

Chapitre 1

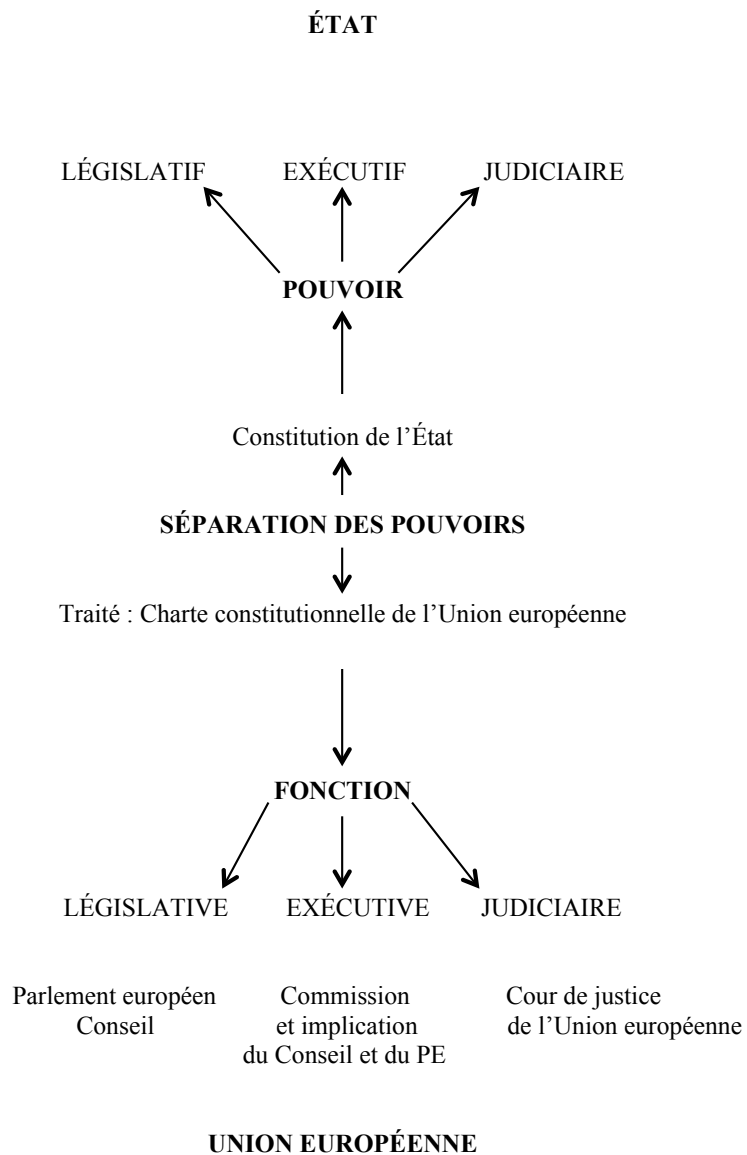
Le cadre constitutionnel des institutions de l'Union européenne

Chapitre 1. Le cadre constitutionnel des institutions de l'Union européenne

Le système institutionnel de l'Union européenne, ne se comprend pas de prime abord, si on le compare au modèle classique de séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. L'Union n'étant pas un État-nation doté d'une souveraineté nationale, le pouvoir ne s'y conçoit et ne s'y exerce pas de la même manière. Il en résulte que l'appréciation du caractère démocratique de l'Union, de la présence ou non d'une constitution, et de la séparation des pouvoirs, s'y apprécient autrement. On recherchera plutôt la manière dont les institutions exercent par leur collaboration les fonctions législatives, exécutives, et judiciaires ; comment au-delà de leur forme et de leur nature d'acte du droit international public, les traités peuvent avoir un caractère constitutionnel. Enfin comment, dès lors que n'existe pas un peuple ou une nation souveraine, peut se concevoir et se pratiquer la démocratie dans l'Union européenne ?

Ainsi les institutions de l'Union européenne et leurs relations entre elles et avec celles des États membres, nécessite au préalable de les replacer dans un cadre plus général avant de pouvoir les décrire. C'est donc la connaissance du contexte de la création des Communautés puis de l'Union européenne et la conception des institutions, qui permet de comprendre le fonctionnement de ce système. À cette fin on verra quatre sections.

Chapitre 1. Le cadre constitutionnel des institutions de l'Union européenne



Section 1. L'Union européenne dans le paysage des organisations européennes

L'Union européenne occupe une place particulière dans le paysage (le système) des organisations internationales européennes, apparues après la Seconde Guerre mondiale, dans le contexte de la guerre froide. Avec le soutien des États-Unis d'Amérique, ces organisations indépendantes les unes des autres, contribuaient, à la défense de l'Europe de l'ouest et à sa reconstruction économique et politique, dans le but d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples et entre les États européens. Toutes organisations qui aménagent la coopération entre leurs membres, par l'intermédiaire de leurs institutions, produisent des chartes, conventions, traités, juridiquement intégrés dans l'ordre juridique des États par l'effet de la ratification étatique.

