

Armin von Bogdandy, La fusion des Communautés dans l'Union européenne

Légende: Dans un article publié en 2001 dans la Revue du Droit de l'Union Européenne, Armin von Bogdandy développe la thèse d'après laquelle l'Union européenne (UE) serait une organisation unique englobant les Communautés européennes.

Source: Revue du Droit de l'Union Européenne. Revue trimestrielle de droit européen. dir. de publ. Mattera, A. 2001, n° 3. Paris: Clément Juglar.

Copyright: (c) Éditions Clément Juglar

URL: http://www.cvce.eu/obj/armin_von_bogdandy_la_fusion_des_communautes_dans_l_union_europeenne-fr-72ec2074-d251-4b65-9739-d0f0cb256561.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

La fusion des Communautés dans l'Union européenne Un modèle juridique de pluralisme institutionnel dans un cadre institutionnel unique*

Armin von Bogdandy

Université Johann Wolfgang Goethe, Francfort

Titulaire de la chaire de droit public, droit européen, droit économique international et de philosophie du droit

Résumé

La description la plus connue du développement institutionnel des années 90 présente l'état de l'Union comme un «constitutional chaos». Elle se base sur la nature juridique problématique de l'Union même, son rapport diffus avec les Communautés, mais aussi sur la prolifération d'institutions et de procédures additionnelles. Par contre, l'article montre d'une façon très détaillée que le développement institutionnel des années 90 peut s'analyser en la création d'une unité organisationnelle au cœur de l'intégration: les Traités et la pratique constitutionnelle ont fusionné les trois Communautés en l'organisation unique de l'Union européenne (II). En conséquence, le droit communautaire n'est qu'une partie spécifique du droit de l'Union, ce qui permet - cum grano salis - d'étendre l'application des principes communautaires. Sur ce point, le lecteur est prié de prendre patience, car l'argumentation appelle des réflexions dogmatiques et théoriques assez complexes.

Cette centralisation organisationnelle fait partie d'un développement plus général de création d'unité au cours de la présente décennie, grâce au développement des Traités et à la pratique constitutionnelle (III). Au niveau des valeurs constitutionnelles, l'Union est devenue la garante d'un ordre collectif qui englobe les États membres. Sur un plan plus pratique, d'importants processus d'européanisation des États membres, d'abord établis à l'extérieur des Communautés et de l'Union, ont été intégrés dans l'ensemble du droit de l'Union. En outre, la création et la consolidation de la citoyenneté européenne ainsi que la définition d'un territoire de l'Union exercent d'importantes forces de création d'unité.

Cette émergence d'une unité organisationnelle se produit concomitamment avec la création de nouveaux organes et institutions (exemples: BCE, agences), la prolifération de procédures de décision (exemple: l'article 34 TUE) et de processus de fragmentation, aussi bien dans les institutions mêmes (exemple: les compositions différentes du Conseil) que dans la périphérie de l'Union (exemple: participation aux accords de Schengen). Ces processus peuvent partiellement s'expliquer en tant que réactions à l'imposition de tâches de plus en plus complexes pour de sociétés d'une complexité croissante (IV). Néanmoins, ces processus ne sont acceptables que sur une base institutionnelle solide, à savoir celle de la fusion des Communautés dans l'Union. En résumé, cet article s'efforce de présenter une vision juridique cohérente de la dialectique entre création d'unité et différenciation au cours du processus de l'intégration européenne.

Table des matières

I. Introduction

II. La fusion des Communautés dans l'Union

1. La thèse et ses implications

2. La « légalité » de l'interprétation proposée

a. Limites d'une construction interprétative

b. L'épineuse question de la personnalité juridique

3. Application des instruments interprétatifs traditionnels

a. La thèse reflétée par le miroir du droit institutionnel international

b. Une interprétation systématique des Traités

4. Réinterprétation de l'Union dans la tradition de la théorie de l'État

a. Légitimité et unité

b. La leçon à tirer de la théorie des organisations

c. Une fusion résultant du défaut d'autonomie organisationnelle

5. Réfutation d'éventuelles objections

a. Unité de l'association et personnalité juridique

b. Unité de l'association et unité matérielle

III. Autres éléments d'unité

1. L'Union en tant que garante d'un ordre collectif

2. Une intégration concentrée sur l'Union

3. Territoire et citoyenneté

IV. Différenciation, fragmentation et flexibilité

1. La prolifération des compositions du Conseil en tant que systèmes de négociations polycentriques et fragmentés

2. Prolifération des procédures

3. Différenciation organisationnelle: BCE, OPR, agences

V. Conclusions

I. Introduction

Après quatre décennies de stabilité relative, la structure institutionnelle européenne a connu un développement stupéfiant au cours des dix dernières années. L'interaction des institutions originaires s'est diversifiée et d'importantes institutions sont venues s'ajouter à celles-ci, telles que la BCE, le Comité des Régions ainsi que de nombreuses agences. Une nouvelle entité, l'Union, a même été créée, parallèlement à des structures institutionnelles additionnelles relevant de ce que l'on a dénommé les deuxième et troisième piliers du traité sur l'Union européenne. Le seul consensus dans la doctrine porte sur le fait que ni le traité de Maastricht, ni ceux d'Amsterdam ou de Nice n'ont suivi un plan directeur ou une orientation conceptuelle. Du reste, il existe une profusion ahurissante de conceptions et de compréhensions divergentes ou même opposées.

Le présent article se propose de montrer que le développement institutionnel peut s'analyser en la création d'une unité organisationnelle au cœur même de la structure institutionnelle, ce qui permet une différenciation institutionnelle à la périphérie en vue de l'accomplissement des missions sans cesse plus nombreuses de l'Union. Il traite de l'émergence d'une unité organisationnelle englobant les différentes institutions et fusionnant les Communautés en une organisation unique: c'est pourquoi il examinera le développement simultané de la différenciation et de la centralisation organisationnelles au sein de l'Union européenne. Il fera ressortir que ces deux axes de développement peuvent s'interpréter comme des réactions rationnelles aux défis que lance l'intégration européenne. Il est proposé ici une approche juridique susceptible de satisfaire aux exigences d'un gouvernement efficace et constitutionnel de l'Union.

II. La fusion des Communautés dans l'Union

La thèse unitaire présentée dans ces pages doit d'emblée aborder une question fondamentale: le cœur de l'Union européenne consiste-t-il en une, trois ou quatre organisations? Si la structure organisationnelle de l'Union comportait quatre organisations différentes, le développement constitutionnel interne de l'Union révélerait une présence importante de fragmentation organisationnelle à un niveau fondamental. Comme nous allons le démontrer, l'Union est toutefois une organisation unique qui englobe les Communautés.

1. La thèse et ses implications

Les origines de cette conception remontent au traité de Maastricht¹. Le traité d'Amsterdam et celui de Nice étaient davantage le bien-fondé de la thèse et permettent de la justifier et de la développer. Ces trois Traités autorisent à considérer les quatre institutions européennes² comme des composantes d'une organisation unique, dénommée « l'Union européenne »³. La Communauté européenne, l'Euratom et la CECA ont été, selon cette conception, absorbées par la nouvelle organisation, c'est-à-dire par l'Union. Les termes « Communautés » et « piliers de l'Union européenne » ne tracent pas une ligne de démarcation entre des organisations différentes mais ne font que décrire des capacités différentes et, en partie, des instruments et procédures juridiques spécifiques d'une seule et unique organisation, à savoir l'Union⁴.

Cette thèse a de multiples conséquences. Elle clarifie les responsabilités dans l'ordre politique comme dans l'ordre juridique. Tous les Traités et toutes les règles édictées par les institutions constituent un seul et même ordre juridique. Dès lors, il s'agit peut-être de la seule interprétation juridique susceptible d'expliquer la décision marquante rendue par la Cour de justice dans l'affaire C-170/96, *Commission c. Conseil*, dans laquelle cette haute juridiction s'est estimée elle-même compétente, au titre de l'article 230 (ex-173) CE⁵, pour déclarer nul un acte basé sur l'article K.2 point b) du TUE (version de Maastricht)⁶. Seule cette thèse explique comment les institutions peuvent se définir elles-mêmes comme des institutions de l'Union européenne lorsqu'elles agissent en vertu de compétences conférées par le traité CE⁷. Une autre conséquence est que ladite thèse rend possible *cum grano salis* l'application de principes juridiques élaborés à base du traité CE sur le traité sur l'Union européenne et du droit dérivé adopté en vertu de celui-ci⁸. Enfin, le Traité fondamental abrégé auquel aspire le Parlement européen⁹ peut être délimité *de constitutione lata* dans les articles 1^{er} à 7, 43 à 49 et 51 à 53 du TUE en se fondant sur la thèse susmentionnée.

2. La « légalité » de l'interprétation proposée

a. Limites d'une construction interprétative

Le présent article soutient que le traité sur l'Union européenne opère la fusion de l'Union et des Communautés. Cette interprétation n'est pas évidente par elle-même au vu du texte des Traités, pas plus qu'elle ne correspond à la conception juridique largement répandue de la structure organisationnelle européenne. Il y a plutôt lieu de se demander si pareille interprétation des Traités (en particulier des articles 3 à 5 du TUE) est admissible.

L'interprétation proposée serait inacceptable si elle devait se révéler en opposition avec l'intention du *pouvoir* décisionnel, c'est-à-dire la totalité des États membres ou, plus précisément, la majorité des citoyens de l'Union, organisée selon les régimes constitutionnels des États membres¹⁰. C'est pourquoi il convient de prendre en considération la répugnance du pouvoir décisionnel à harmoniser pleinement les procédures et les instruments juridiques prévus par les différents Traités, à définir une personnalité juridique internationale spécifique et unifiée, et à promulguer un document constitutionnel unique consolidant l'ensemble du droit des Traités¹¹. Cette répugnance révèle que le pouvoir décisionnel ne souhaite pas l'existence d'une dynamique juridique et organisationnelle identique dans tous les secteurs relevant de la compétence de l'Union. Néanmoins, ladite répugnance n'empêche pas d'interpréter le traité sur l'Union européenne en ce sens qu'il est générateur de l'unité de l'organisation et de son système juridique. Le présent article fera apparaître au contraire que les diverses innovations et modifications apportées par les traités d'Amsterdam et de Nice sont l'indication du fait que l'intention du pouvoir décisionnel est d'organiser plus efficacement et de développer davantage ce qui, avec le traité de Maastricht, était déjà devenu une organisation unique¹². Seule

la déclaration explicite de cette intention a été omise. La stratégie consistant à faire place à un développement dynamique puis à attendre la stabilisation des interactions entre les composantes de l'Union peut avoir joué un rôle dans cette omission. En outre, le fait de dispositions diffuses dans le traité sur l'UE est dû à l'absence d'une décision explicite relative à la forme organisationnelle de l'Union, ce qui résulte de la nécessité de concilier des conceptions divergentes quant aux objectifs de l'intégration européenne. Eu égard à cette situation, il est possible de clarifier la structure organisationnelle actuelle.

b. L'épineuse question de la personnalité juridique

La plupart des praticiens du droit considèrent la thèse proposée comme réfutée par le fait que subsistent l'article 281 CE, l'article 184 CEEA et l'article 6 CECA. Ces articles attribuent respectivement à la CE, à la CEEA et à la CECA la personnalité juridique. Indépendamment du point de savoir si le TUE confère à l'Union la personnalité juridique, l'opinion traditionnellement soutenue est que les dispositions précitées mènent à la conclusion selon laquelle il s'agit d'organisations distinctes¹³. L'analyse qui suit montre que cette conclusion n'est pas aussi évidente qu'elle paraît à première vue.

Les dispositions susmentionnées des traités ne sont en opposition avec ladite thèse que si la personnalité juridique constitue l'aspect décisif dans la détermination de la structure juridique d'une organisation¹⁴. Cette conception revêtait une importance considérable dans le droit public de l'Europe continentale, où la personnalité juridique était considérée comme un élément déterminant au regard du droit public de l'État¹⁵. Le droit public, en tant que discipline scientifique autonome, a son origine dans ce concept, qui constituait en même temps la pierre angulaire de l'État bureaucratique. L'importance de cette notion résultait du conflit historique opposant les principes monarchiques et démocratiques. Ce conflit crucial a été « surmonté » - du moins en termes de jurisprudence - en considérant la souveraineté comme une émanation de l'entité juridique connue sous l'appellation de « l'État », et non du monarque ou du peuple. Étant donné que ce conflit a été complètement résolu au travers du processus de démocratisation, le concept de la personnalité juridique a perdu en droit national une grande partie de son importance pratique¹⁶. Compte tenu de ce développement, l'ensemble du problème de la constitution organisationnelle ne saurait être examiné et discuté de façon convaincante en le rattachant principalement à la question de la personnalité juridique¹⁷.

L'approche basée sur la « personnalité juridique » comporte également certains problèmes épistémologiques. Sur le plan de l'épistémologie, les termes « personnalité juridique » sont une notion théorique¹⁸. Ils donnent donc épistémologiquement lieu à problème du fait qu'ils comportent le danger de réification. Pour parer à ce danger, les épistémologistes suggèrent en général de réduire les notions de nature théorique à des notions empiriques. Ceci n'est pas possible dans le domaine du droit. Une interprétation fonctionnelle est néanmoins possible: selon celle-ci, une notion juridique est utilisée comme le point nodal où se trouve l'intersection entre l'exigence d'applicabilité et les conséquences juridiques. Une telle utilisation de notions juridiques permet d'éliminer dans une large mesure les termes théoriques ou du moins de contrôler leur emploi dans des argumentations juridiques¹⁹.

Sur le plan du droit international public, la majorité des praticiens du droit estiment qu'un statut organisationnel conférant la qualité de sujet de droit international est vital pour une organisation, parce qu'il constitue normalement la *conditio sine qua non* de sa capacité à agir. Cette capacité à agir est cependant limitée, dans la plupart des cas, au plan international. Elle permet aux organes d'une organisation d'interagir avec d'autres sujets de droit international, sous un régime autorisant que soient intentées des actions au titre du droit international contre l'organisation, et détermine la responsabilité qui en découle pour l'organisation²⁰. Il ne serait pas approprié d'inférer la structure juridique organisationnelle de l'Union de son statut en droit international, parce que la capacité de l'UE d'interagir avec d'autres sujets de droit international n'est qu'un aspect parmi ceux de ses compétences. Une compétence interne de l'Union figure par exemple à l'article 7 TUE ou à l'article 34 TUE considéré en combinaison avec l'article 32 TUE. En outre, comme il sera précisé ci-dessous, la personnalité juridique de l'organisation, indépendamment du fait que l'on considère l'UE ou la CE, a peu de rapports avec les relations internes entre l'organisation et les citoyens de l'Union ainsi que les États membres. Pour tous les objets de nature pratique, les institutions européennes (le Conseil, etc.) remplissent la fonction du détenteur de l'autorité et de titulaire d'obligations.

