

Les Institutions de l'Union Européenne

Par Dusan SIDJANSKI

Les pays membres de La Communauté Européenne ont décidé de s'engager plus profondément sur la voie de l'Union Politique. Les conférences intergouvernementales, surtout celle sur l'Union Politique, qui viennent de s'ouvrir à Rome, auront comme tâche de changer les structures de la C.E. et de modifier le rôle et les compétences de ses institutions. L'article publié ci-dessous, fait partie d'un article plus grand intitulé «vers l'Union Politique Européenne», et présente les propositions de son auteur sur la nature et les fonctions de toutes les organes d'une nouvelle Communauté.

Les propos de M. le Professeur D. SIDJANSKI ne sont toujours pas proches de propos fédéralistes. Ils n'en demeurent pas moins intéressants. Le «New Federalist» avait déjà publié certains articles sur la nouvelle constitution de l'Europe. Cet article, nous espérons, aura une suite afin que les fédéralistes puissent contribuer, dans leur spécificité, au débat institutionnel européen.

I. Fonctions gouvernementales de l'Union

Conseil européen, présidence collégiale

L'exécutif bicéphale demeure la marque du système politique communautaire. Mais les hautes responsabilités politiques assumées au plan national par les chefs d'Etat ou de gouvernement seront exercées de manière directe par le **Conseil européen**, singulièrement dans les domaines de politique extérieure, de sécurité ou lorsqu'il s'agit de définir les grandes orientations, de prendre des options fondamentales, de donner une impulsion décisive dans des activités nouvelles ou d'arbitrer des conflits graves. L'Acte Unique Européen mais aussi la crise du Golfe ont mis en évidence le rôle essentiel et irremplaçable des détenteurs principaux du pouvoir national et communautaire. Dans cette logique du pouvoir et des hautes responsabilités, le **Conseil européen** devient une **présidence collégiale** de la Communauté. Parallèlement, la **Commission** devient, à l'exemple du système bicéphale français, le **gouvernement communautaire**.

Au renforcement du rôle du **Conseil européen** (12 + Président de la Commission) répond l'accroissement du rôle de l'institution communautaire, la **Commission**. Le tandem exécutif soulève plusieurs questions; quelle durée pour le mandat de **président du Conseil européen**? Coopté par ses pairs, le Président devrait rester en fonction au moins deux ans sinon durant un mandat législatif. Sans pouvoir recourir à l'élection au suffrage universel et direct (comme le suggérait Michel Debré en 1950), il faudrait lui assurer dès que possible

un fondement démocratique plus large par une consécration parlementaire par exemple. Cette procédure et cette durée provo-



quent des objections par surcroît inspirées parfois par de bonnes intentions. Ainsi, nombreux sont ceux qui pensent que l'actuelle présidence tournante constitue un excellent stimulant pour les pays et notamment les petits et moyens qui en ont la charge. En revanche, face à une crise grave comme celle du Golfe, cet argument pédagogique perd de son poids. Cependant, rien ne s'oppose à ce que le principe de la rotation - qui est d'ailleurs une grande faiblesse du gouvernement collégial suisse - ne soit appliqué à d'autres niveaux tels que ceux des divers Conseils des ministres ou du COREPER.

Les conseils de Ministres

Dans la mesure où les Conseils et le Coreper ont des fonctions exécutives en partage avec la Commission, ils continueraient à exercer leurs fonctions actuelles ou nouvelles (affaires extérieures, sécurité) dans le cadre de l'institution présidentielle: décidant des questions dont ils ont à présent la charge ou préparant les travaux du Conseil européen. Ces fonctions varieront selon la nature des Conseils des ministres: le Conseil des affaires générales et les Conseils spécialisés continueront à exercer leurs fonctions gouvernementales d'adoption de politiques communes, de définition des prix agricoles ou des mesures économiques ou sociales selon les propositions de la Commission et dans les limites des lois communautaires. De son côté, le Conseil des ministres des affaires étrangères agira sur proposition ou recommandation de la Commission selon les orientations définies par le Conseil européen. Ainsi, l'acquis communautaire (normes, décisions et pratiques) complété par les nouvelles règles de fonctionnement en

matière de relations extérieures et de sécurité formeraient des jalons pour l'exercice des diverses compétences. Mais déjà maintenant rien d'important et de fondamental ne peut être soustrait à la volonté du Conseil européen.

La Commission

A son tour la Commission, gouvernement communautaire, verra ses compétences accrues et élargies **proportionnellement** à celles dévolues à la présidence collégiale et ses organes. Dès lors, il sera normal qu'elle ait un Président désigné par le Conseil européen mais pré-investi par le Congrès européen. A l'exemple des procédures propres à plusieurs pays membres, le Président de gouvernement pressenti composera son collègue gouvernemental selon la clé de répartition actuelle. Le gouvernement communautaire agréé par le Conseil européen sera ensuite investi par le Congrès européen devant lequel il sera responsable. Grâce à cette distinction entre fonctions à prépondérance exécutives et législatives, ce réseau d'institutions exécutives une fois rôdé devrait disposer de capacité décisionnelle et rapidité exécutive plus grandes.

