

Vincent Martenet

# Architecture des pouvoirs

Enjeux et perspectives pour un État,  
une union d'États et les Nations Unies

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>IX</b>
<b>Table des abréviations</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
I.    Les points de départ de la réflexion .....	1
II.   Les bases conventionnelles et constitutionnelles de la réflexion .....	2
III.  Les ambitions et les limites de la réflexion .....	5
<b>Première partie    Fondements</b> .....	<b>7</b>
<b>Chapitre premier    Quelques notions</b> .....	<b>9</b>
I.    L'indépendance .....	9
A.  Les différents aspects .....	9
1.  Les aspects institutionnels.....	9
2.  Les aspects fonctionnels, opérationnels et financiers.....	10
3.  Les aspects personnels .....	11
4.  Les aspects systémiques.....	12
5.  Les aspects informels et contextuels .....	13
B.  L'appréciation globale.....	14
C.  Le degré variable.....	15
D.  Le rang.....	16
E.  Les dimensions.....	18
1.  La dimension horizontale.....	18
2.  La dimension verticale .....	19
II.   Les (inter)relations, les interactions et l'interdépendance.....	20
A.  Le continuum.....	20
B.  La responsabilité .....	21
C.  L'intensité variable.....	22
D.  Quelques paramètres .....	24
E.  Les dimensions.....	26
1.  La dimension horizontale.....	26
2.  La dimension verticale .....	27

<b>Chapitre deuxième La coexistence des pouvoirs</b> .....	<b>29</b>
I. Les deux types de justifications .....	29
II. Les justifications fondamentales .....	30
A. L'État ou l'Union de droit.....	30
B. La limitation, la surveillance et le contrôle des pouvoirs.....	34
C. L'équilibre et la balance des pouvoirs.....	36
D. L'information et la connaissance de la population et des autorités.....	38
E. La régulation .....	39
III. Les justifications secondaires.....	41
A. La légitimité démocratique.....	41
B. L'efficacité, l'efficience et l'effectivité.....	42
C. La dépolitisation, l'impartialité, la neutralité et la crédibilité .....	44
1. Le fond et les apparences .....	44
2. Le jeu et les enjeux politiques .....	45
D. La « bonne gouvernance » et la « bonne administration » .....	47
<b>Chapitre troisième Les interactions inter-niveaux</b> .....	<b>49</b>
I. La légitimation et la participation .....	49
II. La coordination, la coopération ou la collaboration.....	50
III. La distance et la proximité .....	51
IV. La justice .....	52
V. La surveillance et le contrôle des pouvoirs .....	53
A. La surveillance et le contrôle du haut vers le bas.....	53
B. La surveillance et le contrôle du bas vers le haut.....	54
<b>Deuxième partie Enjeux et conséquences de la coexistence des pouvoirs</b> .....	<b>55</b>
<b>Chapitre premier Au niveau d'un État</b> .....	<b>57</b>
I. Le peuple.....	57
A. Le contrôle des élus par le droit de révocation.....	57
B. L'impulsion donnée par le peuple.....	58
1. La pétition et l'initiative.....	58
2. Quelques critiques et réserves à prendre en compte.....	59
C. L'approbation par le peuple .....	60
1. L'interaction entre le peuple et ses représentants.....	60

2.	Quelques critiques et réserves à prendre en compte.....	62
D.	Le contrôle des actes soumis au peuple .....	65
1.	La nécessité d'un contrôle.....	65
2.	La mesure du contrôle.....	66
II.	Le parlement, le gouvernement et le chef de l'État.....	68
A.	L'interdépendance et l'indépendance.....	68
1.	La densité des relations .....	68
2.	La maîtrise par le parlement de son activité.....	70
3.	Les négociations internationales .....	71
B.	La responsabilité politique .....	72
C.	La surveillance et le contrôle .....	73
D.	L'urgence .....	75
1.	La dynamique institutionnelle.....	75
2.	Les relais parlementaires.....	77
3.	Le contrôle judiciaire .....	78
E.	Le bi- et le tricamérisme.....	78
1.	Les justifications du bicamérisme .....	78
2.	Les relations intercamérales.....	80
3.	La création d'une chambre supplémentaire .....	82
III.	Les tribunaux et les autorités d'instruction ou de poursuite pénales.....	84
A.	L'exigence d'indépendance des tribunaux.....	84
B.	La désignation, la promotion, la confirmation ou la révocation des juges.....	86
C.	Le contrôle des lois .....	89
1.	L'interaction entre les pouvoirs.....	89
2.	Les justifications du contrôle .....	92
3.	La démocratie, l'État de droit et la justice constitutionnelle.....	96
4.	Les types de contrôle.....	99
5.	Les normes de référence.....	102
6.	La marge d'appréciation du législateur .....	103
7.	L'intensité de l'examen .....	108
a)	Le processus législatif.....	108
b)	Les violations graves ou manifestes des normes de référence .....	110
c)	L'essence des normes de référence .....	113
d)	Le caractère ouvert et pluraliste de la démocratie.....	115
8.	La possibilité de réviser la constitution.....	117

