

LA CONVENTION EUROPEENNE

LE SECRETARIAT

**Bruxelles, le 8 octobre 2002
(OR.it)**

CONV 328/02

CONTRIB 114

NOTE DE TRANSMISSION

du Secrétariat

à la Convention

Objet : Contribution présentée par M. Francesco Enrico Speroni, membre de la convention
- « Les régions et l'Union européenne : quel futur? »

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de M. Francesco Enrico Speroni, membre de la Convention.

Francesco Enrico Speroni

LES REGIONS ET L'UNION EUROPEENNE: QUEL FUTUR?

Avant d'aborder le thème du rôle futur des régions dans l'Union européenne, il conviendrait d'examiner préalablement la place qu'elles occupent à l'heure actuelle, telle qu'elle est définie par les traités en vigueur.

Les régions, qui ne figurent nulle part dans le Traité sur l'Union européenne, occupent une place assez indistincte dans le Traité instituant la Communauté : j'utilise à dessein le qualificatif d'indistinct pour souligner que dans les trente-quatre articles où il figure, le terme de « région » (ou d'autres expressions analogues) est évoqué sans distinction, que ce soit pour indiquer des entités ou des organes institutionnellement définis, ou pour indiquer une partie du territoire ayant des caractéristiques homogènes, telles, par exemple, le chômage ou des problèmes liés à l'environnement, sans pour autant que ce territoire constitue une entité institutionnelle.

Aussi, trouvons-nous dans le traité toute une série de références aux régions agricoles, aux régions en retard de développement, aux régions périphériques auxquelles il faudrait appliquer des politiques spécifiques en matière de transports, d'emploi, d'utilisations de fonds ; toutefois, les régions ne sont pas envisagées comme étant des entités, mais plutôt comme des réalités territoriales qui, de ce fait, ne peuvent pas faire l'objet de mon intervention.

En ce qui concerne le rapport institutionnel entre l'Union européenne et les régions à proprement parler, c'est-à-dire des entités au sein de chaque Etat, le Traité identifie dans le Comité des régions l'organe représentatif des institutions régionales. L'article 7 prévoit que le Conseil et la Commission sont secondés par le Comité et que celui-ci remplit des fonctions consultatives, alors que les articles 263, 264 et 265 en définissent la composition, les organes internes et ses relations avec le Conseil et la Commission - pour ce qui est de ses avis -, en précisant que ces derniers ne sont ni contraignants ni obligatoires, les décisions pouvant être prises même si le Comité n'a pas rendu son avis dans les délais fixés.

Le Traité précise également que le Parlement européen peut consulter le Comité.

Les articles portant sur la consultation préalable du Comité par le Conseil, en vue de la prise de décisions, sont moins de dix et concernent les politiques en matière de transports, de développement, d'emploi, de culture, d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de santé, en passant par l'utilisation des fonds régionaux.

Enfin, les régions sont évoquées, avec d'autres entités et institutions, dans les articles qui interdisent à la Banque centrale d'accorder des aides, qui interdisent les facilités financières et qui empêchent la Communauté de répondre des engagements d'autrui.

Dès lors, le rôle que jouent les régions, tel qu'il figure dans les Traités, est tout à fait marginal sur le plan institutionnel.

Je n'ai pas la prétention d'expliquer les raisons d'une telle situation : je me contente de souligner un certain nombre de causes possibles, à savoir :

- la grande différence de population et de dimensions territoriales entre les différentes régions des Etats membres, certaines régions pouvant être plus vastes que certains Etats, comme c'est le cas de la Bavière ;
- les différences institutionnelles entre les régions elles-mêmes, tant et si bien qu'il peut s'agir, à quelques variations près, d'organes issus de la décentralisation de l'Etat ou de collectivités autonomes à proprement parler.

Ces éléments comportent de grandes difficultés au moment de concevoir une réglementation homogène pour des réalités si différentes les unes des autres.

Une autre raison possible réside dans le fait que les régions n'ont jamais eu l'opportunité de participer directement à l'élaboration des Traités.

En vue de l'aménagement futur de l'Union et de ses relations avec les régions, je crois qu'il faut mettre également en exergue la différence fondamentale qui sépare les régions du point de vue institutionnel, c'est-à-dire leur classement en deux catégories : celles qui ne remplissent que des fonctions d'organisation et d'administration et qui, de ce fait, ne sont que des subdivisions ou des articulations territoriales de l'Etat, d'une part, et, d'autre part, celles qui partagent avec l'Etat le pouvoir législatif et exercent en général des pouvoirs autonomes.

J'ai tracé à dessein cette ligne de partage car je suis convaincu qu'il faut limiter le thème des relations futures entre les régions et l'Union européenne aux processus

décisionnel législatif.

Dans cette perspective, il est assez simple d'envisager les relations institutionnelles entre l'Union européenne et les régions appartenant à la première catégorie : un Etat membre qui n'attribue pas l'autonomie législative aux régions, devient le seul interlocuteur de l'Union. Par conséquent, pour pouvoir interagir avec l'Union, en ce qui concerne les processus décisionnel législatif, les régions devront nécessairement passer par les pouvoirs de l'Etat.

