

## PROBLÈMES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES RELATIONS ENTRE LES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

Maître assistante Mirela COSTACHE  
Université "Danubius" de Galati

**Rezumat:** Tema dezbătută în articolul de față se înscrie în cadrul dezbaterilor referitoare la edificiul instituțional european. Văzută mai mult decât o confederație de state, dar mai puțin decât un stat federal, Uniunea Europeană reprezintă un nou edificiu, aflat în permanență evoluție.

Raporturile dintre cele cinci instituții fundamentale și guvernele statelor membre se află într-o continuă schimbare, pe măsură ce echilibrul de forțe se reglează și se modifică. Concluzionând, niciuna dintre instituțiile europene comunitare nu poate fi complet autonomă. Toate sunt interdependente, conectate, atât la spațiul național, cât și supranațional.

**Cuvinte-cheie:** instituție comunitară, drept comunitar, principiul separării puterilor în stat, putere legislativă, putere executivă, codecizie

**Abstract:** The theme discussed in the article in question debates the institutional European edifice. Seen more than a confederation of states, but less than a federal state, the European Union represents a new edifice, which is always evolving. The relationship between the five fundamental institutions and governments Member States are in a continuous change, as the balance of forces shall be adjusted and modified. In conclusion, none of the European Community institutions can be completely autonomous. They are all interdependent, connected, both at the national and super national level.

**Keywords:** communitarian institution, Communitarian law, the principle of separation powers in state, legislative power, executive power, co-decision

### 1. L'Union Européenne – cadre complexe et atypique de fonctionnement des institutions communautaires

L'analyse du mécanisme d'intégration européenne, qu'il s'agisse d'une perspective théorique, philosophique, historique, ontologique etc. suppose l'identification des institutions communautaires et la dénomination des attributions et responsabilités spécifiques de chacune de ces perspectives. Les références à la structure institutionnelle est un sujet très fréquent de centaines d'ouvrages, qui ont traité du sujet de la construction européenne communautaire. Non sans raison. L'Union européenne a créé, le long de ses 50 ans d'existence, un système

d'institutions et de valeurs qui sont devenus «*la force gravitationnelle*» pour le continent tout entier.

Dès l'adoption des traités constitutifs de la Communauté Européenne, on a attaché beaucoup d'importance à la structuration de quelques institutions communautaires efficaces, parce que l'avenir de l'Union Européenne dépend aussi du succès et du fonctionnement viable des institutions qui la composent.

Conçu il y a plus d'une cinquantaine d'années, le système institutionnel présentait, à ce moment-là, une cohérence imposée par des réalités géographiques, politiques, juridiques. De nos jours, grâce aux modifications survenues dans l'architecture communautaire européenne et au saut du «*national*» au «*communautaire*» réalisé par le processus d'élargissement de l'Union de 15 à 27 États, on peut parler d'une réforme institutionnelle<sup>1</sup>.

Dès la constitution de la première Communauté européenne CECO (1952), elle a bénéficié d'un système juridique propre, formé par la Haute Autorité, l'Assemblée Commune, le Conseil Spécial de Ministres et la Cour de Justice. Dans une étape antérieure, les traités de Rome concernant la constitution de CEEA et de CEE, le Traité de Maastricht et celui de Nice ont représenté des moments décisifs pour la création de l'ensemble institutionnel de l'Union de la Communauté européenne.

Avant de présenter les aspects principaux concernant les relations politico-juridiques existant entre les institutions communautaires, pour comprendre la complexité du tout, nous essayerons de mettre en évidence, en quelques mots, la signification de la notion *institution communautaire*, le rôle de ces institutions, leur classification et leurs principes.

