

# Cuprins

<i>Lista de abrevieri</i> .....	21
<i>Mulțumiri</i> .....	25
<i>Introducere</i> .....	27

## Partea I

### Uniunea Europeană

#### Capitolul I

<b>Integrarea europeană văzută în procesualitatea sa</b> .....	33
I.1. „Ideea europeană” .....	33
I.1.1. Inițiativa lui Aristide Briand .....	33
I.1.2. Federalismul european .....	35
I.1.3. Planul Marshall .....	37
I.1.4. Congresul de la Haga .....	39
I.2. Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului .....	40
I.2.1. Contextul istoric .....	40
I.2.2. Planul Schuman .....	40
I.2.3. Obiectivele Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului .....	42
I.3. Comunitatea Europeană de Apărare și Comunitatea Politică Europeană .....	43
I.4. Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice. Tratatul de la Roma (1957) .....	46
I.4.1. Obiective .....	47
I.4.2. Sistemul instituțional .....	48
I.4.2.1. Comisia .....	48
I.4.2.2. Consiliul .....	48
I.4.2.3. Adunarea Parlamentară .....	49
I.4.2.4. Curtea de Justiție .....	49
I.5. <i>Achèvement, approfondissement, élargissement</i> (1958-1986) .....	49
I.5.1. <i>Achèvement, approfondissement, élargissement</i> .....	49
I.5.2. Apariția Asociației Europene a Liberului Schimb .....	51

I.5.3.	Prima extindere a Comunităților Europene .....	51
I.5.4.	A doua și a treia extindere .....	52
I.5.5.	Dezvoltarea instituțională și consolidarea dimensiunii de integrare .....	52
I.6.	Etapa reformelor majore : Actul Unic European (1986) și Tratatul de la Maastricht (1992). Apariția Uniunii Europene .....	54
I.6.1.	Actul Unic European .....	54
I.6.2.	Tratatul de la Maastricht .....	56
I.7.	Dezvoltarea Uniunii Europene : Tratatul de la Amsterdam (1992) și Nisa (2000) .....	59
I.7.1.	Cea de-a patra extindere și crearea Spațiului Economic European .....	59
I.7.2.	Continuarea reformei UE .....	60
I.8.	Consolidarea Uniunii Europene între 2000 și 2007. Extinderea UE spre PECOS, dar și adoptarea Tratatului privind instituirea unei Constituții pentru Europa și a noului Tratat de reformă al UE. Modificări ale sistemului instituțional și ale procesului decizional .....	61
I.8.1.	„Marea extindere” și reforma instituțională a UE .....	64
I.8.1.1.	Criteriile de aderare ale PECOS .....	64
I.8.1.2.	Procedura negocierilor UE-PECOS. „Ecuția extinderii” .....	65
I.8.1.3.	Extinderea UE spre PECOS, proces global, inclusiv și evolutiv. Modelul „stadionului” și cel al „regatei” .....	70
I.8.1.4.	Strategia de preaderare, Strategia consolidată de preaderare și Parteneriatul pentru aderare .....	74
I.8.1.5.	Influența „Marii extinderi” asupra instituțiilor și politicilor comune. Reforma instituțională a UE.....	76
I.8.2.	Continuarea procesului de integrare. Noi evoluții la nivel instituțional și decizional .....	89
I.8.2.1.	Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa (2004) .....	89
I.8.2.2.	Tratatul de reformă (Lisabona 2007) : un document ce „recuperează” ideile de bază ale Tratatului Constituțional .....	99

## Capitolul II

<b>Obiectivele, actorii, metoda și natura procesului .....</b>	<b>101</b>
II.1. Obiectivele .....	101
II.1.1. Asigurarea păcii .....	101
II.1.2. Unificarea economică .....	102
II.1.3. Unificarea politică .....	103
II.1.4. Dimensiunea socială.....	104
II.1.5. Adoptarea deciziilor .....	105
II.2. Actorii .....	106
II.2.1. Actori naționali vs actori supranaționali .....	106
II.2.2. Rolul statelor membre .....	110
II.2.3. Rolul Consiliului European .....	110
II.2.4. Rolul instituțiilor comunitare .....	111

II.3.	Metoda .....	III
II.3.1.	Cooperarea .....	III
II.3.2.	Integrarea .....	II2
II.4.	Natura procesului. Progresivitatea integrării .....	113
II.4.1.	Dimensiunea politică a procesului de integrare și caracterul său unitar .....	113
II.4.2.	Dimensiunea juridică .....	116
II.4.2.1.	Originea convențională a Comunităților Europene și a dreptului comunitar .....	116
II.4.2.2.	Condiția formală de organizații internaționale .....	119
II.4.2.3.	Factori comunitari și interguvernamentali ai sistemului instituțional .....	120
II.4.2.4.	Considerații finale .....	122
II.4.3.	Progresivitatea integrării .....	124
<b>Capitolul III</b>		
	<b>Competențe</b> .....	129
III.1.	Originea competențelor comunitare .....	129
III.2.	Clasificarea competențelor UE .....	130
III.2.1.	Controlul îndeplinirii prevederilor tratatelor .....	130
III.2.2.	Acțiunea comunitară în vederea dezvoltării CE/UE .....	131
III.3.	Caracterizarea generală a competenței comunitare .....	132
III.4.	Competențe comunitare vs competențe naționale .....	134
III.4.1.	Ireversibilitatea competenței comunitare .....	134
III.4.2.	Exercitarea efectivă a competențelor de către instituțiile comunitare .....	135
III.4.3.	Carențe în exercitarea competențelor .....	136
III.5.	Competențe comunitare exclusive .....	137
III.6.	Competențe comunitare partajate sau mixte .....	139
III.6.1.	Subsidiaritatea .....	140
III.7.	Competențe implicite și evolutive .....	141
III.8.	Completarea competențelor comunitare ca efect al art. 235 TCE .....	143
<b>Capitolul IV</b>		
	<b>Sistemul normativ</b> .....	147
IV.1.	Considerații generale .....	147
IV.2.	Sursele dreptului comunitar .....	148
IV.2.1.	Tratatele .....	148
IV.2.2.	Dreptul derivat .....	152
IV.2.2.1.	Regulamentul .....	152
IV.2.2.2.	Directiva .....	153
IV.2.2.3.	Decizia .....	154
IV.2.2.4.	Acte neangajante de drept derivat: Recomandări, Avize, Rapoarte, Poziții și Acțiuni Comune .....	155

