

CONV 195/02

CONTRIB 68

NOTE DE TRANSMISSION

du: Secrétariat

à la: Convention

Objet: Contribution présentée par MM. Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAELE, Mme Claude DU GRANRUT, M. Claudio MARTINI, observateurs du Comité des Régions membres de la Convention

Le Secrétaire général de la Convention a reçu la contribution figurant en annexe de MM. Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAELE, Mme Claude DU GRANRUT, M. Claudio MARTINI, observateurs du Comité des Régions membres de la Convention

UNION EUROPEENNE



**Comité
des
régions**

Bruxelles, le 8 juillet 2002

CONTRIBUTION DU COMITE DES REGIONS
POUR LA CONVENTION EUROPEENNE

Le Comité des régions

a adopté la contribution suivante à l'unanimité lors de sa 45ème session plénière des 3 et 4 juillet 2002 (séance du 4 juillet 2002).

1. INTRODUCTION

1.1 Lors du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé, en réponse aux demandes répétées formulées en ce sens, de convier le Comité des régions à participer à la Convention sur l'avenir de l'Europe.

1.2 Depuis le début, le Comité a essayé – et il continuera à l'avenir – de participer de manière active et constructive aux débats de la Convention. Le Comité, conscient de l'extraordinaire importance de la réflexion actuellement en cours – réflexion qui devra se traduire par une refondation de l'Union européenne –, conscient également d'être le forum d'expression des villes et des régions devant la Convention, a ouvert un large processus de réflexion en son sein, dans le but de présenter à la Convention européenne des propositions rigoureuses et structurées sur les diverses questions figurant à l'ordre du jour.

1.3 En ce sens, le présent document a pour objectif de présenter - de manière succincte et au fur et à mesure des débats - à tous les membres de la Convention européenne les principales aspirations du Comité des régions quant à l'avenir de l'Union européenne. Bien entendu, cette contribution n'exclut pas que le CdR prenne position ultérieurement sur les différents thèmes de la Convention; elle n'exclut pas non plus un développement ultérieur des réflexions qui sont exposées de manière synthétique dans les pages qui suivent.

2. ATTENTES DU CDR VIS-A-VIS DE L'AVENIR DE L'UNION

2.1 Le CdR souhaite que le processus de réforme de l'Union européenne contribue à un rapprochement entre les institutions européennes et les citoyens, ainsi qu'à une plus grande adhésion de ces derniers au projet européen¹. Le CdR espère que ce processus aura pour résultat de garantir aux Européens une compatibilité totale entre une appartenance forte à l'Union européenne et la préservation des identités nationales et des diversités régionales et locales. C'est à cette compatibilité que renvoie le préambule de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lorsqu'il déclare que "L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local".

2.2 Le CdR souligne en outre que la légitimité démocratique ne saurait être atteinte par la simple modification des structures et des procédures mais qu'elle relève tout autant de la *culture politique* et de l'*attitude* à son égard. Ce n'est que si les citoyens se sentent *maîtres* du processus d'intégration européenne que l'Union européenne sera considérée comme disposant d'une légitimité démocratique. L'Union européenne doit naître de l'intégration des *peuples* et pas uniquement de celle des *institutions*.

¹ Voir extraits du rapport du CdR sur la proximité (CdR 436/2002 fin) et de la déclaration finale du CdR "Nouvelles formes de gouvernances en Europe : vers plus de démocratie et de proximité" (CdR 379/2000 fin).

2.3 A cette fin, le CdR est favorable à la création de la Convention en tant que méthode nouvelle et plus démocratique de préparation d'une modification des traités. Le Comité invite la Conférence intergouvernementale qui se réunira en 2004 à reprendre les propositions de la Convention.