Dès lors, on peut conclure que, malgré le fait que l'analyse de la personnalité juridique de l'organisation soit un élément important, elle ne devrait pas être un fondement essentiel pour la compréhension, sur le plan juridique, de la composition organisationnelle de l'Union.

Sur un plan plus général, il convient de souligner que des conclusions dégagées sur la seule base de la personnalité juridique ne sont pas d'une grande utilité pour déterminer la nature juridique d'une association et de sa structure organisationnelle, du fait que leur portée ne dépasse pas celle d'une analyse juridique formaliste. Pareille analyse, en se limitant à la fiction de la personnalité juridique de l'entité, fait fi de la nécessité d'analyser l'association dans le cadre du monde réel et concret; en d'autres termes, l'analyse formaliste ne satisfait pas au besoin d'intégrer la réalité. La CJCE a déclaré dans de nombreuses affaires que la personnalité juridique ne constitue pas l'horizon final sur le plan du droit, mais qu'il y avait lieu de prendre en considération l'institution organisationnelle existante²¹. Il en est particulièrement ainsi dans un domaine aussi flou que celui de la structure constitutionnelle de l'Union. Le processus de l'interprétation juridique exige la prise en considération de pratiques constitutionnelles bien établies, ainsi que des structures empiriques, jointes aux conséquences empiriques éventuelles d'une analyse juridique proposée²². En conclusion, les dispositions relatives à la personnalité juridique ne règlent pas le problème de la structure organisationnelle juridique.

3. Application des instruments interprétatifs traditionnels

a. La thèse reflétée par le miroir du droit institutionnel international

La thèse selon laquelle les organisations européennes antérieurement autonomes ont été fusionnées en une organisation unique doit s'analyser à la lumière des conclusions qui précèdent. Après le traité de Maastricht, une incertitude régnait quant à la nature juridique de l'UE telle qu'elle avait été fondée par l'article A, paragraphe 1, TUE. En Allemagne, le *Bundesverfassungsgericht* a jugé que l'Union ne revêtait pas le caractère d'une organisation²³. Toutefois, une lecture sans prévention des articles A à F, N et O du traité de Maastricht révèle l'insuffisance de cette position²⁴. Les développements ultérieurs intervenus dans la pratique constitutionnelle de l'Union confortent plus encore la thèse qui voit en l'Union une organisation unique englobant ses composantes. Ainsi par exemple, le Conseil, institution la plus étroitement liée aux intérêts des États membres, s'est dénommé lui-même « Conseil de l'Union européenne » et agit sous cette appellation dans tous les domaines relevant de sa compétence²⁵. Bien que l'Union soit considérée par certains auteurs comme une simple conférence internationale d'États membres²⁶, le Conseil a présumé, dès 1994, que l'Union (sic !) peut être liée par des règles internationales²⁷, et peut même se charger de l'administration d'une ville²⁸.

Ce qui était antérieurement le budget des Communautés européennes était déjà devenu le budget d'ensemble de l'Union européenne²⁹ ce qui implique que l'Union peut arrêter des actes juridiques se rapportant au budget.

Depuis le traité d'Amsterdam, il est même plus évident encore qu'avec sa structure institutionnelle unitaire l'Union constitue une organisation internationale; il suffit d'appliquer les critères juridiques traditionnels prévus pour les organisations de ce genre³⁰. Le critère des compétences de l'organisation, dont il a été débattu quant au point de savoir s'il y avait été satisfait au regard du traité de Maastricht, constituait un problème qui, de toute évidence, se trouve à présent réglé par un certain nombre de dispositions telles que les articles 7 et 34 TUE, qui constituent l'UE en une entité juridique par rapport aux États membres et aux citoyens. L'article 24 TUE offre également une base solide pour l'opinion selon laquelle l'UE a un statut de droit international³¹. La déclaration 4 annexée au traité d'Amsterdam se borne à déclarer que cette compétence externe particulière est partagée avec les États membres et n'est pas exclusive à l'Union. Elle ne met pas en question la compétence externe de l'Union comme telle. Cette interprétation est confirmée par le traité de Nice: aux termes du nouvel article 24, paragraphe 6 TUE, « Les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de l'Union. »

D'importants développements se manifestent également dans le domaine de la PESC, dans lequel l'Union agissant seule et non plus de concert avec les États membres, est autorisée à formuler et à mettre en œuvre

des lignes directrices (l'article 11, paragraphe 1, TUE peut être remis en contraste avec l'article J.I, paragraphe 1, TUE³²). Il y a lieu de rappeler à cet égard la fonction traduite par la notion d'organisation internationale: elle sert à établir une démarcation entre les formes d'une étroite coopération interétatique et celles d'une coopération plus relâchée. Ces formes de coopération constitutives d'une organisation internationale sont considérées séparément parce qu'elles soulèvent des problèmes particuliers en ce qui concerne les principes de démocratie et d'État de droit, étant donné la possibilité de développements autonomes au niveau international. Les pouvoirs de l'UE définis dans le TUE dépassent largement ce qui est considéré normalement comme la norme habituelle définissant une organisation internationale. Les articles 23, paragraphe 2, et 35, paragraphe 1 TUE par exemple, montrent que l'UE postérieure à la conclusion du traité d'Amsterdam inclut même des éléments de supranationalité. Le traité de Nice confirme cette évolution (cf. articles 23, paragraphe 2 et 24, paragraphes 3 et 4).

b. Une interprétation systématique des Traités

Jusqu'ici notre analyse n'a pas spécifié la relation existant entre l'Union et les Communautés. La forte interconnexion des Traités fondateurs à travers le traité d'Amsterdam fournit des indications complémentaires à l'appui de l'hypothèse voyant en l'UE une organisation unique assortie d'un seul ordre juridique. Constituent à cet égard des indicateurs de cette évolution le régime de droits fondamentaux qui se trouve à présent appliqué explicitement à tous les actes des institutions, y compris ceux qui sont adoptés au titre des traités CE (articles 6, paragraphe 2 et 46, point d) TUE)³³, le cadre unique d'une coopération plus étroite (articles 43 et autres TUE)³⁴ ainsi que l'unicité du budget (articles 28 et 41 TUE) et le Journal Officiel unique (article 254 CE). En outre cette thèse est également confortée par la consolidation partielle de divers instruments juridiques à l'article 34 TUE et par l'extension des compétences d'importantes institutions supranationales, à savoir l'accroissement des compétences du Parlement européen, de la Cour de justice des Communautés européennes (article 46 TUE) et du médiateur³⁵. Certains domaines, relevant par exemple de la politique étrangère et de la politique commerciale, ne peuvent être efficacement régulés qu'en mettant en œuvre de manière conjointe des compétences prévues dans le traité CE comme dans le traité sur l'UE.

L'allégorie du temple à trois, voire à cinq piliers ne peut refléter cette situation avec exactitude, parce que cette métaphore implique une séparation rigoureuse³⁶. La réalité est un continuum comportant une interpénétration de procédures et d'instruments juridiques³⁷. Ce continuum débute par la « procédure standard supranationale » (cf. par exemple l'article 95 (ex-100A) CE). À la suite de ce continuum apparaissent les compétences traditionnellement « sensibles » (article 93 (ex-99) CE) où la « voix » des États membres se trouve enchâssée avec l'exigence de l'unanimité au Conseil. Ce continuum se poursuit avec d'autres dispositions du traité CE où est laissé aux États membres le droit de mettre en marche un processus législatif (article 67 CE). La nuance suivante dans le continuum serait la coopération dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui, après Amsterdam, a inclus la CJCE en tant qu'instance d'arbitrage (article 35, paragraphes 6 et 7, ainsi que facultativement l'article 35, paragraphe 2 TUE) et qui, tout en respectant les formes des actes législatifs prévues par le traité CE, est dépourvue d'applicabilité directe. Enfin, le spectre se termine par la PESC. Ceci montre que le pouvoir normatif a donné naissance à une situation très éloignée de la rhétorique du modèle à trois piliers.

4. Réinterprétation de l'Union dans la tradition de la théorie de l'État

Les conclusions dégagées ci-dessus au sujet du traité d'Amsterdam font apparaître des liens plus étroits entre les Traités et conduisent à une réévaluation de l'Union. Elles ne sauraient cependant permettre une détermination définitive de la configuration et de la forme de l'organisation. Pour interpréter les dispositions pertinentes du Traité, force est de recourir encore à d'autres prémisses. L'analyse qui suit se fonde sur l'évolution de ces prémisses en partant des discussions relatives à l'unité de l'État, en général, et à l'unité de l'administration en particulier.

Le fait de puiser dans cet ensemble complexe de connaissances appelle quelques explications introductives. Tout d'abord, le présent article ne prétend pas que l'on assiste à l'instauration d'une unité dans le sens de la construction d'un État ou d'une nation. De plus, la focalisation de toute recherche portant sur l'unité de l'État

et sur l'unité de l'administration diffère de celle qui s'impose pour déterminer la configuration et la forme de l'Union. La première a généralement pour objet le point de savoir s'il est encore indiqué de faire usage du mode d'appréhension traditionnel de cette unité, eu égard à la pluralité d'organes administratifs et d'entités juridiques exerçant des droits de souveraineté dans l'État contemporain³⁹. Dans ce contexte, le fait que les divers organes agissent au titre d'une seule et même personnalité juridique constitue un des éléments d'unification essentiels. La situation existant dans l'organisation européenne est en net contraste avec cette conception. Ici, la situation se présente comme suit: les institutions agissantes de l'organisation sont toujours les mêmes, à savoir le PE, le Conseil de ministres, la Commission et la CJCE, indépendamment du pilier au titre duquel elles œuvrent. Seule la personnalité juridique varie en fonction du domaine juridique dans lequel l'institution considérée exerce ses fonctions.

En débattant de l'unité, il y a lieu de rechercher les raisons de la différenciation qui rend l'unité sujette à caution. Ici surgit au premier plan une autre importante différence entre l'unité de l'État et la situation européenne. Dans le contexte étatique, la différenciation de l'État ramifié en une variété de différents organes qui sont parfois même dotés de leur propre personnalité juridique, est communément reconnue indispensable à tout système politique et administratif pour lui permettre de répondre efficacement aux exigences d'un environnement d'une complexité considérable⁴⁰. La même explication ne peut être avancée dans le contexte de l'organisation européenne en ce qui concerne la différenciation de personnalités juridiques. Depuis le traité de fusion de 1965 au plus tard, les personnalités juridiques ne peuvent trouver leur explication dans les besoins spécifiques requis pour l'accomplissement de tâches déterminées, puisque les mêmes institutions agissent en vertu de toutes les compétences. En revanche, le maintien des différentes personnalités juridiques et l'architecture diffuse de l'Union sont entièrement imputables à des différences de nature politique relatives à l'intégration. Ce contexte est important si l'on examine les conséquences de la thèse soutenue, car la thèse de l'unité n'entraîne aucune déperdition dans l'efficacité fonctionnelle.

Les considérations qui suivent se fondent sur les connaissances solides acquises lors de la discussion sur l'unité de l'État et l'unité de l'administration. Il serait possible de contester cette analogie en faisant ressortir que l'Union européenne n'est ni un État ni uniquement une administration. L'Union n'est pas exclusivement une administration parce qu'elle ne se borne pas à régir des organes administratifs, mais qu'elle dispose en outre, et même principalement, d'organes parlementaires, gouvernementaux et judiciaires. Par ailleurs, une administration nationale présuppose l'existence d'un État, dont elle est partie intégrante⁴². Bien que l'Union européenne dépende essentiellement des systèmes politiques, administratifs et juridiques des États membres, elle est néanmoins beaucoup plus développée sur le plan de l'autonomie qu'une administration nationale. De même, la discussion sur l'unité de l'État ne peut que partiellement s'appliquer à l'organisation européenne, étant donné que celle-ci ne peut être conçue en tant qu'État. Une fois de plus, il y a lieu de mettre l'accent sur le fait que la thèse de l'unité ne présuppose ni n'entraîne la création d'un système politique et social atteignant un degré d'intégration aussi élevé que celui que l'on attribue généralement à un système étatique. L'Union européenne est la tentative remarquable de pourvoir à l'établissement d'un ordre juridique inspiré des principes du pluralisme et cela, en dépit de la carence d'une homogénéité substantielle. L'analogie est néanmoins admissible puisque l'Union, l'État et l'administration nationale ont tous le pouvoir de prendre unilatéralement des décisions qui lient le citoyen.

a. Légitimité et unité

En quoi réside la raison ultime de la recherche de l'unité? L'unité de l'État et l'unité de l'administration sont toutes deux fondées sur l'unité de l'origine démocratique de tout pouvoir souverain⁴³. Toute autorité publique a son origine dans le peuple. Avec la promulgation, la continuité et le développement de la constitution, cette autorité est transmise aux divers organes existant au sein de la structure constitutionnelle. Tous les organes exerçant un pouvoir souverain continuent à dépendre de l'origine unificatrice de ce pouvoir⁴⁴.

