

Discours de
Wolfgang Clement,
Ministre Président de la Rhénanie du Nord-Westphalie
dans le cadre du cycle de conférences
" Forum Constitutionis Europae "
de l'Institut Walter Hallstein
de Droit constitutionnel européen
Université Humboldt de Berlin
le 12.2.2001

Une nouvelle approche
pour construire l'Europe

Organisation des compétences
de l'Union européenne
après Nice

J'ai le plaisir de vous présenter, ce soir, à l'aide de quelques remarques l'idée que je me fais avec mon collègue Samland de l'organisation des compétences de l'Union européenne après Nice. Cela sera pour nous le début d'un débat essentiel qui va, certes, nous occuper un certain temps, mais fournir des indications sur la construction de l'Europe.

I.

Mesdames, Messieurs

Dans son œuvre politique fondamentale "Essai sur les limites de l'action de l'Etat", Wilhelm von Humboldt s'est attaché à "déterminer la part qui revient à la Nation ou aux parties de celles-ci dans le gouvernement, répartir comme de droit les diverses branches de l'administration de l'Etat et prendre les mesures qui s'imposent afin d'éviter que certains ne s'approprient les droits des autres". Bien sûr, cette déclaration de Wilhelm von Humboldt n'était pas consacré à la répartition des compétences en Europe, mais à la séparation des pouvoirs dans l'Etat-nation naissant. Les remarques de Humboldt sont pourtant tout aussi valables dans le débat sur le fédéralisme tel qu'il se déroule actuellement en Allemagne et en Europe. Les commentaires que l'on peut lire de nos jours sur la répartition des tâches au niveau politique et administratif en Europe ne sont, certes, pas aussi circonspects que ceux de Humboldt et de ses contemporains. Par exemple, Roger de Weck déclare dans "Die Zeit" du 5 octobre 2000 au sujet de cette même Europe: "Chacun fait ce qu'il veut. Personne ne fait ce qu'il doit. Mais, d'une manière ou de l'autre, tout le monde s'y met". Bien sûr, c'est une exagération typique d'un journaliste, mais, à mon avis, elle n'est pas totalement dénuée de fondement. Elle montre bien pourquoi il nous faut une nouvelle organisation des compétences en Europe qui obéisse aux principes de clarté, de transparence, de responsabilité et de subsidiarité. J'insiste ici sur le fait que mes arguments sont à considérer dans la perspective d'un Land dont le volume des exportations correspond à peu près à celui de l'Espagne et dont pratiquement 60% de ces exportations sont destinés aux Etats membres de l'Union européenne. Et, par cet exemple, je veux montrer que nous, en Rhénanie du Nord-Westphalie, nous ne pouvons pas nous passer de l'Europe. Avec nos voisins de France et des Etats du Benelux, nous comptons parmi les Européens de la première heure. Je pense ici à la Communauté charbon/acier qui a joué un rôle capital pour notre Land. Nous considérons que ces échanges avec nos voisins européens, et en particulier avec les Etats du Benelux, échanges qui ne sont pas uniquement d'ordre économique, représentent un énorme potentiel dont les deux parties bénéficient. J'ajouterai que les liens étroits entre la Rhénanie du Nord-Westphalie et les Etats du Benelux créent une grande région culturelle et économique. Moi aussi, j'ai conscience de l'importance du rôle que joue depuis cinquante ans le processus d'intégration européenne pour la liberté, la paix et la prospérité sur notre continent si longtemps déchiré par les conflits. Je le répète: la prospérité de notre Land, la Rhénanie du Nord-Westphalie, dépend étroitement et sous tous ses aspects, de l'évolution de l'Union européenne.

C'est la raison pour laquelle je ne peux pas fermer les yeux quand les institutions européennes interprètent de façon de plus en plus extensive leurs compétences dans de nombreux domaines politiques. Par exemple, des objectifs fixés par la Communauté, un strict système

d'autorisation et de contrôle des programmes d'aides régionales pèsent lourdement sur les Länder allemands dans le domaine qui est le leur par excellence. Les Länder n'ont pratiquement plus de marge de manœuvre au niveau de la politique régionale, en particulier dans le choix des zones éligibles. Et c'est chose connue, aucune aide n'est autorisée par principe en dehors de ces zones. Le contrôle européen des aides est ainsi devenu une sorte de surveillance technique qui porte atteinte à de nombreux domaines de l'action de l'Etat, pour ne pas dire, qui les mets sous tutelle.

II.

Dans l'intérêt de l'évolution de l'Europe, la politique ne doit pas se contenter de s'élancer par des sentiers escarpés vers les sommets, ceux de Cologne, d'Helsinki, de Lisbonne ou de Nice; elle doit - pour garder cette image - s'attacher plus fermement à surmonter les épreuves de la traversée de la vallée. Il y a neuf mois, le 12 mai 2000, ce point a déjà été mentionné, le Ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, Joschka Fischer, prenait la parole ici même à l'Université Humboldt sur le thème " D'une confédération à une fédération ". De nombreux hommes politiques européens ont repris les thèses de Fischer. Ce débat intitulé " Où va l'Europe ? " aborde toutes les grandes questions de la future intégration européenne. Son mérite est aussi grand que sa nécessité. Je considère que des interventions remarquables sont survenues à la suite des déclarations du Ministre Fischer, par exemple celle du Premier Ministre britannique Blair, celle du Premier Ministre belge Verhofstadt et celle du Premier Ministre finlandais Lipponen. Tous, ils ont, avec plus de vigueur que le Ministre allemand des Affaires étrangères, mis l'accent sur le problème des compétences et aussi, du moins en partie, sur le rôle du troisième niveau, celui des Länder et des régions. Par exemple, le Premier Ministre Verhofstadt a réclamé en septembre de l'année dernière: "Chaque niveau – l'Union, les Etats membres, les Régions et les entités fédérés – doit savoir ce qui relève de ses attributions. Il convient de dégager en cette matière des accords transparents et clairs." Je partage l'avis du chef du gouvernement belge. Ce qui pour nous, dans les Länder, ce qui, à mon avis, pour les hommes et les femmes de ces Länder, a la priorité, ce n'est pas l'ébauche de l'Europe de 2030, mais bien plus une attribution claire, transparente, compréhensible des responsabilités aux différents niveaux politiques. C'est ce dont nous voulons et nous devons discuter aujourd'hui si nous voulons pouvoir prendre des décisions en 2004 au plus tard. A la demande expresse des Länder allemands, le Sommet de Nice a fait de la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres un des points prioritaires de l'ordre du jour européen. Etant à l'origine de cette demande, les Länder allemands ont donc maintenant une certaine obligation.