IV.2.2.5.	Dreptul derivat în Tratatul CECO/CECA .....	156
IV.2.2.6.	Concluzii asupra dispozițiilor normative ale Comunităților .....	158
IV.2.3.	Jurisprudența .....	158
IV.2.3.1.	Considerații generale .....	158
IV.2.3.2.	Natura juridică a Curții de Justiție a Comunităților Europene .....	159
IV.2.3.3.	Componenta Curții de Justiție .....	160
IV.2.4.	Aplicarea dreptului comunitar .....	161
IV.2.4.1.	Considerații generale .....	161
IV.2.4.2.	Aplicarea dreptului comunitar la nivel național .....	162
IV.2.4.3.	Aplicarea dreptului comunitar la nivelul instituțiilor comunitare .....	163
IV.2.4.4.	Principiul autonomiei instituționale și procedurale .....	163
IV.2.5.	Drept comunitar vs drept național .....	164
IV.2.5.1.	Supremația dreptului comunitar .....	164
IV.2.5.2.	Dreptul comunitar și constituțiile statelor membre .....	164
IV.2.6.	Dreptul comunitar și aderarea la UE .....	165

## Partea a II-a

### Instituții și proces decizional

Capitolul V		
<b>Sistemul instituțional</b> .....	169	
V.1.	Introducere .....	169
V.2.	Unificarea instituțională .....	170
V.3.	Unicitatea sistemului instituțional .....	172
V.4.	Originalitatea sistemului și contradicțiile sale .....	174
V.5.	Originalitatea puterilor în UE: decizională și de control .....	176
V.6.	Originalitatea competențelor în UE: specifice, punctuale, atribuite instituțiilor de către statele membre, funcționale .....	178
V.7.	Echilibrul instituțional: independență, dialog și respect reciproc .....	179
V.8.	Funcția publică comunitară .....	182
V.8.1.	Definiția funcției publice comunitare, accesul la aceasta și categoriile de funcționari .....	182
V.8.2.	Statutul funcționarilor comunitari .....	183
V.8.3.	Privilegiile și imunitățile Comunităților Europene și ale funcționarilor acestora .....	184
V.8.3.1.	Clădiri, bunuri, arhive .....	184
V.8.3.2.	Personalul aflat în serviciul Comunităților Europene .....	185
V.8.3.3.	Reprezentanțele permanente ale statelor membre și Misiunile statelor terțe .....	185

V.8.3.4. Regimul lingvistic .....	186
V.8.3.5. Sediile .....	186
Capitolul VI	
<b>Parlamentul European .....</b>	<b>189</b>
VI.1. Parlamentul European, parte a sistemului instituțional comun .....	189
VI.1.1. Considerații generale .....	189
VI.1.2. Cadrul instituțional. Asemănări și deosebiri față de un parlament național .....	190
VI.2. Alegerea PE prin sufragiu universal direct .....	192
VI.2.1. Baza juridică : art. 138.3 TCE .....	192
VI.2.2. Norma națională și regimul juridic al scrutinului .....	193
VI.3. Componentă și organizare .....	194
VI.3.1. Prezentare generală .....	194
VI.3.2. Statutul de membru al PE .....	196
VI.3.3. Incompatibilități .....	196
VI.3.4. Grupuri politice .....	197
VI.3.5. Organizarea activității PE .....	198
VI.3.6. Sistemul de vot. Cvorum .....	200
VI.4. Competențe .....	200
VI.4.1. Evoluția competențelor .....	200
VI.4.2. Competențe politice .....	201
VI.4.2.1. Considerații generale .....	201
VI.4.2.2. Interpelările .....	202
VI.4.2.3. Raportul general și rapoartele sectoriale .....	203
VI.4.2.4. Comisiile temporare de investigare .....	203
VI.4.2.5. Moțiunea de cenzură și votul de încredere (Comisia Europeană) .....	204
VI.4.2.6. Relația cu alte instituții ale UE .....	205
VI.4.2.7. Controlul politic asupra PESC și JAI .....	205
VI.4.2.8. Dreptul la petiție .....	205
VI.4.3. Competențe normative .....	206
VI.4.3.1. Considerații generale .....	206
VI.4.3.2. Inițiativa normativă .....	208
VI.4.3.3. Avizul consultativ .....	209
VI.4.3.4. Cooperarea dintre PE și Consiliu .....	211
VI.4.3.5. Codecizia PE-Consiliu .....	213
VI.4.3.6. Avizul conform .....	215
VI.4.4. Competențe bugetare .....	217
VI.4.5. Competențe internaționale .....	219
VI.4.6. PE, „gardianul” dreptului comunitar : recursul pentru inactivitate și recursul în anulare .....	219
VI.5. Apărătorul Poporului .....	220

VI.6. Continuarea reformei instituționale .....	221
VI.6.1. Tratatul de la Amsterdam .....	221
VI.6.2. Tratatul de la Nisa .....	224
<b>Capitolul VII</b>	
<b>Consiliul Uniunii</b> .....	<b>229</b>
VII.1. Consiliul, parte a sistemului instituțional comun .....	229
VII.2. Caracterul dual al Consiliului :	
instituție comunitară vs Conferință internațională .....	230
VII.2.1. Considerații generale .....	230
VII.2.2. Consiliul, instituție comună a UE .....	232
VII.2.3. Consiliul, Conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre .....	232
VII.3. Componenta și unicitatea Consiliului .....	233
VII.4. Președinția Consiliului înțeleasă ca funcție publică .....	236
VII.4.1. Organizarea Consiliului .....	237
VII.4.2. Rolul Președinției Consiliului .....	239
VII.4.2.1. Impulsionarea, concilierea și asigurarea imparțialității acțiunii comunitare .....	239
VII.4.2.2. Reprezentarea UE .....	240
VII.5. Pregătirea activității Consiliului .....	241
VII.5.1. Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER) și dubla alteritate a membrilor săi. „Alianța” dintre Președinția COREPER și Comisie .....	241
VII.5.2. Secretariatul General al Consiliului .....	243
VII.6. Competențele Consiliului .....	243
VII.6.1. Competențele sintetice .....	244
VII.6.1.1. Puterea decizională .....	244
VII.6.1.2. Puterea consultativă (CECO/CECA) .....	246
VII.6.1.3. Coordonarea .....	246
VII.6.1.4. Relațiile externe .....	247
VII.6.1.5. PESC și JAI .....	247
VII.6.2. Competențe conforme cu locul ocupat în sistemul instituțional .....	247
VII.6.2.1. Coordonare și decizie .....	247
VII.6.2.2. Competențe normative .....	249
VII.6.2.3. Competențe bugetare .....	249
VII.6.2.4. Competențe executive .....	250
VII.6.2.5. Competențe internaționale .....	250
VII.6.2.6. Apărarea și impulsionarea dreptului comunitar .....	251
VII.7. Procesul decizional .....	251
VII.7.1. Procedura de vot. Majoritate simplă, calificată și unanimitate. „Compromisul de la Ioannina” .....	251
VII.7.1.1. Tratatul CE și CEEA .....	252