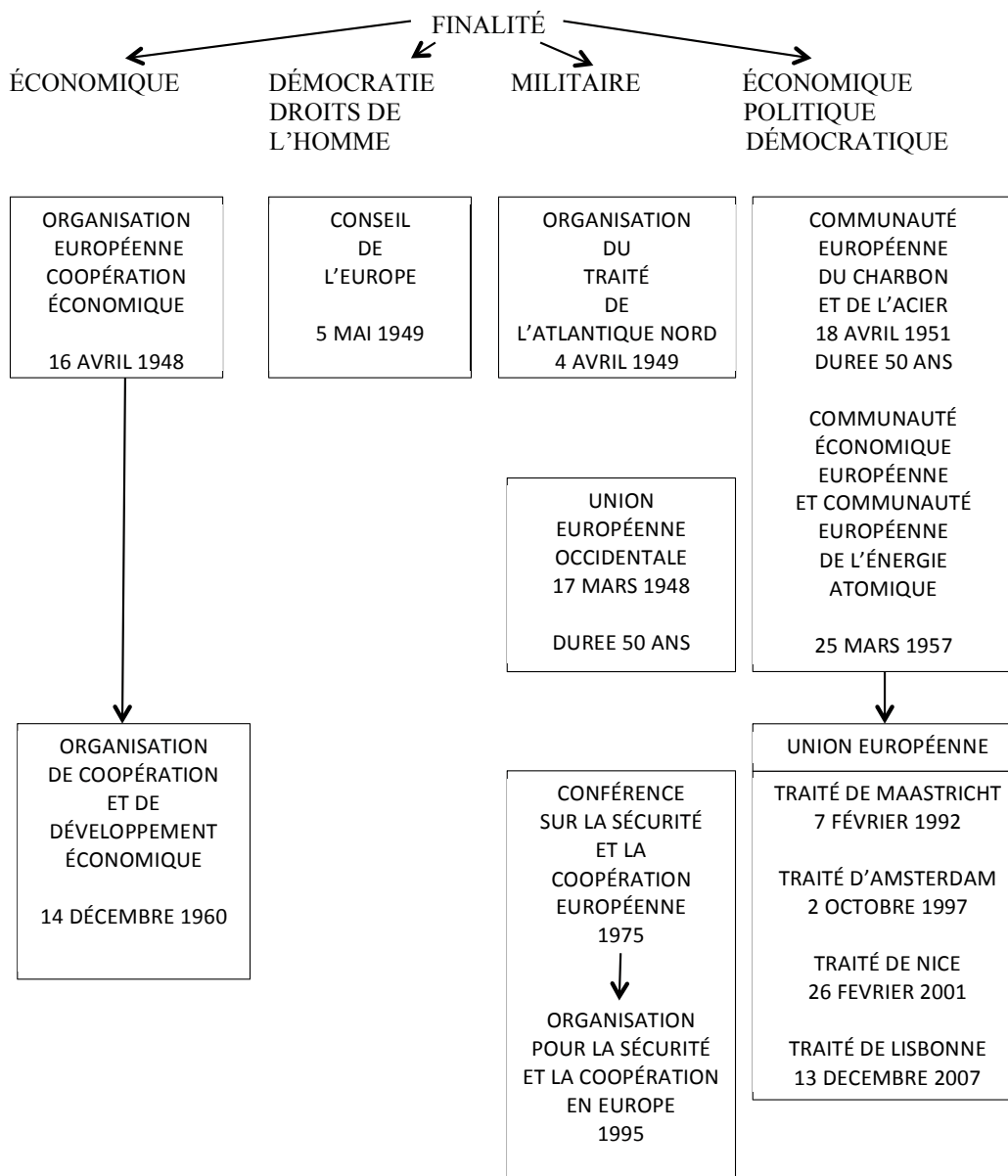
L'organisation du traité de l'Atlantique nord contribua ainsi à la paix, jusqu'à la fin de la fin de la guerre froide, pour se trouver de nouvelles missions après celle-ci. Elle complétait l'action de l'Union occidentale transformée en Union européenne occidentale après l'intégration de l'Allemagne de l'Ouest en son sein. La reconstruction économique, fut assurée par l'Organisation européenne de coopération économique pour recevoir l'aide du plan Marshall, et se transformer en organisation de coopération et de développement économique. Le Conseil de l'Europe, par contre, réalisait une démarche purement européenne. La création de la communauté européenne du charbon et de l'acier, poursuivait cette voie proprement européenne, par un changement de méthode qui constitue sa particularité, conservée dans l'Union européenne.

