



## Nouvelle Europe : l'union dans la diversité

### Éditorial



Bientôt deux ans après le Conseil européen de Laeken, l'Europe s'apprête aujourd'hui à ouvrir une nouvelle page de son histoire.

Un nouveau chapitre impensable, inimaginable il y a encore quelques années. Car passée l'étape économique et monétaire, c'est bien l'Europe politique qui est aujourd'hui sur les rails. En adoptant le 15 décembre 2001 à Laeken la "Déclaration sur l'avenir de l'Union", les Quinze entendaient alors démocratiser l'Union, la rendre plus transparente et plus efficace. Pour y parvenir, ils prévoyaient la mise en place d'une Convention missionnée pour répondre à pas moins de soixante questions, axées sur la répartition et la définition des compétences de l'Union, la simplification des traités, l'architecture institutionnelle et la voie à suivre pour que l'Europe puisse, un jour, se doter d'une constitution. Un travail hors normes, titanesque avec, à l'arrivée, plus qu'un mode d'emploi pour une constitution, la constitution elle-même. Les conventionnels ne se seront donc pas contentés d'un simple rôle d'architecte. Ils se seront aussi attribués ceux de chefs de chantier, de maçons, de charpentiers. Ils auront fait de cette constitution non pas un projet mais une réalité.

L'édifice construit, il appartiendra désormais aux chefs d'État et de gouvernement européens, réunis à Rome en décembre prochain, de dire si cette nouvelle maison Europe répond à leurs propres normes de construction et si l'intérêt des citoyens européens doit enfin primer sur les divergences nationales. Notre tâche sera d'y veiller. Car, même si certains points doivent encore être éclaircis dans les domaines de la culture et de la santé, ce texte est un formidable pas en avant, dont bénéficieront nos régions qui, pour la première fois en cinquante ans, accèdent au rang de véritables partenaires de l'Union.

Cordialement <

**Liese Prokop**  
Présidente de l'ARE  
Vice-Ministre Présidente  
de Basse-Autriche (A)

## L'Union change d'ère

LE TRAITÉ INSTITUANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE FAIT OFFICE DE PETITE RÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE. EN DÉFINISSANT DES OBJECTIFS AMBITIEUX ET EN FAISANT DU CITOYEN UN ACTEUR À PART ENTIÈRE DE L'UNION, CE TEXTE EST PORTEUR DE MULTIPLES ESPOIRS QUI NE DEVRONT EN AUCUN CAS ÊTRE DÉÇUS.

**Près de dix-huit mois de travail**, vingt-six sessions, cent cinq conventionnels, mille huit cent interventions auront été nécessaires à la mise en forme d'un document que Valéry Giscard

demandé à Laeken. Plus qu'une simplification administrative des traités, ils auront donné un nouveau sens à l'Union. Ils en auront accéléré le processus d'intégration. À peine réussie, la phase d'unification économique et monétaire

d'Estaing, Président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, qualifie lui-même de constitution. Car l'avancée est de taille. La Convention, qui s'est réunie pour la première fois le 28 février 2002, ne devait pas moins que de s'accorder sur un texte homogène, simplificateur, résumant plus de cinquante ans de construction européenne et reléguant aux oubliettes de l'histoire la complexité des cinq grands traités existants. L'Union serait désormais dotée d'un seul texte, accessible à tous et au citoyen en particulier. Ainsi en avait décidé quelques mois plus tôt le Conseil européen de Laeken. En remettant le 18 juillet dernier au Président du Conseil européen, Silvio Berlusconi, les 340 pages du "Traité instituant une constitution pour l'Europe", Valéry Giscard d'Estaing et les deux Vice-Présidents de la Convention, le Belge Jean-Luc Dehaene et l'Italien Giuliano Amato, pouvaient être fiers. "Il y a deux ans, le mot de 'constitution' était encore tabou, au point que la Déclaration de Laeken n'y faisait qu'une allusion indirecte. Aujourd'hui, l'idée d'une constitution pour l'Europe a fait sa percée. L'opinion publique attend la constitution", se réjouissait le Président Giscard d'Estaing, père du Serpent monétaire européen. Et d'ajouter, non sans malice : "Nous avons fait du Montesquieu pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle".

