

Le Fondement de Principe du Système Institutionnel Communautaire

Professor Ioan Humă, PhD
Danubius University of Galati, Romania
ioanhuma@univ-danubius.ro

Abstract: The system of EU institutions is the visible part of the complex interrelationships in which functional expression - resulting in - the authority delegated by the member states and peoples of the region, European Community, Communities and the EU. In this perspective, EU institutions are not completely independent in their reports, as so often it says. Sharing of their duties shows the contrary, the interdependence of institutions. They define themselves by their condition and arrest reports attributed competence, not by an atomistic status. Their status is one of assigned relationship, function, role.

Keywords: EU - single institutional framework - basic structure of the institutional system - institutional triangle - the logic of community building - skills multipolarity.

Le système institutionnel des Communautés Européennes représente l'ensemble des institutions et organes communautaires, intégrativement corrélés par attributions et fonctions inter-conditionnées dans un cadre unique. Après le Traité de Maastricht, les institutions sont devenues institutions de l'Union Européenne, leur dénomination élargissant leur horizon de signification. Selon la vision du TUE, le cadre institutionnel unique est appelé à assurer la cohérence et la continuité des actions entreprises, dans le but d'atteindre les objectifs de l'UE, dans le respect de et en développant l'acquis communautaire. Toutefois, en fonction des attributions conférées, les institutions du cadre unique servent à la coopération intergouvernementale également.

La structure institutionnelle communautaire est fondée sur conceptions et méthodes inconnues jusqu'à la création du CECA en 1952, tant sur le plan national, que dans les rapports internationaux traditionnels.

Les attributions de chaque Communauté sont accomplies de nos jours avec le concours du Parlement Européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes. Conformément aux traités institutifs, juste ces

cinq entités sont des institutions, et les premières quatre forment la structure de base du système institutionnel des Communautés. En plus de ces institutions, deux organes subsidiaires fonctionnent jouant un rôle consultatif : le Comité des Régions et le Comité Economique et Social. Dans le cadre des institutions, il y a à distinguer celles qui participent au processus décisionnel (le Parlement, le Conseil et la Commission) et celles jouant un rôle de contrôle (la Cour de Justice – pour le contrôle juridictionnel et la Cour des Comptes – pour le contrôle budgétaire). Mais la présente distinction n'est pas absolue, puisque le Parlement a aussi des attributions de contrôle, surtout par rapport à la Commission. D'autre part, le Parlement, le Conseil et la Commission forment ce que la doctrine a appelé le triangle institutionnel. Cette expression revêt plus qu'une fonction référentielle : elle vise la perspective des relations entre les trois institutions, où le Parlement va serrer ses rapports directs avec le Conseil et la Commission en vue d'assurer un équilibre institutionnel plus ferme.

Il est de notoriété publique que dans la vie d'un Etat à régime démocratique conséquent, c'est la séparation des pouvoirs qui opère, plus exactement des fonctions – législative, exécutive et judiciaire – de l'Etat souverain. Retrouvera-t-on le principe de la séparation des pouvoirs au niveau du système institutionnel des Communautés et de l'UE ? Il persiste encore dans la doctrine la tentation d'extrapoler le principe en cause au système institutionnel communautaire, bien que les similitudes soient de nos jours évoquées d'une manière plus nuancée. A un moment donné, on sollicitait que le projet, maintenant révolu, d'une Constitution Européenne prenne en considération la séparation des pouvoirs comme une garantie de l'Etat de droit. Néanmoins, l'UE n'est pas organisée en vertu d'un ordre juridique constitutionnel propre exclusivement à la vie interne d'un Etat souverain, qui implique, en tant que telle, la séparation des pouvoirs. En même temps, sur le plan communautaire, le problème ne se pose pas *tale quale* de garantir l'Etat de droit. Lequel serait-ce, sinon chacun des Etats membres, appelés à garantir eux-mêmes les droits et les libertés des citoyens et à soutenir – par les compétences attribuées aux institutions communautaires aussi – des politiques d'affirmation de la libre condition du citoyen européen ?

A la différence de l'Etat souverain, le système institutionnel des CE et de l'UE, comme on pu l'observer, est le résultat de l'association de trois logiques différentes.

L'une d'elle est d'ordinaire appelée supranationale. Nous préférons, en accord avec les prémisses subséquentes à notre démarche, l'appeler logique d'ordre

communautaire : ce qui revêt une nature communautairement intégrative ne revêt pas, par là-même, un caractère nécessairement supranational, puisque l'autorité des institutions communautaires est attribuée par certains Etats membres, n'est pas à eux supra ordonnée, donc elle n'est pas supranationale. La logique d'ordre communautaire – il est vrai, avec des tentations supranationales et fédéralistes, surtout dans le cas de la première Communauté (CECA) – conférait du poids aux compétences d'un nouveau type d'organe, indépendamment des gouvernements des Hautes Parties Contractantes et avec des tendances technocratiques, dont hérite, avec les modifications survenues, la Commission.

