

CONV 359/02

CONTRIB 124

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

du Secrétariat

à la Convention

---

Objet : **Contribution de M. Chabert, Observateur du Comité des régions auprès de la Convention**

**- « La voie vers une Constitution pour les citoyens européens »**

---

Le Secrétaire général a reçu de M. J. Chabert, Observateur du Comité des régions auprès de la Convention, l'avis du Comité des régions qu'il verse en tant que contribution à la Convention.

Bruxelles, le 18 octobre 2002

**A V I S**

du Comité des régions

du 10 octobre 2002

**"La voie vers une Constitution pour les citoyens européens"**

---

## Le Comité des régions,

- VU les conclusions de la Présidence de l'Union exprimées à l'issue du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union;
- VU la communication de la Commission intitulée "Un projet pour l'Union européenne" (COM(2002) 247 final);
- VU le Livre blanc sur la "Gouvernance européenne" de la Commission européenne du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final);
- VU sa contribution à la Convention européenne du 4 juillet 2002 (CdR 127/2002 fin);
- VU sa résolution du 14 novembre 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)<sup>1</sup>;
- VU son rapport sur la proximité du 20 septembre 2001 (CdR 436/2000 fin) et la Déclaration de Salamanque du 22 juin 2001 (CdR 107/2001 fin);
- VU sa résolution du 4 avril 2001 sur "Les résultats de la Conférence intergouvernementale 2000 et le débat sur l'avenir de l'Union européenne" (CdR 430/2000 fin)<sup>2</sup>;
- VU ses avis du 15 septembre 1999 et du 13 avril 2000 sur les rapports de la Commission au Conseil européen "Mieux légiférer 1998" et "Mieux légiférer 1999" (CdR 50/99 fin et CdR 18/2000 fin)<sup>3</sup>;
- VU sa résolution du 20 septembre 2000 intitulée "Pour un cadre constitutionnel européen" (CdR 144/2000 fin)<sup>4</sup>;
- VU ses avis du 14 décembre 2000 sur les "Nouvelles formes de gouvernance : l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens" (CdR 182/2000 fin)<sup>5</sup> et sur "Le Livre blanc sur la Gouvernance européenne" du 13 mars 2002 (CdR 103/2001 fin)<sup>6</sup>;
- VU l'avis sur "Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres" du 13 mars 2002 (CdR 466/2001 fin)<sup>7</sup>;

---

<sup>1</sup> JOC 107 du 3.5.2002, p. 36.

<sup>2</sup> JOC 253 du 12.9.2001, p. 25.

<sup>3</sup> JOC 374 du 23.12.1999, p. 11 et JOC 226 du 8.8.2000, p. 60.

<sup>4</sup> JO C 22 du 24.1.2001, p. 4.

<sup>5</sup> JOC 144 du 16.5.2001, p. 1.

<sup>6</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

<sup>7</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 31.

- VU** la décision adoptée par son Bureau le 12 juin 2001 d'élaborer un avis visant à approfondir l'analyse des répercussions du processus de simplification, d'unification et de constitutionnalisation des traités, et de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne des travaux préparatoires en la matière;
- VU** le projet d'avis adopté le 9 juillet 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteuse : Mme BRESSO (I-PSE, Présidente de la Province de Turin) (CdR 114/2002 rév. 2);

**CONSIDERANT** que le Conseil européen de Laeken l'a invité à assister en qualité d'observateur attentif à la Convention convoquée à cette occasion et que la question de la voie à suivre en vue de l'adoption d'une constitution pour les citoyens de l'Union européenne a été considérée comme l'un des thèmes à traiter dans la perspective d'une Union renouvée;

**CONSIDERANT** que dans la déclaration de Laeken, en définissant les pistes de réflexion sur la voie à suivre en vue de l'adoption d'une Constitution européenne, les chefs d'État et de gouvernement ont à plusieurs reprises fait état de la nécessité de simplifier l'organisation des traités afin d'assurer une plus grande transparence à l'Union européenne et à ses processus de décision et de la rapprocher de ses citoyens;

**CONSIDERANT** que les régions et les collectivités locales sont de par leur nature plus proches des citoyens que tout autre niveau de décision et exécutent chaque jour le plus grand nombre de décisions communautaires, introduisant ainsi l'Europe dans la vie de leurs collectivités;

**CONSIDERANT** que le Comité s'est prononcé depuis longtemps sur le processus de constitutionnalisation, jugeant nécessaire de concevoir une initiative visant à accroître la transparence des traités, en garantissant qu'ils puissent être lus par les citoyens;