II. Les fonctions législatives, budgétaires et contrôle démocratique

Le Congrès Européen

La double participation de l'électorat européen et des Etats et électeurs nationaux est incarnée par les deux chambres, le **Parlement européen** et le **Sénat européen**, qui forment ensemble le **Congrès européen**. Si l'élection du Parlement européen ne comporte pas d'innovation majeure si ce n'est l'adoption des principes communs - et si possible d'un système électoral commun - ainsi qu'un découpage en circonscriptions selon des règles homogènes, en revanche le Sénat constitue une création originale. Composé d'une moitié (ou d'un tiers) de sénateurs nommés par les gouvernements selon la pondération des votes à la majorité qualifiée parmi leurs ministres et les personnalités politiques ou appartenant au secteur privé; et d'une autre moitié (ou deux tiers) d'élus pour une partie par l'électorat constitué par des circonscriptions de dimension nationale et pour l'autre partie par des électeurs des circonscriptions formés par des régions. De la sorte, le Sénat d'environ 150 à 200 membres serait représentatif à la fois des Etats, des nations et des régions. La

dimension de la Communauté européenne jointe à la diversité de ses nations et de ses régions incite à proposer cette formule complexe qui reflète assez fidèlement la réalité plurale de la Communauté et de l'Europe.

Pouvoirs du Congrès européen

Le Congrès européen adopte les **lois communautaires** dont l'initiative appartient selon le partage des pouvoirs, au Conseil européen et aux Conseils agissant sur proposition de la Commission. Selon les procédures semblables de codécision, le Congrès européen approuve le budget de la Communauté. Dans l'exercice du contrôle démocratique, il dispose d'un **vote de censure** à l'égard de la Commission (majorité des membres de chacune des deux chambres); il se prononce sur le rapport de la Commission sur **l'état de l'Union**, entend les présidents et membres du Conseil européen ou des Conseils des Ministres, organise des auditions, voire des commissions d'enquête, pose des questions en particulier sur l'orientation des politiques extérieure et de sécurité au sujet desquelles il a la faculté de formuler des avis et des recommandations. Il peut aussi prendre des initiatives qu'il transmet à la Commission et que le Conseil européen ou les Conseils peuvent approuver sur proposition de la Commission s'il s'agit de matières relevant de leurs compétences exécutives ou renvoyer au Congrès européen pour qu'ils les entérine s'il s'agit de matières dont il a la compétence.

Révision des normes fondamentales

La révision des normes fondamentales peut être engagée sur initiative d'une institution de la Communauté ou d'un Etat membre. Toute initiative est examinée par la Commission qui la transmet telle quelle ou amendée au Conseil européen. Le Conseil européen à la majorité qualifiée peut rejeter ou proposer la réforme à l'approbation du Congrès européen. La réforme doit être ratifiée par les Parlements nationaux ou par un vote populaire (à la majorité des voix et à la majorité qualifiée des Etats membres).

III. Fonctions juridictionnelles et fonctions spécialisées

Cour de justice

Les compétences de la Cour de Justice seront aménagées en fonction de l'ampleur et de l'importance des compétences communautaires.

Ainsi, le contrôle de constitutionnalité complètera le contrôle de légalité. Dans le même esprit, l'élargissement et le renforcement des pouvoirs communautaires exigeront des garanties correspondantes ainsi que des recours ouverts aux institutions, aux Etats Membres mais aussi aux personnes morales et physiques dans la mesure où elles sont touchées par les règles et décisions communautaires.

Agences européennes et organes autonomes

Un réseau d'Agences européennes ou d'organes autonomes décentralisés permettrait de décharger la Commission de ses nombreuses tâches de gestion et d'administration tout en lui ménageant une fonction de coordination générale ou de tutelle selon les besoins. A l'exemple de l'**Agence européenne de l'environnement**, d'autres agences pourraient voir le jour ou s'insérer dans ce réseau, telles que l'**Agence européenne de recherche et de développement**, l'**Agence spatiale européenne**, l'**Agence européenne d'armement et de désarmement**.

Le réseau d'organes ou d'institutions autonomes comprendra notamment: La **Banque centrale européenne**, l'**Eurofed**, les Fonds structurels ainsi qu'une **Autorité audiovisuelle européenne**, une Cellule européenne de **prospection** ou de **programmation**, ainsi qu'une **Commission européenne d'éthique**.

Désignation ou élection des dirigeants

De même que pour les juges de la Cour de Justice, la désignation ou l'élection des membres des conseils de direction de ces Agences et organes divers devra offrir des garanties suffisantes quant à leur indépendance. Selon leur degré d'importance et leurs fonctions, les membres des conseils et les dirigeants seront nommés notamment par le Conseil européen et le Congrès européen sur proposition de la Commission ou plus simplement par la Commission sur une liste présenté par les Etats membres.

Agences, organes ou commission formant ce réseau travailleront en liaison notamment avec les Institutions communautaires, nationales ou régionales. Leur coordination sera assurée par la Commission alors que le contrôle de leurs activités incombera au Congrès européen.