La logique « intergouvernementale », apparue dès la fondation des CEE et de la CEEA, compensait la première, en attribuant pouvoir de décision à un Conseil, composé des membres des gouvernements nationaux. Il s'est ensuivie la création spontanée et puis l'institutionnalisation d'un conseil des chefs d'Etat ou de gouvernement – appelé le Conseil Européen, apprécié comme le principal détenteur des pouvoirs dans l'UE.

Par rapport aux deux premières, est ensuite intervenue « la logique démocratique » d'un parlement avec des compétences exclusivement consultatives au début, devenu le Parlement Européen, co-législateur puis de l'Union, aux côtés du Conseil.

Les trois logiques de l'organisation institutionnelle ne sont pas simplement différentes, mais aussi opposables, leur opposition est cependant l'une de complétude, parce qu'elles-mêmes et les institutions qu'elles fondent ne sont suffisantes à elles-mêmes chacune en soi pour recouvrir toute le champ de forces, de compétences dont l'Union a besoin afin de s'exprimer. C'est l'Union qui exige la concurrence des trois logiques, ce n'est pas elle qui est exigée par les trois. Elle implique une tension des différences fondatrices entre les institutions, mais qui, juste pour ce, cherchent à se compléter réciproquement par leur relation/rapport. La multipolarité des compétences confère la fonctionnalité spécifique au système institutionnel. Les compétences, comme les institutions qui les exercent, se définissent par le tout dont elles font partie – le cadre institutionnel ; celui-ci est, de la sorte, un système de fonctions également. Mais non pas un de rigidifié dans le projet initial.

Les quatre institutions de la structure de base ont chacune – l'a-t-on affirmé – un fondement politique et social distinct et, par la suite, une légitimité propre. Alors que le Conseil est le défenseur des intérêts des Etats membres, la Commission – celui de la communauté, comme il est communément admis, le Parlement est le

porteur des intérêts des peuples de l'Union, et la Cour de Justice – de la réalisation du droit communautaire. Pourtant, le quadripartite remarqué certains auteurs n'est pas en réalité une division, mais une combinaison.

La combinaison des quatre composantes structurales ne peut cependant opérer dans l'esprit du schéma de la séparation des pouvoirs. Il est vrai que les institutions mentionnées agissent dans d'autres conditions que celles du droit international, étant construites conformément au modèle et aux principes du droit public interne ; elles appartiennent à la Communauté, revêtant un caractère interne. Si les institutions internationales sont purement et simplement interétatiques, les dernières ont un rôle définitoirement intégratif, ayant à leur base les techniques de droit interne, en mesure de leur conférer l'autorité nécessaire et les moyens d'action juridique et financière. Cependant, les relations institutionnelles de la Communauté ne sont compatibles avec le modèle de la séparation des pouvoirs dans l'Etat. Dans un premier temps, le pouvoir législatif incombait au Conseil, qui maintenant l'exerce de pair avec le Parlement ; le pouvoir budgétaire est également partagé. Le Parlement peut renverser la Commission, mais non pas le Conseil ; si, en principe, la Commission constitue l'exécutif, le Conseil cumule les fonctions législative, exécutive et intergouvernementale. Une dissipation est à remarquer ici, plus précisément, une redistribution de la même fonction à des institutions différentes, mais aussi une concentration de fonctions diverses à l'une ou l'autre des institutions, sans pour autant produire l'épuisement de l'exercice d'une fonction redistribuée à l'un des maillons institutionnels, respectivement la concentration exclusiviste par la confiscation - par un seul maillon institutionnel - de fonctions diverses. Une même fonction (comme celle législative) peut être redistribuée par négociation entre certaines institutions, mais non pas disputée conflictuellement, de même que les fonctions réunies (comme c'est le cas du Conseil) ne se fondent pas en une autorité concentrationnaire. On a parlé, dans ce cas, de fonctions combinées. Elles expriment un tissu d'interdépendances où ce ne sont pas les institutions en soi, prises dans leur individualité, mais les rapports entre elles, qui donnent le système « des pouvoirs » des fonctions. Le système des institutions est la partie visible du système d'interrelations fonctionnelles par quoi s'exprime – en tant que résultante – l'autorité des Communautés et de l'UE. Dans cette perspective, les institutions communautaires ne sont pas totalement indépendantes dans leurs rapports, comme on l'affirme. Le partage de leurs fonctions prouve, au contraire, l'interdépendance des institutions au sens fort du mot. Elles se définissent et fixent leur condition par leurs rapports de compétences attribuées, non pas par un statut atomaire. Leur statut est relationnel, de fonction,

