

# PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES DE L'UNION

---

---

**Une Europe de citoyens qui répondrait au triple objectif de légitimité démocratique, de respect des nations souveraines et de bonne « gouvernance » pourrait contrer les effets pervers de la mondialisation anarchique et du poids de l'unique superpuissance américaine. La réforme des institutions qui précèdera l'élargissement doit être pensée comme un ensemble cohérent qui réponde à ces objectifs.**

---

*CHARLES J. VAN DER VAEREN*

Une réflexion en profondeur sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne est devenue indispensable. Cette nécessité ne découle pas seulement de l'inadaptation des mécanismes institutionnels actuels à une Europe élargie à plus de vingt États membres. Elle correspond aussi à l'élargissement grandissant du fossé entre ce complexe institutionnel et les citoyens qu'il est supposé servir — comme l'a confirmé brutalement le résultat négatif du référendum irlandais sur la ratification du traité de Nice.

Ce traité n'a pas résolu, tant s'en faut, le dilemme entre l'approfondissement et l'élargissement de l'Union<sup>1</sup>. Il n'a réduit que très marginalement les risques de blocage de la prise de décision au sein du Conseil des ministres,

---

<sup>1</sup> Le Conseil européen de Göteborg a encore brouillé davantage les cartes quant à la cohésion temporelle entre l'approfondissement et l'élargissement. D'une part, il a exprimé la volonté politique de « pouvoir accueillir de nouveaux États membres à partir de la fin 2002 [...] pour que ces pays puissent participer aux élections du Parlement européen de 2004 ». D'autre part, la Conférence intergouvernementale sur l'avenir de l'Union n'étant prévue que pour 2004, les institutions ne pourront être adaptées à une Union élargie avant 2006, compte tenu des délais de ratification !

tout en introduisant une complication nouvelle, par un triple calcul de majorité. L'approche du problème qui a prévalu à Nice relevait de la petite cuisine politique cherchant à harmoniser les égoïsmes nationaux des appareils étatiques, mais non les intérêts des populations concernées. Il faut absolument que la réforme des institutions qui précèdera l'élargissement permette de combler le « déficit démocratique » grandissant au sein de l'Union et de fonder l'approfondissement de celle-ci sur des valeurs de base communes à tous les peuples européens.

Pour caractériser ces valeurs communes, nous pouvons nous référer à un des textes fondateurs de la construction européenne, à savoir le rapport de la commission politique du congrès du Mouvement européen, tenu à Bruxelles en février 1949<sup>2</sup>. Citons : « L'esprit européen se caractérise par l'amour de la liberté et l'opposition à tous les totalitarismes, par la recherche systématique et humble de la vérité, et par le respect de la personne humaine [...] qui conduit à une acceptation joyeuse des diversités nécessaires [...]. La culture européenne s'exprime par la tradition démocratique, [qui comprend...] (i) la règle de droit. [...] qui fonde et limite l'autorité de l'État, (ii) une marge d'autodétermination donnée aux communautés vivantes (notamment géographiques et professionnelles) [qui constituent la nation], (iii) la responsabilité personnelle et l'initiative privée, et (iv) la liberté de critique et le droit d'opposition. »

Il convient donc de bâtir une base de travail pour la prochaine conférence intergouvernementale, afin que les résultats de celle-ci soient solides et durables. Pour cela, une vision à long terme doit être combinée avec un cheminement réaliste dans le temps. À cette fin, il faut repartir des buts de la construction européenne, comme l'ont fait les auteurs du traité de Rome en 1957.

## LES BUTS À POURSUIVRE

Le traité de Rome avait pour objectif principal d'assurer à l'Europe de l'Ouest *la paix dans la prospérité*. De nos jours, l'objectif politique fondamental est de promouvoir le *bien-être* de tous dans un cadre de *démocratie* et de *justice sociale*. Cet objectif s'étend aux peuples qui partagent l'essentiel de notre culture, en Europe centrale, et qui sont maintenant libérés du joug antidémocratique du communisme.