On est en droit de se demander si les traités instituant l'Union ont établi une constitution⁴⁵, mais on peut difficilement contester qu'ils transmettent aux institutions une autorité originaire et non des pouvoirs nationaux dérivés⁴⁶. Cette autorité originaire est fondée sur un acte collectif des citoyens (à présent, de l'Union) dans lequel ils constituent cette autorité par la mise en œuvre des procédures applicables précisées

dans leurs constitutions nationales⁴⁷. Initialement, il existait différentes autorités instituées séparément par application des procédures imposées dans les articles 247 CEE, 224 CEEA et 99 CECA, bien que des liens politiques fussent déjà présents dès les débuts des Communautés, et leur intégration est rapidement devenue une partie intégrante de l'*acquis communautaire*. Le traité de Maastricht a incorporé cet *acquis*: l'article N TUE précise la *seule* procédure qui peut être à présent utilisée pour la confirmation et le développement de l'autorité supranationale, quelle que soit la base sur laquelle elle s'appuie dans les Traités. Deux recours importants à la procédure de l'acte collectif ont déjà été effectués⁴⁸, et une extension substantielle en fait d'autorité (cf. par exemple l'article 7 TUE, l'UEM, la PESC, la CJAI) et de procédures (cf. par exemple la codécision PE-Conseil) a été prévue aussi bien par le traité de Maastricht que par le traité d'Amsterdam. Le traité de Maastricht est particulièrement important dans ce contexte parce qu'il a suscité la première discussion publique d'importance concernant l'intégration, qui a mené à trois référendums et à des modifications des constitutions de plusieurs États membres. C'est pourquoi la force légitimante de l'acte collectif, qui a toujours, modifié tous les Traités (voir à cet égard les articles G, H et I du traité de Maastricht et les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 du traité d'Amsterdam), nourrit l'Union *en tant qu'ensemble*. L'article 52 TUE, considéré conjointement avec les articles 6 paragraphe 1 et 7 paragraphe 1 TUE⁴⁹, explique l'origine démocratique du pouvoir public, qui a son fondement dans les Traités. Il n'existe à l'heure actuelle qu'une *seule source de légitimité constitutionnelle* dans l'Union européenne. L'unité de l'organisation à ce niveau fondamental résulte par conséquent du fait que sa légitimité découle des citoyens de l'Union vers l'organisation en tant qu'ensemble. Ses parties composantes, à savoir l'UE, la CE, Euratom et la CECA, n'obtiennent leur légitimité qu'à travers elle. Tous les Traités sont à présent légitimés au travers une « chaîne de légitimation » constitutionnelle unique⁵⁰.

Par ailleurs, la légitimité des dispositions fondamentales des Traités n'est pas la seule à découler d'une source unitaire de légitimité; la légitimité de toute législation émanant des institutions européennes est identique, dès lors que cette législation est promulguée par les mêmes organes⁵¹.

b. La leçon à tirer de la théorie des organisations

Jusqu'ici, l'unité de l'organisation a été démontrée à partir d'une première - et essentielle - perspective, mais ce n'est pas là en soi une preuve suffisante d'une fusion véritable des Communautés dans l'Union. L'aspect d'unité qui se manifeste dans l'origine unitaire de la légitimation démocratique ne revêt qu'une importance pratique limitée, dès lors qu'elle laisse le choix entre un certain nombre de voies possibles pour organiser l'Union sur le plan juridique. Cependant, le traité sur l'Union européenne n'intègre pas les Traités uniquement à ce niveau. Au contraire, l'intégration des parties composantes de l'organisation, commencée dans le traité de Maastricht et continuée dans le traité d'Amsterdam, a lieu sous de multiples formes.

Pour évaluer les changements intervenus, il est utile d'examiner d'un point de vue heuristique si l'Union et les Communautés peuvent être considérées comme une organisation unique dans une perspective sociologique⁵². Il n'existe évidemment pas de concept sociologique unique d'« organisation »⁵³ et il convient de prendre en considération différentes dimensions de ce terme. Il s'impose en particulier de distinguer trois aspects: premièrement, le macrosystème organisationnel; deuxièmement, les unités organisationnelles qui constituent en elles-mêmes des organisations (partielles) et, troisièmement, l'organisation interne de ces unités organisationnelles⁵⁴. Selon Renate Mayntz, la première dimension - le macrosystème organisationnel - se vérifie lorsque la structure sociale considérée (a) se démarque de son environnement social par un groupe de membres susceptible d'être déterminé, (b) possède une structure interne différenciée et (c) poursuit des objectifs spécifiques⁵⁵. La principale fonction d'une organisation consiste dans l'activité régulée, ciblée et permanente de ses agents dans l'accomplissement de leurs missions et la réalisation de ses objectifs⁵⁶.

Si l'on s'en tient à cet emploi du terme « organisation », il apparaît évident que la structure dénommée Union européenne, qui englobe tous les Traités, est une organisation au sens sociologique du terme. Elle comporte un groupe de membres déterminable et nécessairement identique dans tous les Traités, à savoir celui des États membres et des citoyens de l'Union. La structure interne différenciée existe entre les institutions de l'UE, qui sont identiques à cet égard dans tous les domaines d'activité de l'organisation. Ces institutions constituent le cadre des activités de leurs agents et ceux-ci sont sélectionnés conformément aux règles de

l'organisation⁵⁷. La structure interne de cette dernière se manifeste à travers la coordination efficace des institutions dans tous les domaines relevant de leur compétence (cf. article 3 *et al.*, article 46 *et al.* TUE ainsi que les accords interinstitutionnels).

Enfin, le système social de l'Union est téléologique, ainsi qu'il appert des objectifs d'ensemble visés à l'article 2 TUE, qui présentent l'Union comme une organisation historiquement sans précédent, garante de paix et créatrice de prospérité⁵⁸.

Cette notion empirique d'organisation est conforme à la conception juridique à laquelle il est fait recours pour déterminer l'unité d'une autorité publique sur le plan juridique. Selon la conception juridique traditionnelle qui prévaut sur le continent, l'État est considéré comme une « unité » organisée de décision et d'action⁵⁹. Plus précisément, en termes d'administration, l'unité résulte de l'impératif juridique d'un programme cohérent d'action publique et de son institution⁶⁰. C'est en particulier cet impératif qui s'est développé de façon décisive depuis le traité de fusion de 1965⁶¹. Même si la CJCE avait déjà commencé au cours des années soixante à relier les Communautés et leurs institutions à la conception d'une unité fonctionnelle⁶², c'est seulement le traité de Maastricht qui a placé à l'intérieur d'un cadre unique substantiel toute activité fondée sur les Traités: l'article B du traité de Maastricht (article 2 TUE) a formulé des objectifs d'ensemble qui englobent la totalité des objectifs poursuivis par les trois traités instituant les Communautés (articles 1^{er} paragraphe 3 et 2 (premier tiret) TUE, article 2 CE). De plus, l'article 6 paragraphe 2 TUE formule à présent clairement un cadre d'ensemble pour le respect et l'exercice de droits fondamentaux dans tous les domaines d'activité⁶³.

Un autre élément clé dans l'appréciation de l'existence d'une unité est la centralisation du pouvoir législatif⁶⁴. Ceci vient à constituer le meilleur argument en faveur de la thèse de l'unité: les institutions centrales des Communautés et de l'Union sont identiques.

c. Une fusion résultant du défaut d'autonomie organisationnelle

Jusqu'ici, il a été démontré que, dans une perspective aussi bien empirique que juridique, il est approprié de traiter l'Union et les Communautés comme une seule et même organisation. C'est la raison pour laquelle, dans son essence, la structure par piliers ne constitue qu'une variation dans l'attribution de pouvoirs entre les institutions⁶⁵. Toutefois, le degré d'unité reste à déterminer. L'on pourrait faire valoir que les Communautés forment en tout ou en partie des organisations indépendantes au sein de l'association de l'Union qui les englobe. Si tel était le cas, la conception adéquate de l'Union serait celle d'une structure avec des sub-organisations semi autonomes⁶⁶. Pareille différenciation interne est théoriquement aisée à concevoir sur la base de la distinction opérée entre la macrostructure de l'organisation, ses unités organisationnelles et leur organisation interne⁶⁷.

De la discussion de cet aspect ressort l'argument le plus fort en faveur de la position considérant que l'UE est une organisation unique: l'identité (unitaire) de ses institutions centrales (Parlement, Conseil, Commission, CJCE et Cour des comptes, article 5 TUE) dans tous les domaines d'activité de l'Union. En termes d'expérience, leur identité résulte du fait qu'elles se perçoivent et sont perçues par d'autres comme étant les mêmes, indépendamment du domaine de compétence et de la base du traité au titre desquels elles agissent⁶⁸. Juridiquement, leur identité résulte de l'article 9 du traité d'Amsterdam (et, antérieurement à celui-ci, des deux traités de fusion).

Une analyse plus serrée, visant à rester en contact avec la réalité, peut partir elle aussi d'une approche sociologique: ici, le degré d'unité d'une organisation est fonction de son degré de centralisation et de décentralisation. On se trouve en présence d'une organisation décentralisée lorsque l'autorité exerçant le pouvoir décisionnel est indépendante sur le plan organisationnel, c'est-à-dire lorsque les compétences et dès lors le pouvoir décisionnel sont délégués à des *parties composantes* du système organisationnel⁶⁹. De ce fait, une organisation institutionnellement décentralisée suppose nécessairement que le pouvoir décisionnel soit conféré à des institutions séparées⁷⁰, dotées d'un certain degré d'indépendance⁷¹.

C'est ici qu'apparaît l'incohérence de la conception dominante relative au fonctionnement de l'Union européenne. Une différenciation quant aux compétences peut certes être constatée parmi les institutions de l'UE (Parlement, Conseil, Commission, CJCE et Cour des comptes)⁷², mais elle ne correspond pas aux divers Traités et domaines de compétence: UE, CE, Euratom et CECA⁷³. Aucune des institutions ne dispose d'une compétence exclusive concernant un secteur particulier. Au contraire, les mêmes institutions exercent le pouvoir décisionnel en vertu de tous les Traités, c'est-à-dire dans tous les secteurs de compétence. C'est donc tout le contraire d'une décentralisation qui se manifeste ici. Le seul mécanisme d'indépendance est constitué par les personnalités juridiques distinctes dans les différents secteurs, mais ce fait ne peut mener par lui-même à une décentralisation, puisqu'il ne peut exister d'indépendance sans l'une ou l'autre caractéristique d'une véritable séparation. L'élément principalement générateur de la séparation n'est pas la personnalité juridique, mais l'autonomie organisationnelle ainsi que l'indépendance conférée au personnel des institutions respectives.

Ceci peut être explicité en outre par une comparaison entre, d'une part, le Conseil, la Commission, la Cour de justice et le Parlement, et, d'autre part l'autonomie partielle de la BCE ou des organisations séparées relevant du Groupe de la Banque mondiale. La BCE constitue en réalité une sous organisation indépendante de l'Union parce que son indépendance existe en ce qui concerne son personnel, ses finances et sa personnalité juridique (articles 107 et 108 CE, articles 26 et suivants du statut de la Banque centrale européenne). De même, les organisations du Groupe de la Banque mondiale ont non seulement des personnalités juridiques distinctes mais en outre, tout au moins dans une certaine mesure, un personnel distinct, ainsi qu'un capital strictement séparé (voir l'article IX, parties 5,6 et 7 de l'accord sur la SFI).

L'analyse sociologique et l'analyse juridique aboutissent ici encore à des résultats similaires. La branche de la jurisprudence concernée par les organisations internationales considère la capacité de formuler une décision de façon indépendante comme constituant une condition préalable de l'existence d'une organisation internationale. Cette condition préalable exige à tout le moins un certain degré d'autonomie⁷⁴. Ce critère différencie les organisations internationales par rapport à d'autres formes de coopération internationale, dans lesquelles l'exécution de certaines missions est confiée à un organe gouvernemental de l'une des parties à l'accord⁷⁵. Si ledit critère est appliqué en vue de clarifier les relations internes des divers secteurs d'activité de l'Union, il fournit un puissant élément probant à l'appui de la thèse de l'unité. Non seulement il n'existe pas d'indépendance au sein de l'Union en ce qui concerne la formation et la formulation d'une volonté politique entre les différents secteurs d'activité relevant des divers Traités, mais une telle indépendance serait en outre contraire au traité sur l'Union européenne, compte tenu des articles 3 et 5 TUE.

Un autre aspect touchant au droit public revêt également une grande importance dans ce contexte, à savoir que la division d'une organisation d'autorité publique en organisations partielles et sous organisations est en général utile pour la réalisation d'objectifs conformes à la doctrine de la séparation des pouvoirs⁷⁶. D'un point de vue constitutionnel, cette division vise à prévenir l'abus de pouvoir et, de ce fait, à protéger les particuliers. Son objectif démocratique est de faciliter la participation aux processus politiques et, dans une perspective fonctionnelle, la division tente d'assurer et d'accroître l'efficacité par la création d'organes centrés sur leurs missions spécifiques⁷⁷. Aucun de ces trois objectifs ne saurait être favorisé en s'accrochant à la séparation formelle de l'UE, de la CE, de l'Euratom et de la CECA, parce que leurs institutions respectives et leur personnel sont identiques.

En conclusion, il n'est pas convaincant - que ce soit sous un angle empirique ou d'un point de vue juridique - d'interpréter les activités des institutions européennes (Conseil, Parlement, Commission, CJCE et Cour des comptes) comme des actes d'organisations séparées, en fonction du Traité sur lequel se fonde les activités en question. En raison du manque d'indépendance organisationnelle des divers secteurs relevant de l'UE, de la CE, de l'Euratom et de la CECA, il s'est produit une fusion des organisations. Ce qui subsiste sont différentes capacités comportant, en partie, des instruments et procédures juridiques spécifiques.

5. Réfutation d'éventuelles objections

a. Unité de l'association et personnalité juridique

La situation sans précédent qui se présente dans l'Union européenne provient du fait que des institutions identiques, à finalité identique, et œuvrant dans une structure de droits fondamentaux identiques, exercent des compétences conférées par les divers Traités qui instituent des personnalités juridiques différentes (article 281 CE, article 184 CEEA, article 6 CECA et - selon de nombreux auteurs - l'article 24 TUE). La question qui se pose à ce propos est de savoir comment l'approche proposée ici interprète ces dispositions qui, suivant l'opinion conventionnellement soutenue, établissent des organisations indépendantes.

Il y a plusieurs manières de réfuter cette opinion⁷⁸. L'une d'elles consiste à considérer les dispositions en question dans le cadre de l'Union (qui les englobe) et à conclure que les différentes dispositions relatives à la personnalité juridique sont l'expression d'une *unique* personnalité juridique de l'Union, dominante et unitaire⁷⁹. Une interprétation plus pragmatique amène à considérer les implications pratiques de la division des Communautés et de l'Union ainsi que leurs personnalités juridiques respectives. La portée du maintien d'une séparation formelle dans le cadre des Traités est fonction de l'importance attribuée à la personnalité juridique dans le contexte du droit de l'Union.