de rôle attribué. Au point que la conclusion de la séparation des pouvoirs communautaires, déduite de la prémisse de leur prétendue « totale indépendance » ne peut être qu'erronée, sinon, plutôt, un faux problème. La légitimité des institutions de la structure de base concerne leur hypostase de points nodaux des fonctions qu'elles exercent corrélativement. Les fonctions ne sont pas extraites de l'indépendance des institutions. Cette dernière signifie en fait, leur autonomie fonctionnelle. Elles, les fonctions attribuées aux institutions, fixent le statut et le rôle accompli dans les communautés et dans l'UE par les institutions créées à des fins qui les transcendent. Les institutions communautaires sont des instruments institués, non pas des buts en soi ; elles sont des instruments des Communautés et de l'Union et, en dernière analyse, de la volonté originellement fondatrice des Hautes Parties Contractantes, retrouvée dans la volonté des Etats ultérieurement adhérents.

D'autre part, l'UE, les Communautés et leurs institutions ne constituent pas une entité étatique d'aucune sorte, pour qu'on pose le problème de la séparation des pouvoirs. La séparation en cause vise *stricto sensu* la construction et le fonctionnement de la vie étatique souveraine. Et l'observation du fait, enregistré dans les débats théoriques, qu'il s'agirait de la collaboration des pouvoirs et non pas de leur séparation, est une tentative, pourtant échouée, de dépasser le cadre forcé de la signification des choses, à tout le moins parce que le principe de la séparation des pouvoirs réclame dans la vie de l'Etat démocratique aussi, la coopération des pouvoirs (et ceci, non pas seulement dans le régime présidentiel, mais dans le parlementaire aussi). « Les pouvoirs » des institutions communautaires, tels l'UE et les Communautés elles-mêmes, sont des « pouvoirs » dérivés, confiés, délégués à des structures existentiellement conditionnées par les Etats et leurs peuples, sur la volonté desquels on bâtit l'autorité attribuée aux facteurs communautaires. Comme il ne s'agit pas d'autorités fondées sur des pouvoirs originaires, les institutions communautaires « ne se séparent pas » et « ne coopèrent pas » non plus en tant qu'entités onto-sociales légitimées par le fait même de leur existence. Leur nature n'est pas de l'ordre du bien-fondé, mais du fondé ; elles s'expriment, par voie de conséquence, dans des rapports fonctionnels, en objectivant relationnellement le bien-fondé : la volonté fondatrice des peuples et des Etats membres. Au point que les institutions peuvent acquérir et acquièrent l'autonomie fonctionnelle par rapport au bien-fondé, mais non pas auto-détermination ni indépendance souveraine, non pas un régime de pouvoir ayant les attributs définitoires de celle-ci en registre étatique. Sur le plan communautaire, l'on peut parler de la séparation des pouvoirs, sous la réserve de prendre

conscience de l'idée d'extrapoler la séparation des pouvoirs à un champ problématique divers pourtant, où la séparation opère aussi, plus exactement la distribution des fonctions institutionnelles, mais aussi leur relative centripétence, en un équilibre dynamique du système des fonctions institutionnelles – mais non pas institutives de « pouvoirs » ! – de la CE et de l'UE.

Si l'Union Européenne évoluait dans une direction fédéraliste, les données du problème changeraient radicalement ; ceci deviendrait une source primaire de pouvoir, suffisante à elle-même et auto-légitimée directement par le fait donné de son existence souveraine, et ses institutions se transformeraient en pouvoirs proprement-dit, au sens où Montesquieu analysait le concept de pouvoir à son époque. Ce n'est qu'ainsi et alors que l'UE serait confrontée au problème suivant : de quelle manière le pouvoir peut-il mettre un frein au pouvoir ? Mais un tel trajet signifierait compromettre la nature et la vocation originaires de l'Union Européenne, déduite des conditions historiques réelles et, sur cette base, des idéaux et des projets qui l'ont préfigurée.

L'instauration du tronc institutionnel commun par le Traité de fusion d'avril 1965, a abouti à la situation où chacune des quatre institutions uniques de la structure de base exerce, par rapport aux Communautés, les attributions conférées par les traités dans un cadre du dédoublement fonctionnel, propre à la méthode communautaire ; si l'on a en vue la coopération intergouvernementale aussi, on peut alors parler d'un double dédoublement fonctionnel des institutions. Or, par sa nature, ce phénomène n'a rien en commun avec « la séparation des pouvoirs ». Il s'agit, selon cette dernière, de statuer une autorité susceptible de créer des relations de pouvoir opposables aux autres « pouvoirs », alors que le pouvoir délégué aux institutions communautaires fait que le dédoublement fonctionnel allège d'une manière tutélaire les institutions de la Communauté et de l'UE à la volonté constitutive des Etats membres et de leurs peuples.