2.4 Afin de parvenir à ces objectifs, le CdR est favorable à une approche de nature constitutionnelle qui conduise à conforter la communauté de valeurs qui unit les citoyens européens, valeurs qui ont cimenté la construction européenne au cours des cinquante dernières années. Ceci devrait se faire notamment par le biais de l'insertion de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le nouveau cadre constitutionnel de l'Union. Le projet de l'Europe de demain doit en somme donner corps à la citoyenneté européenne. L'insertion de la Charte des Droits fondamentaux dans le futur texte constitutionnel de façon à ce qu'elle soit dotée d'une force juridique contraignante sera une contribution essentielle à cet effet : la Charte permettra à chaque ressortissant d'un Etat membre de l'UE d'identifier sa citoyenneté européenne comme porteuse de nouveaux droits et expression d'appartenance à cette nouvelle collectivité qu'est l'Union européenne.

2.5 En outre, il y a lieu de renforcer l'application du principe de subsidiarité, garant de la base démocratique des institutions de l'Union et de la mise en marche de la citoyenneté européenne. Simultanément, le principe de subsidiarité rapproche la prise de décision politique des citoyens grâce à l'autonomie locale. Le nouveau cadre **constitutionnel** de l'Union européenne doit également intégrer la nouvelle Charte européenne de l'autonomie locale, approuvée par le Conseil de l'Europe, afin d'édifier une Europe fondée sur les principes de démocratie et de décentralisation, et de s'inspirer des principes inscrits dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale émanant également du Conseil de l'Europe.

2.6 Il estime également qu'il y a lieu de simplifier le fonctionnement de l'Union. En ce sens, le processus de réforme en cours doit conduire à une définition claire de la personnalité juridique de l'Union européenne et à la simplification de sa structure qui aujourd'hui repose sur trois piliers, structure qui induit une hétérogénéité juridique préjudiciable à sa capacité d'action.

2.7 Rapprocher l'UE de ses citoyens exige d'une part de renforcer la participation aux processus de prise de décision des niveaux de gouvernement les plus immédiats et les plus proches, c'est-à-dire les collectivités locales et régionales. Le CdR souhaite revendiquer sa légitimité et sa capacité à agir en tant qu'intermédiaire permettant de canaliser cette participation; il est en effet l'unique forum regroupant les collectivités territoriales de tous les États membres.

2.8 Le Comité réaffirme à cette occasion sa légitimité en tant qu'interlocuteur institutionnel exclusif des collectivités locales et régionales dans le cadre de l'Union, et rejette toute tentative visant à lui substituer des structures différentes qui ne seraient pas représentatives de la totalité des collectivités territoriales. Dans le but de renforcer sa capacité de contact avec les citoyens et sa capacité de réaction, le Comité a également mis en œuvre des mesures de coopération avec les associations européennes représentatives des collectivités locales et régionales, dont il apprécie les contributions au débat européen. Un dialogue direct entre les associations concernées et les institutions européennes viendra compléter ces mesures de coopération. La Commission est en train de mettre au point différentes formes de dialogue dans le cadre des réformes relatives à la gouvernance.

2.9 Le CdR est conscient toutefois qu'il ne pourra contribuer de manière véritablement efficace à la participation des collectivités locales et régionales à la construction européenne tant qu'il sera confiné à son statut actuel d'organe auxiliaire et consultatif. Il doit dès lors revendiquer, à l'occasion de la Convention européenne, un renforcement de son rôle institutionnel et de ses fonctions.

3. MISSIONS ET COMPETENCES

3.1 Jusqu'à présent, les débats de la Convention européenne ont tourné dans une large mesure autour du problème de la délimitation des compétences au sein de l'Union européenne. En effet, l'objectif de la Convention est de redéfinir les missions de l'UE pour permettre à cette dernière de relever les défis de l'élargissement et de la mondialisation mais aussi de réduire son déficit démocratique; pour ce faire, il faut que le citoyen sache qui fait quoi en Europe et ce que l'Europe fait pour le citoyen, ce qui facilitera le contrôle démocratique. C'est précisément sur ce point qu'a porté la première contribution écrite du CdR, un avis sur le "Projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres"².

3.2 Les discussions qui ont eu lieu au sein de la Convention reflètent, pour le moment, une position majoritairement hostile à l'établissement de listes de compétences similaires aux systèmes utilisés pour la distribution interne de compétences au sein des États pluriels. Le CdR partage cette approche et estime que l'Union doit pouvoir disposer de toutes les compétences dont elle a besoin pour parvenir à ses objectifs ainsi que des instruments les plus adéquats pour mener à bien les tâches qui sont les siennes.