Dans ses propositions pour l'Union européenne élargie de demain, le chancelier Gerhard Schröder a mis l'accent sur une « Europe de citoyens ». Qu'est-ce que cela implique ? D'une part, cela requiert que chaque personne se sente « citoyen européen », ayant comme tel des droits et obligations au sein de la société européenne, comme elle en a dans ses sociétés nationale, régionale et locale. Dans ce cadre, la création d'un impôt européen, proposée par la présidence belge en juillet 2001, prend une dimension politique bien plus profonde que les considérations purement financières soulevées par les gouvernements qui se sont opposés à cette innovation.

<sup>2</sup> L'auteur de cet article participait, comme étudiant, à ce congrès.

D'autre part, la *citoyenneté européenne* implique que chaque ressortissant adulte d'un pays membre de l'Union se sente responsable et participant à la gestion de la chose commune européenne, par le biais de la représentation démocratique, et qu'il puisse exercer ainsi son contrôle sur cette gestion. Il importe donc de mettre en place un système de représentation démocratique qui rapproche les élus européens de leurs mandants et qui remédie à l'envahissement actuel des préoccupations de clocher nationales ou locales dans les élections au Parlement européen.

Une fois posé ce fondement démocratique, surgit la question des fonctions essentielles que doit assurer la société européenne. Ces fonctions correspondent aux besoins et attentes des citoyens.

La *paix*, inscrite bien haut dans le traité de Rome, reste un but et une fonction essentiels, principalement sous la forme de la sécurité intérieure, qui est la condition pour que l'Union européenne puisse exercer pleinement la souveraineté qui lui est propre. Cette souveraineté est la résultante de la mise en commun de certaines parcelles des souverainetés des États membres dans le but d'accroître globalement la souveraineté de chacun.

Le second objectif posé en 1957, celui de la *prospérité*, reste également valable, mais en l'adaptant aussi à l'évolution de l'Europe et du monde. La prospérité, dans la culture européenne, ce n'est pas la maximisation de l'abondance de consommation. Il s'agit de promouvoir la satisfaction des besoins et des aspirations de tous les citoyens, mais en portant une attention particulière à ceux des plus faibles et en promouvant donc les chances d'épanouissement de tous et chacun. La prospérité est donc indissociable de la *solidarité* : chaque citoyen a droit à l'appui de la société pour satisfaire ses besoins et aspirations, mais il a aussi des obligations à l'égard de ses concitoyens ; chaque pays ou région doit être solidaire à l'égard des autres<sup>3</sup>.

Dans notre monde où la concurrence devient de plus en plus forte sur le plan mondial, il importe que le modèle européen d'économie sociale ne soit pas mis en péril par une application débridée du libre-échange. Un troisième objectif est donc de défendre, sur le plan mondial, ce *modèle social*, ainsi que l'« équilibre entre les nécessités de la croissance et le respect de l'environnement et des droits des citoyens » (L. Jospin).

Par rapport à 1957, les objectifs de l'Union européenne se sont affermis en ce qui concerne sa place et son rôle dans le monde. Elle s'assigne maintenant une fonction de promouvoir les valeurs de paix, de démocratie et de prospérité en dehors de ses frontières, et d'abord dans les autres pays du continent européen. Le poids économique acquis par l'Union lui confère des capacités ainsi que des devoirs de solidarité élargie dans ces domaines. Dans son intérêt propre et dans celui des peuples économiquement plus faibles, l'Union doit donc promouvoir un *ordre mondial* dans lequel la loi du marché soit « à visage humain », et aider à construire une régulation interna-

<sup>3</sup> Le Premier ministre français Lionel Jospin a traduit cette exigence dans sa proposition d'un « fonds d'action conjoncturelle ».

## EUROPE

tionale adéquate dans ce but. Elle se doit aussi de promouvoir activement le développement des espaces de *liberté* et du droit à la différence, en particulier sur le plan culturel.

En outre, pour être en mesure de jouer un rôle conforme à ses idéaux en matière de paix dans le monde, et d'abord en Europe, l'Union doit se donner les moyens de mener une politique autonome dans ce domaine et développer donc ses capacités communes en matière de défense.