L'Union depuis les Communautés, dispose d'un large domaine de compétences attribuées, exercées par ses institutions qui produisent ses normes, intégrées directement dans l'ordre juridique de l'État membre, sans recourir à une ratification étatique. On parle d'intégration ; ce qui n'empêche pas de recourir à la coopération entre les États membres dans le cadre de l'Union. Également l'Union européenne, entretien des relations avec les autres organisations européennes, dont le Conseil de l'Europe qui contribue aussi à l'affirmation d'une identité européenne, notamment par sa Convention européenne de sauvegarde des droits fondamentaux et des libertés fondamentales, à laquelle l'Union européenne adhèrera.

En conséquence, l'intérêt de l'Union européenne se comprend, en raison de sa conception et de ce qu'elle réalise l'Union proprement européenne de ses membres dans la lignée de l'histoire européenne. Elle concilie la préservation des souverainetés et des identités nationales tout en assurant leur unité et leur intérêt commun, tant au niveau européen qu'à l'échelon mondial. D'où la conception des institutions de l'Union à cheval entre la gestion administrative et la tendance parlementaire ; d'où l'intérêt de la détermination de sa nature juridique.

Section 1. L'Union européenne dans le paysage des organisations européennes

Les dates indiquent le jour de la signature du traité ou de la convention.



Section 2. La nature juridique de l'Union européenne : une nouvelle catégorie d'État ?

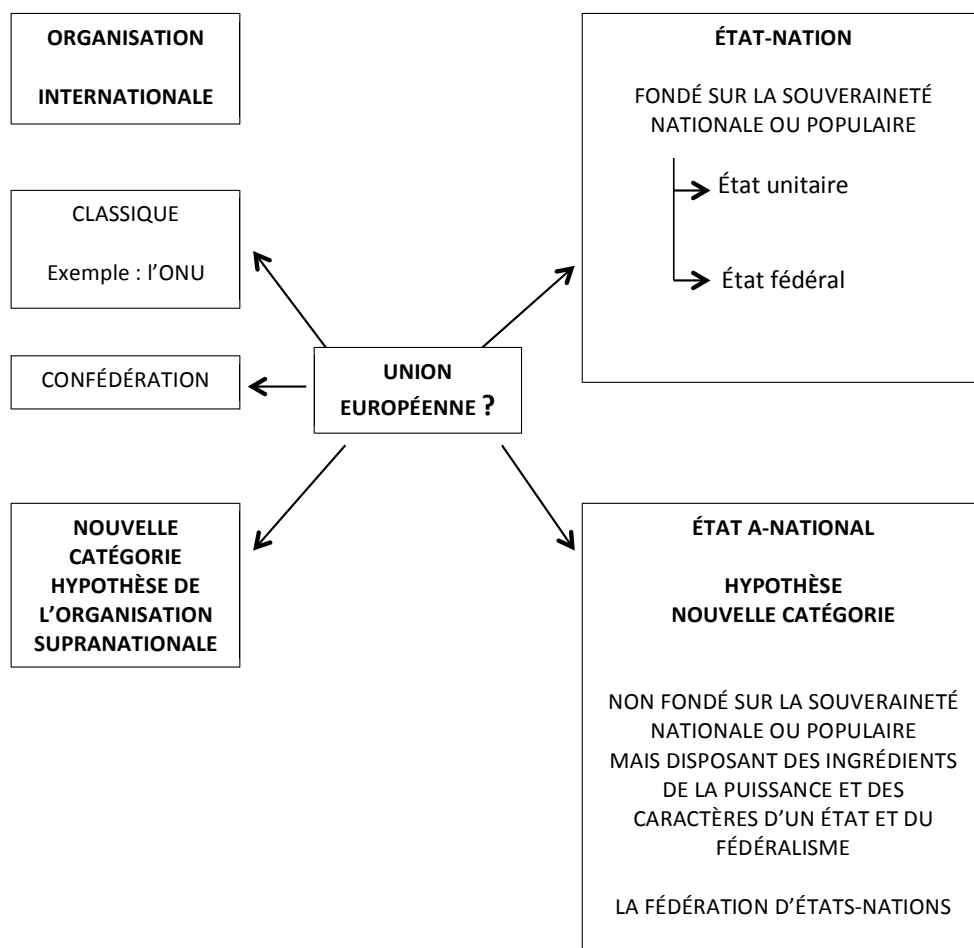
Dès lors que le système institutionnel de l'Union européenne fonctionne, peu importerait son classement dans l'organisation internationale ou l'État. Inutile, serait l'invention d'une nouvelle catégorie juridique taillée sur mesure, soit en dehors de l'une des deux catégories précitées, soit dans l'une d'elles. La qualification de l'Union européenne de système « sui generis » est dans cette voie. Voie insatisfaisante pour le juriste qui aime classer les organisations, pour les décrire, les identifier, et en comprendre la nature profonde ; à la manière d'un naturaliste.