Les institutions communautaires sont l'expression du pouvoir communautaire parce que, par leur intermédiaire, le pouvoir respectif accomplit ses attributions.<sup>2</sup> Par le concept de «**institution communautaire**», on entend toute entité qui participe activement à la prise de décisions communautaires. Le système institutionnel représente l'ensemble de ces institutions et organismes communautaires, corrélés intégralement à l'aide des attributions et des fonctions interconditionnées dans un cadre institutionnel unique<sup>3</sup>. En ce sens, en concordance avec les dispositions de l'article C, paragraphe 1 du Traité de Maastricht, «*l'Union dispose d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions entreprises pour atteindre ses objectifs réels, par le respect et le développement de toutes les réalisations en plan communautaire.*» L'article 14 du projet constitutionnel européen met en évidence le fait que l'Union Européenne va disposer d'un cadre institutionnel unique.

---

<sup>1</sup> Prisecaru, Petre, Idu, Nicolae, *Reforma constituțională și instituțională în Uniunea Europeană*, București, Editura Economică, 2003, p. 149.

<sup>2</sup> Leicu, Corina, *Instituțiile comunitare*, București, Editura Lumina Lex, 1996, p. 33.

<sup>3</sup> Gautron, Jean-Claude, *Droit européen*, 11e éd., Paris, Dalloz, 2004, p. 114 apud Humă, Ioan, *Drept comunitar. Partea generală*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 2007, p. 14.

Le système institutionnel de l'Union européenne est fondé sur cinq institutions fondamentales:

- La Commission Européenne, qui initie des politiques et les met en application;
- Le Conseil de l'Union Européenne, organisme législatif, de décision communautaire, qui agit sur les propositions de la Commission;
- Le Parlement Européen, qui joue un rôle initialement consultatif, mais qui, dernièrement, est devenu plus important dans le processus de prise des décisions communautaires;
- La Cour Européenne de Justice, qui a pour tâche d'interpréter les documents communautaires et les traités institutifs, en cas de conflit juridique;
- La Cour des Comptes, institution ayant le rôle de contrôle financier pour administrer le budget communautaire.

De plus, l'Union Européenne a reçu de nouvelles compétences, qui n'entrent pas dans la sphère d'attributions des institutions communautaires, mais qui sont appliquées à l'aide des bases intergouvernementales – la politique extérieure et de sécurité et, respectivement, la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. A part les cinq institutions de base, le système communautaire dispose aussi d'une série diversifiée d'autres organisations: la Commission Économique et Sociale, la Banque Européenne d'Investissements, la Commission des Régions etc.

Dans la littérature de spécialité, on peut trouver la théorie unanime grâce à laquelle les institutions communautaires sont conçues conformément aux techniques de Droit public interne<sup>1</sup> et non pas international. Les institutions communautaires sont différentes des autres organismes communautaires en cela qu'elles ont la compétence de prendre des décisions obligatoires par rapport aux autres États membres, par rapport aux organismes communautaires et par rapport aux personnes physiques et juridiques.

La structure fondamentale du système communautaire est décrite dans le schéma suivant:

**LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

**LA COMMISSION EUROPÉENNE**

-institution exécutive

**LE PARLEMENT EUROPÉEN**

-institution co-législative

**LA COUR EUROPÉENNE DE JUSTICE**

-institution juridictionnelle

**LA COUR DE COMPTES**

## 2. Les relations politico-juridiques entre les institutions communautaires dans le processus décisionnel

La structure institutionnelle communautaire a une importance majeure en ce qui concerne la balance des pouvoirs dans le cadre des Communautés Européennes de l'Union Européenne. Un problème à part, qui fait référence aux relations entre les entités institutionnelles, et qui a partagé les opinions des théoriciens, vise l'opportunité d'une distinction claire des pouvoirs de l'État reflétée au niveau communautaire. Les opinions varient, évidemment. La théorie de la séparation des pouvoirs, qui vise le partage des différentes fonctions dans l'État (législative, exécutive et judiciaire) et qui a ses racines conceptuelles dans «*La politique*» d'Aristote, élaborée rigoureusement par J. Locke et par Montesquieu, représente un corrolaire de la protection des droits naturels de l'homme.