Pour pouvoir réaliser tous ces objectifs, l'Union doit disposer d'un pouvoir bien structuré. Cela constitue un but secondaire mais tout de même très important. Il correspond à ce que le président Romano Prodi appelle la « bonne gouvernance<sup>4</sup> ». Celle-ci couvre cinq grands principes : transparence du pouvoir, participation des citoyens, responsabilité de ceux qui exercent le pouvoir, efficacité des institutions et cohérence entre les diverses branches et les divers niveaux du pouvoir (voir ci-dessous). Nous pensons qu'il faudrait y ajouter la séparation des pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire, contrairement à la situation actuelle où le Conseil des ministres participe à la fois au législatif (avec le Parlement) et à l'exécutif (avec la Commission).

Enfin, pour se développer en harmonie avec son histoire et selon ses valeurs dominantes, l'Union européenne doit s'approfondir sur la base de ses valeurs de liberté, de tolérance et de compassion, et développer donc une « *société pluraliste*, valorisant la diversité des cultures ».

Cependant, la diversité culturelle n'est pas qu'une richesse spécifique de la construction européenne, dont la valorisation constitue un objectif en soi. C'est aussi une contrainte dont il faut tenir compte dans la construction d'une architecture institutionnelle harmonieuse et efficace. Il convient de bien cerner toutes les contraintes de ce genre.

## LES CONTRAINTES

Les contraintes qui conditionnent la construction européenne sont d'ordre interne et externe.

Au nombre des *contraintes internes* figure en bonne place la *diversité culturelle* déjà mentionnée, qui colore et nuance le fonds de valeurs communes. Il s'y rattache une ample variété de langues, qui pose évidemment des problèmes particuliers de communication.

La *diversité de traditions politiques* n'est pas moins grande, malgré une même base démocratique. Par exemple, le degré d'interférence des intérêts économiques particuliers dans les mécanismes politiques et dans la recherche du bien commun varie beaucoup d'un pays à l'autre. Le pouvoir grandissant de mafias diverses constitue même une contrainte interne dont

<sup>4</sup> Voir le *Livre blanc* de la Commission, résumé dans un article paru dans *Le Monde* du 26 juillet 2001.

## EUROPE

il faut tenir de plus en plus compte au niveau européen, tant leur influence se joue des cloisonnements nationaux.

L'augmentation substantielle du *nombre d'États membres*, avec l'élargissement programmé de l'Union, constitue évidemment une contrainte supplémentaire, qui ne fait que renforcer les autres contraintes déjà mentionnées. En effet, il y aura une difficulté croissante à « compter sur l'adhésion, au cas par cas, des gouvernements des États souverains à des politiques communes dans les divers domaines<sup>5</sup> ».

On peut considérer aussi comme une contrainte interne l'exigence croissante de *légitimité* des institutions de l'Union, et en particulier celle de son organe exécutif. Dans le système actuel, seul le Parlement européen reçoit directement sa compétence des citoyens. Le Conseil et la Commission n'ont qu'une légitimité « au second degré », puisqu'ils la reçoivent essentiellement des gouvernements nationaux (même si la Commission doit recevoir la sanction du Parlement). Il faut donc lever la contrainte du « déficit démocratique », ce qui va directement à l'encontre de l'approche intergouvernementale.

Une cinquième contrainte interne consiste dans la volonté de nombreux gouvernements de conserver leur autonomie en matière de politique étrangère, malgré leur adhésion à une politique commune de sécurité et de défense. Ainsi, l'Union annonce vouloir mettre sur pied une défense commune « autonome », alors que l'Italie et le Royaume-Uni déclarent que cette défense ne peut pas être indépendante de l'Otan.

À côté des contraintes internes existe une *contrainte externe majeure*, à savoir la *mondialisation*, surtout dans sa dimension économique, mais aussi dans ses aspects politiques, sociaux, environnementaux et culturels. D'une part, les forces économiques sans frontières sont de plus en plus puissantes, et leurs effets sont de plus en plus difficiles à maîtriser, en l'absence d'un pouvoir international de régulation. Et même quand un tel pouvoir, très partiel il est vrai, est mis en place, comme avec l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.), son fonctionnement est biaisé en faveur de l'unique superpuissance du moment. D'autre part, la mondialisation ultralibérale, que prône cette superpuissance conduit à une inégalité croissante des chances entre les pays les plus et les moins avancés — ce qui va directement à l'encontre des valeurs de solidarité et de justice sociale chères à l'Europe.