VII.7.1.2. Tratatul CECO/CECA .....	257
VII.7.2. Organizarea activității decizionale a Consiliului .....	257
VII.7.2.1. Sesiunile Consiliului și Ordinea de zi .....	257
VII.7.2.2. Regimul acordurilor Consiliului .....	258
VII.7.2.3. Votul condiționat și cel orientativ .....	261
VII.7.2.4. Particularitățile Consiliului CECO/CECA .....	261
VII.8. Evoluția procedurii de vot. Limitarea efectelor „Compromisului de la Luxembourg” .....	262
VII.9. Consiliul European, formațiune a Consiliului .....	263
VII.9.1. „Configurația” juridică particulară a Consiliului European .....	263
VII.9.2. Procesul de instituționalizare a Consiliului European .....	265
VII.9.2.1. Originea sa neconvențională .....	265
VII.9.2.2. Natura juridică : dreptul internațional .....	266
VII.9.3. Organizarea Consiliului European. Dualitatea sa funcțională .....	267
VII.9.3.1. Organizare .....	267
VII.9.3.2. Dualitatea funcțională.....	269
VII.10. Continuarea reformelor instituționale și decizionale .....	270
VII.10.1. Tratatul de la Amsterdam .....	270
VII.10.1.1. Reponderarea voturilor <i>vs</i> menținerea „privilegiului unanimității” .....	270
VII.10.1.2. Extinderea votului prin majoritate calificată (QMV) ....	273
VII.10.1.3. Reorganizarea Președinției Consiliului .....	275
VII.10.1.4. Consiliul European .....	275
VII.10.2. Tratatul de la Nisa .....	276
VII.10.2.1. Consiliul și Consiliul European .....	276
VII.10.2.2. „Reponderarea substanțială” a voturilor. Tripla majoritate .....	276
VII.10.2.3. Protocolul asupra extinderii UE. Consecințe instituționale .....	278
<b>Capitolul VIII</b>	
<b>Comisia Europeană .....</b>	<b>283</b>
VIII.1. Comisia Europeană, parte a sistemului instituțional comunitar .....	283
VIII.2. Componentă, statut, organizare, luarea deciziilor .....	284
VIII.2.1. Membrii Comisiei și alegerea lor .....	284
VIII.2.2. Statutul și mandatul Comisiei .....	287
VIII.2.3. Președintele și vicepreședinții Comisiei .....	288
VIII.2.4. Organizarea Comisiei și luarea deciziilor. Principiul „colegialității” .....	289
VIII.3. Competențele Comisiei .....	292
VIII.3.1. Considerații generale .....	292
VIII.3.2. Competențele sintetice ale Comisiei .....	293
VIII.3.2.1. Dreptul la inițiativă normativă .....	293

VIII.3.2.2. Competența decizională. Decizie proprie și „delegată”. Comitologie .....	296
VIII.3.2.3. Controlul îndeplinirii prevederilor dreptului comunitar. State și agenți privați .....	301
VIII.3.2.4. Clauzele de salvagardare. Derogare temporară de la normele comunitare vs măsură punitivă .....	304
VIII.3.2.5. Responsabilitatea politică a Comisiei .....	305
VIII.3.3. Competențele Comisiei în conformitate cu locul ocupat în sistemul instituțional .....	305
VIII.3.3.1. Îndeplinirea obiectivelor Tratatelor Constitutive .....	305
VIII.3.3.2. Apărarea și impulsivarea dreptului comunitar .....	307
VIII.3.3.3. Competențele Comisiei în sfera legislativă .....	308
VIII.3.3.4. Competențele executive ale Comisiei .....	309
VIII.3.3.5. Competențele bugetare ale Comisiei .....	309
VIII.3.3.6. Competențele internaționale ale Comisiei .....	310
VIII.4. Continuarea reformelor instituționale și decizionale .....	311
VIII.4.1. Tratatul de la Amsterdam .....	311
VIII.4.2. Tratatul de la Nisa .....	312
VIII.4.2.1. Considerații generale .....	312
VIII.4.2.2. Dispoziții referitoare la Președinte și ceilalți membri ai Comisiei .....	313
VIII.4.2.3. Organizarea Comisiei și întărirea puterilor Președintelui acesteia .....	313
VIII.4.2.4. Protocolul asupra extinderii UE (articolul 4) .....	314
Capitolul IX	
<b>Curtea de Justiție</b> .....	<b>315</b>
IX.1. Curtea de Justiție, parte a sistemului instituțional al Comunităților Europene .....	315
IX.2. Natura juridică .....	316
IX.3. Componentă și statut .....	317
IX.3.1. Judecătorii .....	318
IX.3.2. Avocații generali .....	319
IX.3.3. Statutul judecătorilor și avocaților generali .....	319
IX.3.4. Secretarul general .....	320
IX.4. Organizare și funcționare .....	320
IX.4.1. Plenul și secțiile Curții .....	320
IX.4.2. Organizarea administrativă .....	320
IX.4.3. Regim lingvistic .....	321
IX.5. Tribunalul de Primă Instanță .....	321
IX.5.1. Competențele TPI .....	321
IX.5.2. Organizare și funcționare .....	322
IX.5.3. Recursul în anulare .....	323
IX.6. Proceduri .....	323