À ce stade du présent exposé, il y a lieu d'examiner en profondeur les structures de la responsabilité politique et celles de la responsabilité juridique. Sur la scène européenne ces responsabilités ne correspondent pas aux divisions entre l'UE, la CE, l'Euratom et la CECA. Au lieu de cela, la responsabilité politique, institutionnalisée dans des élections, est spécifique aux différentes institutions. Les élections au Parlement européen garantissent l'existence de sa responsabilité ainsi qu'en partie du moins, par voie de création, celle de la responsabilité de la Commission (articles 201 et 214 CE). La responsabilité politique des autres institutions est assurée par le truchement des élections parlementaires nationales⁸⁰. La séparation formelle de l'UE, de la CE, d'Euratom et de la CECA tend à occulter la responsabilité politique des institutions dont la compétence couvre tous les domaines. Les structures de responsabilité politiques sont spécifiques aux institutions et non aux domaines de compétence (UE, CE, CEEA et CECA).

Sous l'angle de la responsabilité juridique, l'importance de la différenciation entre une institution (ou organe) et une personne juridique se manifeste sous l'aspect suivant: la responsabilité légale du fait des actes d'une institution incombe à la personne juridique représentée par l'institution. C'est la raison pour laquelle la personne juridique ou morale est responsable vis-à-vis des citoyens, par exemple dans le contexte d'une action devant une instance judiciaire⁸¹.

En pratique donc, la fonction en droit du concept de personnalité juridique réside dans la plupart des systèmes juridiques dans la détermination de la personne légalement responsable⁸².

La situation au sein de l'Union est différente. Dans son contexte interne, les institutions de l'Union sont les sujets en cause à cet égard, directement responsables en droit de leurs actes. Ici encore, la personnalité juridique de l'association est dénuée de pertinence. Ses institutions peuvent ester et être attirées en justice; elles peuvent aussi bien se voir conférer des droits importants qu'encourir des responsabilités⁸³. Bien que la CJCE se réfère généralement dans ses décisions aux « institutions de la Communauté », dans les cas où la personnalité juridique est à prendre en considération, seule l'institution particulière et non l'association (CE ou UE) est tenue pour responsable. Dans les instances concernant des situations juridiques relevant du droit européen sur le plan interne (c'est-à-dire impliquant un État membre ou un particulier), la partie en cause est donc l'institution concernée et seule cette institution est la destinataire de la décision de la juridiction communautaire⁸⁴. Pour certaines des procédures, ceci est expressément prévu par le traité CE (par exemple à l'article 230 (ex-173) CE). Mais dans d'autres types d'affaires également, tels que celui des recours en indemnité (articles 235, 288 deuxième alinéa (ex-178 et 215 deuxième alinéa) CE), la partie au procès est l'institution particulière et non la Communauté (ou l'Union), conformément à la jurisprudence la plus récente de la Cour⁸⁵. Lorsque les conclusions de la partie requérante lui sont adjugées, la CJCE considère comme responsable l'institution qui doit répondre d'un manquement, et non la Communauté (ou l'Union) dans son ensemble⁸⁶. Il s'agit ici d'une solution pragmatique, tenant compte de l'existence d'un budget unique et de la structure organisationnelle controversée⁸⁷.

La personnalité juridique est dans une très large mesure dépourvue de pertinence en ce qui concerne la

responsabilité politique aussi bien que la responsabilité juridique dans le contexte intérieur européen. Quelque étonnant que cela puisse paraître aux yeux de juristes formés conformément à la tradition continentale, cette conception ne fait que se référer à l'opinion, soutenue de longue date, selon laquelle les systèmes juridiques organisent librement leur classification en matière de relations et régimes de responsabilité⁸⁸.

En droit international public, la situation est différente parce que, dans le contexte international, les institutions agissent en tant que représentants de la Communauté européenne, dans la mesure où leur compétence découle du traité CE⁸⁹. Cependant, l'importance de ce principe est atténuée par le fait que la personnalité juridique internationale ne constitue pas la pierre angulaire de la capacité de l'Union à agir. Au lieu de cela, elle peut être considérée seulement comme l'une de ses nombreuses compétences. En outre, la pratique effective révèle que l'institution concernée (Conseil ou Commission) invoque pour elle-même la personnalité juridique de la CE, tout comme elle exerce d'autres compétences internes de la CE. A ce niveau, il n'existe - comme l'a fait ressortir la CIJ - aucune différence entre compétence et personnalité juridique⁹⁰.

L'Union agit par conséquent à travers la personnalité juridique de la CE dans des contextes internationaux⁹¹. Conformément à cette interprétation, l'Union européenne est responsable de l'exécution de toutes les obligations de droit international public résultant de l'usage fait par les institutions de la personnalité juridique internationale de l'une des Communautés. Un éventuel empiètement sur les droits d'autres sujets de droit peut dès lors être exclu.

En conclusion, il peut être considéré comme établi que l'interprétation proposée n'entraîne aucune modification en ce qui concerne les nombreux aspects de la responsabilité juridique, qu'elle clarifie la situation pour les pays tiers et qu'elle renforce la transparence dans le domaine de la responsabilité politique.

b. Unité de l'association et unité matérielle

L'analyse développée jusqu'ici a révélé comment l'ensemble de l'Union et des Communautés peut être considéré *de lege lata* comme une organisation unique et dès lors - selon une conception plus doctrinale - comme une seule et même association. Toutefois, cela n'implique pas l'existence d'une structure organisationnelle unitaire, dans ce sens qu'il n'y aurait qu'une seule forme d'interaction entre les différentes institutions, dans tous les domaines et quelles que soient leurs compétences. Même dans des États constitutionnellement centralisés, ce n'est pas le cas⁹². La thèse de l'unité n'est donc pas contredite par les différences existant entre le droit qui a son fondement dans les Traités instituant les Communautés et le droit du traité sur l'UE qui se situe en dehors de la sphère des Communautés. L'unité de l'organisation n'exige ni n'implique l'unité du droit de la procédure, du processus législatif ou d'instruments juridiques dans tous les domaines de compétence. L'unité organisationnelle est une condition préalable de l'homogénéité essentielle de la constitution, mais cette homogénéité constitutionnelle n'est pas une exigence qui s'impose pour réaliser l'unité organisationnelle esquissée dans le présent article.

Il pourrait certes être estimé que l'une des différences entre le droit des Traités instituant les Communautés, d'une part, et le droit applicable en vertu des titres V et VI TUE d'autre part, revêt une importance telle qu'elle puisse devenir un critère de séparation organisationnelle⁹³. Pareille opinion serait convaincante s'il s'agissait d'une différence présentant un degré de gravité tellement élevé qu'elle affecte le nerf vital de l'intégration. Sur ce point, le problème est cependant de déterminer ce qui constitue ce nerf vital et la manière dont il y a lieu de formuler l'*idée-force*⁹⁴ qui en est le fondement. À cet égard, une possibilité de résoudre ce problème serait de mettre l'accent, et de se focaliser, sur l'entrelacement politique et administratif concrétisé par l'intensité de l'interaction au sein de l'Union⁹⁵. L'*idée-force* ou le modèle, le *Leitbild*, serait une organisation satisfaisant au besoin comme au désir de coopération de sociétés regroupées dans l'organisation par le pouvoir d'arrêter des décisions unilatéralement contraignantes à l'intérieur d'une structure supérieure, au travers d'institutions fonctionnellement différenciées. Si l'on utilise ce *Leitbild*, il n'est alors plus possible d'opérer une démarcation entre l'Union et les Communautés. Les formes procédurales, de même que les formes revêtues par le processus législatif et les instruments juridiques ne peuvent non plus être séparés de façon stricte. Il est assurément exact que les traits et caractéristiques

supranationaux varient au sein de l'Union et que l'applicabilité directe des dispositions normatives est exclue par l'article 34 TUE. Néanmoins, compte tenu du continuum⁹⁶ examiné plus haut, il est devenu pratiquement impossible, depuis le traité d'Amsterdam, de définir des critères utiles pour tracer une démarcation.

En résumé, le traité sur l'Union européenne, en particulier depuis le traité d'Amsterdam, et la pratique constitutionnelle des institutions de l'Union, fournissent de puissants motifs de considérer l'Union comme une organisation unique fusionnant les différentes Communautés au sein de cette unique entité. Sur cette base, la cohérence et la transparence de la structure organisationnelle de l'Union peuvent être poursuivies *de constitutione lata*. Cela se traduit par d'importantes conséquences aux yeux du praticien du droit. À cet égard, il est très significatif que la Cour dispose d'un mécanisme permettant de faire progresser la cohérence juridique. À titre d'exemple, des conflits entre différentes règles d'un système juridique conduisent normalement à la nullité de l'une de ces règles. Aussi est-ce ajuste titre que - sur la base de la thèse de l'unité - la CJCE a présumé qu'elle pouvait déclarer nul un acte juridique arrêté en vertu de l'article K.3 II b) TUE⁹⁷. Par ailleurs, il existe une présomption selon laquelle les principes juridiques élaborés dans le cadre du traité CE peuvent être étendus au traité de l'UE dès lors qu'ils n'en sont pas expressément exclus⁹⁸. Le principe de l'effet direct, par exemple, est exclu, mais le principe de la prééminence du droit communautaire ne l'est pas. La jurisprudence relative à cette prééminence couvre également les dispositions qui ne sont pas directement applicables⁹⁹. Une affaire épineuse peut se présenter lorsqu'un acte juridique arrêté en vertu du titre VI TUE, qui requiert l'adoption d'un texte législatif national, est en conflit avec la constitution d'un État membre. Ici le droit national peut être adopté si l'acte communautaire est considéré comme prééminent. Une extension judiciaire de la jurisprudence de la CJCE peut combler de nombreuses lacunes du traité sur l'UE¹⁰⁰.

III. Autres éléments d'unité

1. L'Union en tant que garante d'un ordre collectif

La création d'une unité institutionnelle ne se limite pas à la fusion des Communautés au sein de l'Union. Parmi des nombreux autres développements pointant dans la même direction, nous examinerons à présent ceux qui se sont révélés les plus importants pour la création de l'unité au sein de l'État-nation. Une remarquable innovation du traité d'Amsterdam consiste en l'introduction d'exigences en matière de compatibilité structurelle. Les dispositions conjointes de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 7, paragraphe 1, TUE consacrent des standards unitaires de démocratie et du principe de l'État de droit, qui s'imposent à toute autorité publique dans le système constitutionnel à plusieurs niveaux, c'est-à-dire également aux États membres. Et ce n'est pas tout: l'article 7 TUE habilite l'Union à prendre des sanctions à l'égard d'un État membre qui viole de manière grave et persistante les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, TUE. Le Traité confie ainsi à l'Union la protection des constitutions libérales et démocratiques. L'Union, considérée en tant que dernière instance, est censée garantir les éléments essentiels du réseau constitutionnel et, dès lors également, des ordres juridiques nationaux, au cas où toutes les sauvegardes nationales viennent à échouer. Le traité de Nice développe considérablement l'article 7 TUE, améliorant ainsi cet aspect de l'Union.

Celle-ci devient de la sorte une organisation d'ordre collectif qui stabilise les constitutions de ses États membres. Cette innovation représente un changement qualitatif par rapport à la situation antérieure, caractérisée par une fragmentation¹⁰¹: des dispositions couvrant la totalité du système à plusieurs niveaux faisaient défaut. À présent, l'Union a été dotée du pouvoir d'élaborer une politique en matière de droits de l'homme vis-à-vis des États membres. Dans cette élaboration se manifeste un processus encore plus étendu de création d'unité, à savoir la création d'une unité englobant l'Union et les États membres. Assurément, tenter d'appréhender ce système d'ensemble unional demeure une tâche aux allures de défi. Il en est surtout manifestement ainsi si l'on considère le complexe encore sans dénomination constitué par l'Union et les États membres. L'Union ne représente pas les États membres et l'Union dans leur totalité, de la manière dont un État nation représente l'ensemble composé de lui-même et de ses éléments constitutifs, comme par exemple la fédération allemande (*Bund*) vis-à-vis des *Länder*. Un degré aussi élevé d'unité fédérale et sa réalisation semble improbable compte tenu des principales structures. Des recherches ultérieures seront nécessaires pour mettre au point une construction conceptuelle satisfaisante pour cette forme d'unité¹⁰².

2. Une intégration concentrée sur l'Union

L'intégration européenne est une évolution sociale dont la portée dépasse les processus politique et juridique de l'Union européenne. Celle-ci n'a pas eu le monopole de l'ensemble de ces processus; il suffit de rappeler à cet égard le rôle important joué par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Même dans le cadre plus étroit de l'ensemble constitué par l'UE et les États membres, la coordination n'a pu être réalisée uniquement au travers des institutions de la Communauté européenne et ensuite de l'Union. L'importante catégorie du droit (international) dit « complémentaire », ainsi qu'un certain nombre d'autres organes, institutions et instruments juridiques de coordination ont également joué un rôle clé dans les efforts vers la réalisation d'une coordination. À cet égard, d'importants exemples incluent l'acquis de Schengen¹⁰³ ainsi que la convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale¹⁰⁴.

Ces organisations et instruments juridiques complémentaires ont établi une base solide en faveur de l'hypothèse que les Communautés (et ensuite l'Union) ne s'occuperaient que de certains - quoique importants - aspects de la coordination européenne. C'est pourquoi l'Union est perçue comme une forme fonctionnellement orientée d'organisation politique et juridique plutôt que comme une forme d'organisation orientée de façon territoriale. En gardant cela présent à l'esprit, les implications des dispositions suivantes du traité d'Amsterdam s'imposent davantage à l'évidence. Ces dispositions transfèrent différents processus politiques et juridiques d'europanisation, jusqu'alors indépendants de l'Union européenne, dans le cadre institutionnel de l'Union¹⁰⁵.

Ainsi, l'intégration est à présent concentrée dans une large mesure sur l'Union - orientation établie par le traité de Maastricht et prolongée par le traité d'Amsterdam¹⁰⁶. D'importants organismes européens qui ne se trouvaient antérieurement pas au sein de la structure juridique de l'Union ont été intégrés. A cet égard, l'intégration la plus impressionnante a été le transfert de l'*acquis de Schengen*¹⁰⁷. De même, l'article 65 CE étend les compétences de l'Union en incluant la Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Revêtent également une importance considérable les compétences susmentionnées qui habilite l'Union à réguler les réseaux administratifs horizontaux. Il s'ensuit que l'Union est devenue l'organisation centrale pour une europanisation juridique et politique. En d'autres termes, nous assistons à une forme supplémentaire de création unitaire et de centralisation.