3.3 Toutefois, le Comité des régions soutient que le rapprochement entre les institutions et les citoyens exige une transparence et une responsabilité accrues dans les domaines relevant de la compétence de l'UE. Il est important que les citoyens sachent, en Europe aussi, quelle est l'instance politique compétente dans chaque domaine spécifique. Ceci est essentiel pour réaliser l'objectif d'acceptation nécessaire de l'intégration et de l'élargissement parmi les citoyens mais aussi pour renforcer de manière substantielle la légitimité démocratique de l'UE. Le CdR soutient le rapport annuel de la Commission européenne qui analyse la répartition des compétences au sein de l'Union européenne dans le respect du principe de subsidiarité.

3.4 Ainsi, le Comité estime qu'une délimitation plus transparente des engagements est nécessaire au sein de l'Union. L'adhésion des citoyens à l'Union ne pourra être assurée que si la construction européenne se poursuit dans la transparence des pouvoirs et des responsabilités; de même, le Comité est convaincu que la démocratie européenne ne peut fonctionner convenablement que si le nouveau cadre juridique de l'Union et les procédures de prise de décision deviennent plus transparents pour les citoyens et plus faciles à mettre en œuvre. Il convient, par conséquent, de clairement identifier où se situe la responsabilité politique et où s'exerce le contrôle démocratique³. En ce sens, dès lors, le CdR est d'accord avec le Parlement européen⁴ sur la distinction entre compétences propres ou exclusives, partagées et complémentaires; il est également d'accord pour estimer que la plupart de ces compétences sont des compétences partagées, ce qui suppose l'articulation de mécanismes de coresponsabilité.

² CdR 466/2001.

³ Voir le rapport du CdR sur la proximité (CdR 436/2000 fin).

⁴ Résolution du PE sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (2001/2024 (INI))

3.5 Selon le CdR, toute réflexion sur une meilleure définition et répartition des compétences doit se fonder non seulement sur le principe de subsidiarité mais aussi sur les principes de proportionnalité et de proximité. Ainsi, en vertu du principe de subsidiarité, le niveau européen doit laisser agir prioritairement les autres niveaux, les États membres et les collectivités régionales et locales dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive⁵.

3.6 Les autres principes généraux relatifs à la délimitation des compétences sont les suivants⁶ :

- le CdR demande que les principes de subsidiarité et de proportionnalité tels qu'ils sont formulés dans les traités soient complétés de manière à garantir le respect des compétences des régions et des autorités locales;
- le CdR souligne l'importance du principe de proportionnalité, sur lequel repose la mécanique des compétences partagées;
- le CdR rappelle que les principes qui s'appliquent en matière de délimitation des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités régionales et locales dans les différents États membres doivent être respectés.

3.7 S'agissant de la question du maintien de l'article 308 du TCE dans sa formulation actuelle, le CdR a fait valoir qu'il considère que l'Union européenne doit pouvoir continuer à réagir avec flexibilité aux défis de plus en plus importants⁷ et souhaite, comme la majorité des conventionnels, préserver la dynamique de l'intégration, ce qui implique que doit être assurée une possibilité d'évolution future dans la définition des missions de l'Union et la répartition de ses compétences.

3.8 Le Comité des régions rappelle que ses travaux ont mis en relief, d'une part, la participation effective des collectivités locales et régionales à la mise en oeuvre d'un grand nombre de politiques élaborées par l'Union, et d'autre part l'influence décisive que ces dernières exercent sur le succès de ces politiques. C'est la raison pour laquelle le Comité des régions désire que soit reconnu le rôle des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre des politiques de l'Union, et qu'elles soient consultées dans les domaines qui relèvent de leur compétence par suite de l'organisation de l'État auxquelles elles appartiennent.

3.9 Les régions et les collectivités locales considèrent que le concept de partenariat entre elles et les institutions de l'UE, en particulier avec la Commission européenne, est important; aussi demandent-elles que cette dernière instaure une procédure de consultation à un stade précoce de la phase préalable à l'élaboration des nouvelles politiques qui auraient des répercussions sur les collectivités locales et régionales ou qui auraient une incidence sur leurs compétences.