IX.6.1.	Caracterizare generală : procedură mixtă, specifică, publică și în prezența părților .....	324
IX.6.2.	Faza scrisă .....	324
IX.6.3.	Faza orală .....	324
IX.6.4.	Concluziile avocatului general, deliberări, sentință .....	325
IX.7.	Continuarea reformelor instituționale .....	325
IX.7.1.	Tratatul de la Amsterdam .....	325
IX.7.2.	Tratatul de la Nisa .....	326
<b>Capitolul X</b>		
	<b>Alte instituții. Organisme auxiliare .....</b>	<b>329</b>
X.1.	Alte instituții .....	329
X.1.1.	Curtea de Conturi .....	329
X.1.1.1.	Curtea de Conturi, parte a sistemului instituțional .....	329
X.1.1.2.	Componenta Curții de Conturi .....	330
X.1.1.3.	Competențele Curții de Conturi .....	330
X.1.1.4.	Organizare, reguli și proceduri .....	332
X.1.1.5.	Perfecționarea funcționării Curții de Conturi. Tratatul de la Amsterdam .....	332
X.1.2.	Banca Centrală Europeană (BCE) și Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) .....	332
X.1.2.1.	BCE și SEBC .....	332
X.1.2.2.	Perfecționarea funcționării BCE. Tratatul de la Nisa .....	333
X.2.	Organisme auxiliare ale UE .....	334
X.2.1.	Considerații generale .....	334
X.2.2.	Comitetul Economic și Social (CES). Dimensiunea socioeconomică a CE/CEEA .....	335
X.2.2.1.	CES și democratizarea CE/CEEA .....	335
X.2.2.2.	Componenta și structura CES .....	335
X.2.2.3.	Competențele CES .....	337
X.2.2.4.	Organizarea internă a CES .....	338
X.2.2.5.	Reforma instituțională .....	339
X.2.3.	Comitetul Regiunilor (CR). Dimensiunea instituțională a subsidiarității .....	339
X.2.3.1.	CR, prezentare generală .....	339
X.2.3.2.	Componentă și reprezentativitate politică. CR și autonomia administrativă a statelor membre .....	340
X.2.3.3.	Organizare și competențe .....	341
X.2.3.4.	Reforma instituțională .....	342
X.2.4.	Comitetul CECO/CECA .....	343
X.2.5.	Banca Europeană de Investiții. Rolul său în integrarea economiilor statelor membre și realizarea coeziunii economico-sociale .....	343
X.2.5.1.	Banca Europeană de Investiții, instituție publică internațională aflată în serviciul UE ...	343
X.2.5.2.	Funcții și obiective .....	344

X.2.5.3.	Organizare și resurse financiare .....	345
X.2.5.4.	Reforma tratatelor și BEI .....	345
X.2.6.	Agențiile UE .....	345
X.2.6.1.	Agențiile comunitare .....	346
X.2.6.2.	Agențiile de cooperare în materie de politică externă și securitate comună .....	347
X.2.6.3.	Agențiile de cooperare polițienească și judiciară în materie penală (JAI) .....	347
X.2.6.4.	Agențiile executive .....	348
<b>Capitolul XI</b>		
	<b>Relațiile interinstituționale și procesul decizional .....</b>	<b>349</b>
XI.1.	Comisia Europeană și elaborarea propunerilor normative .....	349
XI.1.1.	Reflecție, elaborare și impulsioneare a dreptului comunitar. Analiza internă a propunerii normative .....	349
XI.1.2.	Rolul experților naționali .....	350
XI.1.3.	Influența grupurilor de interese economice și socioprofesionale .....	351
XI.1.4.	Transparență și subsidiaritate în elaborarea propunerilor .....	352
XI.1.4.1.	Transparența .....	352
XI.1.4.2.	Subsidiaritatea .....	353
XI.2.	Consiliul și procesul decizional .....	353
XI.3.	„Dialogul clasic” Comisie-Consiliu .....	354
XI.3.1.	Inițiativa normativă a Comisiei, prima etapă a dialogului .....	354
XI.3.2.	Prezența Comisiei în sesiunile Consiliului și în COREPER .....	355
XI.3.3.	Inițiativa Comisiei, obligație juridică .....	356
XI.3.4.	Extinderea dialogului Comisie-Consiliu .....	356
XI.4.	Rolul Reprezentanțelor permanente ale statelor membre pe lângă CE .....	357
XI.5.	Avizele instituționale .....	358
XI.5.1.	Avizul Parlamentului European .....	358
XI.5.1.1.	Examinarea bazei juridice în vederea diminuării (eliminării) conflictelor interinstituționale și a insecurității juridice .....	358
XI.5.1.2.	Examinarea respectării subsidiarității și a drepturilor fundamentale .....	359
XI.5.1.3.	Opțiunile PE în cazul Avizului consultativ și al „primei lecturi” .....	360
XI.5.1.4.	Paralelismul examinării propunerii normative a Comisiei și transparența legislativă .....	361
XI.5.1.5.	Noul Aviz consultativ și aprobarea normelor de aplicare .....	362
XI.5.2.	Avizele Comitetului Economic și Social și ale Comitetului Regiunilor .....	363
XI.6.	COREPER și examinarea propunerilor legislative. „Grupul Anticii” .....	363
XI.7.	Deliberările Consiliului .....	365
XI.7.1.	Partea „A” a Ordinii de zi .....	365

XI.7.2.	Partea „B” a Ordinii de zi .....	366
XI.7.3.	Procedura scrisă .....	367
XI.7.4.	Alterarea echilibrului instituțional și a procesului decizional .....	367
XI.7.5.	Transparența procesului decizional, caracterul democratic al instituțiilor comune și încrederea cetățenilor în administrația comunitară .....	368
XI.7.6.	Verificarea respectării principiilor competenței, atribuirii, subsidiarității și proporționalității .....	369
XI.8.	Procedura Cooperării în luarea deciziilor .....	370
XI.8.1.	„Prima lectură” .....	370
XI.8.2.	„A doua lectură” .....	370
XI.8.3.	Reflecții generale asupra Cooperării .....	371
XI.9.	Procedura Codeciziei (art. 189B) .....	372
XI.9.1.	„Prima lectură” .....	372
XI.9.2.	„A doua lectură” .....	373
XI.9.3.	„A treia lectură”. Eliminarea „privilegiului propunerii Comisiei” ..	374
XI.9.4.	Asimetria PE-Consiliu în procesul decizional .....	376
XI.9.5.	Revizuirea procedurii de Codecizie .....	376
XI.10.	Perfecționarea procesului decizional .....	377
XI.10.1.	Tratatul de la Amsterdam .....	377
XI.10.1.1.	Creșterea rolului PE în luarea deciziilor .....	377
XI.10.1.2.	Principalele domenii ale reformei .....	377
XI.10.1.4.	Mentținerea unanimității sau a acordului comun al statelor membre .....	379
XI.10.2.	Tratatul de la Nisa .....	380

### Partea a III-a

## Consolidare instituțională și decizională

### Capitolul XII

<b>Convenția privind viitorul Europei .....</b>	<b>385</b>
XII.1. Convocarea unei „Convenții privind viitorul”, expresie a democratizării procesului de reformă instituțională și decizională .....	385
XII.1.1. Funcționarea Convenției .....	385
XII.1.2. Faza I: Ascultarea .....	386
XII.1.3. Faza a II-a: Studiul și deliberarea .....	386
XII.1.4. Faza a III-a: Redactarea .....	387
XII.2. Proiectul Tratatului prin care se instituie o Constituție pentru Europa .....	390
XII.2.1. Ce era „Constituția Europeană” ? .....	391
XII.2.2. Era nevoie de o Constituție Europeană dacă fiecare stat membru avea o Constituție proprie ? .....	392
XII.2.3. Cum era organizată și ce noutăți aducea Constituția Europeană ? .....	392