a)	Le principe de la révision .....	117
b)	Les limites de la révision.....	117
D.	L'indépendance des juges entre eux.....	120
1.	La dimension externe .....	120
a)	Les enjeux .....	120
b)	Les interactions jurisprudentielles.....	122
2.	La dimension interne.....	125
a)	Les enjeux .....	125
b)	Les opinions séparées.....	126
E.	Les autorités d'instruction et de poursuite pénales .....	127
1.	L'exigence d'indépendance.....	127
2.	La surveillance .....	129
IV.	L'administration.....	130
A.	Le pouvoir administratif.....	130
B.	L'interdépendance ou l'indépendance .....	131
C.	Le contrôle interne ou externe non judiciaire.....	133
D.	Le contrôle judiciaire et son intensité .....	135
E.	Les services administratifs propres au parlement .....	137
V.	Les institutions de surveillance, de contrôle et de régulation .....	138
A.	Les droits fondamentaux .....	138
1.	Les enjeux .....	138
2.	La nécessité d'une autorité indépendante.....	139
3.	La protection des données personnelles .....	141
B.	La démocratie.....	142
1.	Les enjeux .....	142
2.	Les institutions indépendantes spéciales.....	143
C.	Les finances et les comptes .....	145
D.	La concurrence .....	146
E.	La régulation .....	148
1.	L'indépendance par rapport aux entreprises régulées .....	148
2.	L'indépendance par rapport aux pouvoirs politiques et à l'administration.....	149
3.	La surveillance politique, le contrôle judiciaire et le contrôle financier.....	151
4.	Les interactions entre régulateurs.....	153
VI.	La banque centrale .....	155
A.	Le principe de l'indépendance .....	155

B.	Les contours de l'indépendance .....	156
VII.	Les institutions d'information et de connaissance .....	158
A.	L'objectivité et la fiabilité .....	159
1.	L'importance de l'indépendance .....	159
2.	L'intensité de l'indépendance .....	161
B.	La transparence .....	162
VIII.	Les acteurs privés et la société civile .....	164
A.	Les interactions fondamentales .....	165
1.	L'impulsion .....	165
a)	La toile de fond .....	165
b)	L'impulsion par la justice .....	166
2.	La participation .....	167
3.	La délibération .....	170
4.	Le contrôle .....	171
B.	L'indépendance et la transparence .....	172
1.	La protection de l'indépendance .....	173
a)	L'indépendance de l'indépendance .....	173
b)	L'indépendance des médias .....	173
2.	La transparence .....	175
a)	La transparence quant aux liens d'intérêt et au financement .....	175
b)	La régulation du lobbying .....	178

**Chapitre deuxième Au niveau d'une union d'États,  
spécialement de l'Union européenne..... 179**

I.	Les citoyens .....	180
A.	L'élection .....	180
B.	L'initiative et le référendum .....	181
II.	Le parlement, les conseils et les institutions exécutives .....	183
A.	Le triptyque institutionnel .....	183
1.	L'intensité des relations .....	183
2.	L'existence d'institutions hybrides .....	184
3.	La faiblesse de la plupart des parlements .....	186
4.	Le renforcement du Parlement européen .....	188
a)	Les attributions parlementaires .....	188
b)	Un régime parlementaire .....	189