La doctrine roumaine connaît des opinions contradictoires. De la sorte, conformément à un auteur<sup>1</sup>, la structure institutionnelle des Communautés présenterait les caractéristiques suivantes: des fonctions combinées, une structure polycentrique, une loyauté divisée, la séparation des pouvoirs. L'auteur démontre la présence de ce principe au niveau communautaire, par le fait que les institutions sont complètement indépendantes, même si elles ont des fonctions mixtes. Un autre théoricien appartenant à la doctrine roumaine apprécie que la fonctionnalité des institutions communautaires est gouvernée par les principes d'attribution de la compétence, de l'équilibre institutionnel, de l'autonomie et, respectivement, de la coopération loyale. Il y a aussi d'autres opinions, conformément auxquelles le principe d'organisation de la Communauté n'est pas celui de la séparation des pouvoirs, mais de leur coopération par l'intermédiaire de la représentation des intérêts prédominants<sup>2</sup>.

La doctrine étrangère est, elle aussi, dépourvue d'homogénéité. Il y a des auteurs qui affirment que l'organisation institutionnelle de l'Union n'est pas fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs, qui ne joue en effet aucun rôle dans le cadre des Communautés.

Le Parlement Européen, le Conseil et la Commission constituent ce que la doctrine a appelé «*le triangle institutionnel*»<sup>3</sup>. Cette dénomination reflète les relations entre les trois institutions dans le but d'assurer l'équilibre institutionnel le plus stable possible. Les cinq composantes principales du système institutionnel, conformément à l'article 5 de TUE, «*assurent l'accomplissement des attributions qui sont conférées par les traités*»:

- le Parlement Européen représente les intérêts des nations membres;

---

<sup>1</sup> Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, ediția a II-a, București, Editura C. H. Beck, 2006, p. 96.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Jacqué, Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, 3e éd., Dalloz, Paris, 2004, p. 227 apud Humă, Ioan, *op. cit.*, p. 143.

- le Conseil de l'Union Européenne représente les intérêts des gouvernements des États membres;
- la Commission européenne représente l'intérêt commun, c'est-à-dire l'intérêt des trois Communautés/U.E.;
- la Cour de Justice représente l'intérêt du Droit, assurant sa suprématie dans la construction communautaire et l'interprétation ou son application uniforme par les États membres, en même temps que par les institutions communautaires;
- la Cour de Comptes vérifie la légalité, la régularité et la fiabilité de l'emploi des fonds par les institutions communautaires.

De même, la théorie présentée ne peut pas survivre parce que „les pouvoirs” des institutions communautaires sont des „pouvoirs” dérivés, acquises, conférées à des structures dont l'existence est conditionnée par les États et les nations en fonction de la volonté desquels on construit l'autorité attribuée aux facteurs communautaires. Comme elles ne sont pas des autorités fondées sur des pouvoirs originels, les institutions communautaires ne sont pas séparées et ne coopèrent en tant qu'entités onto-sociales, légitimées par leur propre existence<sup>1</sup>. Le pouvoir législatif est exercé par le Conseil, mais avec la participation de la Commission et du Parlement Européen. Le pouvoir exécutif appartient au Conseil, qui le délègue à la Commission. De même, les traités prévoient la possibilité du Conseil de prendre des décisions, mais, dans beaucoup de cas, le Conseil agit seulement selon la proposition de la Commission et seulement après la consultation, la coopération et la prise commune de décisions avec le Parlement Européen. Le Parlement européen a évolué du stage initial, où les fonctions avaient un caractère plutôt législatif jusqu'à la prise de quelques responsabilités législatives, mais aussi budgétaires et politiques. Ces dernières années, le rôle du Parlement s'est accru en ce qui concerne aussi l'exercice du contrôle qui vise la Commission Européenne; par exemple, il a le droit de débattre les rapports annuels de cette dernière ou même d'adresser des recommandations. Même les décisions qui appartiennent à une seule institution impliquent, en effet, une coopération institutionnelle étendue et fondée sur un compromis.