Je voudrais donc chercher ce soir des réponses aux questions suivantes: Qui doit faire quoi en Europe ? Qui devrait assumer ou reprendre quelles responsabilités ? Comment parviendrons-nous à une meilleure répartition des compétences, c'est-à-dire une répartition plus claire entre les niveaux européen, national et aussi régional? Alors, après le Sommet de Nice, je vais délibérément m'efforcer de surmonter les épreuves de la traversée de la vallée.

III.

Le précédent commissaire à la concurrence, Karel von Miert, a écrit dans son ouvrage récemment paru (Marché – Pouvoir – Concurrence : Commissaire à Bruxelles, page 388) : " On a souvent eu l'impression que la Commission européenne est une sorte d'agence de la concurrence qui fait des excès de zèle, qui se mêle de tout pathologiquement." Il est évident que Karel van Miert, de par son parcours, voit les choses très différemment. Pourtant, quant à moi, j'ai eu l'occasion d'observer que la Commission de l'Union européenne restreint de façon inadéquate notre marge de manœuvre en imposant un contrôle des aides de plus en plus restrictif, et cela non seulement dans la politique régionale, mais aussi dans l'audiovisuel, la culture, l'éducation, l'adjudication de marchés, la protection de l'environnement. Ne vous méprenez pas : je ne conteste en rien la nécessité d'une politique de la concurrence efficace au niveau européen. Depuis la mise en place du Marché intérieur en 1992 et de l'Union monétaire en 1999, les régions se voient confrontées à une concurrence exacerbée. La concurrence doit donc s'inscrire dans un cadre européen. Cependant, la Commission s'arroge, par une interprétation excessive de la notion d'aide, un droit de réglementation et de surveillance dans pratiquement tous les cas d'aides. D'autre part, elle a, peu à peu, étendu son contrôle des aides au domaine de la culture, citons l'aide au cinéma, et aux services d'intérêt général, tous domaines qui, chez nous, sont du ressort des Länder et des communes. Ce faisant, l'Union européenne ne provoque pas seulement une insécurité juridique, elle en demande trop à ses propres institutions qui, contrairement à des préjugés largement répandus, ne disposent pas de ressources humaines suffisantes et sont donc condamnées à ne pouvoir satisfaire à leurs propres exigences.

Au lieu de cela, nous voulons que des normes et des critères d'appréciation soient définis au niveau politique, là où l'action de l'Etat a le plus fort impact sur les citoyens. Cela peut être au niveau européen, par exemple pour le climat, la pollution transfrontalière; cela peut être au niveau national, par exemple pour les systèmes de protection sociale; cela peut aussi être au niveau régional, par exemple en ce qui concerne la politique culturelle. J'aimerais illustrer mon propos d'un exemple, celui de la Directive Flore-Faune-Habitat. Il est indéniable que des critères de ces zones FFH, telle est l'abréviation usuelle, doivent être les mêmes dans l'ensemble de l'Europe. Au-delà, il suffirait que l'Union européenne prescrive aux Etats membres de déclarer un certain pourcentage du territoire national zones FFH. Cependant, vouloir contrôler depuis Bruxelles si ces critères ont été respectés dans tous les villages et toutes les communes de l'Union européenne exige une bureaucratie qui, littéralement, coupe le souffle. La mise en place de la Directive FFH – pour l'instant nous avons un conflit avec la Commission européenne au sujet du hamster des champs dans la zone qui se situe entre les Pays-Bas et la Rhénanie du Nord-Westphalie, entre Aix-la-Chapelle et Herlen - je disais donc que la mise en place de la Directive FFH nous a coûté en Rhénanie du Nord-Westphalie plus de 400 réunions administratives. Je considère que c'est tout simplement inadmissible. En Rhénanie du Nord-Westphalie, nous avons 492 zones FFH. Cela correspond à approximativement 6,7 % de la surface de notre Land. La manière dont nous sélectionnons ces zones conformément aux critères européens est, à mon avis, indéniablement de notre compétence. Ce n'est que si nous contrevenions à ces critères communs que la Commission aurait, le cas échéant, le droit de nous déférer à la Cour européenne de Justice.

IV.

Le premier pas accompli pour contrecarrer une tendance centraliste au niveau européenne a été de stipuler dans le Traité le principe de subsidiarité. Maintenant, il s'agit de donner corps à ce principe ; maintenant il s'agit de mettre au point un modèle d'attribution des compétences, un modèle qui soit praticable, qui donne une sécurité au niveau juridique et qui soit évolutif.