L'Union européenne doit donc trouver sa juste place et jouer son propre rôle dans un monde où grandissent les défis de l'anarchie et de l'anomie économiques, et dans lequel l'unipolarisation américaine freine la mise en place de règles universelles nécessaires pour contrer les effets pervers d'une mondialisation non régulée. En effet, les États-Unis, qui prétendent régenter le monde, n'acceptent pas de se soumettre eux-mêmes à la régulation mondiale, que ce soit dans le domaine du commerce, du désarmement, de l'environnement, de la justice pénale ou encore dans le respect de leurs obliga-

<sup>5</sup> Jean Matouk dans *Le Monde* du 31 mai 2001.

## EUROPE

tions financières à l'égard des Nations unies. L'Union européenne doit donc devenir le noyau d'un deuxième pôle puissant dans le monde — le troisième devant probablement se situer, à terme, autour de la Chine et du Japon, en Extrême-Orient.

### CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES D'INSTITUTIONS ADÉQUATES

Pour répondre aux objectifs décrits ci-dessus, en tenant compte des contraintes internes et externes que nous avons identifiées, les institutions européennes devraient présenter les caractéristiques principales suivantes.

Ces institutions doivent, tout d'abord, être assez fortes pour pouvoir *prendre de façon rapide et efficace les décisions nécessaires* dans l'intérêt commun des pays membres. Il s'agit essentiellement de pouvoir transcender les points de vue divers et les intérêts particuliers de ces pays, car ces différences sont des facteurs importants de blocage, ou au moins de lenteur, du processus de décision. C'est bien pourquoi les Quinze ont conclu le traité de Nice en décembre 2000, afin de remédier aux faiblesses institutionnelles constatées dans les prises de décision — faiblesses qui ne pourraient qu'empirer gravement dans une Union comptant entre vingt-cinq et trente pays membres. Hélas, ils n'ont entrepris cette réforme qu'en compliquant le système de majorité au Conseil et en changeant la pondération des voix... sauf dans les matières les plus délicates, comme l'harmonisation fiscale, où l'unanimité reste de règle.

Pour remédier à de tels risques de faiblesse et de lenteur, les auteurs du traité de Rome avaient créé la Commission, organe exécutif indépendant des États. Toutefois, ils avaient créé avec elle deux problèmes nouveaux, qui se sont révélés au fur et à mesure que l'Union s'est agrandie de six à quinze États : celui de la base de légitimité de cette institution supranationale et celui du décalage entre elle et les populations intéressées.

En second lieu, il importe, pour que le système institutionnel soit efficace, que les décisions prises soient effectivement appliquées et que leur non-exécution soit sanctionnée. Le traité de Rome a donc mis en place, non seulement une Commission indépendante des États, mais aussi une Cour de justice supranationale, et il a décrété la supériorité du droit européen commun sur les législations nationales.

Une troisième caractéristique nécessaire du système institutionnel est qu'il soit *souple*, c'est-à-dire qu'il s'adapte bien à la grande diversité des situations à l'intérieur de l'Union, et qu'il ne régente donc que les matières qu'il serait moins efficace ou moins équitable de traiter au niveau national ou local. Les États membres ont traduit cette exigence en un « principe de subsidiarité ». Cependant, cette terminologie est incorrecte. Les matières à gérer au niveau communautaire ne sont pas accessoires, ni secondaires, par rapport à celles qui continuent de relever de la souveraineté nationale. Et les institutions de l'Union ne sont pas subordonnées à celles des États : elles possèdent en propre, et à titre principal, les compétences et responsabilités que ces États

## EUROPE

leur ont déléguées. La souplesse institutionnelle requiert une *distribution hiérarchisée de ces compétences et responsabilités*, du niveau local ou régional au niveau de l'Union, en passant par celui des États.