D'où l'intérêt de l'Union européenne, dont le classement nécessite une double démarche. D'abord l'observer et la décrire telle qu'elle est, pour identifier ses caractères propres. Ensuite la comparer aux catégories juridiques existantes : l'État et l'organisation internationale ; les deux seuls choix au regard de l'histoire de sociétés humaines et du droit. L'entre-deux serait impossible. L'échec de cette tentative conduira à l'invention d'une nouvelle catégorie juridique ; mais est-ce possible ? Oui. Si l'on admet que les particularités, de l'Union européenne et de ses relations avec les États, invitent à revisiter les notions du droit constitutionnel, afin de les élargir pour admettre une nouvelle forme d'organisation que l'on classera ensuite dans l'État ou l'organisation internationale.

Fondée sur des traités, l'Union serait-elle une simple organisation internationale, voir une confédération ? C'est une réponse qui cependant n'explique pas toutes les particularités de l'Union malgré de fortes ressemblances. Serait-elle une nouvelle catégorie d'organisation internationale : l'organisation supranationale du professeur T. Schmitz ? Serait-elle un État-nation : unitaire, fédéral ? La réponse négative s'impose, d'évidence aucun peuple européen ne fonde l'Union européenne. Alors quoi ? Une nouvelle forme d'organisation ; laquelle ?

À l'observation, les traités de l'Union, révèlent la charte constitutionnelle d'un État de droit de nature fédérale basée sur les principes du fédéralisme : subsidiarité, superposition, participation et autonomie. Qualifiée de fédération d'États-nations, l'Union européenne serait un phénomène étatique de nature fédérale, dotée d'une souveraineté essentiellement juridique, pour assurer ses missions et garantir l'unité de son droit et de son ordre juridique, sans constituer un État-nation fédéral titulaire de la souveraineté nationale. Au contraire, les États membres conservent la possession de leur souveraineté nationale, et renoncent à l'exercice des droits de souverainetés, dans les domaines de compétences de l'Union. On parle de fédéralisme inversé. La fédération d'États-nations, formerait un État de nature fédérale, sans souveraineté nationale, classé dans la catégorie des États. C'est une hypothèse.

Section 2. La nature juridique de l'Union européenne : une nouvelle catégorie d'État ?



Section 3. Les institutions dans la structure de l'Union européenne

Que révèle « l'archéologie juridique » de l'Union européenne ? Elle met à jour une première époque (1952 – 1992), marquée par la simplification institutionnelle, la garantie juridictionnelle de l'ordre juridique communautaire à l'égard des ordres juridiques nationaux, l'élargissement des compétences et du nombre d'États membres. Ensuite, vient la seconde période (1992 – à ce jour), avec le renforcement des acquis, précédents, mais aussi la nécessité d'instituer une Union européenne à vocation fédérale (une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe), par son renforcement de l'État de droit démocratique, la disparition formelle des communautés et l'interventionnisme croissant des États au détriment de l'esprit originel des communautés et des pères fondateurs. Le Projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, échoua à unifier tous ces aspects en un seul acte. Le traité de Lisbonne, supprime la forme constitutionnelle au profit d'un traité d'Union européenne et d'un traité de fonctionnement de l'Union qui tous deux instituent l'Union européenne.

Ces deux périodes révèlent deux contraintes originelles et actuelles de l'Union européenne, bousculées par l'émergence et l'affirmation de son caractère constitutionnel. La première est la permanence du mélange des stipulations institutionnelles avec celles concernant le droit matériel de l'Union. Mélange rendu plus complexe par le dernier traité, qui disperse les stipulations institutionnelles entre le traité d'Union et le traité de fonctionnement de l'Union européenne. La seconde réside dans la permanence institutionnelle originelle. À l'origine, le système institutionnel centré sur la Commission et le Conseil des ministres et aujourd'hui de l'Union est destiné à gérer de manière administrative les compétences des communautés, mises en œuvre par des normes communes à tous les membres ; le Parlement européen n'a cependant qu'un rôle consultatif et de délibération. L'évolution institutionnelle de l'Union, amorcée dès l'origine par le renforcement des pouvoirs du Parlement européen aboutit à une véritable colégislation avec le Conseil de l'Union, dans le cadre d'une parlementarisation du système institutionnel, reste cependant dans la conception originelle. Confier à la Commission la gestion administrative des compétences ; alors même que cette évolution inciterait à dépasser cette conception pour aller vers un système plus conforme à la séparation classique de la séparation des pouvoirs, et donc de la vocation fédérale de l'Union. L'inconvénient est que depuis le traité de Maastricht, la montée en puissance de la présence des États, dans le fonctionnement institutionnel, gêne cette évolution.

Le système institutionnel, organisé par le TUE et le TFUE, intervient pour mettre en œuvre les compétences attribuées à l'Union.