Ne vous méprenez pas, ces considérations critiques sur l'érosion de la liberté d'action des régions ne sont pas un plaidoyer en faveur d'un maintien inconditionnel des acquis. Je ne fais pas partie de ces conservateurs en matière de structures, tels qu'il en existe dans notre pays. Je plaide pour un meilleur équilibre entre les trois niveaux politiques, l'Union européenne, l'Etat membre et la région. Nous avons besoin de cet équilibre si nous voulons réagir efficacement à l'évolution de l'économie mondiale tout en restant proche des citoyens. Dans la répartition des tâches politiques et institutionnelles, la subsidiarité génère une compétition productive entre les différentes approches et limite les coûts du processus décisionnel au niveau de la Communauté. Cela sera encore plus important dans une Union européenne qui, dans un avenir proche, pourrait compter 20, 25 ou voire même, un jour, 30 Etats membres. Dans une Union ainsi élargie, les frais de communication et de décision augmenteraient de façon exponentielle, ce qui, en cas de conflit, risquerait de faire l'effet d'une bombe sur l'intégration. Le principe de subsidiarité n'a donc pas un effet de désintégration, mais bien plus d'intégration. Lorsque nous, en Rhénanie du Nord-Westphalie, avec les autres Länder et régions, prenons fait et cause pour une nouvelle révision des structures et des compétences de l'Union européenne, on ne saurait parler d'un esprit provincial, il s'agit plutôt du sens des responsabilités en Europe et pour l'Europe. Quelque chose est encore plus important que le rôle de la subsidiarité pour une politique efficace en Europe. Un respect efficace du principe de subsidiarité, une délimitation claire des compétences sont les seules possibilités, en tous cas les meilleures possibilités de lutter contre le malaise croissant provoqué par le fossé qui se creuse entre l'Union européenne et les citoyens. Il faut que nous prenions au sérieux cet euroscepticisme qui existe déjà et qui, avec la mondialisation de l'économie, se répand encore plus parmi les citoyens d'Europe. Et il n'est pas dénué de fondement.

Si nous voulons que l'Europe, qui est notre demeure et une demeure compliquée, soit acceptée, je suis persuadé que la transparence et une attribution claire et nette des compétences sont de la plus grande importance. Les hommes et femmes de l'Union ont le droit de savoir à qui, avec leur bulletin de vote, ils ont donné quelles compétences et donc quelles responsabilités. C'est la règle fondamentale de notre système démocratique, un principe qui, de nos jours dans l'Europe de l'Union européenne, n'est pas toujours appliqué dans toutes ses conséquences, n'est pas suffisamment respecté. Je suppose que c'est une des raisons, et pas une des moindres, de l'abstentionnisme grandissant aux élections du Parlement européen.

V.

Mesdames, Messieurs,

En principe, un système étatique organisé sur trois niveaux, comme l'Union européenne, est parfaitement équipé pour résister aux assauts de la mondialisation, quoi qu'il en soit, bien

mieux qu'un Etat largement unitaire, comme c'est le cas du Japon qui n'a pratiquement aucun lien supranational dans cette région du monde. Pour assurer la pérennité de la réussite politique et économique de l'Europe dans une économie mondialisée il faut sauvegarder la diversité et la liberté d'action des régions européennes. Ce n'est qu'ainsi qu'elles pourront assumer leur fonction et réagir de façon appropriée sur le terrain. Toutefois, l'eupéanisation et la création d'un cadre européen ne doivent pas aboutir à une harmonisation totale des conditions de vie en Europe et à l'effacement des spécificités régionales. C'est justement cette tension entre la concurrence et le progrès de l'intégration économique des régions européennes qui crée un champ propice aux idées, aux innovations, au progrès social. Nous voulons absolument sauvegarder cette tension si productive entre nos régions. Les questions de compétences ont été trop rarement abordées par le passé, trop souvent on a cédé, pour les raisons les plus diverses, au désir de trouver une solution européenne unique. D'ailleurs, je ne vous cacherai pas que nous, hommes politiques qui assumons des responsabilités dans les Etats membres, nous sommes parfois tentés de déléguer à Bruxelles les problèmes délicats afin d'échapper à la pression de devoir prendre une décision au niveau inférieur. Nous ne pouvons plus accepter cette solution de facilité. Je salue donc la " Déclaration sur l'Avenir de l'Union européenne" promulguée en décembre à Nice et qui annonce une nouvelle série de réformes. Nous le savons tous, elle doit aboutir en 2004 à une nouvelle Conférence intergouvernementale. La question de la délimitation des compétences y sera enfin aussi abordée. Je considère que c'est une base solide pour la suite du processus. Toutefois, le Traité de Nice n'a pas particulièrement contribué à clarifier cette question des compétences.

VI.

Toute réflexion sur des réformes doit prendre pour point de départ la situation juridique du moment. Les grands principes suivants sont d'une importance capitale : le principe d'attribution des compétences de l'Union européenne, le principe de subsidiarité, la limitation de l'action de la Communauté aux moyens adéquats pour atteindre les objectifs des Traités, en d'autres termes, le principe de proportionnalité, l'orientation sur deux objectifs : le marché intérieur et l'Union économique et monétaire, et enfin, l'obligation de respecter l'identité nationale des Etats membres. Ces principes sont des repères importants. Et pourtant, ils n'ont réussi à donner à l'organisation des compétences en Europe des contours suffisamment clairs. Il n'existe pas pour l'instant dans les traités européens, et cela nous le savons bien, une catégorisation claire des compétences, comme nous le connaissons, par exemple, dans la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, avec ses compétences exclusives, ses compétences concurrentes et ses compétences en matière de lois-cadres. Il n'y a pas non plus de catalogues de compétences dans l'Union européenne. Les normes de compétences sont, en fait, éparpillées à travers les traités, formulées différemment et nécessitant une lecture en fonction des objectifs politiques des différents domaines. La compétence générale en matière de marché intérieur prévue à l'article 95 du Traité CE joue un rôle important dans l'actuelle structure des compétences de l'Union européenne. Cette clause générale a permis à l'Union européenne de pénétrer profondément dans des domaines où les Traités européens ne lui accordent aucune compétence expresse. L'Union européenne a eu, au cours des dernières années, de plus en plus souvent recours à la " Soft law ", en d'autres termes à des normes juridiques "douces". Je citerai pour exemple la nouvelle méthode ouverte de coordination qui fut propagée au Conseil européen de Lisbonne et qui fixe des objectifs qualitatifs dans de nombreux domaines, entre autres la culture. On peut voir où cela nous mène en prenant connaissance de la prise de position du Gouvernement fédéral à l'intention du Conseil

européen de Stockholm en mars de cette année. A notre grande surprise, nous pouvons lire : " Le Conseil devrait évaluer la capacité d'évolution et la pérennité des systèmes (de protection sociale) dans les Etats membres et faire un rapport au Conseil européen. " Il est intéressant de constater que le Gouvernement fédéral va, sur ce point, encore plus loin que la Commission européenne. Tous ceux qui servent à l'Union européenne des domaines politiques tout entiers, pour ainsi dire, sur un plateau d'argent ne doivent pas s'étonner qu'il y ait, un jour, des Livres bancs, des Résolutions, des Directives et des Règlements.