Dans ces domaines confiés aux institutions communes, qui reflètent un intérêt commun et global pour tous les pays membres, ces institutions doivent pouvoir se présenter à l'égard des autres parties du monde et des institutions internationales comme *l'interlocuteur unique et permanent* de l'Union et de ses membres. Dans le traité de Rome, qui ne concernait les États tiers qu'en matière de commerce et de coopération au développement, ce rôle était dévolu à la Commission. Par le traité de Maastricht, qui a instauré deux nouveaux volets de compétence commune, la politique extérieure et les affaires de justice et de police, cette unicité du porte-parole et du négociateur a cédé la place à une diversité tournant à la gabegie ou à l'inaction<sup>6</sup>. C'est pourquoi le traité d'Amsterdam a créé la fonction — mais non l'institution — de Monsieur (ou Madame) Pesc. On n'en est donc plus à l'unicité, mais à la dualité, alors que les questions économiques et politiques sont de plus en plus étroitement liées.

Enfin, soulignons encore une caractéristique institutionnelle nécessaire : celle de répondre à *l'exigence démocratique*. Il faut assurer un contrôle des divers pouvoirs établis par un organe représentatif de toutes les populations concernées, au niveau de l'Union comme au niveau des États membres et de leurs pouvoirs décentralisés. En outre, selon le chancelier G. Schröder, le processus de décision doit être transparent.

## PERSPECTIVES INSTITUTIONNELLES

Dans cette partie de conclusions, nous présenterons quelques perspectives institutionnelles, en un ensemble cohérent, à la lueur des objectifs de base et des contraintes internes et externes évoquées plus haut. Il paraît difficile, pour la clarté de l'exposé, de séparer les aspects structurels des institutions de la répartition de leurs compétences et fonctions. Nous examinerons donc concurremment ces deux aspects.

Il semble exister un accord unanime, parmi les hommes politiques qui se sont prononcés récemment, sur la nécessité d'établir une *Constitution européenne*. Ce serait l'occasion de donner force de loi à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, encore que ceci ne requière pas un cadre constitutionnel : un traité spécifique aurait suffi. Il nous paraît inutile de qualifier abstraitement la nature de la construction juridique établie par la Constitution : « fédération », « fédération d'États-nations », « confédération », etc. Mieux vaut garder le vocable propre d'« Union » et lui imprimer un caractère évolutif, comme l'a suggéré le Premier ministre britannique Tony Blair<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Un exemple frappant de cette gabegie est constitué par les déclarations faites en sens très divers, en matière monétaire, par la présidence de la Banque centrale européenne, par la présidence du Conseil et par la Commission.

Une Constitution devrait surtout définir clairement les compétences et responsabilités des diverses institutions de l'Union, ainsi que le partage des responsabilités entre l'Union et les États membres et leurs organes régionaux<sup>8</sup>. Il importe grandement, pour assurer une « bonne gouvernance » à l'Union et un maximum de cohérence à ses actions, que la Constitution instaure un mode de gestion semblable pour les trois « piliers » contenus dans le traité de Maastricht, c'est-à-dire de supprimer la gestion intergouvernementale des affaires judiciaires et policières et des relations extérieures<sup>9</sup>. La Constitution devrait également fixer le mécanisme institutionnel pour le fonctionnement d'un éventuel « noyau dur » d'États membres, qui gèreraient ensemble certains domaines au-delà du contenu de base de l'Union (comme les accords de Schengen ou la monnaie commune), sans devoir multiplier les mécanismes de gestion.

Presque tout le monde s'accorde aussi sur le maintien de la structure trinitaire de base : Conseil, Commission, Parlement. Il convient de constituer ces trois lieux de pouvoir de manière à répondre aux trois objectifs que sont la légitimité démocratique, le respect de la diversité des nations souveraines et l'efficacité de la « bonne gouvernance ». Il faut aussi tenir compte de deux contraintes principales : l'élargissement prochain de l'Union et la nécessité d'un pouvoir solidement structuré qui puisse répondre aux défis intérieurs et extérieurs.

Il faut, tout d'abord, un *exécutif* unique et investi d'une pleine légitimité, qui soit aussi le porte-parole de l'Union à l'égard des États tiers et des institutions internationales<sup>10</sup>. Il semble que ce soit la Commission qui doit constituer cet exécutif, que ce soit dans les domaines propres à l'Union ou dans ceux gérés seulement par un groupe restreint d'États membres constituant un « noyau d'avant-garde » éventuel. Et pourquoi pas un partage entre la Commission et le Conseil des ministres ? Parce que l'expérience a suffisamment prouvé que les principes de responsabilité et de transparence sont souvent mis à mal dans le fonctionnement du Conseil. Les représentants nationaux au sein de ce Conseil ont fortement tendance à brouiller les cartes en imputant à « Bruxelles » (à savoir : leur propre Conseil !) les décisions qu'ils ont contribué à prendre mais qui suscitent l'opposition d'une partie de leur *constituency* nationale. Ce risque est politiquement inévitable ; mieux vaut donc l'éliminer.