### Un message politique fort

Les conventionnels auront donc fait bien plus que ce qui leur avait été "officiellement"

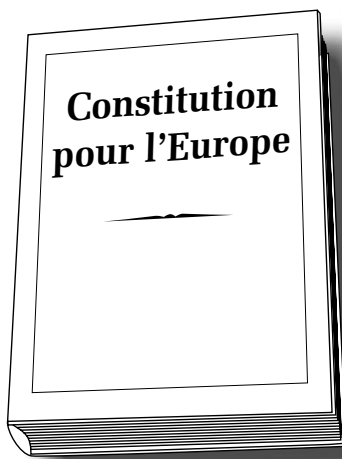
avec l'adoption de l'euro, ils auront posé les jalons d'une Europe du sens. Plus qu'un marché économique, l'Union devait désormais être politique. Se doter de règles claires et replacer (enfin) le citoyen au cœur du puzzle communautaire. La tortue à tête de dragon qui n'aura cessé d'accompagner le Président de la Convention, plus qu'un simple emblème, s'avéra être une alliée de taille : force et persévérance auront accompagné les conventionnels. Le message du projet constituant est fort. L'Union sera un espace de "pluralis-



Mme Prokop remettant la contribution de l'ARE à la Convention européenne à Valéry Giscard d'Estaing

Photo : ARE





me, de tolérance, de justice, de solidarité et de non-discrimination” (Article I-2). Elle offrira “à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures”. Elle visera “le plein emploi, le progrès social et un niveau élevé de protection et d’amélioration de la qualité de l’environnement”. Elle combattra “l’exclusion sociale et les discriminations et [promouvra] la justice et la protection sociales, l’égalité entre femmes et hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits des enfants, [tout comme] la cohésion économique, sociale et territoriale”. Plus encore, elle respectera “la richesse de sa diversité culturelle et linguistique et [veillera] à la sauvegarde et au développement du patrimoine européen”. Autant de thèmes énoncés dans son Article 3 et chers à l’Assemblée des Régions d’Europe (ARE).

### Responsabilisation des citoyens

Des citoyens, justement, qui pourraient gagner un droit précieux, celui d’être entendus. C’est du moins l’esprit de l’Article 46 qui dispose que “la Commission peut, sur l’initia-

tive d’au moins un million de citoyens de l’Union issus d’un nombre significatif d’États membres, être invitée à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles [ils] considèrent qu’un acte juridique de l’Union est nécessaire aux fins de l’application de la présente Constitution”. Une disposition qui n’est pas sans rappeler le principe des lois d’initiative populaire. Cette petite révolution pourrait donner naissance au premier véritable instrument de citoyenneté européenne active et mettre fin à la politique de Panurge. Enfin, les citoyens seraient responsabilisés ! Et puis, surtout, en l’incorporant dans la Partie II du projet constituant, et

même si l’on peut regretter qu’elle n’apparaisse pas en préambule, les conventionnels ont donné vie, au sens plein et légal du terme, à la “Charte des droits fondamentaux”, instrument juridique garantissant des droits et des libertés citoyennes inaliénables, auxquelles tout État membre devra désormais se conformer. On l’aura compris, l’ensemble de ces avancées est fondamental.

L’ARE quant à elle devra rester vigilante en ces temps décisifs de Conférence intergouvernementale (CIG), où les États tentent d’adapter ce projet européen. Nous allons être attentifs à ce qu’il soit appliqué dans la pratique.

## La Charte des droits fondamentaux prend de la valeur

C’est suite au 50<sup>e</sup> anniversaire de la “Déclaration universelle des droits de l’homme”, en décembre 1998, que le Conseil européen de Cologne, réuni les 3 et 4 juin 1999, a décidé d’entamer des travaux sur une Charte des droits fondamentaux qui réunirait l’ensemble des dispositions concernées de l’Union dans un seul texte, pour leur donner une plus grande visibilité. La Charte se base sur les traités communautaires, la Convention européenne des droits de l’homme de 1950, la Charte sociale européenne de 1989, les traditions constitutionnelles communes des États membres ainsi que les différentes déclarations du Parlement européen. Débutés le 17 décembre 1999, ces travaux ont eu ceci de particulier que, pour la première fois et sur décision du Conseil européen de Tampere (14-16 octobre 1999), ils se sont appuyés sur la convocation d’une convention. Celle-ci était composée de soixante-deux membres, dont des représentants des gouvernements des États membres, du Président de la Commission européenne, du Parlement européen et des parlements nationaux. Le résultat des travaux a été présenté les 13 et 14 octobre 2000 au Conseil européen de Biarritz. La Charte, qui définit, à travers ses 54 articles rassemblés en sept chapitres, les droits fondamentaux en matière de dignité, de liberté, d’égalité, de solidarité, de citoyenneté et de justice, n’avait pourtant pu être intégrée dans les traités par le Conseil européen de Nice (décembre 2000), en raison de désaccords des Quinze. En l’intégrant dans le projet constituant, les conventionnels ont aujourd’hui corrigé cette erreur. Si le projet est adopté et ratifié par les États membres, la Charte des droits fondamentaux gagnera force de loi.