VII.

Mesdames, Messieurs,

Je ne suis pas en mesure de vous proposer ici et aujourd'hui une panacée à ce problème des compétences. Tous ceux qui se sont penchés sérieusement sur la question, le savent bien : On ne peut pas attendre de grands progrès, ou alors à moins d'un grand effort d'imagination. Cela tient avant tout à l'organisation des compétences qui diffère d'un Etat membre à l'autre. Le débat et la terminologie en usage chez nous, marqués bien sûr par le fédéralisme allemand, diffèrent évidemment de ceux d'Etats membres à structure centralisée, comme la France. Je vais donc me pencher tout d'abord sur la question de la répartition des tâches entre l'Union européenne et les Etats membres. La question de savoir si les Etats membres partagent leurs compétences avec les régions et, si oui, comment, est un tout autre aspect du problème.

Mes propositions à la fois pragmatiques et concrètes, du moins je l'espère, visent à améliorer la délimitation des compétences et prennent pour point de départ les Traités dans leur forme actuelle. Il me semble qu'un juste mélange des trois composantes suivantes s'impose : Premièrement, il faudrait formuler des règles de base précises sur la délimitation des compétences qui correspondent aux grandes lignes, à savoir la transparence, la simplification et le renforcement des responsabilités des différents acteurs. Deuxièmement, il faut inévitablement aborder le problème d'une nouvelle répartition des compétences, qui passe par le renforcement du niveau européen dans certains cas, mais aussi par la rétrocession de compétences dans les cas où une action européenne commune n'est pas nécessaire dans l'état actuel des choses ou ne l'est plus. Et troisièmement, il faut donner une garantie que ces nouvelles règles de compétences seront prises également en compte dans le processus décisionnel européen. Et pour cela, des réformes institutionnelles s'imposent.

Mes propositions de préciser la délimitation des compétences ont pour but de placer l'action de l'Europe entre de nouvelles barrières protectrices. Cette possibilité, dont il a souvent été question, à savoir établir des catalogues de compétences comparables à la réglementation existante dans la Loi fondamentale allemande, n'est pas la voie royale rêvée pour l'Europe, et cela nous devons bon gré mal gré l'admettre. En effet, et du fait de traditions constitutionnelles diverses, cette demande de catalogues de compétences risquerait de donner l'impression dans les autres Etats membres que les Allemands veulent imposer leur système constitutionnel aux autres. Les résistances inévitables pourraient mettre en danger l'ensemble de ce projet d'une meilleure délimitation des compétences. Les normes de compétence stipulées dans le Traité et s'articulant la plupart du temps sur des objectifs concrets garantissent en outre une possibilité d'évolution à laquelle il vaudrait mieux ne pas renoncer totalement étant donné les modifications de l'environnement politique, économique, social et écologique. Dans cet ordre d'idées, il faut tenir compte du fait que fixer des objectifs peut

aussi limiter la portée des dispositions en matière de compétence. La Cour européenne de Justice l'a souligné dans son arrêté sur l'interdiction de publicité pour des produits du tabac de l'année dernière : en effet, on ne saurait déduire de la clause générale concernant le marché intérieur qu'une compétence permettant de surmonter les obstacles à des échanges commerciaux transfrontaliers, mais pas une compétence permettant une réglementation exhaustive de tous les marchés, telle est grosso modo la décision de la Cour européenne de Justice. D'ailleurs, il faut vérifier si les objectifs définis actuellement dans les Traités doivent être maintenus, rendus opérationnels ou, voire même, être supprimés s'ils ne sont plus nécessaires ou s'ils vont trop loin. Enfin, je mentionnerai pour mémoire que les Länder allemands n'ont pas toujours été satisfaits de l'interprétation très libre que le gouvernement fédéral fait de nos catalogues allemands de législation concurrente et de lois-cadres, et, je souligne, qu'ils ne le sont toujours pas. Exiger que l'on reprenne dans sa totalité le modèle allemand de catalogues de compétences pour délimiter les compétences dans l'Union européenne, n'est donc ni réaliste ni judicieux.

Ce dont nous avons besoin, ce sont, premièrement, plutôt des règles de compétences générales et précises en liaison avec certaines catégories de compétences que je vais nommer, et, deuxièmement, une attribution plus ciblée et plus précise des différents domaines politiques. J'entends par " plus ciblée " que nous ne devons pas accepter que des domaines politiques tout entiers, par exemple, la protection de l'environnement, soient attribués à un seul niveau. Au contraire, et en fonction du caractère du domaine en question, nous devons traiter différemment certains domaines politiques, par exemple la politique climatique, ou même des sub-divisions, par exemple les mesures contre les émissions des véhicules portant atteinte au climat, en d'autres termes les attribuer à différents niveaux. Ce faisant, nous devons nous en tenir strictement au principe de subsidiarité. Tout ce qui, dans les Traités, n'est pas expressément attribué à l'Union européenne, doit, conformément au principe d'attribution des compétences de l'Union européenne, demeurer du ressort des Etats membres.

IX.

Partant de cette base, je propose de créer trois catégories de compétences législatives de l'Union européenne : premièrement les compétences exclusives de l'Union européenne, deuxièmement les compétences de principe de l'Union européenne, et, enfin, troisièmement les compétences complémentaires de l'Union européenne. Ce qui différencie ces catégories entre elles, c'est le degré de détail admissible des instructions de l'Union européenne qui va diminuant de catégorie en catégorie. Il faudrait définir en termes abstraits et généraux au début du Traité jusqu'où, en termes de précision et de profondeur, les règles de l'Union européenne peuvent aller dans la catégorie en question. Ensuite, il faudrait classer les normes de compétences actuelles du Traité dans ces différentes catégories.