B.	La responsabilité politique .....	190
1.	Une organisation politique compréhensible .....	190
2.	Une composition variable des institutions .....	193
C.	La surveillance et le contrôle .....	194
III.	Les cours de l'union .....	195
A.	L'existence de cours de l'union .....	196
B.	La Cour de justice de l'Union européenne .....	197
1.	L'indépendance par rapport aux États et aux institutions européennes .....	197
2.	Le contrôle et la surveillance de la Cour .....	198
C.	La Cour européenne des droits de l'homme .....	199
1.	L'indépendance de la Cour .....	199
2.	Le contrôle et la surveillance de la Cour .....	201
3.	Le contrepoids à la Cour .....	202
a)	L'unanimité et la résistance des États .....	202
b)	La majorité qualifiée des États .....	203
IV.	L'administration .....	204
V.	Les institutions de surveillance, de contrôle et de régulation .....	205
A.	Les droits fondamentaux .....	206
B.	La démocratie et la bonne administration .....	207
C.	Les finances et les comptes .....	208
D.	La concurrence et la régulation .....	209
1.	La concurrence .....	210
2.	La régulation .....	211
VI.	La banque centrale .....	213
A.	Les contours de l'indépendance ou de l'autonomie .....	214
B.	Les objectifs du Système européen de banques centrales .....	215
VII.	Les institutions d'information et de connaissance .....	217
A.	L'importance de l'information et de la connaissance .....	217
B.	Les statistiques .....	218
C.	L'environnement .....	219
VIII.	Les acteurs privés et la société civile .....	219
A.	Les interactions fondamentales .....	220
1.	L'impulsion et le contrôle .....	220
2.	La participation et la délibération .....	222
B.	L'indépendance et la transparence .....	224

<b>Chapitre troisième Au niveau des Nations Unies .....</b>	<b>227</b>
I. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité.....	227
A. Le renforcement des interactions .....	227
1. Les recommandations de l'Assemblée générale .....	227
2. Le droit de veto au sein du Conseil de sécurité.....	228
B. La surveillance et le contrôle .....	231
1. La surveillance par l'Assemblée générale et par l'opinion publique .....	231
2. Le contrôle juridictionnel ou quasi-juridictionnel déclenché par les particuliers .....	232
3. Le contrôle juridictionnel déclenché par les États .....	234
II. La Cour internationale de Justice .....	236
A. La composition de la Cour .....	236
B. La compétence de la Cour .....	237
III. Le Secrétariat.....	238
A. L'indépendance par rapport aux États.....	238
B. Les relations avec les autres organes des Nations Unies .....	239
IV. Les autres organes principaux .....	240
A. Le Conseil économique et social ainsi que le Conseil de tutelle .....	240
B. La création de nouveaux organes .....	241
1. Un parlement mondial .....	241
2. Une cour internationale ou mondiale des droits de l'homme ou des droits fondamentaux.....	242
V. Les institutions spécialisées et les organisations apparentées .....	243
A. La spécialisation .....	243
B. L'indépendance .....	244
1. Les cours et tribunaux internationaux .....	244
2. Les organes de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce .....	246
a) Les groupes spéciaux .....	246
b) L'Organe d'appel .....	247
3. Les institutions de Bretton Woods .....	249
4. Les organisations en matière nucléaire et de surveillance de l'armement .....	250
5. Une agence internationale ou mondiale des risques.....	252
VI. Les acteurs privés et la société civile .....	253
A. Les interactions fondamentales .....	253
1. L'impulsion et le contrôle .....	253

a)	Le double regard sur l'Organisation des Nations Unies .....	253
b)	Le statut procédural des organisations non gouvernementales et autres groupements.....	254
c)	Le contrôle d'entités non étatiques en position de puissance.....	256
2.	La participation et la délibération.....	258
B.	L'indépendance et la transparence .....	259
<b>Troisième partie   Enjeux et conséquences des interactions inter-niveaux.....</b>		<b>261</b>
<b>Chapitre premier   Au sein d'un État .....</b>		<b>263</b>
I.	L'indépendance, les interactions et l'interdépendance .....	263
II.	La participation .....	264
A.	Le vote constitutif ou le veto.....	264
B.	La participation à l'adoption de normes ou de décisions .....	266
1.	La participation liée à l'organisation.....	266
2.	La participation au processus normatif ou décisionnel .....	267
3.	La participation aux négociations .....	267
C.	La consultation institutionnalisée.....	268
D.	L'information et les échanges y relatifs .....	269
III.	La coopération, la coordination et autres interactions.....	269
A.	La coopération et la coordination.....	269
B.	La création de réseaux.....	271
1.	Les gouvernements et les parlements.....	271
a)	La dimension verticale-horizontale.....	271
b)	La dimension avant tout horizontale .....	272
2.	Les administrations ou les autorités administratives indépendantes .....	275
C.	La mise en œuvre de normes ou de politiques publiques.....	276
1.	La délégation.....	276
2.	Le fédéralisme ou le régionalisme de mise en œuvre .....	277
D.	Les institutions multi-niveaux.....	278
IV.	Les mécanismes de surveillance et de contrôle.....	279
A.	Les mécanismes descendants .....	279
1.	La surveillance politique .....	279
2.	Le contrôle administratif et judiciaire .....	280
B.	Les mécanismes ascendants .....	281