Bien sûr, les régions peuvent avoir recours à des moyens de nature politique ou faire appel à leurs liaisons internes pour faire entendre leur voix aux organes décisionnels ; toutefois, sur le plan institutionnel, elles ne pourront pas accéder directement à la phase décisionnelle qui fait suite aux procédures d'information et de consultation.

Différente est la position des régions ayant des compétences législatives : elles, et elles seulement, devraient pouvoir participer à la prise de décisions au niveau européen dans les domaines que le droit interne leur attribue.

Cela est déjà en partie le cas : les représentants des régions de la Belgique et de l'Allemagne, conformément aux normes envisagées dans leur droit interne et lorsque les thèmes à l'ordre du jour portent sur des domaines relevant de la compétence législative des régions, peuvent participer aux réunions du Conseil, qui est l'organe délibérant de l'Union (la co-décision avec le Parlement étant limitée à des cas spécifiques). Il en va autrement pour les régions espagnoles, britanniques et italiennes, qui n'en ont pas moins des compétences législatives.

En ce qui concerne l'Italie, la réforme constitutionnelle intervenue en 2001, a reconnu que les Régions, dans les domaines de leur ressort, participent aux décisions visant l'élaboration d'actes normatifs communautaires et veillent à la mise en œuvre et à l'exécution des décisions de l'Union européenne, dans le respect des normes de procédure envisagées par la loi de l'Etat. Il s'agit donc à la fois de la participation des régions à ce qu'on est convenu d'appeler la phase ascendante du droit communautaire, et de l'activité régionale dans sa phase descendante. Pour l'heure, en dépit des dispositions de notre Constitution, il n'existe aucune participation directe des régions à l'élaboration du droit communautaire.

Cette différence entre les divers systèmes juridiques existe également, dans une certaine mesure, au niveau de la Convention européenne, qui compte parmi ses membres

des représentants de régions allemandes et belges. Dans le premier cas, une telle présence pourrait être qualifiée d'obligatoire, dans la mesure où l'une des deux assemblées législatives d'Allemagne se compose exclusivement de représentants régionaux ; alors qu'en ce qui concerne les délégués belges, la présence d'un membre d'une assemblée parlementaire régionale a été intentionnellement envisagée.

Par contre, c'est au hasard que nous devons la présence d'un président de région au sommet de la Convention, car M. Giscard d'Estaing se serait vu confier cette haute tâche même s'il n'avait pas été président de l'Auvergne !

Quel est donc le rôle que les régions ayant des compétences législatives seront appelées à jouer au sein de l'Union ?

Voilà une question à laquelle je réponds, à la lumière de ce qui précède, d'une manière extrêmement concise, simpliste peut-être, mais à coup sûr nette.

Comme je viens de le dire, je reste convaincu que les régions ayant des compétences législatives devraient pouvoir participer directement et exclusivement au processus de décision de l'Union, lorsque des matières de leur ressort en font l'objet ; toutefois, ce n'est pas à l'Union européenne qu'il appartient de définir leur rôle institutionnel.

Et ce, pour deux ordres de raisons.

La première raison est la difficulté de réglementer dans le détail et d'une manière équilibrée un ensemble de sujets, à savoir les régions, extrêmement différents les uns des autres du fait de l'organisation institutionnelle existant dans chaque Etat membre.

En revanche, la seconde raison nous renvoie à l'exigence d'éviter une trop grande invasion, quoique indirecte, de l'Union européenne dans cette organisation institutionnelle qui relève exclusivement de la souveraineté nationale.

Par ailleurs, il convient de souligner que le rôle des régions que je viens d'esquisser, représente la réalisation du principe de subsidiarité. Il reviendra aux Etats membres et à la Communauté d'en définir, au coup par coup, les contours concrets dans leurs relations réciproques ; par contre, ce seront les systèmes juridiques nationaux à établir l'application la mieux appropriée de ce principe sur le plan interne, en répartissant les compétences législatives et administratives entre les différents niveaux de gouvernement.

Il incombera donc aux régions qui le souhaitent de se battre pour conquérir des espaces institutionnels au sein de l'Union, en ayant recours aux procédures envisagées

par chaque système juridique et en apportant les modifications normatives qui s'imposent au niveau national.

Ce sera donc l'Union qui devra retenir ce que les Etats auront établi, et reconnaître, sur le plan substantiel et procédural, les compétences que les Etats auront attribuées aux régions vis-à-vis de l'Union elle-même.

Et il faudra permettre aux régions, en cas de conflit entre les régions et l'Union, de saisir directement la Cour de justice pour les matières relevant de la compétence législative régionale. Aussi, le principe de subsidiarité qui sous-tend l'échafaudage communautaire pourra-t-il être mis en œuvre également au bénéfice des régions.

APPENDICE

Articles du Traité instituant la Communauté européenne qui mentionnent les régions :

Préambule

7 – Comité des Régions

33 – Régions agricoles

40 – Niveau de vie et emploi

71,76,78 – Transports

87 – Aides publiques

101 – BCE

102 – Accès aux institutions financières

103 – Charges des engagements

128,129 - Emploi

137,138,148 – Dispositions sociales

149,150 – Education

151 – Culture

152 – Santé

154,156 – Réseaux transeuropéens

158,159,160,161,162 – Cohésion économique et sociale

174,175 – Environnement

263,264,265 – Comité des Régions

267 – BEI

299 – Normes territoriales

306 – Unions régionales