⁵ Résolution du CdR du 14.11.2001 sur "La préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004" (CdR 104/2001 fin) et l'avis du CdR du 13.3.2002 sur " Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres" (CdR 466/2001 fin).

⁶ Avis du CdR sur "Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres" (CdR 466/2001 fin).

⁷ Extraits de l'avis du CdR du 13.3.2002 sur "Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres" (CdR 466/2001 fin).

3.10 En ce qui concerne la répartition des compétences, le CdR estime qu'il y a lieu de renforcer les objectifs politiques qui figurent à l'article 2 du traité de l'Union. Il souscrit à la ligne majoritaire qui a été ébauchée au cours des débats de la Convention et dans les contributions qui lui ont été transmises, à savoir :

- la mise en place d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune, notamment par l'attribution à l'Union de compétences exclusives dans ce domaine, afin de lui conférer un rôle plus important sur la scène internationale;
- la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour les citoyens européens, ayant la Charte des droits fondamentaux comme instrument de base pour la garantie des droits; la politique communautaire relative à l'immigration et au droit d'asile doit devenir une politique véritablement intégrée, qui tienne compte à la fois du respect des droits de l'Homme, de la préservation de la cohésion sociale de l'Union, de la nécessité de lutter contre l'immigration clandestine et du souci du développement des pays d'où proviennent les populations immigrées;
- la consolidation du modèle social et économique européen, dans lequel la cohésion sociale et territoriale, le haut niveau de protection sociale, la qualité de la vie, loin d'être incompatibles avec le progrès économique, sont la condition de compétitivité de chaque territoire;
- une politique de développement durable dans le contexte d'une meilleure coordination des politiques environnementale, sociale et économique.

3.11 Le Comité des régions souhaite d'autre part que la cohésion économique, sociale et territoriale soit clairement reconnue comme étant l'une des missions prioritaires de l'Union européenne. Pour renforcer la cohérence des dispositions du cadre juridique de l'Union, il souhaite que la cohésion territoriale figure parmi les principes fondamentaux du traité, à égalité avec la cohésion économique et sociale. En effet, l'élargissement de l'Union va augmenter naturellement l'hétérogénéité de cette dernière et accentuer les disparités entre régions, ce qui exigera un effort accru dans ce domaine afin de garantir les objectifs d'intégration politique et économique que l'UE s'est fixés. Outre les aides financières accordées dans le cadre de cette politique, l'Union devra s'occuper des effets de l'hétérogénéité actuelle de la fiscalité. Le renforcement de la solidarité et le développement de la prospérité commune constituent les bases de notre projet européen. Nous aurons toujours besoin à l'avenir d'une politique structurelle viable qui renforce l'intégration européenne et le sens de cohésion dans l'Union. Dans ce contexte, il est indispensable de reconnaître dans le futur Traité un statut aux services d'intérêt général qui jouent un rôle fondamental pour le renforcement de la cohésion sociale et territoriale d'une Union élargie, pour garantir les droits fondamentaux de la personne et pour l'achèvement du modèle social et économique européen.

3.12 En ce qui concerne le contrôle de la délimitation des compétences, rappelons que le Comité réclame depuis sa création que lui soit attribuée expressément par les traités la fonction de veiller au respect du principe de subsidiarité. Il semble en effet raisonnable que compte tenu du fait que le principe de subsidiarité est un principe fondamental du fonctionnement de la Communauté (article 5 du traité), en vertu duquel les décisions doivent être prises, dans la mesure du possible, au niveau de gouvernement le plus bas, l'institution qui représente les niveaux de pouvoir les plus proches des citoyens ait la charge de veiller au respect dudit principe.

3.13 À cet égard, le CdR est favorable à une systématisation accrue des instruments normatifs de l'Union européenne comprenant l'instauration d'une hiérarchie normative. Les législations cadres et les directives, en tant qu'instruments juridiques appropriés, seront utilisées en priorité par rapport aux réglementations plus détaillées, réservées, quant à elles, aux cas strictement nécessaires à la réalisation de l'objectif.