XII.3. Consolidarea modelului politic .....	395
XII.4. Constituționalizarea modelului european de societate .....	400
XII.5. Delimitarea competențelor, simplificare normativă și decizională în UE .....	403
XII.6. Reforma instituțională și decizională a UE .....	405
XII.7. Reforma politicilor .....	408
XII.7.1. Consolidarea PESC .....	408
XII.7.2. Apariția unei Politici europene de apărare .....	409
XII.8. Constituția Europeană și ratificarea sa .....	411
XII.9. Concluzii .....	412
<b>Capitolul XIII</b>	
<b>Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa .....</b>	<b>415</b>
XIII.1. CIG : acceptarea și perfecționarea modelului de reformă propus de Convenție .....	415
XIII.1.1. CIG : confirmarea Convenției ca „Adunare Constituantă” .....	415
XIII.1.2. Statele membre își însușesc finalitatea politică a UE .....	417
XIII.1.3. Acceptarea modelului de tratat propus în Convenție .....	420
XIII.2. Cine avea competența de a stabili competențele UE ? .....	421
XIII.3. Reforma instituțională .....	423
XIII.3.1. Parlamentul European .....	424
XIII.3.2. Consiliul European, instituție a UE .....	424
XIII.3.3. Consiliul .....	425
XIII.3.4. Președinția Consiliului. Apariția „Președințiilor colective” .....	425
XIII.3.5. Amânarea reformei Comisiei .....	425
XIII.4. Perfecționarea procesului decizional .....	426
XIII.4.1. Simplificare decizională. Progrese și limite .....	426
XIII.4.2. Majoritate calificată vs unanimitate. „Frânele de urgență” .....	427
XIII.4.2.1. Unanimitatea .....	428
XIII.4.2.2. „Frânele de urgență” .....	428
XIII.4.3. Depășirea vechilor limite decizionale. Flexibilizarea acestora prin instrumentul „revizuirii simplificate” .....	428
XIII.5. Alte modificări .....	429
XIII.5.1. Preambulul .....	430
XIII.5.2. Model, valori, obiective .....	430
XIII.5.3. Egalitatea statelor membre în raport cu UE .....	430
XIII.5.4. Carta Drepturilor Fundamentale .....	431
XIII.5.5. Pactul de Stabilitate și Creștere economică .....	431
XIII.5.6. EUROGRUP .....	431
XIII.5.7. Procedura bugetară .....	431
XIII.5.8. Perfecționarea politicii externe .....	431
XIII.5.8.1. Înființarea funcției de „ministru” european al Afacerilor Externe .....	431
XIII.5.8.2. Serviciul European de Acțiune Externă .....	432

XIII.5.9. Apariția formală a Politicii de apărare .....	432
XIII.5.9.1. Clauza „apărării reciproce” .....	433
XIII.5.9.2. „Cooperarea structurată permanentă”, formă a Cooperării consolidate .....	433
XIII.5.9.3. Agenția Europeană de Armament, Cercetare și Capacități Militare .....	433
XIII.5.9.4. Modelul european de apărare .....	433
XIII.6. Ratificarea tratatului .....	434
Capitolul XIV	
<b>Tratatul de la Lisabona (2007)</b> .....	437
XIV.1. Dilema decizională : ponderare regresivă vs dublă majoritate .....	437
XIV.1.1. Miza jocului : redistribuirea puterii .....	437
XIV.1.2. Majoritate calificată + minoritate de blocaj = consens ? .....	439
XIV.1.3. Puterea votului – capacitatea de a influența dezvoltarea Uniunii ..	441
XIV.1.4. De la tripla la dubla majoritate. „Resuscitarea Compromisului de la Ioannina” .....	442
XIV.1.5. Dubla majoritate rezolva „problema” statelor mari, dar „scotea din joc” statele mici .....	443
XIV.2. Soluții la „impasul constituțional”.	
Posibilitatea redactării și aprobării unui nou tratat .....	444
XIV.2.1. Căutarea ieșirii din „labirintul constituțional” .....	444
XIV.2.2. Opțiunea rațională : convocarea unei CIG având un mandat clar și adoptarea unui nou tratat care să poată fi ratificat până în iunie 2009 .....	445
XIV.2.3. Variantele posibile ale noului tratat .....	445
XIV.2.3.1. Menținerea Tratatului Constituțional .....	445
XIV.2.3.2. Negocierea unui nou tratat bazat pe cel de la Nisa ...	446
XIV.2.3.3. Negocierea unui nou tratat bazat pe cel Constituțional ..	446
XIV.2.4. Tratatul simplificat/redus .....	447
XIV.2.4.1. Identificarea și menținerea „coloanei vertebrale” a Tratatului Constituțional .....	447
XIV.2.4.2. Renunțarea la caracterul formal-constituțional al tratatului, dar salvarea „noii UE” .....	447
XIV.2.4.3. Recuperarea conținutului Tratatului Constituțional. Poziția diferitelor state. Adevăratele teme de negociere ale noului tratat .....	448
XIV.2.4.4. Ratificarea noului tratat .....	451
XIV.2.5. Crearea unor mecanisme care să permită o anume „flexibilitate constituțională” .....	452
XIV.3. Consiliul European din 21-22 iunie 2007 și noile tratate :	
Tratatul UE și Tratatul de Funcționare al UE .....	453
XIV.3.1. Mandatul Consiliului European .....	453
XIV.3.2. Un tratat superior celui de la Nisa, dar inferior celui Constituțional. UE, subiect de drept internațional .....	453

XIV.3.3. Conferința Interguvernamentală și conținutul noilor tratate. Salvarea Tratatului Constituțional .....	454
XIV.4. Raportul Lamassoure-Severin referitor la componența PE .....	457
XIV.4.1. Avantajele și dezavantajele acestui proiect.....	457
XIV.4.2. Propuneri alternative .....	459
XIV.5. Concluzii privind modificările efectuate prin Tratatul de la Lisabona.....	461
<b>Concluzii</b> .....	463
<b>Anexe</b> .....	469
<i>Bibliografie</i> .....	491
<i>Index</i> .....	513

## Capitolul V

# Sistemul instituțional

### V.1. Introducere

Așa cum arătam, obiectivele Comunităților Europene trebuie atinse prin intermediul unor entități numite *instituții comunitare*. Chiar dacă există și alte organisme menite să dezvolte funcții în acest sens, chiar dacă statele membre au și ele obligații de acest fel, instituțiile comunitare sunt cele responsabile direct.