3. Territoire et citoyenneté

La définition influente de l'État donnée par Georg Jellinek fournit un outil de plus pour l'examen de la création de l'unité au sein de l'Union. Selon la définition essentiellement statique de cet auteur, le critère décisif de l'existence d'un État est constitué par un territoire déterminé, une population permanente et un gouvernement effectif¹⁰⁸. Ces « trois éléments » sont utiles en tant qu'indicateurs sommaires dans l'analyse du développement d'un régime politique unifié. Envisagée globalement, l'orientation actuelle va manifestement vers l'unification.

Le développement le plus impressionnant est l'évolution du lien territorial de l'Union et, partant, de la dimension territoriale de l'intégration. Le poids de cette évolution peut être apprécié de façon rétrospective. Le Marché commun (qui était par excellence la désignation en usage jusqu'en 1993 pour décrire l'intégration) repose sur un concept d'intégration qui met l'accent sur la composante fonctionnelle plutôt que sur la composante territoriale. Conformément à cette approche de l'intégration, l'organisation administrant le Marché commun peut être comprise au sens d'un exemple du « dépassement des frontières de l'État-nation »¹⁰⁹. En outre, la nouvelle organisation transnationale ne deviendrait prétendument pas une autorité caractérisée par une structure unitaire et l'identité primordiale de dirigeants et administrés fondée sur le concept du territoire, mais se traduirait plutôt par une coopération destinée à résoudre les problèmes dans divers ensembles de domaines de nature fonctionnelle¹¹⁰. Sous cet éclairage, l'autorité transnationale apparaît au mieux comme une pluralité d'institutions, de membres et d'intérêts qui se recoupent¹¹¹. Dans le cadre du débat juridique, ces questions ont souvent été implicitement discutées dans le contexte du problème de savoir comment rendre l'Union plus flexible, par exemple en recourant à la « géométrie variable », aux « cercles concentriques » ou à la notion d'une Europe « à plusieurs vitesses »¹¹².

Les développements intervenus sous le régime du traité de Maastricht et, à présent, sous celui du traité d'Amsterdam vont, du moins à certains égards, dans la direction opposée et font penser à une création unitaire. Le traité sur l'Union européenne promulgue des objectifs et des compétences en vue de la création et de la préservation d'un territoire unitaire. Jusqu'au traité d'Amsterdam, la création d'une zone unitaire, à laquelle avait visé l'article 8A du traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) depuis l'Acte unique européen (devenu l'article 18 CE), s'était située en dehors des compétences de la Communauté¹¹³. À présent, à travers l'intégration de l'*acquis de Schengen*, elle est devenue une partie fondamentale des activités de l'Union. Cette orientation territoriale transparaît déjà à l'évidence dans le choix même des termes: ainsi par exemple, l'article 11 TUE vise la sauvegarde de l'intégrité de l'Union et la préservation de ses *frontières extérieures*, aspect qui s'est même trouvé renforcé par le traité de Nice (article 17 TUE).

À côté de l'élément territorial du concept classique de Jellinek, il y a la composante personnelle: le peuple, qui en termes de démocratie, se réfère à la totalité des citoyens qui constituent l'État. Les traités originaires ne prévoyaient pas de citoyenneté européenne. Même la citoyenneté nationale n'est pas un élément essentiel en ce qui concerne le Marché commun. Deux des libertés consacrées par le traité CE (libre circulation des marchandises et des capitaux) sont applicables indépendamment de la nationalité de la personne qui invoque ces droits. Ainsi donc, l'idée du « citoyen du marché »¹¹⁴, concept central de la période antérieure, était, et est encore en partie, indépendante de la citoyenneté. En outre, les libertés qui sont liées à la citoyenneté - libre circulation des services, liberté d'établissement et libre circulation des travailleurs - sont étendues à des ressortissants de pays autres que ceux de l'UE par l'effet d'une série de traités conclus avec des pays tiers. Une délimitation nette entre citoyens et non citoyens est étrangère à la logique du Marché commun: celle-ci protège quiconque fait progresser la fonction génératrice de prospérité de l'association.

À mesure du développement ultérieur de l'UE, cet aspect relatif aux personnes continue à prendre de l'importance. L'aspect concernant les citoyens a commencé à se manifester par l'Acte qui a prévu les élections directes au Parlement européen¹¹⁵ et s'est trouvé mis en valeur de façon significative par l'introduction de la citoyenneté de l'Union. Même en dépit du fait que le contenu concret de cette citoyenneté puisse être dérisoire, le concept comme tel est important pour la classification de la structure de l'Union en tant que fédération supranationale, puisqu'il révèle que l'Union est conçue comme une communauté politique ayant un lien direct avec ses citoyens.

Le traité d'Amsterdam confère des compétences destinées à assurer un renforcement massif de la citoyenneté de l'Union, fût-ce dans un domaine insolite. Il ne renforce pas les droits de nature civile ou politique, mais crée plutôt des mécanismes unitaires prévoyant les cas d'exclusion. Les articles 62 et 63 CE prévoient - et exigent même (article 61, point a, CE) - l'instauration d'une politique habilitant à maints égards l'Union à opérer une distinction entre les citoyens de l'Union et les ressortissants d'autres États que ceux de l'Union qui se trouvent sur le territoire de cette dernière. Les implications de ces pouvoirs ainsi étendus se manifestent d'elles-mêmes si l'on examine les fondements d'une véritable citoyenneté. Cette dernière n'est pas tellement un concept juridique formel: elle est centrée sur l'identité sociale de la personne¹¹⁶. Étant donné que l'établissement de l'identité sociale débouche sur l'exclusion¹¹⁷, la compétence conférée à l'Union en matière d'exclusion le long de ses frontières extérieures inclut la possibilité d'un renforcement de sa propre citoyenneté. L'exclusion peut avoir d'autres effets, plus décisifs (le point de savoir s'ils sont ou non positifs ne sera pas examiné ici) que l'extension difficile et controversée de la participation politique. En analysant les compétences de l'Union relatives au territoire et à la citoyenneté, l'on trouve une évidente dynamique fédérale, en ce sens qu'il existe un gouvernement pour un territoire bien déterminé ainsi qu'une citoyenneté définie et que l'autorité publique se définit elle-même en ces termes. À l'heure actuelle, l'Union peut être considérée comme une *Gebietskörperschaft* (collectivité territoriale).

IV. Différenciation, fragmentation et flexibilité

Les sections précédentes de notre exposé démontrent la création d'une unité au sein de l'Union, par opposition à une différenciation organisationnelle et à une fragmentation. Au vu de l'analyse effectuée plus haut, l'on pourrait même être tenté de supposer que l'Union se mue en un État. Après tout, l'apparition d'un État correspond dans une large mesure à la création de l'unité, ce qui peut se définir par l'unification, sous un

système politico-administratif central, d'une autorité antérieurement dispersée, l'établissement d'un ordre juridique unitaire¹¹⁸ et un processus visant à subordonner tous les autres systèmes sociétaux à la logique territoriale de l'État-nation¹¹⁹. Toutefois, d'autres éléments intervenant dans la construction juridique de l'Union contredisent résolument cette conclusion. Dans le cadre de la présente étude, seront seuls mentionnés ceux qui découlent de la différenciation organisationnelle et de la fragmentation. Un autre point important concerne la flexibilité.

1. La prolifération des compositions du Conseil en tant que systèmes de négociations polycentriques et fragmentés

Un examen plus approfondi des institutions de l'Union révèle d'importants signes de fragmentation interne en sous-unités, qui peuvent être interprétés à la lumière d'une prolifération organisationnelle. Selon *Carol Harlow*, même la Commission peut être considérée « comme un faisceau d'agences de réglementation représentées par les directions générales »¹²⁰. Il ne fait aucun doute que la Commission se caractérise par un puissant penchant sectoriel¹²¹.

Cependant, la fragmentation institutionnelle et le polycentrisme au niveau des institutions générales de l'Union sont les plus manifestes dans la structure interne de son organe le plus puissant, le Conseil. Celui-ci délibère sous plus de vingt compositions différentes et ne possède pas le mécanisme d'unification essentiel des institutions, à savoir une hiérarchie. À maints égards le Conseil apparaît davantage comme une série de processus fragmentés, à multiples facettes, visant à l'élaboration d'un consensus entre 16 systèmes politico-administratifs différents (ceux des 15 États membres et de la Commission), que comme une institution solide et indépendante¹²². Les problèmes qui en résultent pour la cohérence du droit de l'Union européenne, exigée par l'article 3 TUE, sont bien connus. L'article 207, paragraphe 2, TUE et le renforcement de la compétence administrative du secrétariat général du Conseil ne changent rien à cet égard¹²³. L'incidence de cette fragmentation sur la nature de l'Union saute aux yeux si l'on compare le Conseil avec les organes nationaux disposant d'un pouvoir similaire. Dans ce contexte, seuls l'exécutif (conseil des ministres) et le parlement se prêtent à une telle comparaison. L'exécutif et le parlement, ce dernier en raison de sa structure fondée sur des partis, sont des institutions beaucoup plus solides et hiérarchisées. La majorité gouvernementale qui, tout comme l'opposition, présente une hiérarchie plus ou moins nette entre des individualités, revêt une importance particulière. Une structure axée sur l'organisation de partis ainsi que sur une personnification n'existe guère au niveau européen¹²⁴. Il serait possible d'objecter à cette constatation que, même dans les systèmes nationaux, une hiérarchie rigoureuse n'existe plus. Néanmoins, il subsiste une différence qualitative, étant donné que les ordres juridiques nationaux ont généralement tendance à concentrer le pouvoir politique dans le conseil des ministres. En réalité, la participation d'États au système fragmenté et polycentrique de l'Union favorise la centralisation de l'autorité au sommet de l'exécutif¹²⁵.

2. Prolifération des procédures

Fragmentation et polycentrisme sont amplifiés par les processus décisionnels de l'Union. En pratique, la quasi-totalité des décisions importantes sont prises sur base d'une participation de divers organes à leur adoption et la coopération entre ces organes ne relève pas d'une direction centralisée: même le Conseil européen ne dispose ni des instruments juridiques ni des pouvoirs réels permettant d'orchestrer la coopération des différents organes¹²⁶. En outre, les procédures décisionnelles ont des structures différentes. Il y a des procédures de nature « constitutionnelle » qui incluent non seulement les institutions de l'Union, mais également des organes nationaux (article 17, paragraphe 1, article 48 TUE, article 190, paragraphe 4 CE). Toutefois, même les procédures auxquelles ne participent que les institutions de l'Union sont en général opaques, confuses et se présentent sous de multiples facettes¹²⁷. Par ailleurs, la forme de coopération applicable des divers organes ne résulte souvent pas d'une corrélation claire entre la procédure et le domaine de l'activité¹²⁸. Les structures de la responsabilité politique et de la responsabilité juridique varient considérablement en fonction de la procédure. À cet égard, même si le traité d'Amsterdam a pu apporter plusieurs améliorations¹²⁹, la fragmentation, l'opacité et le polycentrisme demeurent et il n'y a pas été remédié par le traité de Nice.

Si l'on compare ces résultats avec la situation qui règne dans les États membres, on ne manquera pas d'y

trouver également des procédures décisionnelles différentes. Cependant, la fragmentation est évitée au niveau de l'État membre, étant donné que de façon générale, toutes les procédures décisionnelles sont instituées dans l'orbite du processus législatif qui se trouve au centre des procédures d'élaboration des lois dans les États membres¹³⁰. Au niveau européen en revanche, la procédure de codécision ne joue guère pareil rôle centralisateur, malgré son expansion à la suite du traité d'Amsterdam.

3. Différenciation organisationnelle: BCE, OPR, agences

Même si la structure organisationnelle s'est révélée remarquablement stable si l'on considère les principales institutions mentionnées à l'article 7 CE (seule la Cour des comptes a été ajoutée), un examen plus attentif montre un étonnant développement organisationnel. Trois niveaux peuvent être distingués: le niveau constitutionnel, les structures internes de la Commission et du Conseil, et l'institution de nouveaux organismes.

Au niveau constitutionnel, deux développements sont à signaler: la création du Comité des régions et, fait plus important, la création de la Banque centrale européenne. Alors que le Comité des régions¹³¹ n'a pas acquis l'importance particulièrement désirée des Länder allemands¹³², la création de la Banque centrale européenne peut être considérée comme le plus important pas en avant depuis la naissance des Communautés.

L'autonomie de la BCE est consacrée à l'article 108 (ex-107) CE. Toutefois, ni cette disposition, ni aucune autre, ne définit clairement la position juridique de la Banque dans la structure d'ensemble des Traités. Les tentatives de déterminer cette position ont donné lieu à de vives controverses¹³³. À mon sens, toute théorie se heurtera à de sérieuses difficultés si elle cherche à définir la position constitutionnelle de la BCE par rapport aux trois organisations CE, CEEA et CECA, pour le simple motif que ces organisations ont cessé d'exister. La CE, la CEEA et la CECA ne sont que des domaines d'activité des institutions de l'Union. La position constitutionnelle de la BCE est à déterminer, non pas au regard des Communautés, mais dans le cadre organisationnel de l'Union européenne qui a fusionné les Communautés en tant qu'organisations autonomes.

Sur la base de l'hypothèse formulée dans la présente étude, la BCE peut être considérée uniquement comme la banque centrale de l'Union européenne. Elle est instituée sur le fondement du droit primaire de l'Union, est soumise au contrôle de la CJCE et ne peut subir de modifications que par le recours à la procédure de l'article 48 (ex-article N) TUE.

En conséquence, elle est soumise à toutes les règles du droit primaire (par exemple à l'article 6 (ex-article F) TUE) qui ne concernent pas un organe ou une institution spécifique. De la sorte, la BCE est solidement intégrée dans la structure constitutionnelle de l'Union, trait qui la distingue radicalement du FMI, aux relations assez lâches avec les Nations unies. Cette base constitutionnelle solide que fournit la thèse de l'unité comporte une large autonomie organisationnelle et opérationnelle, incluant notamment pour la BCE la personnalité juridique internationale ou des compétences normatives indépendantes. En même temps, le concept d'un ordre juridique couvrant l'ensemble des secteurs indique que la BCE est liée par la totalité des dispositions du droit dérivé légalement adoptées par d'autres institutions. Son statut constitutionnel ne saurait lui permettre de bénéficier d'une exemption de l'application du droit dérivé: un élément essentiel de l'État de droit est que toute institution d'un État est liée par la législation de celui-ci aussi longtemps que les dispositions de cette législation ne sont pas incompatibles avec les missions constitutionnelles de ladite institution.

