



*Comité économique et social européen*

**Conférence**

***"Démocratie participative: état et perspectives ouvertes  
par la Constitution européenne"***

*Bruxelles, les 8 et 9 mars 2004*

**Session 1**

***La Constitution européenne, le dialogue civil  
et la vie démocratique de l'Union dans la nouvelle Europe***

**INTERVENTION**

**de M. Mario GRECO,**

**Sénateur, Président de la Commission permanente  
pour les Affaires européennes du Sénat de la République italienne**

*Seul le texte prononcé fait foi*  

---

*Check Against Delivery*

Je vous adresse mes remerciements, Monsieur le Président,

Et je vous remercie également au nom du Sénateur Bedin qui, comme moi, représente le Sénat dans le cadre de la présente conférence, à laquelle nous avons participé avec grand plaisir.

C'est un plaisir surtout de faire entendre la voix des parlements nationaux, parce que c'est précisément du rôle des parlements nationaux dans le projet de Constitution européenne tel qu'approuvé par la Convention que je voudrais parler à présent, dans ma brève intervention.

Je crois que les parlements nationaux ont un rôle important à jouer dans le processus législatif et en tant que trait d'union entre les institutions et les citoyens. Le thème dont s'occupe cette section touche un certain nombre de nœuds fondamentaux, ainsi que nous l'avons déduit des interventions précédentes, que la Déclaration de Laeken a confiés à la Convention et que le processus constituant est maintenant appelé à trancher définitivement.

Nous savons également que les deux conférences intergouvernementales, d'Amsterdam et de Nice, ont malheureusement déçu. Elles ont été considérées sous l'aspect proprement dit du processus participatif des démocraties et des représentations de la société civile; or, celles-ci étaient complètement absentes de ces deux conférences intergouvernementales. Elles ont surtout déçu au vu du résultat auquel elles ont abouti, en ce sens qu'elles ont débouché sur un échec. Les négociations en question se sont déroulées exclusivement au sein des gouvernements, parfois à l'aide de solutions techniquement audacieuses, et je me contente de souligner à cet égard la Charte des droits fondamentaux de Nice,

.../...

que l'on doit précisément à la contribution des parlements nationaux et de la société civile dans son ensemble.

Ces deux conférences n'avaient pas su affronter de manière appropriée le déficit démocratique, qui découle non seulement de la persistance d'un certain déséquilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif mais aussi, et surtout, de l'absence de ces instruments consultatifs et participatifs qui seraient les seuls en mesure de permettre aux citoyens européens de faire de l'intégration européenne leur propre succès. Nous attendons cette intégration avant tout d'un point de vue politique, après la réalisation de l'unité monétaire et économique.

Dans ce sens je suis absolument convaincu que le premier pas fondamental vers un modèle d'Union plus ouvert et participatif a été de choisir l'instrument de la Convention, qui du reste avait déjà été expérimenté avec succès lors de la discussion et de l'approbation de la charte des droits fondamentaux de Nice, méthode qui a été appréciée de tous, comme l'a dit également le ministre Roche. Je crois que le fait de confier la préparation d'un projet de Constitution européenne à un organisme comportant une composante parlementaire nettement majoritaire, et surtout de l'ouvrir également au Comité économique et social européen, ainsi qu'au Comité des régions, a permis la mise en route d'un processus de confrontation sur les grands thèmes européens qui est parvenu à sortir des méandres d'une certaine diplomatie pour se rapprocher significativement, en fin de compte, du citoyen.

Je crois pouvoir dire également, sans être contredit, que l'apport de l'Italie aux travaux de la Convention s'est distingué par un européisme convaincu et une richesse de propositions, par sa continuité et son engagement, qui ont, j'ose le dire avec un certain orgueil, fait honneur à notre statut de pays fondateur.

L'effort fourni a été résolument transversal: nous avons vu s'engager de concert la composante parlementaire et la composante gouvernementale, je souligne surtout la présence et des forces de la majorité et de celles de l'opposition, car ici nous sommes représentés précisément comme majorité et opposition, en la personne du sénateur Bedin et moi-même.