Aceste instituții sunt :

- Parlamentul European ;
- Comisia Europeană ;
- Consiliul ;
- Curtea de Justiție ;
- Curtea de Conturi ;
- Banca Centrală Europeană.

Codificarea acestei „ordini instituționale” o găsim în art. 4 TCE, art. 3 TCEEA și art. 7 TCECA.

Mai trebuie spus că vorbim despre „instituții comune”, având „competențe diferite”, în funcție de tratatul (CECO/CECA, CEE, CEEA) în limitele cărora acționează.

O particularitate a instituțiilor comunitare este aceea că membrii lor sunt aleși sau numiți de către statele membre sau corpul electoral al acestora, dar niciodată de către membrii altei instituții comunitare, ceea ce le garantează independența reciprocă și asigură menținerea echilibrului de puteri<sup>1</sup>.

Așa cum instituțiile comunitare sunt comune celor două Comunități Europene<sup>2</sup>, aceleași instituții sunt comune și UE, în sensul că aceasta nu are un cadru instituțional distinct de cel comunitar. Trebuie însă precizat că, atunci când aceste instituții acționează în cadrul TUE, vor adopta măsurile – „Pozițiile” și „Acțiunile Comune” – prevăzute în TUE, dar nu vor adopta actele tipice ale acestor instituții înțelese ca instituții comunitare (Regulamente, Directive etc.). Identitatea dintre cadrul instituțional al UE și cel comunitar este consfințită prin art. C1 TUE, unde se semnalează că „Uniunea va avea un cadru instituțional unic care va garanta coeziunea și continuitatea acțiunii sale în scopul atingerii obiectivelor acesteia, respectând și dezvoltând *acquis*-ul comunitar”.

---

1. Singura excepție o constituie Curtea de Conturi, ai cărei membri sunt numiți de către Consiliu, în urma consultării PE.  
2. Reamintim că CECO/CECA a fost absorbită de către CE.

Faptul că fiecare instituție va acționa, după caz, în funcție de tratate este recunoscut în art. E TUE, unde se arată că: „PE, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție își vor exercita competențele în condițiile și scopurile prevăzute în dispozițiile Tratatelor Constitutive ale Comunităților Europene și ale tratatelor ce le-au modificat, cât și în Tratatul Uniunii Europene”.

În cazul Consiliului – instituția care adoptă cu cea mai mare frecvență deciziile rezultate din exercitarea competențelor prevăzute în TUE –, acesta și-a modificat denumirea în „Consiliu al Uniunii”. Nici Comisia, nici Curtea de Justiție nu au trecut la denumirea de „Comisie” sau de „Curte a Uniunii”, rămânând la cele anterioare.

## V.2. Unificarea instituțională

Când au fost înființate Comunitățile Europene, Tratatul Constitutiv al acestora stabileau câte un sistem instituțional propriu, fiecare având denumiri și competențe specifice respectivelor instituții. Exemplul cel mai clar îl constituie Înalta Autoritate a CECO/CECA (1951), stabilită ca instituție cu putere de decizie, față de Comisia CEE sau a CEEA care nu mai avea aceeași forță decizională.

Altfel spus, în 1957 rețeaua instituțională era formată din trei instituții absolut independente de statele membre (Înalta Autoritate și cele două Comisii), la care se adăugau trei Consilii, trei Adunări Parlamentare și trei Curți de Justiție. Pentru funcția consultativă socioeconomică exista un Comitet Consultativ (TCECO/CECA) și două Comitete Economice și Sociale (TCEE și TCEEA).

Era evident că nu avea sens această multiplicare a instituțiilor și organelor auxiliare pentru cele trei organizații internaționale, deoarece, chiar dacă aveau obiective economice specifice<sup>1</sup>, constituiau parte a aceluiași proces unitar de integrare politică și economică progresivă<sup>2</sup>.

De aceea, unificarea PE, pe de o parte, și, pe de alta, a Curții de Justiție s-a realizat odată cu semnarea simultană a tratatelor CEE și CEEA și a „Convenției referitoare la unele instituții comune”. Această Convenție a unificat cele două Adunări ale CEE și CEEA cu cea a CECO/CECA, dar și cele două Curți ale CEE și CEEA cu cea existentă deja a CECO/CECA.

În realitate, niciodată nu am avut trei Adunări Parlamentare și nici trei Curți de Justiție, deoarece de la 1 ianuarie 1958 am avut câte o Adunare Parlamentară și câte o Curte de Justiție pentru toate cele trei organizații internaționale, chiar dacă instituțiile unificate sau comune ale celor trei continuau să-și exercite competențele și puterile conform celor atribuite lor de către cele trei tratate și în condițiile prevăzute de acestea, dar și în Convenția de unificare. În plus, această Convenție a unificat și Comitetele Economice și Sociale ale CEE și CEEA, dar nu și pe cel al CECO/CECA, care s-a menținut, dat fiind caracterul său sectorial.

Această unificare din 1957 nu a fost deosebit de dificilă, dat fiind faptul că tratatele CEE și CEEA, nefiind încă operaționale, s-au adăugat competențelor Adunării Parlamentare

---

1. CECO/CECA – piața comună a cărbunelui și oțelului, CEE – libera circulație a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalurilor, CEEA – piața comună a energiei atomice.

2. Între multe alte argumente, cele trei organizații internaționale erau formate din aceiași actori statali.

și ale Curții de Justiție existente, prevăzute în TCEE și TCEEA. În felul acesta, noile instituții nu mai deserveau o organizație (CECA/CECO), ci trei (CEE, CECO/CECA și CEEA). În cazul Comitetelor Economice și Sociale ale CEE și CEEA nu a existat nici o problemă de unificare, deoarece erau nou-înființate, asemenea organizațiilor pe care le deserveau.

Unificarea Comisiei și a Consiliului nu era la fel de ușoară, ea realizându-se mai târziu prin Tratatul de Fuziune din 8 aprilie 1965 (intrat în vigoare la 1 iulie 1967), care a creat câte un Consiliu și o Comisie pentru Comunitățile Europene.

Această unificare era necesară dacă se dorea un proces coerent și eficace de integrare europeană. Iată doar un exemplu: Înalta Autoritate deținea competențe în materie de cărbune, Comisia CEE în sectorul petrolului, iar Comisia CEEA în ceea ce privește energia atomică. Era dificil să se elaboreze o politică energetică comunitară coerentă, fiecare dintre cele trei instituții având buget propriu, organizare administrativă distinctă, servicii, proceduri, oameni și idei diferite.