1. Le déclenchement d'une votation populaire .....	281
2. La saisine d'une institution judiciaire ou arbitrale .....	282

<b>Chapitre deuxième Au sein et en marge d'une union d'États,</b>	
<b>spécialement de l'Union européenne .....</b>	<b>285</b>
I. L'indépendance, les interactions et l'interdépendance .....	285
A. Des relations mêlant horizontalité et verticalité .....	285
B. La gouvernance multi-niveaux .....	286
II. La participation .....	287
A. Le vote constitutif et le veto .....	287
B. La participation à l'adoption de normes ou de décisions .....	288
C. La consultation institutionnalisée .....	289
D. L'information et les échanges d'informations .....	291
III. La coopération, la coordination et autres interactions .....	292
A. La coopération, la coordination et l'intégration .....	292
1. Quelques enjeux .....	292
2. La situation dans l'Union européenne .....	293
B. La création de réseaux .....	295
1. Les objectifs et les limites .....	295
2. Deux illustrations .....	296
C. La mise en œuvre des normes ou des politiques publiques .....	298
1. La mise en œuvre par les États .....	298
2. L'interprétation du droit et l'examen de la validité des actes de l'union .....	300
3. L'interrégulation multi-niveaux .....	302
D. Les institutions multi-niveaux .....	302
IV. Les mécanismes de surveillance et de contrôle .....	304
A. Les mécanismes descendants .....	304
1. Les mécanismes politiques et judiciaires .....	304
2. La contrainte, l'exécution forcée et la mise sous tutelle .....	307
B. Les mécanismes ascendants .....	308
1. La saisine d'une cour de l'union .....	308
2. La saisine d'une cour nationale .....	309
a) La protection des attributions du parlement ou du peuple .....	309
b) Les limites de la fonction d'une cour nationale .....	312
3. L'examen en comité .....	313

V.	Les relations en marge d'une union d'États .....	314
<b>Chapitre troisième Au sein et en marge des Nations Unies.....</b>		<b>317</b>
I.	L'indépendance, les interactions et l'interdépendance .....	317
II.	La participation .....	318
A.	Les gouvernements et parlements nationaux .....	318
B.	Les unions d'États .....	318
III.	La coopération, la coordination et autres interactions.....	319
A.	La coopération et la coordination.....	319
B.	La création de réseaux.....	321
C.	La mise en œuvre des normes ou des décisions .....	322
D.	Les institutions multi-niveaux.....	323
IV.	Les mécanismes de surveillance et de contrôle.....	324
A.	Les mécanismes descendants .....	324
B.	Les mécanismes ascendants .....	325
V.	Les relations en marge des Nations Unies .....	327
A.	La diversité des relations.....	327
B.	Le sauvetage financier d'un État.....	327
1.	Quelques enjeux .....	327
2.	La nécessité de limites et contrôles.....	328
3.	Quelques aménagements institutionnels envisageables .....	330
<b>Conclusion.....</b>		<b>333</b>
I.	La légitimation et la responsabilité .....	333
II.	La surveillance, le contrôle et la régulation .....	334
III.	L'information et la connaissance .....	335
IV.	La coopération, la coordination, la mise en réseau et la gouvernance .....	335
V.	Pouvoirs, droits et devoirs.....	336
<b>Documents officiels ou associatifs .....</b>		<b>339</b>
<b>Bibliographie .....</b>		<b>345</b>
<b>Index.....</b>		<b>415</b>
<b>Table des matières .....</b>		<b>423</b>