Ces efforts ont fait l'objet de rapports réguliers transmis à l'ensemble du parlement italien. Je vous parle de cette méthode parce que je crois qu'elle est suivie également par d'autres parlements et qu'il conviendrait de continuer à l'utiliser à l'avenir si nous voulons véritablement atteindre des résultats positifs en termes de participation de la société civile aux décisions importantes pour l'Union européenne.

Pourquoi dis-je que nous avons suivi une méthode extrêmement démocratique? Parce que nous avons veillé, les deux branches du Parlement italien, à nous tenir à jour régulièrement et constamment sur les démarches entreprises par nos représentants, qu'ils soient envoyés par le gouvernement ou par le parlement.

À l'issue des discussions qui se sont tenues tant dans les commissions sectorielles que, et surtout, dans les assemblées, en plénière, à la Chambre des députés ou au Sénat italien, à l'issue donc de ces discussions et confrontations continues, nous avons pu approuver avec la majorité et l'opposition, presque toujours à l'unanimité, des documents importants, des motions et des résolutions importantes par lesquelles nous avons recommandé à notre gouvernement, surtout sous sa présidence, d'écouter les parlements, que je considère comme faisant partie des représentants de la société civile, des individus, des citoyens, parce qu'ils sont élus par le peuple, et qu'ils le représentent sans aucun doute

mieux que les gouvernements. Nous avons fait en sorte que la présidence italienne s'engage à donner suite avant tout aux requêtes des parlements, à défendre surtout l'esprit démocratique et transparent de la Convention, et la structure même du débat, contre tout éventuel "compromis à la baisse", ainsi que nous l'avons défini, cher collègue Bedin.

Chaque fois que le ministre Frattini est venu, nous avons recommandé de ne pas céder, de ne pas remettre en question le texte de la Convention, parce que nous attachions beaucoup d'importance à ce texte, que nous considérions comme l'expression directe de la société civile, l'expression directe de la démocratie participative et nous craignons au contraire qu'en fin de compte, la Conférence intergouvernementale ne soit dominée par des intérêts nationaux, par les intérêts de quelques pays seulement. Et je crois que c'est ce qui s'est malheureusement produit en fin de compte.

J'ai évoqué brièvement la façon dont le parlement italien a suivi les travaux de la Convention parce que j'estime que l'atout de cet organisme a été précisément de mettre en relief la méthode de la Convention qui, comme je l'ai déjà souligné, s'est caractérisée par sa composition principalement parlementaire mais aussi et surtout par la méthode transparente qu'elle a appliquée à ses travaux.

Le public a pu suivre le projet de Constitution dans sa conception, dans son évolution, dans son devenir et la société civile a bénéficié d'espaces et d'occasions de consultation, tant lors de sessions plénières ad hoc que par la présentation d'importantes contributions, émanant entre autres de votre Comité. Enfin, je me permettrai de rappeler l'une de vos importantes contributions, dont nous avons également tenu compte, en tant que parlements nationaux, à savoir celle approuvée le 24 septembre 2003, par laquelle vous avez recommandé à la

présidence italienne d'adopter certaines orientations de la conférence intergouvernementale.

Je crois surtout que le titre VI, de la première partie du projet, représente dans son ensemble un résultat important qui n'aurait probablement pas été obtenu par des négociations traditionnelles. Vous vous demanderez pourquoi je parle du titre VI dans son ensemble et non seulement de l'article 46 que vous avez remarqué et souligné dans le programme de cette conférence.

La raison en est que je suis convaincu qu'il n'est pas possible de parler concrètement de participation active des citoyens et des associations représentatives à la vie de l'Union si l'on ne garantit pas pleinement la transparence des travaux des institutions et le droit de tous et de chacun d'accéder aux documents communautaires. C'est dans ce sens que j'estime que l'article 49 a une importance égale sinon supérieure à l'article 46 et, sous certains aspects je crois que l'article 49 constitue la condition préalable au contenu de l'article 46.

Je trouve fondamental notamment le paragraphe 2 de cet article, en matière de publicité des travaux des deux institutions de l'Union exerçant le pouvoir législatif, à savoir le Parlement européen et le Conseil des ministres.