PETER STRAUB, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION AFFAIRES INSTITUTIONNELLES DE L’ARE

## “Le rôle des régions est enfin juridiquement reconnu”

### Le projet de constitution répond-t-il à vos attentes en matière de subsidiarité ?

Très nettement oui. Imaginez un instant : c’est la première fois, dans l’histoire de la construction européenne, qu’un texte reconnaît explicitement le principe de subsidiarité entre l’Union et les régions. Lorsque l’on sait que, jusqu’alors, ce lien n’était consacré qu’entre l’Union et les États membres, cela vous donne une idée de l’ampleur de cette avancée. C’est d’autant plus satisfaisant que, juste avant le début des travaux de la Convention, nul n’imaginait que l’on irait aussi loin. Le rôle joué par les régions dans le développement des politiques européennes est désormais juridiquement reconnu.

### Pourtant, certains objecteront que les régions n’ont qu’un droit de saisine indirecte de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en cas de violation du principe de subsidiarité...

Il ne faut pas dramatiser. Oui, la saisine de la CJCE est indirecte dans la mesure où c’est au Comité des Régions et aux États membres qu’il reviendra de saisir la Cour en cas de violation de ce principe. Mais cela n’empêche en rien les régions de faire valoir leurs droits. Bien au contraire. Ce qu’il faut retenir est que la subsidiarité n’est rien sans outils de contrôle. Et, même si tout n’est peut-être pas parfait, nous disposons désormais de ces outils.

### Ces motifs de satisfaction concernent-ils aussi le processus législatif ?

Oui, car même si les régions ne disposent pas d’un rôle de co-législateur, à l’instar du Parlement européen ou du Conseil, leur point de vue peut être pris en compte. L’Article 2 du Protocole sur l’application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est très clair sur ce point :

“Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations [qui] doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées”.



**Peter Straub, Président du Landtag de Baden-Württemberg et Président de la Commission 'Affaires institutionnelles' de l'ARE**

### **Est-ce à dire que les régions peuvent aller jusqu'à émettre des réserves ou à s'opposer à une proposition de loi de la Commission ?**

C'est le sens même de l'Article 5 du Protocole. Les parlements nationaux disposent d'un délai de six semaines à compter de la transmission de la proposition législative pour la dénoncer auprès des Présidents de la Commission, du Parlement et du Conseil des ministres, si elle viole le principe de subsidiarité. Ce qui est extrêmement satisfaisant ici est que, si le texte touche à des prérogatives législatives déléguées à des régions, ces dernières devront être consultées et pourront par conséquent se faire entendre. Cela les élève au rang de véritables partenaires du processus législatif européen. Qui, il y a cinquante ans, aurait pu imaginer cela possible !

### **Ce projet constitutionnel serait-il donc parfait ?**

Il est un pas en avant extrêmement satisfaisant. Maintenant, certains points restent tout de même à éclaircir.

### **Dans le domaine culturel, par exemple ?**

En effet. Nous nous situons aujourd'hui dans un contexte de libéralisation des services, dont l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) est peut-être l'exemple le plus parlant. Or, à l'inverse de l'Article 133§6 du Traité de Nice, l'Article III-217 du projet constituant n'impose pas la règle de l'unanimité comme règle pour libéraliser certains services, dont la culture ou l'éducation. Ceci signifie qu'un vote à la majorité qualifiée suffirait à faire entrer ces services dans le champ de la politique commerciale européenne, donc d'en faire une compétence exclusive de l'Union, ôtant ainsi tout pouvoir aux régions qui disposaient jusqu'alors de prérogatives législatives dans ce domaine.

### **Ces préoccupations sont-elles identiques en matière de santé ?**

Oui, il n'appartient pas à l'Union de tout régir. Bien évidemment, il est important, pour ne

pas dire nécessaire, qu'elle intervienne en cas de crise sanitaire majeure, comme dans l'exemple du SRAS. Dans ce type d'épidémies, nous avons besoin d'une politique réactive et coordonnée à l'échelle européenne, afin d'empêcher toute contagion à grande échelle. Dire le contraire serait absurde. Mais à partir du moment où rien ne garantit qu'une libéralisation des services n'empiètera pas sur les prérogatives sanitaires des régions, nous nous trouvons dans le même cas de figure qu'en matière culturelle.

### **Est-ce à dire que le projet constituant doit être revu dans son intégralité ?**

Non, mille fois non. Je le dis et le redis : doter l'Union d'une constitution est une avancée extraordinaire. Mais ceci ne doit pas nous empêcher d'être vigilants sur certains points qui touchent au quotidien des citoyens qui, faut-il le rappeler, seront les premiers concernés par l'application du texte.