Il est important de définir clairement les trois catégories que je propose : Premièrement, dans les domaines d'une compétence exclusive de l'Union européenne, seule l'Union européenne peut légiférer. Dans ce cas, des réglementations de détail de l'Union européenne sont également admissibles. Toutefois, il importe d'attribuer ce type de compétences de façon prudente : Des domaines politique entiers ne devraient être attribués à l'Union européenne dans le cadre de la compétence exclusive que lorsque cela est nécessaire pour que l'Union européenne soit en mesure de remplir sa " mission européenne ". On pourrait citer comme exemple la politique monétaire et l'ensemble de la politique économique extérieure. Afin

d'éviter toute ambiguïté : ce que l'on nomme la compétence en matière de marché intérieur ne devrait en aucun cas être classée dans cette catégorie. Une chose doit être bien claire : par principe, les Etats membres ne doivent plus agir dans les domaines relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, conformément à cette catégorisation.

Deuxièmement, la compétence de principe devrait devenir la règle de l'Union européenne. Lorsque des domaines relèvent de la compétence de principe de l'Union européenne, celle-ci ne peut mettre en place des règlements et des normes que dans la mesure où cela est absolument nécessaire pour éviter des distorsions inadmissibles du marché intérieur ou pour atteindre d'autres objectifs bien précis de l'Union européenne. On entend également par là des normes qui concrétisent des objectifs formulés de façon plus générale. Ces normes doivent, toutefois, continuer de relever du domaine des principes et ne pas aboutir encore à une réglementation en détail, ce qui ne serait admissible que dans le cadre des compétences exclusives de l'Union européenne. Prenons un exemple : dans le domaine de la politique climatique, la compétence de l'Union européenne devrait se limiter à déterminer une norme restreignant les émissions de CO₂, à savoir un certain pourcentage jusqu'à une certaine date, par exemple sur 10 ans. Nous aurions là, selon moi, un principe qui concrétiserait les objectifs en matière de protection de l'environnement, sans avoir pour autant une réglementation de détail. La concrétisation de ces principes et les règles de procédures demeurent la prérogative des parlements nationaux. Ceux-ci, et non pas les institutions de l'Union européenne, doivent décider de la majeure partie des règlements touchant à cette catégorie. Lorsqu'il s'agit de tracer une délimitation entre réglementation de principe admissible et réglementation de détail inadmissible, l'élément décisif est, à mon avis, le fait que l'Union européenne n'est pas autorisée à intervenir directement dans les droits et les devoirs des citoyens de l'Union européenne. Dans le domaine de la compétence législative, ce sont les institutions nationales, compétentes selon le droit national, qui doivent garder cette compétence. Cette délimitation, à mon avis parfaitement faisable, joue d'ailleurs un rôle dans le débat allemand sur les compétences nationales. Comme je l'ai déjà mentionné, les Länder allemands n'apprécient que modérément la façon dont le gouvernement fédéral utilise les lois-cadres ; en effet, le gouvernement fédéral, souvent, ne s'est pas contenté de simples lois-cadres, mais a pris des réglementations de détail. Afin d'apporter une solution, nous aussi dans les Länder, nous discutons de la possibilité de remplacer la législation-cadre par une législation de principe, la caractéristique de celle-ci étant de ne pas permettre au gouvernement fédéral d'imposer directement aux citoyens des droits ou des obligations.

J'en viens à la troisième catégorie : les compétences complémentaires de l'Union européenne. Elles ne permettent à l'Union européenne d'agir que dans des domaines partiels bien précis, bien définis. Les Etats membres doivent déterminer eux-mêmes aussi bien les principes que la plupart des décisions opérationnelles dans les domaines génériques, par exemple l'éducation, la formation, la jeunesse, la culture. L'Union européenne n'est ici autorisée à agir que pour apporter un soutien ou fournir un complément. Je citerai pour exemple de compétence complémentaire la réglementation de la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur, qui est une subdivision du domaine " Formation scientifique ". Au moment de classer par catégorie les compétences des Traités, il faudrait également, comme je l'ai déjà mentionné, préciser les normes de ces compétences. L'acquis actuel devrait pouvoir être adapté d'ici 15 ans à ces nouvelles instructions, et cela selon une estimation prudente.

X.

Mesdames, Messieurs,

Toutefois, une meilleure délimitation des compétences dans le seul domaine législatif n'est pas suffisante. Nous avons également besoin de règles et de catégories générales en ce qui concerne les moyens d'action informelle de l'Union européenne, j'ai déjà mentionné cette "Soft law". Je voudrais ici ébaucher trois propositions : premièrement, il faudrait prévoir une catégorie "Compétence pour une aide financière par l'Union européenne". Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de Justice, on pourrait définir dans une règle générale du Traité que l'Union européenne ne peut accorder une aide financière que là où elle possède une compétence expresse. La mise en place d'une aide doit demeurer en principe du ressort des Etats membres et cela ne doit pas aboutir à ce qu'en fin de compte, l'Union européenne exerce une surveillance politique. Un second point important : Nous reconnaissons que l'Union européenne a besoin d'avoir une action de coordination dans de nombreux domaines. Il faut toutefois éliminer tout danger qu'il soit fait un mauvais usage de cet instrument juridique. C'est la raison pour laquelle il faudrait créer une catégorie "Compétence de coordination de l'Union européenne". A l'avenir, l'Union européenne ne devrait être autorisée à fixer des objectifs, à imposer une obligation de présenter des rapports ou à exercer une action de coordination avec d'autres instruments que là où elle possède une compétence législative ou lorsqu'une compétence de coordination expresse lui a été attribuée. Cette coordination ne doit pas aboutir à une harmonisation de facto des politiques des différents Etats membres. Les activités de coordination émanant pour l'instant de plus en plus du Conseil européen, on peut constater que les chefs d'Etat et de gouvernement sont également liés à ce système de compétences. L'action du Conseil européen doit être justiciable. Troisièmement, il faudrait créer une catégorie particulière "Compétence administrative de l'Union européenne". L'Union européenne ne devrait être autorisée à agir de son propre chef au niveau administratif que dans la mesure où ses compétences exclusives législatives le lui permettent ou bien lorsqu'une application du droit européen par l'administration des Etats membres ou des régions ne serait pas effectivement possible. Par exemple, les fusions transfrontalières et d'autres cas de concurrence ayant de lourdes implications sur le marché intérieur devraient continuer de faire l'objet d'un contrôle au niveau européen. Afin de dépolitiser l'action de l'Union européenne dans ce domaine, du moins de la libérer de l'aspect négatif d'une politisation, j'ai proposé que soit créée une Agence européenne indépendante à la concurrence ayant sa propre voie de recours judiciaire.