Les membres de la Commission devraient être désignés par le Conseil des chefs d'État et de gouvernement, ou *Conseil européen*, sur proposition du

<sup>7</sup> « Une combinaison unique de pouvoirs intergouvernementaux et supranationaux... projetant un pouvoir collectif » grâce à une collaboration toujours plus étroite entre États membres. (Discours du 5 octobre 2000 à Varsovie.)

<sup>8</sup> Voir l'article de R. Prodi dans *Le Monde* du 26 juillet 2001.

<sup>9</sup> Cette suggestion entraîne évidemment la suppression de la fonction Pesc en dehors de la Commission.

<sup>10</sup> Ce qui implique, évidemment, que les États membres fassent reconnaître l'Union comme dépositaire de leur souveraineté collective dans les domaines où ils lui ont transféré certaines de leurs compétences.

président de la Commission — élu, lui, au suffrage universel en même temps que les membres de la Chambre des députés (voir ci-dessous la composition du Parlement). La composition de la Commission devrait être approuvée par les deux chambres du Parlement. Ce dernier exercerait le contrôle politique sur les activités de la Commission.

La Commission devrait conserver son pouvoir de proposition de mesures législatives, mais en le partageant, par souci de participation démocratique, avec le Parlement. Les propositions de la Commission devraient bénéficier, cependant, d'une priorité dans les débats parlementaires.

Afin de compenser la disparition du Conseil des ministres, un certain système de « comitologie » devrait être prévu, et étendu à toutes les matières gérées par la Commission. Celle-ci demanderait l'avis (mais un avis non contraignant et donc non obstructif) d'un comité d'experts des États sur chaque proposition qu'elle soumettrait au Parlement, ainsi que sur les règlements d'application qu'elle édicterait elle-même.

L'organe *législatif* serait, dans ce schéma, le *Parlement européen*. Celui-ci devrait être composé d'une Chambre des députés élus au suffrage universel et d'une Chambre des sénateurs (ou des États, si l'on préfère) désignés par chacun des parlements nationaux. Il importe que le système électoral soit unique pour l'élection des députés européens ; ils devraient être élus sur des listes transnationales et pouvoir être l'objet de votes de préférence personnelle (de façon à éviter un excès de « partitocratie »). Soit dit en passant, les candidats députés et sénateurs doivent pouvoir provenir de toutes les couches de la population, même des moins éduquées, et avoir donc la faculté de s'exprimer, écouter, lire et écrire dans leur propre langue; contrairement aux membres de la Commission ou d'autres institutions, qui devraient être au moins passivement bilingues, sinon même trilingues.

Les deux rôles essentiels du Parlement sont d'élaborer le cadre légal des politiques de l'Union et de contrôler l'action de la Commission dans la mise en œuvre de ce cadre (y compris par l'activité réglementaire). Le Parlement déciderait d'un commun accord entre les deux chambres (comme actuellement entre le Parlement et le Conseil des ministres), tant pour l'élaboration des lois communes et du budget de l'Union que pour le contrôle — et éventuellement la proposition de démission — de chaque membre de la Commission. Au cas où, sur une matière importante, les deux chambres ne parviendraient pas à se mettre d'accord, le différend pourrait être tranché par le *Conseil des chefs d'État et de gouvernement*.

Ce *Conseil* devrait subsister, malgré la création de la Chambre des sénateurs. Ses fonctions propres seraient d'établir le cadre politique général de l'Union, de décider de l'extension éventuelle des transferts de souveraineté des États vers l'Union (ou vers un « noyau d'avant-garde ») dans de nouveaux domaines, et de désigner et démettre les membres de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes et du conseil d'administration de la Banque centrale. Par conséquent, le Conseil exercerait le contrôle politique suprême sur l'action de ces quatre institutions clefs. Ce rôle serait si important qu'il faudrait une majorité substantielle des membres du

## EUROPE

Conseil pour prendre des décisions. Pour calculer cette majorité qualifiée, deux clefs de pondération des voix devraient être prises en compte conjointement : le nombre d'habitants de chaque pays et sa contribution au budget commun.