Unificarea Comisiilor a reclamat eforturi serioase: cele trei instituții funcționau deja, perioadele de mandat și numirea Înaltei Autorități CECA/CECO și a Comisarilor CEE și CEEA erau diferite, iar competențele acestora se deosebeau și ele foarte mult. De aceea, unificarea a constituit un prilej pentru o dezbatere pe fond: era bine să se reducă competențele Înaltei Autorități la nivelul celor existente în cazul Comisarilor sau, dimpotrivă, competențele acestora să fie ridicate la nivelul celor ale Înaltei Autorități?

Desigur, europeniștii doreau mai multă competență pentru comisari, echivalentă cu cea a CECA/CECO, considerată în măsură să reprezinte interesul supranațional fără de care procesul de unificare era dificil de înțeles. Interguvernamentalistii, dimpotrivă, doreau o Comisie mai aproape de cea a CEE.

Soluția practică a creării unei comisii unice s-a găsit prin numirea aceluiași persoane (șase la număr) pentru a deservi cele trei comunități, având numiri și perioade de mandat unificate, organizare administrativă și buget unic. Se mențineau însă competențele stabilite de către fiecare tratat în parte. Altfel spus, dacă judecau o speță ce ținea de CEEA, dreptul comunitar la care se făcea referire era cel al TCEEA. La fel în cazul CEE sau CECO/CECA. Existau și excepții de la această regulă:

- în cazul moțiunii de cenzură asupra Comisiei, care, pentru CECA/CECO, era posibilă numai la momentul prezentării raportului anual, s-a decis unificarea prevederilor din tratate, astfel încât moțiunea să poată fi prezentată în orice moment;
- o altă excepție a fost menținerea titlaturii de *Înalta Autoritate* în cazul CECA/CECO<sup>1</sup>.

Unificarea Consiliului celor trei Comunități nu a fost dificilă deoarece ele erau formate din reprezentanții guvernelor statelor membre, adică persoane diferite ce participau la reuniuni în funcție de „formatul” acestora. Dată fiind această componentă diferită și variabilă, cele trei Consilii aveau deja dezvoltate servicii administrative și organisme auxiliare comune (Secretariatul General al Consiliului).

Deși competențele Consiliului în cazul CECA/CECO erau destul de limitate, dar destul de largi în cazul CEE și CEEA, soluția la care s-a ajuns a fost crearea unui consiliu unic ce conserva competențele pe care i le conferea fiecare din cele trei tratate

1. La care s-a renunțat odată cu adoptarea TUE, singurul articol care menține această denumire fiind art. 7 TCECA.

(la fel ca în cazul Comisiei) și având o ușoară tendință de armonizare a regulilor CEEA/CECO cu cele ale CEE și CEEA (mai ales pe problematica Președinției Consiliului, a votului din Consiliu și a competențelor bugetare).

Cadrul unificării Consiliului a fost completat prin crearea Comitetului Reprezentanților Permanenți (COREPER) ca unic organ auxiliar de pregătire a ședințelor de Consiliu. În cazul CECO/CECA, care nu avea prevăzut prin tratat un asemenea organism auxiliar, a fost totuși creat, prin regulamentul unui consiliu special de miniștri, un Comitet de Coordonare (COCOR). Odată cu Tratatul de Fuziune, COCOR și Comitetele CEE și CEEA au fuzionat într-un COREPER unic al celor trei Comunități.

Menționăm aici faptul că unificarea instituțiilor și a organismelor auxiliare s-a realizat din punct de vedere organic sau structural, fără a fi afectate competențele pe care fiecare tratat le atribuia respectivelor instituții și organisme și nici modul de funcționare sau de exercitare a competențelor. Așadar, nu a avut loc și o unificare automată a competențelor.

Dar dacă unificarea instituțiilor nu ajungea automat la cea a competențelor, cu atât mai puțin ne putem imagina că, odată unificate instituțiile, s-au unificat și organizațiile, adică cele trei Comunități. Juridic vorbind, după apariția UE, chiar și astăzi avem Comunități distincte cu instituții comune, deși CECO/CCECA a fost absorbită de CE (fosta CEE) și fiecare a suferit reforme succesive. Aceasta explică faptul că inclusiv Tratatul UE conține și Tratatul Consolidat al CECO/CECA (până la absorbție), CEE și CEEA.

Este adevărat că Tratatul de Fuziune stabilea că unificarea instituțională reprezintă doar o etapă spre fuziunea celor trei Comunități, dar Tratatul UE din 1992 a ratat șansa de a unifica cele trei Comunități într-una singură, la fel cum a ratat-o și pe aceea de a realiza unificarea competențelor instituționale. Deci unificarea Comunităților și a Uniunii rămâne încă un obiectiv nerealizat și care, dacă se aprobă noul tratat de reformă, poate deveni realitate în anul 2009, oferind Uniunii Europene o mai mare coerență și vizibilitate.

### **V.3. Unicitatea sistemului instituțional**

După adoptarea Tratatului UE din 1992 prin trecerea Curții de Conturi la rangul de instituție (de la cel de organism auxiliar), sistemul instituțional avea cinci instituții: PE, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi; începând cu 2002, prin apariția BCE, s-a trecut la un sistem de șase instituții.

Ca organisme auxiliare importante erau Comitetul Economic și Social al CE și CEEA, dar și Comitetul Consultativ al CECO/CECA, Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER), Comitetul Regiunilor (CR), Tribunalul de Primă Instanță (care nu este chiar un organism auxiliar, dar nici o instituție de sine stătătoare).

La vremea aceea, BCE nu exista încă, iar Banca Europeană de Investiții (BEI) nu putea fi nici ea considerată o instituție pe deplin comunitară, deși funcționarii săi erau ai Comunităților Europene, iar țelurile sale aveau legătură cu obiectivele comunitare. Chiar și așa, era mai bine definită prin sintagma „entitate publică financiară internațională”. Dacă vorbim despre Uniunea Economică și Monetară, atunci, alături de BCE, trebuie menționate Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) și Institutul Monetar European (IME), care a existat până în anul 2002, când, odată cu trecerea la faza a III-a a UEM – moneda euro –, a cedat locul BCE.

Fiecare instituție și chiar comitetele auxiliare au creat în jurul lor o „constelație” de comitete și grupuri de lucru *ad hoc* sau permanente. Trebuie remarcat că în art. C TUE se spune: „UE are un cadru instituțional unic ce garantează coerența și continuitatea acțiunilor realizate în scopul atingerii obiectivelor Uniunii”.