Permettez-moi de faire encore trois autres propositions qui dépassent le cadre de ce classement des compétences par catégorie. Les prescriptions générales, comme le principe de subsidiarité et l'obligation de respecter l'identité nationale des Etats membres, devraient être complétées par une composante régionale. Par exemple, l'article 6, paragraphe 3 du Traité CE devrait garantir à l'avenir "le respect de l'identité des Etats membres et, j'ajoute, de leurs régions". D'autre part, dans le cadre du contrôle des objectifs politiques du Traité, que j'ai déjà mentionné, la clause générale de l'article 95 du Traité CE relative au marché intérieur devrait être supprimée. L'Union européenne conserverait ainsi pour le marché intérieur une compétence portant sur les quatre libertés du marché qui, dans le cadre des catégories que je viens de vous présenter, devrait être considérée essentiellement comme une compétence de principe et, seulement dans des domaines partiels, comme une compétence exclusive de

l'Union européenne. Troisièmement, cette ancienne demande présentée par les Länder allemands, à savoir la suppression de la clause générale de l'article 308 du Traité CE, devrait être reprise dans le cadre de ce concept global.

XI.

Outre ces mesures visant à une meilleure délimitation des compétences, je recommande de procéder dans un deuxième temps à une révision de la répartition des compétences dans différents domaines politiques. L'Union européenne doit disposer des moyens d'action nécessaires dans les domaines où, dans le contexte actuel, elle seule peut contribuer effectivement à une solution. Par contre, il faudrait que les compétences passent dans la catégorie inférieure de ce système que je viens de vous présenter ou bien soient rétrocédées lorsqu'une action des Etats membres ou des régions est suffisante. Afin de concrétiser mon propos, je dirais qu'il faudrait renforcer la capacité d'action de l'Union européenne en politique extérieure et de sécurité, en politique économique extérieure, en politique d'immigration et en ce qui concerne les principes de la fiscalité des entreprises. Toutefois, il est nécessaire de garantir un contrôle démocratique par le Parlement européen. La rétrocession de compétences aux Etats membres ou aux régions peut être envisagée dans les cas où, plus de 40 ans après la signature des Traités de Rome, une action de l'Union européenne ne semble plus aussi nécessaire ou du moins n'est plus nécessaire dans les mêmes proportions. A mon avis, cela vaut avant tout pour la politique agricole commune et pour la politique régionale. Entrer dans le détail d'une réorganisation technique de ces deux grands domaines nous mènerait trop loin. Nous allons, nous aussi, participer à ce débat. Mais aujourd'hui, je me contenterai de quelques remarques sur le sujet des compétences.

Il faut combattre efficacement cette tendance que nous avons tous, même les régions les plus riches, à vouloir puiser le maximum d'argent de Bruxelles. Actuellement, ces 30 milliards d'euros qui sont attribués tous les ans dans le cadre de la politique régionale se répartissent de la façon suivante : environ 15 milliards d'euros circulent entre ceux que l'on nomme les Etats membres riches ; seulement 15 milliards d'euros vont des Etats membres riches vers les quatre plus pauvres. Ces 15 milliards d'euros sont donc la quote-part des Etats membres riches à la solidarité européenne. L'argent que la Rhénanie du Nord-Westphalie reçoit aujourd'hui au titre de ses zones objectif 2, provient en fin de compte des contribuables du Land. Ces transferts de la Rhénanie du Nord Westphalie par Berlin et Bruxelles, pour revenir en Rhénanie du Nord-Westphalie, n'apportent rien au niveau fiscal et pas grand chose au titre de la politique régionale. Mais ils réduisent encore plus la marge de manœuvre des régions. En disant cela, et j'insiste bien sur ce point pour éviter tout malentendu, je ne remets pas en cause la solidarité avec les Etats membres qui ont besoin aujourd'hui ou qui auront, un jour, besoin de notre aide. Il serait possible d'apporter cette aide d'une autre manière, à savoir sous la forme d'une péréquation financière de politique régionale entre Etats membres riches et pauvres, cette péréquation étant liée à une certaine efficacité économique, comme c'est le cas pour l'instant avec le fonds de Cohésion. D'autre part, il faudrait maintenir l'orientation qui a valorisé politiquement les régions au cours des dernières années. Cette péréquation financière pourrait être mise en place et contrôlée par la Commission. Toutefois, il faudrait supprimer les fonds structurels aux Etats membres dépassant un certain plafond et dont le nombre dans l'Union actuelle va aller croissant avec l'élargissement. En contrepartie, les Etats membres devraient pouvoir appliquer de nouveau une politique régionale et structurelle autonome.

