

Vincent Martenet

Architecture des pouvoirs

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

Table des matières

Remerciements.....	IX
Table des abréviations.....	XIII
Introduction.....	1
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
Première partie Fondements.....	7
Chapitre premier Quelques notions.....	9
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

Chapitre deuxième	La coexistence des pouvoirs	29
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
Chapitre troisième	Les interactions inter-niveaux	49
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
Deuxième partie	Enjeux et conséquences de la coexistence des pouvoirs	55
Chapitre premier	Au niveau d'un État	57
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

Chapitre troisième	Au niveau des Nations Unies	227
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
Troisième partie Enjeux et conséquences des interactions inter-niveaux.....		261
Chapitre premier Au sein d'un État		263
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

Chapitre deuxième Au sein et en marge d'une union d'États,

spécialement de l'Union européenne	285
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
Chapitre troisième Au sein et en marge des Nations Unies.....		317
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
Conclusion.....		333
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
Documents officiels ou associatifs		339
Bibliographie		345
Index.....		415
Table des matières		423