Cu toate că se vorbește despre caracterul unic, unele observații se impun:

- deși prin Tratatul UE Curtea de Conturi devine instituție, articolul E TUE nu include Curtea de Conturi între instituțiile UE (apar doar PE, Consiliul, Comisia și Curtea de Justiție);
- chiar dacă avem Comitetul Economic și Social, se menține – pentru CECO/CECA – și Comitetul de Coordonare, care reprezintă interesele socioeconomice din sectorul cărbunelui și al oțelului;
- Comitetul Regiunilor a fost stabilit doar pentru sectoarele acoperite de CEE;
- competențele instituțiilor și ale organismelor auxiliare variază de la o Comunitate la alta;
- TUE a ratat șansa de a completa unificarea structurală instituțională din 1957 (un PE, o Curte de Justiție și un CES comune pentru CEE și CEEA) și continuată în 1965 (Consiliu și Comisie comune), deoarece nu a realizat unificarea competențelor instituțiilor, ceea ce ar fi dus inclusiv la simplificarea funcționării UE și la o mai bună înțelegere a responsabilităților fiecărei instituții de către cetățenii Uniunii.

Altfel spus, cadrul instituțional unic nu este „chiar unic”, deși formula utilizată are sens. Astfel, având în vedere că inclusiv cei doi pilieri interguvernamentali, PESC (art. J TUE) și JAI (art. K TUE) sunt organizați și gestionați de către instituțiile comunitare, la fel ca și pilierul comunitar propriu-zis, CEE, se poate vorbi despre un cadru instituțional unic. Se mai poate spune și că acești trei pilieri fac un tot, Uniunea Europeană având un sistem instituțional unic ce deservește atât pilierul comunitar, cât și pe cei doi interguvernamentali<sup>1</sup>.

Pe de altă parte, când este vorba despre cei doi pilieri interguvernamentali, instituțiile comunitare au atribuții diferite față de cele din pilierul comunitar. Astfel:

- Comisia are doar drept limitat de inițiativă, aceasta revenind, în principal, statelor membre;
- Consiliul are putere de decizie (adoaptă Poziții și Acțiuni Comune), rareori aplicându-se regula ponderării stabilită de tratate;
- PE are și el un rol scăzut de control, singura obligație fiind aceea de a fi informat cu regularitate, iar singura sa atribuție de a emite Recomandări și Interpelări;
- Curtea de Justiție este exclusă din judecarea acestor doi pilieri.

Aceasta este starea de fapt care ne-a determinat să afirmăm că sistemul unic nu este chiar unic, fiind mai degrabă un sistem instituțional de „geometrie variabilă”. Un argument în plus în acest ultim sens îl aduce art. J 8 TUE care prevede crearea unui Comitet Politic având atribuții în pregătirea reuniunilor Consiliului PESC, deși exista deja un COREPER, gândit în general pentru reuniunile Consiliului. Mai mult decât atât, pentru pilierul JAI apare, în art. K 4, un Comitet de Coordonare al Înalților Funcționari

1. De dragul exercițiului logic putem presupune că cei doi pilieri interguvernamentali erau gestionați direct de către statele membre, și nu de instituțiile comune, iar o asemenea organizare ar fi fost perfect acceptabilă doctrinar, dat fiind caracterul lor interguvernamental.

(K4) care pregătea și el reuniunile Consiliului JAI ce aveau drept obiect, pe de o parte, cooperarea polițienească și judiciară, domeniu interguvernamental, dar și pe cea prevăzută la art. 100C TCE (vize pentru terți), domeniu comunitar. Este adevărat că, referitor la Comitetul Politic și K4, se spune în tratat că ele desfășoară o activitate pregătitoare și că aceasta nu poate afecta cele prevăzute în art. 151 TCE referitor la activitatea de pregătire și coordonare generală a muncii Consiliilor de către COREPER. Chiar și cu această prevedere, din perspectiva coerenței, cadrul instituțional nu se dovedea a fi mereu unic.

#### V.4. Originalitatea sistemului și contradicțiile sale

Una dintre calitățile recunoscute ale Comunităților Europene este structura de putere care are patru axe față de bine-cunoscutele trei din sistemele statale clasice. Mai mult decât atât, creșterea numărului instituțiilor comune la șase nu a modificat această realitate. Astfel, dacă în sistemele constituționale democratice propriu-zise există o distribuție exactă a puterilor, în cazul UE distribuția și participarea diferitelor instituții la actul puterii nu sunt atât de precise, cazul Consiliului care împarte executivul cu Comisia sau a Consiliului care împarte legislativul cu PE fiind foarte bine cunoscute. Așa cum arată unii autori, în UE se poate vorbi mai degrabă despre o separare a „funcțiilor”, ceea ce împiedică identificarea unei instituții cu o formă determinată a puterii (Lenaerts, 1988, 1991 ; Louis, 1996, 1986a, 1992). În fond, diferența esențială derivă din natura Comunităților Europene care sunt organizații internaționale și care, deși au o evidentă inspirație constituțională, nu admit întru totul analogii cu structurile statale, nici măcar cu cele federale. Ele nu sunt un stat federal, pentru simplul motiv că nu sunt un stat în general și nici nu și-au propus, prin tratate, să fie.

Comunitățile Europene sunt organizații internaționale datorându-și apariția și existența unor tratate internaționale și regularizând relații internaționale chiar dacă nu într-o formă exclusivă. Acestea fiind spuse, trebuie adăugat că ele nu pot fi comparate cu ușurință nici cu celelalte organizații internaționale, știut fiind că în organizațiile internaționale clasice sau de cooperare, cum mai sunt numite, instituțiile/organismele auxiliare sunt ale statelor membre și reprezintă exclusiv și fără echivoc interesele acestora (cu excepția organelor juridice internaționale sau a secretariatelor generale). În cazul Comunităților Europene, doar una dintre instituții, Consiliul, reprezintă și apără interesul statelor, restul reprezintă și apără interese distincte și superioare celor naționale. La fel se întâmplă și în cazul organismelor auxiliare, doar COREPER reprezentând interesele statale. Altfel spus, în majoritatea instituțiilor și organelor auxiliare ale Comunităților Europene se reprezintă și se apără interese generale, interese comunitare. Diferența vine din aceea că, mai întâi, Comunitățile Europene nu sunt clasice organizații internaționale de cooperare, ci organizații de integrare bazate pe „cedarea” suveranității sau, mai corect spus, pe cedarea exercitării unei părți a suveranității sau, în fine, pe exercitarea în comun a acesteia.

Membrii Comisiei, ai Curții de Justiție și ai Curții de Conturi, ai CES și CR sunt propuși de statele membre, în timp ce membrii PE sunt aleși prin alegeri directe. Și unii și alții însă au în comun obligația de a rămâne independenți față de guvernele statelor care i-au propus și de a nu se transforma în „apărătorii” intereselor naționale. În acest