Prenons un exemple pour concrétiser mieux encore mon propos : Selon les règles actuellement en vigueur, la Rhénanie du Nord-Westphalie est autorisée à aider, entre autres, des projets de restructuration au Nord de Dortmund, une belle ville bien connue. Nous avons le droit d'aider des projets de restructuration dans le nord de la ville, dans les quartiers du nord. Par contre, dans le sud de la ville qui ne relève pas du programme d'aide mais où, dans certains cas, les fonds structurels seraient bien utiles, il est exclu d'accorder la moindre aide. Si l'on considère ce cas d'espèce avec objectivité, ou disons avec bon sens, il est clair que ce genre de règles ne permet pas de relever le défi d'une restructuration en profondeur dans une ville et dans une région. Nous voulons récupérer notre marge de manœuvre en utilisant nos propres fonds. Nous sommes proches des hommes et des femmes de cette région, nous évitons ainsi des dépenses bureaucratiques insensées et nous garantissons une politique régionale tout en souplesse. Nous créons aussi par cette voie une authentique concurrence entre les régions.

Ici, on retrouve un lien avec la politique agricole européenne. Bien évidemment, la Commission doit devenir compétente en ce qui concerne l'OMC dans le domaine de l'agriculture, Bien sûr, elle doit définir le cadre. Mais, c'est aux Etats membres qu'il revient de remplir ce cadre d'autant plus si on fait de l'actuelle politique agricole une politique structurelle de l'agriculture. Nous devons renoncer aux prix européens garantis pour les produits agricoles, prix qui sont payés quelle que soit la forme de production. L'avenir est aux aides directes accordées aux exploitants agricoles pour lesquels devraient s'appliquer, entre autres, des critères sociaux et écologiques, ainsi qu'aux instruments de politique régionale. Ces instruments ne nécessitent cependant pas d'instructions européennes précises ; il s'agit ici, comme c'est le cas pour la politique régionale dans son ensemble, de pouvoir se mettre au diapason des données régionales. La politique agricole devient ainsi pour l'essentiel une politique structurelle pour les zones rurales. Nous avons, en Rhénanie du Nord-Westphalie, fait bougé ce domaine au cours des dernières années. Les réformes de la politique agricole et de la politique régionale, proposées ici, faciliteraient sensiblement l'intégration des pays candidats dans ces domaines dont les implications financières sont considérables. Dans le cadre de ce système de compétences, tel que je viens de vous le présenter, ces propositions de réformes signifient qu'une large part des actuelles compétences en matière de politique régionale et de politique agricole passerait dans la catégorie "compétence de principe" de l'Union européenne.

XII.

Mesdames, Messieurs,

Dans la troisième partie de mes propositions pour une amélioration de l'organisation des compétences, je voudrais vous présenter quelques modifications institutionnelles qui permettraient d'ancrer solidement dans la procédure cette nouvelle répartition des compétences. L'architecture institutionnelle actuelle de l'Union européenne permet à ses institutions de dépasser facilement leurs compétences, Le manque de transparence complique considérablement tout contrôle public. C'est ainsi que le Conseil des Ministres continue de se réunir à huis clos lorsqu'il adopte des actes juridiques. Cela a permis de prendre des décisions qui n'auraient pu l'être dans un débat public et parlementaire. J'aimerais vous rappeler en mémoire, par exemple, les activités, par moments intenses, de l'Union européenne dans le domaine du tourisme. En outre, il n'existe pas de coordination politique efficace entre les

différents conseils des Ministres. Il n'est pas rare que des égoïsmes politiques aboutissent à des réglementations excessives qui, par ailleurs, sont en totale contradiction avec les décisions des autres conseils des ministres. Vous avez d'un côté l'interdiction de publicité pour les produits du tabac et de l'autre côté des subventions pour la culture du tabac. Moi qui viens d'arrêter de fumer, je peux le dire sans ambages. Etant donné les résistances institutionnelles dans les domaines essentiels, la Commission s'est rabattue sur des sujets secondaires. Un exemple actuel est la proposition de la Commission de prescrire à tous les véhicules dans l'ensemble de l'Union européenne de rouler en code même dans la journée !

Tout cela montre bien, à mon avis, que des règles institutionnelles ont de lourdes conséquences, à savoir dans quels domaines et jusqu'à quel point l'Union européenne peut agir. Cela montre aussi que, même après Nice ou peut-être à cause de Nice, des réformes institutionnelles exhaustives s'imposent. Il nous faut une meilleure séparation des pouvoirs entre les institutions de l'Union européenne. Le Conseil des Ministres devrait, selon moi, se retirer de l'exécutif, le laisser à la Commission et se concentrer totalement sur ses compétences législatives. Il devrait devenir une " chambre des Etats " dans la procédure législative de l'Union européenne. L'actuel Parlement européen devrait, en tant que " Chambre des citoyens " avoir le même pouvoir décisionnel que le Conseil. Mais nous devons aussi faire mieux entendre la voix des régions à Bruxelles et à Luxembourg. Mon propos, ce soir, n'est pas d'entrer dans le détail. J'ai mentionné les développements auxquels nous assistons par delà les frontières de l'Allemagne en Europe, que ce soit du Brandebourg en direction de la Pologne ou de la Rhénanie du Nord-Westphalie en direction du Benelux, et j'ai également fait une allusion à ma conception du rôle des régions. Le Comité des Régions, pour ne mentionner que cet aspect, devrait donc voir son droit de participation sensiblement renforcé. Comme les régions ayant des compétences législatives, le Comité des Régions doit avoir le droit de saisir la Cour européenne de Justice dans les problèmes de compétence. Afin d'assurer un meilleur contrôle de ces règles de compétence par une voie judiciaire, il faudrait, d'ailleurs, créer au sein de la Cour européenne de Justice une chambre spécialisée dans les questions de compétences. Les membres de cette chambre seraient, pour certains, des magistrats des cours suprêmes nationales ou des cours constitutionnelles.

Je suis persuadé qu'un système politique structuré selon ces principes serait capable d'agir, offrirait la transparence nécessaire aux citoyens, serait ainsi plus attrayant et suffisamment sensible aux signaux émis par l'opinion publique en Europe. Une structure des compétences et un système de responsabilités amélioré de la sorte créerait une telle pression que l'on se concentrerait sur les tâches ayant une véritable dimension européenne.