## **Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est un grand pas vers une reconnaissance des régions**

À travers la nouvelle définition du principe de subsidiarité dans le projet constituant, les conventionnels ont reconnu l'implication réelle des régions dans le processus décisionnel européen. Par subsidiarité, les dispositions entendent que l'Union n'agit, sauf pour les domaines qui sont de sa compétence exclusive, que lorsque son action est plus efficace qu'une disposition prise au niveau national, régional ou local. Ce principe est étroitement lié au principe de proportionnalité qui suppose que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. Si les régions ne peuvent encore directement saisir la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), le texte leur attribue, via les gouvernements nationaux ou le Comité des Régions, un droit de saisine indirect, lorsqu'elles estiment que l'une de ces règles a été violée. Par ailleurs, avant de proposer un acte législatif, la Commission européenne devra désormais procéder à de "larges consultations", devant tenir compte, "le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées".

## **L'Europe ne doit plus être pensée sur des bases nationales**

PLUS QU'À LA CIG, C'EST AUX ÉLECTEURS QU'IL APPARTIENDRA DE SE PRONONCER SUR LA CONSTITUTION EUROPÉENNE. MAIS TANT QUE CEUX-CI NE REPRÉSENTERONT QU'UNE SOMME D'INTÉRÊTS NATIONAUX, L'EUROPE POLITIQUE ET CITOYENNE NE SERA QU'UN LEURRE.

**Active.** S'il est un terme qu'il convient d'utiliser pour qualifier l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) et sa présence tout au long des travaux de la Convention, c'est bien celui-ci. Active, l'ARE l'aura été, même si ce ne fut parfois pas de tout repos, comme lorsqu'il a fallu, en juin 2002, expliquer à Ana Palacio, Ministre espagnole des Affaires étrangères et Jean-Luc Dehaene, Vice-Président de la Convention, qu'entendre les régions était nécessaire, mais que les

mettre sur un pied d'égalité avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG) avait quelque chose d'irrationnel. Non pas que les associations n'aient pas leur mot à dire. Bien au contraire. Leur voix est fondamentale. Mais elles représentent avant tout des intérêts privés. Les régions et leurs élus, eux, sont une composante à part entière de la démocratie représentative. Leur responsabilité première est à destination de leurs administrés. Elles ne sont pas

qu'un simple espace d'influence. Elles sont le premier relais entre l'Union et les citoyens. Entendue, l'ARE l'aura été finalement. Non seulement les collectivités territoriales auront réussi à (re)gagner ce statut de partenaire privilégié mais elles auront aussi obtenu, sur le fond, une reconnaissance explicite de leur implication dans les processus décisionnels européens. C'est en tout cas ce qu'il conviendra de retenir de l'insertion de la nouvelle définition du principe de subsidiarité

dans le projet constituant. Mais comme le note Peter Straub, Président de la Commission 'Affaires institutionnelles' de l'ARE, si ces avancées sont fondamentales,

de dix-huit mois. L'action se base maintenant bien plus sur la défense des intérêts nationaux que de l'intérêt européen. Les nombreuses querelles qui accompagnent les tra-

L'Irlande, enfin, s'oppose à la création d'un poste de Procureur européen. La nouvelle devise de l'Union, "Unie dans la diversité", n'aurait pu être mieux choisie.

### Pour un référendum transnational

Dans cette cacophonie ambiante, on en oublierait presque les citoyens, pourtant seuls habilités, *in fine*, à valider un texte qui se voulait simplificateur au départ. Un oubli qui pourrait être volontaire dans certains États, comme la France, où l'on craint que l'opposition populaire montante à la politique gouvernementale ne vienne parasiter l'issue d'une éventuelle consultation électorale. Un risque peut-être réel mais qui, s'il est pris en compte, ne fera qu'augmenter une frustration grandissante chez des citoyens très largement exclus du débat européen depuis le Traité de Maastricht. Il existerait pourtant bien un palliatif à cet imbroglio, mais il demande du courage politique et de la lucidité : accepter enfin le fait que l'État nation en tant que tel n'existe plus, s'avouer que, si l'on veut faire de l'Europe politique une réalité, il est urgent de penser en tant qu'Européens, admettre que ce n'est pas la somme des scrutins nationaux qui doit décider de l'avenir de l'Union mais la somme des suffrages exprimés par l'ensemble des électeurs des vingt-cinq États membres ; opter, en somme, pour un référendum transnational. Bien évidemment, la mise en place d'un tel référendum n'a que peu de chance d'aboutir d'ici à l'an prochain, celui-ci n'étant prévu par aucun texte juridique. Mais refuser de l'envisager, au moins pour l'avenir, serait synonyme de rejet de l'idée même de cette Europe politique et citoyenne dont les conventionnels viennent de poser les bases.