Le manque de transparence et de visibilité des travaux du Conseil a été dans le passé et demeure, malheureusement, une véritable atteinte à toute idée de démocratie participative. À l'heure actuelle il n'est toujours pas possible pour le citoyen, et dans certains cas, je le souligne, même pour les parlements nationaux, de connaître l'orientation des différents gouvernements sur les matières qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union.

Dans ces conditions je crois qu'on ne peut pas parler de participation des citoyens à l'Europe, dans son évolution concrète et quotidienne, dans son devenir et son développement.

À mon avis, le texte de la Convention a introduit des nouveautés importantes et nous devons les défendre, parallèlement aux quelques nouveautés qui avaient été introduites au Conseil de Séville de 2002, surtout sur le plan de la transparence. Le texte de la Convention comporte à mon sens deux nouveautés essentielles: il s'agit des deux nouveaux protocoles, sur le rôle des parlements nationaux et sur le principe de subsidiarité.

Les deux protocoles permettront en premier lieu aux parlements eux-mêmes d'accéder aux propositions législatives de la Commission, aux documents de saisine et de programmation, enfin, aux documents de contrôle produits par la Cour des comptes. Il s'agira d'un contrôle direct exercé par les parlements nationaux et non par l'intermédiaire des institutions gouvernementales, comme c'est le cas aujourd'hui.

Cela nous mettra en mesure d'agir plus activement et en respectant mieux les délais, dans la phase ascendante du droit communautaire à travers le système d'alarme précoce. Je ne vais pas m'étendre ici sur ce que l'on entend par mécanisme d'alarme précoce, parce que je m'adresse précisément à des experts, mais aussi et surtout à des personnes qui ont approfondi et ont, pour beaucoup d'entre vous, participé aux travaux de la Convention.

Une grande conquête, outre celle de l'alarme précoce, est la possibilité pour les parlements nationaux d'introduire un recours direct à la Cour de justice

lorsqu'une atteinte est portée au principe de subsidiarité. Un recours à la Cour de justice a été, si je ne m'abuse, invoqué en temps voulu également par le CESE, je crois sans succès, et du reste je vous le dis en toute amitié, je ne pense pas qu'il convienne d'insister sur ces points que l'on pourra en revanche conquérir, d'après moi, dans un second temps, parce qu'il faut y aller progressivement dans la conquête vers le maximum et vers le sommet.

Un autre mérite de la Convention a été de révolutionner le système de simplification législative qui avait été confié au Vice-Président de la Convention, le sénateur Amato. Il a ramené le cadre législatif, complexe et compliqué, à trois mesures seulement: loi, loi-cadre et délégation législative, pour ne pas parler de l'autre réduction, qui est de ramener à une seule procédure le système permettant de faire approuver les lois par le Parlement européen et le Conseil.

Par ailleurs, la présidence italienne n'a pas hésité à défendre l'importance que doit revêtir l'Union européenne dans la politique étrangère et de défense commune.

J'aime souligner que c'est grâce aux parlements nationaux, en la personne du ministre Frattini, et au Parlement italien, comme Président de la 30<sup>ème</sup> COSAC (Conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires) tenue à Rome le 7 octobre dernier, et que j'ai présidé de façon indigne, que les 25 États membres et adhérents ont exprimé une volonté unique, celle de s'exprimer d'une seule voix politique sur la scène internationale par la création d'un ministre européen des Affaires étrangères.



J'aime aussi répéter et rapporter, pour ne pas parler seulement et exclusivement des parlements nationaux, les propos résolus que tient le Parlement européen, sans relâche, sur ce terrain, notamment à l'aide d'une résolution adoptée le 29 janvier dernier sur les relations entre l'Union européenne et l'ONU, dans laquelle il invite notamment tous les États membres à s'exprimer sur l'opportunité d'une représentation de l'Union européenne au sein du Conseil de sécurité par l'attribution d'un siège permanent qui devrait être occupé par le ministre européen des Affaires étrangères.