XIII.

Toutes les propositions que je fais ont essentiellement pour but de renforcer la capacité du système politique de l'Union européenne de s'adapter à une situation en évolution constante. Pour cela, il faudrait bien sûr réformer aussi la procédure de modification des Traités. Pour l'instant, toute réforme du Traité est précédée par une conférence intergouvernementale qui dure des mois, parfois même des années et qui se déroule dans un environnement diplomatique, conférence qui est généralement clôturée par une " Nuit des longs couteaux ". Cette procédure qui exige l'unanimité risque de devenir trop lourde dans une Europe de plus de 20 Etats membres. D'autre part, il s'agit là d'une procédure "qui vient d'en haut" et qui n'est plus acceptable. Il faudrait donc, dès maintenant, mieux préparer des réformes du Traité, dans

un contexte plus ouvert, plus politique. La solution évidente est une convention inter-institutionnelle capable de prendre des décisions à la majorité qualifiée.

Cette convention devrait se composer de représentants des gouvernements et des parlements des Etats membres, donc également du Bundesrat, du Parlement européenne et de la Commission européenne. Les pays candidats à l'accession pourraient être associés aux consultations. Il conviendrait de vérifier dans le cadre d'une Conférence intergouvernementale si l'impact de cette convention risque d'être inacceptable pour certains Etats membres. Il serait possible de procéder ensuite à des modifications et de mettre en place les exceptions nécessaires dans certains cas. Cette procédure d'une convention pourrait, sur la base de la Déclaration de Nice sur l'Avenir de l'Union, être utilisée pour la prochaine série de réformes, et à mon avis elle doit être utilisée. Elle permettrait également d'adapter les règles de compétences à peu près dans le sens que je viens de proposer aujourd'hui.

XIV.

Mesdames et Messieurs,

Mes propositions d'organisation des compétences de l'Union européenne ont un lien étroit avec le débat sur le fédéralisme en Allemagne, comme je viens de l'exposer dans le contexte de ce que je nomme la compétence de principe. La Cour constitutionnelle allemande nous a bien chargé de fixer, d'ici 2002, une nouvelle réglementation des critères généraux de la péréquation financière afin de garantir une dotation financière appropriée à tous les niveaux de l'Etat. Je ne veux et ne peux pas entrer ici dans le détail de la péréquation financière entre les Länder bien que le projet de loi de critères (Maßstäbengesetz) présenté par le Ministère fédéral des Finances m'inciterait volontiers à faire certaines remarques critiques.

Je me bornerai, pourtant, à attirer votre attention sur les parallèles qui existent avec le débat sur les compétences européennes. Lorsqu'il s'agit en Allemagne fédérale d'attribuer les moyens budgétaires appropriés, se pose toujours la question de savoir quelles tâches doivent être attribuées aux différents niveaux de l'Etat fédéral. Pour cette raison, la simplification des tâches communes et des financements mixtes, les articles 91a et b de la Loi fondamentale, ainsi qu'une nouvelle réglementation des compétences législatives sont les priorités de l'ordre du jour de la République fédérale d'Allemagne. Il faut ici voir les choses dans leur ensemble. Selon les citoyens, nous avons besoin de clarté de transparence, du bas vers le haut, et cela vaut aussi bien pour le système de l'Allemagne fédérale qu'au niveau européen. C'est ma préoccupation. Ce n'est pas un but en soi. Le véritable objectif est de placer les responsabilités, aussi bien pour l'ensemble de l'Europe que pour l'Allemagne, toujours au niveau où elles devraient l'être si l'on veut assurer un maximum de transparence et demeurer le plus proche possible des citoyens.

XV.

Je suis convaincu que ces propositions de réformes pourraient renforcer la capacité d'action de l'ensemble du système politique et administratif de l'Union européenne à ses différents niveaux. La Rhénanie du Nord-Westphalie, mais aussi, sans aucun doute, de nombreux

Länder allemands et des régions d'autres Etats de l'Union européenne vont participer activement à ce débat qui n'en est qu'à son début, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen. Nous entretiendrons un étroit contact avec nos partenaires dans ce débat, entre autres nos voisins belges. Les prises de position du Premier Ministre Verhofstadt et celles des gouvernements régionaux belges sont très proches des nôtres en ce qui concerne les questions fondamentales de la politique européenne. Nous croyons donc que nombre de nos préoccupations et propositions communes trouveront leur place dans la Déclaration du Sommet de Bruxelles en décembre de cette année ainsi que dans le futur déroulement de ce processus. Au niveau national, nous allons bien sûr inclure nos idées dans l'Initiative des Quatre Länder relatif à l'organisation des compétences, initiative conjointe de la Saxe, de la Bavière, de la Basse-Saxe et de la Rhénanie du Nord-Westphalie.

Nous sommes au début d'une nouvelle série de réformes d'une importance capitale, ce que l'on appelle l'Après Nice. A l'issue de ce processus, il doit y avoir, et il y aura, je l'espère fermement, une nouvelle Union européenne, une Union améliorée, plus proche du citoyen, une Union constitutionalisée dans laquelle compétences et responsabilités seront réorganisées et plus transparentes pour le citoyen. Le Président Vaclav Havel a récemment déclaré : " L'Europe ne peut plus longtemps être partagée en un petit groupe de spécialistes de l'Union européenne et une masse d'analphabètes de l'Union européenne. L'Europe a besoin d'un texte simple, facilement compréhensible, qui dise clairement comment l'Union européenne fonctionne et qui est responsable de quoi. "

Les propositions que je viens de faire ce soir sont ma contribution à l'élaboration de ce texte. Je suis persuadé que l'on pourrait y gagner énormément, ou du moins que l'on pourrait obtenir quelque chose : avant tout, une opinion publique européenne indispensable si ce vieux continent, ce grand continent, veut aller de l'avant. Je vous remercie de votre patience et de votre attention.