Certains auteurs, qui ne concèdent toutefois à la séparation des pouvoirs la qualité de principe de l'organisation des Communautés, attribuent ce rôle au principe de la représentation des intérêts, selon lequel chacune des institutions des Communautés et de l'UE, défend un intérêt distinct. Ainsi, comme l'a mentionné *supra*, alors que le Conseil soutiendrait les intérêts des Etats, la Commission promouvrait l'intérêt général, le Parlement Européen – celui des peuples de l'Union Européenne, et la Cour de Justice garantirait l'observation du droit communautaire. Mais la Commission serait-elle la seule à promouvoir l'intérêt général ? Bien que ses compétences la recommandent comme un facteur actif de la propulsion de l'intérêt

général, elle ne saurait pour autant confisquer l'objectif en cause ; les compétences attribuées aux autres institutions ont la même finalité, en outre, l'intérêt communautaire promu directement par la Commission, n'est pas l'expression absolue ni automatiquement réalisée de l'intérêt général des Etats et des peuples de l'Union Européenne. Cette dernière est la seule en mesure de se revendiquer prioritairement et irréductiblement de l'activité des institutions communautaires d'intégration. Là où les doctrinaires ou les hommes politiques voient « des intérêts divers » des institutions de l'UE, il existe et doit exister, en réalité, un concours d'attributions différenciées dans le cadre du système institutionnel de l'UE, mais en poursuivant le même but majeur. Nous avons précisé dans un autre ordre, que ce qui marque la spécificité et la légitimité de chacune des institutions communautaires, ne sont pas tant les intérêts divers qu'elles véhiculeraient dans leurs rapports, que leur fonctions nécessairement différenciées, mais convergents dans la réalisation des objectifs des Communautés et de l'UE. Or, l'idée, élevée au rang de principe, de la représentation des intérêts, a pour base l'hypothèse de la différence d'intérêts ; elle se produit par l'élévation forcée du statut fonctionnel des institutions communautaires (la somme des compétences et des attributions confiées) au rang de statut onto-politique et juridique indépendant en soi, de celles-ci. Ce qui obnubile la perspective de réaliser le véritable intérêt général, ce sans quoi ni la construction européenne ni son ascendance ne sont possibles. La convergence réelle ne saurait apparaître par le fait de cultiver ou de statuer des intérêts divers ; elle peut être obtenue par l'équilibre des fonctions spécifiques, corrélées dans le système. A la place d'une stratégie de négociation des intérêts, négociation jamais absente pour de bon, l'on peut tout de même miser sur ce qui est commun dans la base construite par l'UE, considérée comme structure générative de fonctions dérivant de la mission et des objectifs communs. Sur ce plan, il ne s'agit plus de la différence qui réunit, considérée comme un principe axiologique de la construction européenne, mais de l'unité qui différencie, en justifiant de la sorte chaque institution européenne. Sur ce point, l'on n'a pas affaire à « une coexistence dialectique des légitimités », malgré cette attrayante formule ; en fait, il subsiste une unique légitimité de toutes les institutions : l'intérêt commun, voire la volonté commune se trouvant à la base du processus communautaire et de celui, plus surprenant, de l'intégration. La volonté commune est l'unité de contenu valorique apte à différencier les compétences des institutions et leur statut ; elle est en même temps la source de leur unique légitimité. Aussi pensons-nous, ayant le sentiment de la force relative que toute formulation peut avoir, que le principe des rapports institutionnels des Communautés doit être celui

de l'harmonisation des fonctions confiées aux institutions pour la réalisation de leur but commun, des idéaux et valeurs collectifs.

Bibliographie

Gautron, Jean –Claude (2004). *Droit européen*, 11- e éd., Paris: Dalloz.

Isaac, Guy & Blanquet, Marc (2006). *Droit général de l'Union Européenne*, 9-e éd, Sirey, Paris: Dalloz.

Jacqué, Jean Paul (2004). *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 3-e éd., Paris: Dalloz.

Manin, Philippe (2005). *L'Union Européenne. Institutions - Ordre juridique - Contentieux*, Paris: Ed. A. Pedone.

Manolache, Octavian (2006). *Tratat de drept comunitar/Traité de droit communautaire*, 2^e édition Bucarest: C. H. Beck.

Munteanu, Roxana (1996). *.Drept european. Evoluție - Instituții - Ordine juridică/Droit européen. Evolution – Institutions – Ordre juridique*, Bucarest: Oscar Print.