Toutefois, tant que l'Union européenne ne sera pas dotée de la personnalité juridique et surtout tant que l'on n'aura pas mis en place ce ministre, je crois que cette volonté du Parlement européen restera lettre morte parce que nous devons d'abord créer la figure du ministre européen des Affaires étrangères et ensuite introduire la présence de l'Union européenne au sein de l'ONU.

Il s'agit dès lors d'une proposition absolument acceptable pour ceux qui aspirent à l'unité politique de l'Union.

La présidence irlandaise a devant elle la tâche difficile qui consiste à relancer les négociations sur la Constitution européenne après l'échec de Bruxelles. Dans les propos du ministre Roche, et pas seulement dans son discours d'aujourd'hui mais aussi dans les propos qu'il a tenus à la Conférence des Présidents de la Commission des Affaires européennes le 19 février dernier à Dublin, j'ai entrevu une grande ouverture, une forte détermination à mener cette bataille. Cependant la présidence irlandaise a souligné à plusieurs reprises que tant qu'elle ne perçoit pas l'existence d'une volonté politique, elle ne se sent pas autorisée à conclure les négociations.

Je me demande alors, et je l'ai demandé également à Dublin en prenant la parole, et j'ai obtenu du reste une réponse plus que satisfaisante du ministre Roche: qu'est-ce que l'on entend par "volonté politique"? Exclusivement celle des gouvernements ou aussi et surtout celle des peuples, la volonté précisément de la société civile?

Je dis que si la volonté politique doit être aussi celle des parlements nationaux et de la société civile, alors l'instrument pour agir, la présidence irlandaise le détient déjà, parce que nous lui avons donné les indications, parce que les parlements nationaux les lui ont données, mais aussi et surtout ce sont les représentants de la société civile au sein de la Convention qui les lui ont données, et vous-mêmes au sein du CESE: avec la résolution que j'ai rappelée tout à l'heure, avec la résolution des parlements nationaux au sein de la COSAC de Rome, mais surtout c'est la présidence de la Commission des Affaires Constitutionnelles du Parlement européen qui continue à les lui donner. Demain nous entendrons Valéry Giscard d'Estaing à Strasbourg, et j'espère pouvoir participer.

Lors de toutes ces réunions j'entends dire par tous les représentants des États membres et des pays adhérents que nous voulons une Constitution sur la base du texte de la Convention, qui est un texte acceptable du point de vue de la participation démocratique, mais nous voulons surtout un texte qui soit complété, j'entends le texte de la Convention, par le texte, par le travail équilibré qui a été fourni par la présidence italienne, et pour le moins par le texte du conclave de Naples, qui a recueilli également l'assentiment du Premier ministre irlandais.

Le souhait que je formule dès lors est que l'on réaffirme, à l'occasion de conférences de ce type, notre volonté d'arriver le plus rapidement possible à une Constitution qui s'inspire du texte de la Convention, tout en sachant qu'il pourrait y avoir des améliorations par la suite.

Cher Président Sepi, vous avez parlé tout à l'heure de discours hypothétique. Si de notre côté nous voulons que nos discours deviennent concrets, nous devons essayer de faire entendre notre voix avec plus de force; nous avons ici présents les représentants irlandais qui nous écoutent, je suis convaincu qu'ils se sont armés de la plus grande prudence mais je crois que nous devons les encourager davantage par nos interventions.

Merci encore de m'avoir écouté. J'ajouterai que je souhaite que tous ensemble, vous et les parlements nationaux, nous puissions adopter sans tarder de nouvelles solutions communes nous permettant de conclure les négociations entre deux dates: le 1<sup>er</sup> mai, événement historique pour les nouveaux États, et le 13 juin, date du renouvellement du Parlement européen. Après, cela sera extrêmement difficile, comme l'a affirmé également le Ministre Roche: il y aura non seulement le renouvellement du Parlement européen, mais en novembre ce sera au tour de la Commission d'être renouvelée et d'avoir de nouveaux interlocuteurs. Cela signifie également revenir en arrière et rediscuter d'anciens problèmes déjà résolus.

Merci.