Un autre développement important susceptible d'être rangé sous la rubrique « différenciation » consiste dans la création d'agences. Jusqu'à ce jour, les agences n'ont que des compétences limitées, ce qui ne signifie nullement qu'elles soient négligeables. Revêtent un intérêt particulier les agences ayant pour objet une nouvelle forme d'orientation en matière supranationale: l'orientation par la fourniture d'informations. Ces agences remplissent une fonction de direction en liant les organes administratifs des États membres ainsi que leurs fonctionnaires à une base de données et un réseau de communications européens ainsi qu'à des programmes et projets communautaires. Parmi les 14 agences créées jusqu'à ce jour, cinq peuvent être considérées comme des agences exerçant spécifiquement des missions d'information¹³⁴.

La réaction à cette évolution de la part des praticiens du droit a été mêlée. Certains font valoir qu'une différenciation organisationnelle au sens d'une différenciation fonctionnelle est inhérente à ladite évolution: un monde complexe appelle une réaction institutionnelle complexe, c'est-à-dire différenciée¹³⁵. Par ailleurs, la création d'agences spécifiques investies de pouvoirs réglementaires propres impliquant les parties intéressées à la manière des agences réglementaires américaines a été considérée par certains comme un moyen de faire face au problème d'une participation démocratique au sein de l'Union¹³⁶. La différenciation organisationnelle résoudrait de ce fait certains des problèmes les plus urgents de l'Union. D'autres auteurs émettent par contre des craintes pour ce qui concerne l'intégrité constitutionnelle de l'Union¹³⁷. Pour nous, des doutes subsistent quant à la mesure dans laquelle il y aurait lieu pour l'Union de s'inspirer des agences réglementaires américaines, en égard aux nombreux problèmes qui se posent à elles¹³⁸. D'un autre côté, les préoccupations d'ordre constitutionnel nous semblent exagérées: en elles-mêmes, les agences ne soulèvent pas de problème constitutionnel, mais plutôt une question de droit administratif.

V Conclusions

La présente étude s'est concentrée sur les étonnants phénomènes du développement simultané d'une différenciation organisationnelle, voire d'une fragmentation, d'une part, et d'une création unitaire et d'une centralisation d'autre part. Il reste à expliciter comment ces évolutions apparemment contradictoires parviennent à s'ajuster.

En ce qui concerne la création d'organes plus ou moins autonomes tels que la BCE et certaines agences, il est possible de soutenir qu'ils représentent principalement un sous-produit du processus d'intégration en profondeur. Si l'Union est devenue la principale organisation de coopération transnationale en Europe, elle a également dû s'adapter sur le plan organisationnel. L'Union a dû réagir de façon nouvelle et différenciée sur le plan organisationnel pour relever les défis que constituaient pour elle des tâches sans cesse plus complexes. Ce type de croissance organisationnelle relève de ce fait essentiellement d'un processus selon lequel une organisation s'adapte à des missions nouvelles ainsi qu'à un environnement plus complexe. Il est dans une large mesure parallèle aux évolutions internes des États membres. Il existe à tous les niveaux de gouvernement une tendance générale à confier des tâches et travaux publics à des organes spécialisés jouissant d'une certaine autonomie. Les études consacrées à l'examen de cette évolution interne des États peuvent fournir des données éclairantes, utilisables au niveau transnational pour aménager ces organes subordonnés conformément aux principes constitutionnels généraux¹³⁹.

Si les formes prédécrites de différenciation organisationnelle sont nécessaires pour faire face à un environnement complexe dans l'hypothèse d'un fédéralisme supranational ou coopératif¹⁴⁰ au sein d'une structure constitutionnelle polycentrique, l'élan vers l'unité fondamentale revêt alors une urgence essentielle sur le plan constitutionnel. Une organisation publique complexe, divisée en de nombreux organes et composantes requiert un système constitutionnel global et puissant, pourvoyant à assurer une légitimité démocratique par son action d'orientation et de contrôle sur les parties constitutives de cette organisation. Ce cœur institutionnel au sein de l'Union est constitué par les institutions centrales mentionnées aux articles 4 et 5 TUE si l'on suit la thèse de l'unité exposée ici. Toutes les autres interprétations de la relation entre l'UE et les Communautés aboutiraient à compromettre la transparence, la cohérence et la plupart des formes de responsabilité politique et juridique. Il serait préjudiciable pour l'Union, et probablement inconstitutionnel tant au niveau national qu'à celui de l'Union, que son développement ne se réalise pas en concentrant ses missions et ses compétences dans le cadre d'une organisation unique. L'évolution peu heureuse de la « famille » des Nations unies peut servir de preuve du bien-fondé de notre thèse. Ladite « famille » des NU présente le cas typique d'une structure organisationnelle dans laquelle les compétences sont dispersées entre un certain nombre d'agences et d'entités, plutôt que d'être concentrées en une seule. La mission fondamentale de l'Organisation des Nations unies consiste toujours à assurer le maintien de la paix (article 1^{er} de la Charte des Nations unies)¹⁴¹ et relève surtout des attributions du Conseil de sécurité. D'autres missions publiques sont éparpillées entre d'innombrables organisations caractérisées par une coopération peu structurée et une coordination défectueuse¹⁴². Les résultats déplorables d'un tel agencement ne sont que trop évidents.

Il y a lieu de nous tourner à présent vers la question de la différenciation procédurale. Etant donné la

structure de base de l'Union, entité polycentrique politiquement et institutionnellement fragmentée, les institutions doivent mettre au point leurs décisions en suivant des procédures complexes et selon des processus politiques même plus complexes encore. Des acteurs d'origines différentes et mus par des intérêts divergents participent à ces procédures. Il n'y a apparemment guère de remède à cet état de choses. Le mécanisme traditionnel permettant de gérer des situations complexes - à savoir l'exercice d'un pouvoir hiérarchique - n'est généralement pas utilisable en raison de la structure polycentrique de l'Union. Il serait inconcevable qu'un seul État membre exerce une fonction dirigeante (hégémonique) au sein de l'Union et il n'est guère probable qu'une hiérarchie fondée sur un solide système politique multipartite arrive à se développer. Les propositions de réforme préconisant¹⁴³ cette orientation ne seront ni efficaces ni souhaitables si elles visent à modifier cette structure de manière fondamentale. Les mécanismes destinés à résoudre les problèmes résultant des différences entre les États membres sont le mieux mis en œuvre par voie de relations contractuelles ou de rapports de coopération entre des systèmes politico-administratifs différents¹⁴⁴. Dès lors qu'aucune hiérarchie suffisamment forte ne se développera au sein du système politique communautaire, la fragmentation demeurera une caractéristique durable, qui ne devrait pas être considérée *a priori* comme préjudiciable. Il y aurait plutôt lieu de formuler ceux des aspects de la fragmentation dus à la nature polycentrique et non hiérarchisée de l'Union dans un principe constitutionnel par l'effet duquel les caractéristiques tout à fait particulières de la constitution de l'Union gagneront juridiquement en valeur.

Flexibilité et centralisation constituent une autre dualité dialectique. Tout d'abord, la flexibilité - au sens que tous les États membres ne participent pas à toutes les politiques à un moment déterminé, ou, en d'autres termes, que le droit de l'Union n'est pas le même partout dans cette dernière - nécessite une base institutionnelle solide pour ne pas mettre en péril des valeurs constitutionnelles fondamentales¹⁴⁵. C'est ici que fait son apparition le plus grand défi de l'avenir. Le développement de l'Union vers une fédération européenne exige des mécanismes assurant la flexibilité pour qu'elle puisse demeurer l'organisation dominante par le truchement de laquelle les sociétés participantes réalisent leur propre coordination¹⁴⁶. En même temps, il semble éminemment douteux que d'importantes politiques, telles que les politiques économiques qui pourraient se révéler nécessaires pour soutenir l'euro, puissent être conçues et élaborées suivant les procédures de coopération renforcée. Une politique économique de nature hautement politique, menée sous forme de « coopération renforcée » n'aurait probablement pas une base suffisamment solide. Des questions politiques sujettes à controverse (fiscalité, redistribution) exigent que les responsabilités soient clairement définies. Il n'est guère concevable que les représentants danois, suédois ou anglais au Parlement européen, dont l'électorat ne sera pas affecté par les mesures relatives à ces questions, puissent se prononcer par leur vote sur lesdites politiques. En outre, il semble à peine possible d'attribuer de façon convaincante une politique à une organisation dont les organes ne se composent que partiellement de représentants et de ministres des États membres concernés. L'opacité actuelle des organes communautaires et des procédures décisionnelles a déjà soulevé des problèmes d'acceptation des politiques actuellement menées. Dans un tel contexte, le fait d'adopter des politiques prêtant le flanc à la controverse selon la procédure encore plus opaque de la « coopération renforcée » n'apparaît guère comme une solution acceptable. Pire encore est la perspective de « solutions » ad hoc comme celles du protocole social de Maastricht ou de l'accord de Schengen. Les gouvernements pratiquent ici la flexibilité sur une base ad hoc, ce qui peut déboucher sur des solutions lourdes de tous les dangers liés à une *prolifération* débridée et aboutissant à des régimes juridiques qui se caractérisent par l'absence de coordination, par leur inefficacité, et qui sont autant de pommes de discorde.

Comme l'a exposé la présente étude, les sombres prophéties annonçant un « chaos constitutionnel »¹⁴⁷ ne se sont pas réalisées. La pratique et la doctrine juridiques ont élaboré des solutions tenant compte de la nécessité d'un pluralisme institutionnel dans le cadre d'une organisation unique qui sauvegarde ainsi des principes constitutionnels essentiels. Malheureusement, il ne saurait être considéré comme allant de soi que l'évolution institutionnelle ultérieure, consécutive à l'élargissement et au soutien de l'euro, aboutira à un résultat analogue à la fin de la présente décennie. La mauvaise grâce à faire face aux problèmes les plus évidents et les plus imminents justifie pleinement toute prophétie d'un futur « chaos institutionnel ».

* Le présent article a été traduit de l'anglais par L. Duhannoy, traducteur et réviseur, membre du Comité de rédaction de la présente Revue.

1. Un exposé détaillé figure à ce sujet dans l'ouvrage de von Bogdandy et Nettesheim, *Ex Pluribus Unum-Fusion of the European*

Communities into the European Union, 2 ELJ (1996); 267 sqq.

2. À savoir celles qui sont fondées respectivement sur le traité sur l'Union européenne (TUE), le traité instituant la Communauté européenne (TCE), le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (TCEEA) et le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (TCECA).
3. Cette dénomination figure dans le Traité (article premier ex-A) TUE) et est couramment utilisée. Voir *The Economist*, *Fugaces labuntur communitates*, 20 novembre 1993, 28.
4. Pour une opinion similaire, cf. Pernice, dans: Dreier (éd.), *Grundgesetz Kommentar* (1998), vol. 2, article 23, note 42; de même, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?*, in: Heukels/Blokker (éds.), *The European Union after Amsterdam* (1998), 51, 55 sqq.; Zuleeg, *Die Organisationsstruktur der Europäischen Union*, EuR Beiheft 2/1998, 151, 152 sqq.; Curtin/Dekker, *The EU as a « Layered » International Organization: Institutional Unity in Disguise*, in: Craig/de Búrca (éds.), *The Evolution of EU Law* (1999), 55 sqq.
5. Toutes les références au Traité utilisent la numérotation de la nouvelle version consolidée des Traités, sauf indication contraire. L'ancienne numérotation est ajoutée entre parenthèses lorsqu'elle est jugée utile.
6. Affaire C-170/96, *Commission c. Conseil*, Recueil 1998, p. 1-2763. (Toutes les références à des pages se réfèrent à la version allemande du Recueil). De même, il convient de signaler l'idée générale de l'argument développé dans l'arrêt rendu le 19 juillet 1999 par le TPI dans l'affaire T-14/98, *Hautala/Conseil*, où le Tribunal applique un droit à l'information établi au titre du TCE à une politique définie sous le titre V du TUE.
7. Voir par exemple comment le Conseil s'est lui-même donné une nouvelle désignation en tant que Conseil de l'Union européenne, décision du 11 août 1993, JO L 281 de 1993, p. 18 - rectifié JO L 285 de 1993, p. 41, Article 13 Council's Rule of Procédure, décision du 6 décembre 1993, JO L 304 de 1993, p. 1. (Toutes les références concernant les pages sont celles qui se rapportent à la version allemande du Journal Officiel.) Au regard d'interprétations différentes de la relation entre l'Union et la Communauté, l'on est tenté de considérer que le Conseil agit sous une dénomination erronée et peut-être illégale lorsqu'il promulgue ses actes normatifs en application du traité CE. A l'heure actuelle, toutes les institutions se présentent dans la plupart des occasions comme des institutions de l'Union, ainsi qu'il est possible de le constater par exemple à la lecture de leur site web (<http://europa.eu.int/>).
8. Il a cependant été pris soin de respecter les différences existant en matière de compétence, de procédure et de formes des actes normatifs, ainsi que l'autonomie des institutions.
9. Tsatsos, *Die Europäische Unionsgrundordnung*, (1995) EuGRZ, 287.
10. Pour une analyse des compétences à prendre en considération, voir Parlement européen, *de Vigo - and Tsatsos-Report* sur le traité d'Amsterdam; 5 novembre 1997, (1998) EuGRZ, 72, note 1.
11. Pour les différentes positions et le débat qui s'est déroulé au cours de la Conférence intergouvernementale, voir Droutsas-Griller et autres, *Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen*, document de travail n° 20 (Diskussionspapier des Forschungsinstituts für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien), juillet 1996; ibid.: *Regierungskonferenz 1996, Der Vortragsentwurf der irischen Präsidentschaft*; document de travail n° 25, février 1997; ibid.: *Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels von Juni 1997*, document de travail n° 27, juillet 1997.
12. Cette préoccupation a été dominante dans les préparations d'ordre politique de la CIG de 1996; voir en particulier, du Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, *La Conférence intergouvernementale de 1996*, rapport du groupe de réflexion (groupe Westendorp) (1996), point 19 sqq., notamment aux points 25 sqq., 38 et 60.
13. Explicite sur ce point: Oppermann, *Europarecht* (2^e éd. 1999), 75, note 154.
- 14.11 s'agit d'une opinion fréquemment soutenue: cf. Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht* (1990), 225; Brownlie, *Principles of Public International Law*, (4^e éd. 1990), 681 sqq.
15. Cassese, *La construction du droit administratif, France et Royaume-Uni*, 2000, 59, 82, 92; Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, (1992), vol. 2, 108, qui explique également le contexte historique.
16. De même, la personnalité juridique en droit international n'est plus une question donnant fréquemment lieu à la discussion, Schermers/Blokker, *International Institutional Law* (3^e éd., 1995), § 1567.
17. Voir, pour une critique assez générale de la personnalité juridique en tant que concept juridique clé, Möllers, *Staat als Rechtsbegriff*, 2000, 151 sqq., 170; P. Zumbansen, *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat*, 2000, 51.
18. Neumann, *Wissenschaftstheorie und Rechtswissenschaft*, in: Kaufmann/Hassemer (éds.), *Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart* (6^e éd., 1994), 422, 430 sqq.
19. Neumann, ibid.
20. Par ailleurs, même en droit international, le statut légal en tant qu'organisation et le statut en droit international peuvent être distincts: voir la décision du 11 avril 1949 de la CIJ dans l'affaire *Bernadotte*. La CIJ fait usage du concept d'organisation indépendamment du concept de la personnalité juridique en droit international, Recueil CIJ 1949, p. 174, plus précisément à la p. 178.
21. Affaire 48/69, *ICI/Commission*, Recueil 1972, p. 619, points 132/135; TPI, affaire T-134/94, *NMH Stahlwerke GmbH/Commission*, Recueil 1999, p. 11-239, point 127; affaire T-137/94, *Arbed SA/Commission*, Recueil 1999, p. 11-303, points 90 à 92.
22. Koch/Rüßmann, *Juristische Begründungslehre* (1981) 227 sqq., 373 sqq.
23. BVerf GE 89,155 et spécialement 195. Cette opinion est partagée par de nombreux auteurs; cf. Pliakos, *La nature juridique de l'Union européenne*, 22 RTDE (1993), 187 et en particulier 213.
24. Voir, pour une analyse plus détaillée, Bogdandy/Nettesheim, *supra*, note 1; Dörr, *Zur Rechtsnatur der Europäischen Union*, (1995) EuR, 334 sqq.; Ress, *Ist die Europäische Union eine Juristische Person?*, EuR-Beiheft 2/1995, 27; Seidl-Hohenveldern/Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften* (6^e éd. 1996), note 0119e, 1505, 2213i. True, *Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union nach den Vertragsänderungen von Amsterdam: Wer handelt in GASP und PJZ?*, Zeus 2000, Nr. 2, 127-176, Harding, *The Identity of European Law: Mapping Out the European Legal Space*, ELJ 2000, 128.
25. Voir la note 7 ci-dessus.