**CONSIDERANT** que le Conseil européen a reconnu cette nécessité qui compte parmi les défis et les réformes qu'implique une Union renouvée et qui sont mentionnés dans les conclusions de Laeken;

**CONSIDERANT** que le débat de l'après-Nice sur l'avenir de l'Union européenne, préparatoire à la future réforme de l'Union européenne, ne peut faire des collectivités régionales et locales européennes de simples spectateurs;

**a adopté lors de sa 46<sup>ème</sup> session plénière du 10 octobre 2002, l'avis suivant.**

\*

\*            \*

## POINTS DE VUES ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS

### 1. La simplification des traités

#### Le Comité des régions

- 1.1 **entend** se pencher sur la question des modalités et des finalités du processus de simplification, d'unification et de constitutionnalisation des traités qui, aujourd'hui, ne répondent pas entièrement aux exigences de démocratie, de transparence et de simplification émanant des citoyens mais aussi des instances régionales et locales qui sont directement associées à l'application de ces textes;
- 1.2 **rappelle** qu'actuellement, l'Union européenne est fondée sur quatre traités différents et poursuit diverses politiques par le biais de procédures variant en fonction de la matière concernée; les objectifs, les compétences et les instruments politiques sont donc réglementés séparément dans ces traités. Cette situation, découlant du processus de construction de l'intégration européenne au cours des cinquante dernières années, donne aujourd'hui lieu à une confusion et, parfois, à une incohérence qui empêchent l'Union d'agir avec l'efficacité nécessaire. Dans la perspective du plus grand élargissement de son histoire, l'Union doit faire face à ce problème et procéder à une rationalisation;
- 1.3 **estime** qu'il est impensable qu'un processus qui se donne pour objectif prioritaire le rapprochement avec le citoyen ignore le problème que pose cette non-lisibilité - désormais presque totale - des dispositions contenues dans les traités. La norme transparente est, au premier chef, celle qui peut être lue et comprise par l'ensemble des citoyens;
- 1.4 **considère** que cette question, qu'il faut désormais résoudre sans tarder si l'on souhaite que les citoyens aient une image positive de l'Europe, doit aller de pair avec un allègement de la législation communautaire, qui devrait présenter, comme il se doit pour des dispositions fondamentales, un caractère général et abstrait, tandis que les aspects plus spécifiques feraient l'objet de diverses réglementations, appliquées en vertu du principe de subsidiarité et conformément aux mécanismes et aux modèles de bonne gouvernance, dans le respect des principes communautaires;
- 1.5 **fait observer** que dans cette perspective, il conviendrait également de revoir la distinction entre Union et Communauté pour parvenir à un système de fonctionnement permettant davantage d'influencer efficacement les questions intéressant vraiment le citoyen;
- 1.6 **est d'avis** que grâce à ce processus, les traités actuels laisseraient la place à un traité constitutionnel élaboré non pas en remaniant lesdits traités mais en dégagant les principes généraux qui devraient ensuite servir de fil rouge pour la législation communautaire. Une telle évolution aboutirait à une simplification des dispositions législatives qui, en ramenant les objectifs de l'Union européenne à leurs principes fondamentaux, permettrait à son tour aux citoyens de comprendre l'intérêt d'une union au niveau européen;

1.7 **rappelle** que l'expérience de Nice a démontré qu'une réforme globale des traités est désormais nécessaire afin de répondre avant tout à deux exigences : démocratiser les institutions et en améliorer l'efficacité en vue de l'élargissement. La réponse apportée à cette occasion, bien qu'elle n'ait pas permis de relever les défis auxquels doit faire face l'Europe, a cependant eu le mérite de mettre en évidence les limites de la méthode exclusivement intergouvernementale appliquée à la révision des Traités, limites que les gouvernements ont eux-mêmes reconnues en adoptant la Déclaration n° 23, et qui a amené les parties concernées à envisager un processus impliquant toute une série d'acteurs jusqu'à présent tenus à l'écart des instances décisionnelles et qui ne sont rien moins que des porte-parole de la volonté des citoyens de l'Union;

1.8 **attire l'attention** sur la nécessité de continuer à développer les possibilités d'action de l'Union européenne et les mécanismes décisionnels qui y sont liés, notamment dans la perspective de l'élargissement;

