. PENNING, S. PRECHAL (dir.), *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Wolters Kluwer, 2011, pp. 213 et ss.

d'un objectif sectoriel. La Cour de justice a déclaré que « le fait qu'une matière ressortit à la compétence des Etats membres n'empêche pas que, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier »³⁸.

L'obligation qui incombe aux Etats membres de ne pas exercer leur compétence au détriment de la réalisation des objectifs de l'Union et de l'affectation de ses règles pourrait être considérée comme une expression de l'objectif d'efficacité. Toutefois, la problématique de l'encadrement des compétences réservées des Etats membres concerne la répartition des compétences normatives et non pas l'exécution du droit de l'Union. Alors que l'objectif d'efficacité intervient dans un domaine de compétence attribuée à l'Union, mais au stade de l'exécution, où surgit la compétence étatique, la problématique de l'encadrement des compétences normatives réservées dépasse le principe d'attribution. L'objectif sectoriel poursuivi par l'exercice d'une compétence attribuée doit être préservé également lors de l'exercice d'une compétence non attribuée à l'Union, d'une compétence réservée des Etats membres. Une autre compétence que celle qui lui correspond est ainsi affectée par un objectif sectoriel.

Ce dépassement du rapport objectif-compétence qui résulte de l'intervention du principe de loyauté, peut être consacré même dans les traités. Ainsi, dans le cadre de l'Union économique et monétaire³⁹, la réalisation de l'objectif de stabilité des prix nécessite la mobilisation des compétences réservées des Etats membres en matière de politique économique⁴⁰. Si l'Union est dotée d'une compétence de coordination, et non seulement en matière de politique économique (articles 5 et 6 TFUE), le rapport objectif-compétence est dépassé en ce que la réalisation de l'objectif nécessite l'exercice d'une compétence autre que celle dont l'Union est dotée. En effet, si les objectifs à la base des compétences d'appui, de coordination ou de complément sont des objectifs sectoriels, la nature de la compétence attribuée à l'Union, résultant du choix des Etats membres, ne peut être exercée sans l'exercice de la compétence étatique, mobilisée ainsi au profit desdits objectifs sectoriels.

Les Etats membres sont ainsi appelés à faciliter la réalisation des objectifs de l'Union par la mobilisation de leur propre compétence⁴¹. Cet aspect du principe de loyauté qui consister dans l'obligation de faciliter à l'Union l'accomplissement de sa mission (article 4, paragraphe 3, TUE) peut être à la base d'une obligation de résultat ou d'une obligation de comportement, de coopération avec les institutions, comme il résulte de la jurisprudence relative à l'exercice de la compétence externe des Etats membres en cas de début d'action concertée⁴². Dans tous les cas, l'obligation qui incombe aux Etats membres est tournée vers un objectif sectoriel, même si l'obligation de loyauté peut toujours être liée à l'objectif final d'intégration. La présence de l'objectif sectoriel absorbe par sa spécificité l'opérabilité de l'objectif final.

Le dépassement du rapport objectif-compétence s'exprime aussi dans le domaine des droits fondamentaux⁴³. Consacrés comme valeurs guidant l'action des institutions et des Etats

³⁸ CJUE, 2 mars 2010, *Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.* p. I- 1449, point 41.

³⁹ V. la contribution dans cet ouvrage de F. MARTUCCI.

⁴⁰ Selon l'article 120 TFUE, « Les Etats membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union ».

⁴¹ Dans l'avis 1/03, précité, la Cour de justice a affirmé que dans tous les domaines qui correspondent aux objectifs du traité, l'article 10 CE (actuel article 4, paragraphe 3, TUE) « impose aux États membres de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité » (point 119).

⁴² CJCE, 2 juin 2005, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-266/03, *Rec.* p. I-4805 ; CJCE, 14 juillet 2005, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-433/03, *Rec.* p. I- 6967.

⁴³ V. dans cet ouvrage la contribution de E. DUBOUT.

membres, les droits fondamentaux auraient pu être des objectifs sectoriels, source d'une compétence autonome de l'Union. C'est la volonté des rédacteurs des traités, et donc des Etats membres, qui les érige en valeurs et seulement ponctuellement en objectifs sectoriels (par exemple pour ce qui concerne le principe de non-discrimination). Ainsi, la consécration de la protection des droits fondamentaux dans les traités et la Charte des droits fondamentaux ne conduit pas à l'extension de la compétence de l'Union. Les droits fondamentaux interviennent dans l'exercice d'une compétence des institutions inscrite dans le rapport objectif sectoriel-compétence sectorielle, et aussi dans l'exercice d'une compétence des Etats membres qui s'inscrit dans ce même rapport.

Enfin, nous pouvons considérer comme un dépassement du rapport objectif-compétence l'existence d'objectifs pragmatiques, tel l'élaboration de liens particuliers avec les Etats tiers. De tels objectifs qui se trouvent à la base d'une modalité d'exercice des compétences de l'Union, à travers par exemple les accords d'association ou, dans l'avenir, de voisinage, ne sont pas liés à l'attribution d'une compétence propre. Ils encadrent toutefois l'exercice conjoint de plusieurs compétences de l'Union au nom d'une approche globale qui sert l'objectif final de consécration comme un acteur global.

Les objectifs sectoriels assignés à l'Union déploient ainsi leurs effets au-delà de l'exercice de la compétence sectorielle qui leur correspond. En même temps, les objectifs poursuivis par les Etats membres, à l'origine de dérogations aux libertés de circulation dans le domaine notamment du marché intérieur, peuvent être pris en considération dans la détermination de l'ampleur du champ d'action de l'Union et dans l'élaboration de ses propres valeurs. Le rapport objectif-compétence n'est pas caractérisé par un strict parallélisme, mais est dépassé par la dynamique des objectifs, inhérente à une interprétation finaliste, qui structure l'ordre de l'Union et met les bases pour l'affirmation de son identité propre. Une telle approche globale des objectifs, au-delà de la fragmentation des compétences sectorielles, peut-elle couvrir de notions essentielles de l'identité de l'Union, tel l'intérêt de l'Union ou l'intérêt commun aux Etats membres ?