26. Ouvrage plus détaillé: Pechstein/Koenig, *Die Europäische Union* (2^e éd. 1998), paragraphe 81.
- 27.3^e considérant du règlement (UE) 3381/94 JO L 367 de 1994, p. 1 (biens à double usage). Pour une étude approfondie, voir Curtin/Dekker, *supra*, note 6, spécialement p. 104 et suivante.
28. Décision 94/308 PESC du Conseil, du 16 mai 1994; JO L 134 de 1994, p. 1, Article premier: « L'administration de la ville de Mostar par l'Union européenne »: voir également la décision 94/790/PESC du Conseil, du 12 décembre 1994, JO L 326 de 1994, p. 2.
29. JO L 44 de 1998, p. 1; le traité de Nice a modifié le nom du Journal officiel des Communautés européennes en celui de Journal officiel de l'Union européenne, article 254 CE.
30. Schermers/Blokker, *supra*, note 16, § 33; pour un exposé plus détaillé: Trüe, *Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation* (1997) 11 ssq.
31. Piris, *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, ELR, 568 ssq., 575; exposés plus détaillés de Griller, Droutsas, Falkner, Forgó, Nentwich, *The Treaty of Amsterdam* (2000), 56 ssq.; Blokker-Heukels, *The European Union: Historical Origins and Institutional Challenges*, in: Heukels/Blokker/Brus (éds.), *supra*, notes 6, 9 et spécialement 31 s.; Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam* (1997), 75 ssq.; R. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy*, 1999, 242 ssq.; Zuleeg, *supra*, note 6, 151 et spécialement 153; pour l'opinion opposée, cf. Manin, *supra*, note 3 et spécialement p. 16.
32. Cf. pour un exposé détaillé, De Zwaan, *Community Dimensions of the Second Pillar*, in: Heukels/Blokker/Brus (éds.), *supra*, note 6, spécialement 179 et suiv.; Wessel, *supra*, note 31, spécialement 71 et suiv.
33. La Charte des droits fondamentaux (JO C 364 du 18-12-2000, p. 1), proclamée le 7 décembre 2000, ne vise que les institutions de l'Union, mais prévoit clairement que son applicabilité s'étend également aux Traités de la Communauté.
34. Comme le fait observer Ehlermann, les nouvelles dispositions sur la flexibilité garantissent que le risque de fragmentation inhérent à de nombreux projets est écarté: Ehlermann, *Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?*, (1997) EuR, 362, spécialement 394 et suiv.; voir également Kortenberg, *Closer coopération in the Treaty of Amsterdam*, 35 CML Rev. (1998), 833, spécialement 854; pour la discussion antérieure, voir Ehlermann, *Increased differentiation or stronger uniformité*, in: Winter/Curtin/Kellermann/de Witte (éds.), *Reforming the Treaty on European Union* (1996), 27 et suiv.
35. Pour un exposé plus détaillé, voir Harings, *Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, EuR Beiheft 2/1998, 81 et suiv.; Kugelmann, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, EuR Beiheft 2/1998, 99 et suiv.; Zuleeg, *supra*, note 6, pp. 151 et suiv.
36. De Witte, *supra*, note 6, p. 66.
37. Cf. Weiler, *The Trinity Structure of the Treaty on the European Union*, dans Monar/Ungerer/Wessels (éds.), *The Maastricht Treaty on European Union* (1993), 49, pp. 60 et suiv.
38. De façon détaillée, Weiler, *The Transformation of Europe*, 100 YLJ (1991), 2403, pp. 2412 et suiv.
39. Bryde, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsbegriff*, 46 WD St RL (1988), 181 et suiv.
40. *Ibid.*, aux pp. 182 et suiv.
41. Cette discussion ne porte pas sur la question de l'externalisation d'éléments relevant du domaine des compétences de l'Union vers des organismes juridiquement indépendants tels que l'Office européen des brevets.
42. Becker, *Öffentliche Verwaltung* (1989), 110.
43. Schuppert, *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, (1987), DöV, 757, et spécialement 760.
44. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (19^e éd. 1993), note 27.
45. Pour un ouvrage détaillé: Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe* (1997), 85 et suiv.
46. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (1972), 62 et suiv.; en sens contraire, voir Schilling, *The autonomy of the Community Legal Order*, 37 Harv. Int. LJ (1996), 389 et suiv.; voir également la réaction de Weiler/Halter, *Response: The autonomy of the Community Legal Order*, Harv. Int. 37 LJ (1996), 411 et suiv.
47. En ce qui concerne l'acte collectif, voir Ipsen, *supra*, note 46, en particulier pp. 58 et suiv.; Rodriguez Iglesias, *Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung*, (1999) NJW, 1 à 3.
48. Un troisième recours à cette procédure est actuellement en cours avec le traité de Nice.
49. Les procédures de ratification nationale respectives doivent toutes mettre en application le principe démocratique. L'Union ne pourrait admettre comme membre un État qui ne satisferait pas à cette exigence.
50. Pour ce concept, au cœur du droit public allemand, cf. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee/Kirchhof (éds.), *Handbuch des Staatsrechts* (1987), vol. 1, 953.
51. Ce point sera plus amplement expliqué ci-dessous dans le cadre de la responsabilité politique et de la responsabilité juridique.
52. La présente analyse n'entend nullement faire usage de données empiriques pour aboutir à des conclusions normatives. Par contre, il importe d'avoir égard aux aspects empiriques en vue d'éviter le risque inhérent à une analyse purement juridique qui pourrait se traduire par des résultats abstrus. En cas de besoin d'une analyse juridique approfondie complétant ces aspects sociologiques, consulter Böckenförde, *Organ, Organisation, Juristische Person*, in *Festschrift Wolff*, (1973) 269, spécialement 294.
53. Hoffmann, *Stichwort: Organisation, Begriff der*, in: Grochla (éd.), *Handbuch der Organisation* (2^e éd. 1980), colonne 1424; ouvrage détaillé de Groß, *Grundzüge der organisationswissenschaftlichen Diskussion*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (éds.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, (1997), 139 et suiv.; Walter-Busch, *Organisationstheorien von Weber bis Weick*, (1996), 93 et suiv., 208 et suiv.
54. Becker, *supra*, note 4, spécialement 190 et suiv.
55. Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, (1997), 82; de même Schmidt-Aßmann, in: Schmidt-Aßmann/Hofmann-Riem, *supra*, note 53, spécialement p. 34.
56. Hoffmann, *supra*, note 53.
57. Schwarz, *Aufgabenträger*, in: Grochla, *supra*, note 53, colonne 217 et suiv.; Schnapp, *Grundbegriffe des öffentlichen Organisationsrechtes*, (1980) Jura, 68, en particulier 70: un important élément du droit des organisations est la détermination du moment et des conditions auxquels les actes de personnes physiques travaillant au service d'autorités publiques peuvent être attribués à l'organisation.

58. Müller-Graff, *Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU*, EuR Beiheft 2/1998, 67 et suiv. Ceci explique pourquoi la science politique n'a éprouvé aucune difficulté à substituer l'Union aux Communautés européennes comme objet de son analyse: voir Wallace, *Dynamik des EU-Institutionsgefüges*, in: *Jachtenfuchs/Kohler-Koch* (éds.), *Europäische Integration*, (1996), 141.
59. Heller, *Allgemeine Staatslehre* (1983), 228; Böckenförde, *supra* note 52, en particulier 298.
60. Bryde, *supra*, note 11, en particulier 190.
61. Le développement de ce cadre substantiel est ce qui différencie la situation actuelle de la fusion des institutions prévue dans les traités de fusion au cours des années soixante. Selon C.D. Ehlermann, la Commission avait déjà pris en considération la thèse formulée dans le présent article, mais cette réflexion n'a pas été poursuivie, pour des raisons politiques.
62. Affaires jointes C-27/59 et C-39/59, *Campolongo*, Recueil 1960, p. 819 ssq., 849; affaire C-221/88, *Busseni*, Recueil 1990, p. I-495, points 13 et 16 des motifs de l'arrêt.
63. Il était déjà possible d'inférer ceci de l'article F, paragraphe 2 TUE (version de Maastricht). La disposition figurant à l'article 6 paragraphe 2 TUE, conjointement avec celle de l'article 46 point d) TUE ne laisse place à aucun doute, alors que la disposition stipulée dans le traité de Maastricht était dépourvu d'une telle clarté.
64. Bryde, *supra*, note 39, en particulier p. 190.
65. de Witte, *supra*, note 4, en particulier p. 66.
66. Sur ce type d'organisation, voir en outre Wolff, *Verwaltungsrecht II* (2^e éd. 1967), § 71; v. Bogdandy/Nettesheim, *supra*, note 1, 274; ce concept a été principalement développé par Curtin/Dekker, *supra*, note 4; Dörr, *supra*, note 24, 344 et suiv.; Schroeder, *Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme*, in: Hummer/Schweitzer (éds.), *Österreich und das Recht der Europäischen Union* (1996), 3, en particulier 6 et suiv.; C. Wichard, *Wer ist Herr im europäischen Haus?*, (1999) EuR, 170. Ces auteurs, qui plaident pour la conception d'une « organisation stratifiée », n'indiquent aucune raison permettant d'établir une distinction organisationnelle entre l'Union et la Communauté, étant donné l'identité de leurs institutions.
67. Voir ci-dessus le texte afférent aux notes 61 à 63 de bas de page.
68. L'institution qui soulève le plus de problèmes à cet égard est le Conseil, étant donné sa composition fluctuante de ministres nationaux en fonction du domaine de compétence. Il est néanmoins comme une seule et même institution dans tous les domaines, voir Dashwood, *The Council of the European Union in the Era of the Amsterdam Treaty*, in: Heukels/Blokker/ Brus (éds.), *supra*, note 6, 117 et en particulier 126.
69. Mayntz, *supra*, note 55, p. 26.
70. Becker, *supra*, note 42, pp. 195 et suiv.
71. Mayntz, *supra*, note 55, p. 83.
72. Il existe évidemment dans l'Union une autonomie d'unités organisationnelles, c'est-à-dire que les diverses institutions sont indépendantes l'une de l'autre; ceci correspond à l'idée de la séparation des pouvoirs: voir en détail à ce sujet Lenaerts/van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (1999), 416.
73. La situation serait différente si le Conseil n'était responsable que de l'UE, la Commission de la CECA et le Parlement de la CE. Toutefois, comme aucune des institutions ne dispose d'une compétence exclusive concernant l'un quelconque de ces domaines, l'indépendance des institutions ne se traduit pas par un statut organisationnel autonome desdits domaines (UE ou CE, etc.).
74. Schermers/Blokker, *supra*, note 16, § 33.
75. Schermers/Blokker, *supra*, note 16, § 30, § 34.
76. *Locus classicus* Locke, *Two Treatises of Government* (1690), Ch. XII et Ch. XIII; Lenaerts, *Some Reflections on Separation of Powers in the European Community*, 28 CML Rev. (1991), 11 et suiv.
77. Hesse, *supra*, note 44, note 233 et suiv.
78. Il y a lieu de rappeler tout d'abord que, indépendamment de l'approche retenue par préférence pour résoudre le problème de la personnalité juridique, la réponse n'est pas décisive en ce qui concerne la question de l'unité au sein de l'organisation. L'unité d'une organisation ne dépend pas du fait que, dans sa globalité, l'association a le statut d'une personne morale, comme le démontre le droit public du Royaume-Uni: voir Turpin, *British Government* (2^e éd. 1990), 139.
79. Voir Bogdandy/Nettesheim, *supra*, note 1, au point 283.
80. La responsabilité politique du Conseil de ministres, du Conseil européen, des juges de la CJCE, désignés par décision prise à l'unanimité, des commissaires et des directeurs de la BCE est couverte par celle des gouvernements nationaux vis-à-vis des parlements des États membres. Dans le cas de systèmes nationaux semi-présidentiels, comme en France, les élections présidentielles contribuent également à la responsabilité politique des institutions.
81. Schnapp, *Zu Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts*, (1978) *Rechtstheorie*, 275 et spécialement 282.
82. Koenig, *Die Europäische Union als bloßer materiellrechtlicher Verbundrahmen*, EuR Beiheft 2/1998, 139 et suiv.
83. Il sortirait du cadre du présent article d'analyser dans quelle mesure - compte tenu des développements esquissés - les institutions de l'UE peuvent encore être considérées comme des « organes » au sens juridique traditionnel. Somme toute, l'on pourrait discerner une tendance vers l'instauration d'une structure analogue à celle que connaît le Royaume-Uni, où seule l'institution agissant effectivement et non l'État figure dans les relations juridiques internes.
84. Affaire C-285/94, *Italie /Commission*, Recueil 1997, p. I-3519; affaires jointes T-70/92 et T-71/92, *Florimex et VGB/Commission*, Recueil 1997, p. 11-693.
85. Affaires jointes C-104/89 et C-37/90, *Mulder*, Recueil 1992, p. 1-3061; il est impossible de former un recours en indemnité contre la Communauté en tant que telle: affaire T-572/93, *Odigitria*, Recueil 1995, p. II-2025, point 22 des motifs de l'arrêt; pour un exposé détaillé, voir Bogdandy in: Grabitz/Hilf (éds.), *Kommentar zur Europäischen Union* (2001), article 288 CE, notes 39 et suiv.
86. Affaires jointes C-104/89 et C-37/89, *Mulder*, Recueil 1992, p. I-3061, 3138. Il en va de même pour les recours en matière contractuelle: affaire C-42/94, *Heidemij Advies*, Recueil 1995, p. 1-1417.
87. Cette approche est également révélatrice d'un autre point de vue: l'importance de la personnalité juridique d'une organisation est liée aux fonds propres dont elle dispose pour faire face à toute responsabilité financière. Ces fonds propres n'existent pas, puisque l'Union a un budget unique (articles 28 II-IV, 41 II-IV TUE, article 9 VI du traité d'Amsterdam). À cet égard, les discussions sur le