Concernant la *Cour des comptes*, cet institution mériterait de voir ses compétences renforcées, de manière à alléger les tâches de contrôle financier du Parlement. Ce dernier pourrait ainsi se contenter de superviser la gestion budgétaire dans son ensemble. La Cour devrait avoir des pouvoirs quasi judiciaires d'enquête dans les services de toutes les autres institutions et des États membres (ou autres bénéficiaires de financements), de manière à pouvoir identifier les responsables de gaspillages, malversations ou détournements. Elle devrait transmettre à la Cour de justice ou aux tribunaux nationaux, aux fins de poursuites, ses rapports mettant en cause la responsabilité pénale de certains gestionnaires des crédits provenant du budget de l'Union.

Lionel Jospin a proposé que la *Cour de justice* puisse recevoir des plaintes provenant directement des particuliers citoyens de l'Union ou de personnes morales relevant d'un (ou plusieurs) des États membres. Ceci nous paraît une mesure essentielle pour développer le sens de la citoyenneté européenne. Évidemment, il faudrait y mettre des conditions, pour ne pas surcharger le rôle de la Cour. Parmi ces conditions, on pourrait stipuler que les actions ne seraient recevables que si elles portent directement sur une matière entrant dans les compétences de l'Union. En deuxième lieu, il faudrait que la plainte ait été d'abord tranchée par une juridiction nationale compétente. En somme, le mandat de la Cour resterait principalement de dire le droit en cas de conflit entre une loi nationale et le droit européen, et de trancher les affaires surgissant entre deux institutions de l'Union, ou entre celles-ci et un ou plusieurs États membres, ou encore entre deux États membres.

L'autre proposition de L. Jospin, concernant la création d'un parquet commun, d'une police unifiée et d'un droit pénal « fédéral » mériterait certainement d'être approfondie, en particulier en ce qui concerne la nature des infractions qui seraient de la compétence de la Cour européenne. Il ne devrait pas s'agir uniquement des domaines du banditisme transfrontières, mais aussi des fautes graves dans l'utilisation des moyens financiers de l'Union.

Les hommes politiques qui se sont prononcés récemment sur la réforme des institutions européennes ont tous négligé les organes consultatifs que sont le *Comité économique et social* et le *Comité des Régions*. On peut se demander si ce silence ne signifie pas que ces deux organes sont superflus et pourraient être donc supprimés. Pour compenser cette disparition, il appartiendrait à chaque État de veiller à ce que les intérêts économiques et sociaux, ainsi que ses différentes régions, soient équitablement représentés par les délégués qu'il enverrait siéger au Sénat européen.

Reste la *Banque centrale européenne*. Il est clair que l'Union devra disposer d'un porte-parole unique en matière monétaire. Cependant, il semble opportun de distinguer ici ce qui relève de la politique monétaire et de la

## EUROPE

gestion monétaire. Pour la politique, la Commission devrait être compétente (en appliquant les orientations générales éventuellement établies par le Conseil), tandis que la Banque serait le porte-parole pour les questions de gestion (comme la fixation des taux d'intérêt ou la supervision des Banques nationales).

Pour conclure ces « perspectives institutionnelles », nous nous rendons compte que certaines de celles-ci vont encore un peu plus loin que la plupart des responsables politiques ne sont déjà prêts à aller. Pourtant, dans les propositions émises par eux depuis la mi-2000, il y a bien des audaces, très utiles d'ailleurs, comme l'instauration du bicaméralisme au Parlement. Si notre modeste apport peut avoir quelque utilité, nous pensons que c'est surtout par sa cohérence d'ensemble, car il est essentiel que la prochaine réforme des institutions de l'Union constitue un tout solide et durable, qu'il ne sera pas nécessaire de réviser après quelques années seulement.

*Charles J. Van Der Vaeren*

26 octobre 2001