4. PLUS DE DEMOCRATIE, DE TRANSPARENCE ET D'EFFICACITE DANS L'UNION EUROPEENNE

4.1 Pour le CdR, seule expression institutionnelle des collectivités locales et régionales dans l'Union européenne, le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne suppose, comme on l'a vu, d'accroître la participation des collectivités locales et régionales aux processus de prise de décision et d'accroître sa participation à la préparation et à la mise en œuvre des politiques européennes, ce qui implique de renforcer la position institutionnelle et les fonctions du Comité afin de garantir l'efficacité de ladite participation. Le CdR se félicite des propositions de la Commission concernant un accroissement de la participation des collectivités locales et régionales. Toutefois, il souligne que cette participation doit être double : d'une part, une consultation systématique des collectivités locales et régionales au stade pré législatif et, d'autre part, un renforcement de leur rôle au stade de la prise des décisions politiques. Tant le CdR que les associations européennes de collectivités locales et régionales ont des responsabilités spécifiques au cours des différentes étapes du processus. Le CdR insiste sur la responsabilité qui lui incombe dans le processus décisionnel, en sa qualité d'institution politique.

4.2 En ce sens, le Comité doit présenter devant la Convention les exigences suivantes, lesquelles doivent constituer le principal objectif de toute sa stratégie :

1. Reconnaissance du statut d'institution.
2. Droit pour le Comité d'intenter une action devant la Cour européenne de justice, tout au moins en ce qui concerne la défense de ses prérogatives et du principe de subsidiarité.⁸
3. Renforcement des fonctions du Comité.

4.3 En ce qui concerne ce dernier point, le Comité a fait part à plusieurs reprises de sa volonté de se voir attribuer des fonctions allant "au-delà des fonctions purement consultatives"⁹ qui sont les siennes actuellement. À cet effet, un droit de veto suspensif devrait lui être octroyé pour certaines questions faisant l'objet d'une consultation obligatoire. Le CdR souhaite, en outre, pouvoir assister au dialogue Conseil-PE-Commission dans le cadre de la procédure de codécision pour les dix cas de consultation obligatoire prévus dans le traité.

4.4 L'adoption des modifications suivantes permettraient de renforcer les fonctions consultatives :

- L'absence de consultation du CdR ou l'adoption d'un instrument législatif dans ses domaines de consultation, sans que le CdR ait émis un avis au préalable devrait s'accompagner d'un mécanisme rendant effective, dans la pratique, la conséquence juridique de cette omission. Le Comité doit notamment disposer d'un droit de recours devant la Cour de justice pour défendre ses prérogatives, ce qui lui permettrait de demander la nullité des actes communautaires adoptés

⁸ CdR 104/2001, point 6.4.

⁹ Voir par exemple CdR 104/2001, point 6.3.

sans consultation.

- Le Comité, afin de renforcer sa fonction consultative, demande que les institutions qui adoptent les textes législatifs soient tenues de justifier la non-prise en considération de l'avis du Comité. Cette obligation doit être étendue à tous les domaines pour lesquels la consultation est obligatoire.
- Il y a lieu enfin d'étendre la liste des domaines pour lesquels la consultation du Comité est obligatoire, et de l'étendre à tous les domaines dans lesquels les collectivités locales et régionales disposent de compétences, comme par exemple l'agriculture ou encore la recherche et le développement technologique.

4.5 S'agissant de ses autres fonctions, le Comité des régions considère qu'en tant que représentant des entités élues les plus proches des citoyens, il convient de revendiquer :

- la possibilité d'interpeller, par des questions écrites et oralement, la Commission européenne¹⁰;
- des fonctions de codécision dans un nombre déterminé et pertinent de domaines, et en tout cas en ce qui concerne les programmes visant à promouvoir la coopération transfrontière (plus particulièrement les initiatives communautaires telles que "Interreg"), compte tenu de l'objectif de simplification des procédures d'adoption des décisions fixé par la déclaration de Laeken.

Bruxelles, le 4 juillet 2002.

Le Président
du Comité des régions

Le Secrétaire général
du Comité des régions

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

¹⁰ Voir CdR 104/2001, point 6.6.