- droit des sociétés sont instructives, cf. Mülbart, *Aktiengesellschaft, Unternehmensgruppe und Kapitalmarkt* (1995), 20 et suiv.; voir également les conclusions finales de l'avocat général Darmon dans l'affaire C-241/87, *Watson*, Recueil 1990, pp. 1-1797,1821.
88. Schnapp, *supra*, note 81,238 et suiv.
89. Voir par exemple JO L 118 de 1998, p. 3; l'incompatibilité entre les relations juridiques intérieures et extérieures ne soulève pas de problèmes en droit: voir Schnapp, *supra*, note 81, 284.
90. Voir CIJ, Rec. 1949,174 et en particulier 178.
91. V. Bogdandy/Nettesheim, *supra*, note 1, points 23 et suiv.; de même, Schermers/Blokker, *supra*, note 20, § 1562.
92. Il suffit de songer à la prépondérance du gouvernement en matière de relations extérieures.
93. Voir sur ce point Kadelbach, *Einheit der Rechtsordnung als Verfassungsprinzip der Europäischen Union*, EuR Beiheft 2/1998, 51 et suiv.
94. Cf. Caporaso, *The European Union and Forms of State*, 34 JCM St (1996), 29 et suiv.; Schneider, *Leitbilder der Europapolitik* (1997); Zuleeg, *Wandlungen des Begriffs der Supranationalität*, (1988) intégration, 103 et suiv.
95. Schreckenberger, *Von den Schengener Abkommen zu einer gemeinsamen Innen- und Justizpolitik*, 88 VerwArch (1997), 389, en particulier 394.
96. Cf. II 4 ci-dessus.
97. Pour la conception opposée, voir Pechstein, *Die Justiziabilität des Unionsrechts*, (1999), EuR, 1 et en particulier 3.
98. Pour un exposé détaillé, cf. Everling, *Folgerungen*, EuR-Beiheft 2/1998, 185, en particulier 192 et 194.
99. Selon une jurisprudence bien établie, les règles européennes peuvent être d'application en droit national même si elles ne sont pas d'applicabilité directe et n'engendrent pas de droits subjectifs; voir l'affaire C-431/92, *Commission/Allemagne (Wärmeleistung Großkrotzenburg)*, Recueil 1995, p. I-2189.
100. Cf. affaire T-14/98, *Hautala/Conseil*, Rec. 1999, p. II-2489. Ainsi par exemple le raisonnement développé dans l'arrêt *Foto-Frost* (affaire 314/85, Recueil 1987, p. 4199) devrait s'appliquer à l'article 35 TUE: Mager/Dörr, *Rechtswahrung und Rechtsschutz nach Amsterdam*, AöR 125 (2000), 386,411.
101. Quant aux effets centralisateurs des décisions rendues par la Cour suprême des États-Unis en matière de droits de l'homme, voir Jacobs/Karst, *The « Fédéral » Legal Order: The USA and Europe compared - A Juridical Perspective*, in: Cappelletti/Secombe/Weiler (éds.), *Integration Through Law* (vol. 1,1986) 169; en particulier 205 et suiv.; Kutscher, *Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht eines Richters*, in: EuGH (CJCE), *Begegnung von Justiz und Hochschule am 27. und 28. Sept. 1976* (Luxembourg 1976) I-8; pour la discussion antérieure portant sur le point de savoir comment réagir si un État membre devenait une dictature, voir Hilf, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, *Kommentar zum EU/EG Vertrag* (5^e éd. 1997), vol. 5, article 240 CE, paragraphe 13.
102. Sur ce point, voir le concept de « Verfassungsverbund » (intégration constitutionnelle), Pernice et Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, 60 VVD St RL (2000), 148 et suiv., 194 et suiv.
103. Voir l'article 2 du protocole (n° 2) intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne.
104. JO n°L 299 de 1972, p. 32.
105. Et, ce faisant, réalisant tout au moins partiellement un projet auquel les États membres ont consacré un temps considérable, voir Piris, *After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?*, 19 ELR (1994), 449 et suiv.
106. Lenaerts/van Nuffel, *supra*, note 72, 47 et suiv.
107. Pour une étude approfondie, voir Wagner, *The Integration of Schengen into the Framework of the European Union*, LIEI 25 (1999), 1.
108. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (réimpression de la 3^e éd. 1976), 179 et suiv.; sur son influence, voir Brownlie, *Principles of Public International Law* (5^e éd. 1998), 70 et suiv.
109. Mitrany, *The prospect of integration: federal or functional?*, 4 JCMSt (1965) 119; Albert/Brock, *Debordering the world of states*, 35 New Political Science (1996), 69 et suiv.; Schmitter, *Representation and the Future Euro-polity*, (1992) *Staatswissenschaft & Staatspraxis*, 379, et spécialement 385; Ladeur, *Towards a Legal Theory of Supranationality - The Viability of the Network Concept*, 3 EL J (1997) 33, en particulier 51; Zürn, *Jenseits der Staatlichkeit über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung*, 4 Leviathan (1992), 490 et suiv.
110. Elkins, *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty-First Century* (1995), en particulier 45 et suiv.; Zellentin, *Der Funktionalismus - eine Strategie gesamteuropäischer Integration?*, 23 PVS special issue (1992) 62, en particulier 71.
111. Ladeur, *supra*, note 109, p. 51: « Overlapping Transnational Networks of Law-making ».
112. Pour un exposé éclairant à cet égard, cf. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, 34 JCMSt (1996), 283 et suiv.
113. Trumpf, *Vom Binnenmarkt zur politischen Union*, Schriftenreihe des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht, Heft 21 (1992), p. 14.
114. Ce concept a été inventé par Ipsen, *supra*, note 47, 42/1 et suiv.; pour le débat actuellement en cours, voir Shaw, *The Interpretation of European Union Citizenship*, 61 Modern Law Review (1998), 293, en particulier 300.
115. JOL 278 de 1976, p. 1.
116. Wiener, « *European » Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State* (1998), aux points 228 et suiv., 286 et suiv.
117. Habermas, *Die postnationale Konstellation* (1998) 122 et suiv., 161.
118. Baldus, *Die Einheit der Rechtsordnung* (1995), en particulier pp. 121 et suiv.
119. Voir la formulation classique de Hegel, *Rechtsphilosophie* (1820, réédition de 1971), paragraphes 257 et suiv.
120. Harlow, *European Administrative Law and the Global Challenge*, in: Graig/de Burca, *supra*, note 4, 261, 273.
121. Mazey/Richardson, *EU policy-making, A garbage can or an anticipatory and consensus style policy?*, in: Mény/Muller/Quermonne (éds.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies* (1996), 53.
122. Wuermeling, *Streich die Räte, rettet den Rat ! Überlegungen zur Reform des EU-Ministerrats*, (1996) EuR, 167, en particulier 168 et suiv. Même le rôle unificateur du « Conseil général », composé des ministres des affaires étrangères des États membres, est compromis, cf., Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, *Conférence intergouvernementale de 1996*, rapport du

groupe de réflexion (Westendorp Group) (1996), paragraphe 106.

123. Pour la discussion portant sur ce sujet, voir Dashwood, *Effectiveness and Simplification of Decision-Making by the Council*, in: Winter e.a., *supra*, note 34, 147, en particulier 156 et suiv., qui se réfère spécialement à une proposition en faveur d'une « présidence du Conseil », au point 158.

124. Une modification de cet état de choses serait importante pour de nombreux projets de réforme: cf. Commissariat Général du Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces, Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne* (1999), 41, 55, 61 et suiv.; Grevisse, *À propos de quelques institutions*, Revue du Marché Commun et de l'Union européenne (1998), 569, 572 et suiv.

125. Moravcsik, *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt*, in: Wolf (éd.), *Projekt Europa im Übergang?*, 1997, 211 et suiv.

126. Wallace, *supra*, note 58, p. 159.

127. Piris, *supra*, note 105, pp. 469 et suiv.

128. Timmermans, *The Effectiveness and simplification of decision-making*, in: Winter e.a., *supra*, note 34, 133, en particulier 145.

129. Ainsi par exemple, la procédure de l'article 251 CE a été rationalisée; pour les problèmes de la procédure antérieure, voir Parlement européen, Résolution sur le fonctionnement du traité sur l'UE (A. 4-0102/95), paragraphe 30; Lipsius, *The 1996 Intergovernmental Conference*, 20 ELR (1995) 235, et spécialement 264.

130. Ceci est également vrai pour la France, en contraste avec le texte de l'article 34 de la CF, cf. Boulouis, *L'influence des articles 34 et 37 sur l'équilibre politique entre les pouvoirs*, in: Favoreu (éd.), *Le domaine de la loi et du règlement* (2^e éd. 1982), p. 195.

131. Sur le point de savoir s'il convient de le considérer comme une organisation, voir plus haut, section II 4b.

132. Sur ce point, cf. Blanke, in: Grabitz/Hilf, *supra*, note 85, devant l'article 198 A-C CE, note 8 et suiv.

133. Voir Zilioli/Selmejr, *The international relations of the Euro area: legal aspects*, CML Rev. 36 (1999), 273; Torrent, *Whom is the European Central Bank the central bank of? : Reaction to Zilioli and Selmejr*, CML Rev. 36 (1999), 1229, avec d'autres références.

134. Il s'agit de l'Agence européenne de l'environnement (instituée par le règlement 1210/90 du 7 mai 1990, JO L 120 de 1990, p. 1, en abrégé « AEE »), l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (institué par le règlement 302/93 du 8 février 1993, JO L 36 de 1993, p. 1, en abrégé « OEDT »), la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (instituée par le règlement 1365/75 du 26 mai 1975, JO L 139 de 1975, p. 1, en abrégé « FEACVT »), l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (instituée par le règlement 2062/94 du 18 juillet 1994, JO L 216 de 1994, p. 1, en abrégé « AESST ») et l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (institué par le règlement 1035/97 du 2 juin 1997, JO L151 de 1997, p. 1, en abrégé « OEPRX »).

135. Majone, *Regulating Europe* (1996), 15 et suiv.; de façon générale, voir Bryde, *supra*, note 39; Fischer-Appelt, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft* (1999).

136. Voir sur ce point Dehousse, *Regulating by Networks in the European Community: The Role of Agencies*, JEPP 4 (1997), 246.

137. Voir la critique de de Burca, *Institutional Development of the EU: A constitutional Analysis*, in: Graig/de Burca, *supra*, note 4, 75 et suiv.; Shapiro, *The Problems of Independant Agencies in the United States and the European Union*, JEPP 4 (1997), 276.

138. Voir sur ce point Shapiro, *APA: Past, Present and Future*, Virginia Law Rev. 72 (1986), 447; Pierce Jr., *Rulemaking and the Administrative Procedure Act*, Tulsa Law Journal 32 (1996), 185.

139. Dreier, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat* (1991), 19 et suiv.; Schlink, *Die Amtshilfe* (1982), 62 et suiv.

140. Pour cette conception, cf. von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus*, 1999; idem, *The European Union as a Supranational Federation*, Columbia Journal of European Law 6 (2000), 27.

141. Dans la mesure où l'ONU a assumé d'autres responsabilités, notamment dans le domaine économique, les mouvements réformateurs ont fait pression en vue d'une réduction massive de celles-ci, *The Economist*, *Reforming the United Nations*, 8 août 1998, 17, 18.

142. Szasz, *The Complexification of the United Nations System*, Max Planck YNYB 3 (1999), 1; Schermers /Blokker, *supra*, note 16, 1994 et suiv.

143. Sur les propositions de futurs changements institutionnels, cf. Blokker/Heukels, *supra*, note 32, 38 et suiv.

144. Scharpf, *Introduction. The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, 4 Journal of European Public Policy (1997), 520 et suiv.

145. Commissariat du Plan, *supra*, note 124, au point 78.

146. Cf. Grabitz (éd.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?* (1984).

147. Curtin, *The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces*, CML Rev. 1993, 17, 67.