Tous les lecteurs du présent dossier sont invités à consulter le site Internet de l'ARE (<http://www.a-e-r.org>) pour de plus amples informations concernant les régions européennes.



**AER - ARE - VRE Dossier**

**Nouvelle Europe : l'union dans la diversité  
Automne 2003**

Dossier thématique de l'Assemblée des Régions d'Europe

**Directeur de la publication** - Klaus Klipp

**Rédacteur en chef** - Barbara Skoczylas-Thauront

**Conseiller éditorial** - Ourania Georgoutsakou

**Rédaction** - Christophe Nonnenmacher

**Secrétariat de rédaction** - Francine Huhardeaux

**Traduction** - Dolmetscherbüro Gerstenmaier (GB & D)

**Conception et mise en page** - Agence Contexte - Strasbourg (F)

**Impression** - OTT - rue Pins - 67310 Wasselonne (F)

Tirage en trois langues : 4 500 ex.

Reproduction autorisée avec mention de la source

Novembre 2003

**ARE** - Secrétariat général - Bureaux Europe - 20, Place des Halles  
F - 67000 Strasbourg - [www.a-e-r.org](http://www.a-e-r.org) - Tél. : +33 3 88 22 07 07  
Fax : +33 3 88 75 67 19 - E-mail : [infopresse@a-e-r.org](mailto:infopresse@a-e-r.org)

Photo : Parlement européen



**La CIG à pied d'œuvre pour entériner les travaux de la Convention**

voire inespérées, l'équilibre obtenu reste précaire. Les domaines de la culture et de la santé sont toujours menacés par la politique libérale de la Commission européenne et potentiellement considérées comme de simples marchandises. Une réalité qui pèse très largement sur l'avenir de la diversité culturelle européenne, pourtant garante de succès et de d'émulation intellectuelle et organisationnelle.

### Unie dans la diversité

Et puis, surtout, la Convention n'aura été qu'une étape. Historique, certes, mais insuffisante pour consolider certains acquis. C'est à la Conférence intergouvernementale que revient le droit de faire ou de défaire le travail

de la CIG en sont l'illustration quotidienne. Si la France, l'Allemagne ou l'Italie se refusent à "détricoter" le texte des conventionnels, il n'en va pas de même pour tous les membres de cette Union bientôt élargie. L'Autriche revendique un poste de Commissaire par État Membre. La Pologne exige une référence explicite à la chrétienté dans le texte, au risque de fermer définitivement les portes de l'Europe à la Turquie. Le Royaume-Uni requiert le droit de veto en matière de fiscalité, de sécurité sociale, de défense et de politique étrangère. L'Espagne s'offusque du nouveau système de pondération des voix, moins avantageux que celui obtenu au Conseil européen de Nice.

## Qu'est-ce que la Conférence intergouvernementale ?

Ouverte à l'initiative d'un État membre ou de la Commission européenne, par le Conseil des ministres de l'UE, statuant à la majorité simple (après consultation du Parlement européen et, le cas échéant, de la Commission), la Conférence intergouvernementale (CIG) désigne une négociation entre les gouvernements des États membres, dont l'objectif est d'apporter des modifications aux traités européens. Grand mess diplomatique, elle est l'occasion de concilier avancée de l'Europe et défense des intérêts nationaux. La Convention européenne porte une modification de poids dans le processus intergouvernemental dans la mesure où, cette fois, ce n'est pas à des diplomates nationaux qu'aura été confiée la préparation, en amont, des travaux mais à un ensemble de représentants nationaux et européens. Cette petite révolution procédurale ne doit pas pour autant faire oublier que ce sont les États qui décideront du contenu du texte final avant sa ratification par les parlements nationaux ou par les citoyens, si la voie référendaire est choisie. La dernière CIG avait été lancée le 15 février 2000, après consultation formelle de la Commission et du Parlement européen. Elle s'était achevée lors du Conseil européen de Nice (7-10 décembre 2000) pour donner naissance au traité du même nom, signé le 26 février 2001. Jugé comme un échec, les chefs d'État et de gouvernement n'ayant alors pas pu s'accorder sur le fond de la réforme institutionnelle de l'Union, le Traité de Nice aura, en grande partie, été à l'origine de la convocation de la CIG 2004 et de la mise en place d'une nouvelle méthode, plus transparente, fondée sur la réunion de conventionnels.