Seulement le pouvoir judiciaire au niveau communautaire est confié en exclusivité à la Cour<sup>2</sup>. Dans le même sens, des théoriciens français parlent de l'instauration du tronc institutionnel commun, qui a fait que chacune des quatre institutions uniques et qui appartiennent à la structure de base exerce, en rapport

<sup>1</sup> Issac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de l'Union Européenne*, 3<sup>e</sup> ed., Dalloz, Paris, 2004, p. 74: „ La répartition des fonctions entre les quatre institutions ne correspond pas au schéma étatique hérité d'une lecture classique.... dans lequel le Parlement est le législateur, le gouvernement est l'exécutif, les juges exercent le pouvoir juridictionnel. Dans la Communauté, l'homologue du pouvoir législatif appartient au Conseil, qui l'exerce seul ou, désormais le plus souvent, conjointement avec le Parlement; le pouvoir budgétaire est partagé; le Parlement peut renverser la Commission, mais non le Conseil. En outre, si la Commission, en principe, est l'exécutif, le Conseil cumule les fonctions législative, exécutive, gouvernementale”.

<sup>2</sup> *ibidem*, p. 74.

avec les Communautés, les attributions conférées par les traités dans le cadre du „dédoublément fonctionnel”. Lorsqu’on ajoute aussi la coopération intergouvernementale, on peut affirmer qu’il y a „un double dédoublément fonctionnel” des institutions, ce qui n’a rien à voir avec la théorie de la séparation des pouvoirs.<sup>1</sup>

Par conséquent, chacune de ces institutions ne représente pas „un pouvoir”, mais l’organisme représentatif d’une légitimité<sup>2</sup>.

Ce qui fait que ces institutions soient intéressantes, c’est la manière dont elles se mettent en interaction avec d’autres organismes institutionnels et la manière dont elles interagissent. Les relations entre les institutions de base sont en même temps conflictuelles et consensuelles, ce qui réalise la cohésion de l’ensemble et devient la reconnaissance unanime du fait que les institutions doivent faire des compromis et coopérer pour établir des stratégies politiques et pour créer un consensus décisionnel. La fonctionnalité de l’ensemble institutionnel communautaire est complexe et apparemment difficile. La complexité dérive, d’une part, du spécifique des institutions qui se trouvent dans cette conjoncture, et, d’autre part, de la difficulté des problèmes qui se dressent devant eux. Il va sans dire que l’élargissement de l’Union Européenne à 27 États, suppose la modification des institutions communautaires.

En conclusion, les institutions de l’Union Européenne ne sont pas de simples organisations, mais des organismes dynamiques qui exercent un pouvoir unique dans un cadre législatif, exécutif et juridique.

### **Bibliographie:**

1. Diaconu, N., *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, București, Editura Lumina Lex, 2001.
2. Gautron, Jean-Claude, *Droit européen*, 11e éd., Paris, Dalloz, 2004.
3. Humă, Ioan, *Drept comunitar. Partea generală*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 2007.
4. Issac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de l’Union Européenne*, 3<sup>e</sup> ed., Dalloz, Paris, 2004.
5. Leicu, Corina, *Instituțiile comunitare*, București, Editura Lumina Lex, 1996.
6. Manolache, Octavian, *Tratat de drept comunitar*, ediția a II-a, București, Editura C. H. Beck, 2006.
7. Munteanu, Roxana, *Drept european. Evoluție. Instituții. Ordine juridică*, București, Editura Oscar Print, 1996.
8. Prisecaru, Petre, Idu, Nicolae, *Reforma constituțională și instituțională în Uniunea Europeană*, București, Editura Economică, 2003.

---

<sup>1</sup> Diaconu, N., *Sistemul instituțional al Uniunii Europene*, București, Editura Lumina Lex, 2001, pp. 31-41.

<sup>2</sup> Munteanu, Roxana, *Drept european. Evoluție. Instituții. Ordine juridică*, București, Editura Oscar Print, 1996. p. 191.