1.9 **souligne** que tout en préservant le contenu essentiel de la méthode communautaire, il importe de redéfinir et de préciser les compétences, et insiste pour que tout transfert éventuel des pouvoirs s'accompagne d'instruments institutionnels adéquats garantissant une capacité décisionnelle effective;

1.10 **rappelle** en particulier combien il importe que la cohésion économique, sociale et territoriale soit clairement reconnue comme l'une des missions essentielles de l'Union européenne et relève de la responsabilité conjointe de l'Union européenne, des États membres et des collectivités locales et régionales;

1.11 **estime** que la convocation de la Convention européenne a ouvert un processus vers une constitution durant lequel les citoyens devront pouvoir véritablement s'exprimer - soit directement soit à travers les différentes formes de représentation de leurs intérêts - sur l'avenir qu'ils souhaitent pour l'Europe, et que les travaux de la Convention pourront être couronnés par l'adoption d'un projet de Constitution de l'Union européenne faisant l'objet d'un large consensus, qui réponde aux attentes des citoyens et auquel ces derniers puissent s'identifier;

1.12 **rappelle** que combler le déficit démocratique imputable au processus d'intégration européenne figure depuis longtemps parmi les priorités politiques du Comité des régions;

1.13 **rappelle également** que les membres du CdR représentent les citoyens vis-à-vis des institutions européennes et inversement, dans la mesure où ils font le lien entre la sensibilité régionale et locale et l'échelon européen. Ils souhaitent que la simplification de la réglementation que l'on se propose de réaliser aille de pair avec une action de diffusion généralisée de l'information communautaire, via les instruments de communication traditionnels et autres, avec une attention particulière pour les jeunes, qui sont les citoyens européens de demain. Seule une connaissance approfondie des principes directeurs de l'UE pourra garantir l'émergence et le déploiement d'un sentiment d'appartenance;

1.14 **souligne** que cet aspect a été largement débattu à l'occasion de la Première conférence de Salamanque et du débat préparatoire qui l'a précédée. En se disant convaincu que le principe de proximité est une condition sine qua non de la bonne gouvernance de l'UE, le CdR a notamment mis en évidence le fait que la dimension locale et régionale est partie intégrante de ce concept. Il devient dès lors fondamental d'assurer une contribution plus tangible des pouvoirs locaux et régionaux au fonctionnement démocratique de l'Union européenne, essentiellement à travers leur participation active au débat sur l'avenir de l'Union auquel devra se livrer l'UE pour assurer la transition entre le Sommet de Nice et la CIG de 2004. Les collectivités locales sont les mieux placées pour garantir la

prise en considération de la réalité quotidienne et des aspirations des citoyens - plus clairement perceptibles au niveau régional et local - dans les décisions prises au niveau européen. Le seul moyen de redécouvrir le sens et le bien-fondé de la construction européenne est de raviver le lien qui unit les citoyens et l'UE.

## 2. Le réaménagement des traités

### Le Comité des régions

2.1 **rappelle** que tant l'annexe IV du traité de Nice, qui contient la déclaration sur l'avenir de l'Union, que les conclusions de Laeken et les travaux de la Convention ont explicitement prévu le lancement d'un vaste débat avec toutes les parties concernées. Les pouvoirs régionaux et locaux sont assurément des partenaires amplement intéressés par ce processus et doivent également avoir voix au chapitre en ce qui concerne le réaménagement des traités, car cette question les concerne non seulement en tant que niveau représentatif le plus proche du citoyen mais aussi parce qu'ils sont de plus en plus impliqués dans la mise en oeuvre des politiques et l'application des législations communautaires;

2.2 **considère** que le problème de fond des traités, que nul ne peut ignorer, concerne indubitablement leur lisibilité. La première étape du processus de simplification consiste par conséquent à informer les citoyens de la raison d'être de l'Union et de ses objectifs et à s'assurer que le message est bien compris. Les institutions locales et régionales entendent souligner à cet égard leur vocation à représenter le point de référence naturel de tous les citoyens européens, ainsi que le lieu idéal d'information et de concertation;

2.3 **souligne qu'à** ce problème s'ajoute la nécessité de ramener la législation communautaire aux principes de hiérarchie entre les différentes sources, d'élaboration de règles allant du général, de l'universel au particulier et de garantir simultanément le plein respect des principes fondamentaux à tous les niveaux. Tout en conservant leur caractère international, les traités doivent garantir l'existence d'un système juridique désormais unique en son genre, basé sur des principes fondamentaux inscrits dans la loi fondamentale. Celle-ci sera ensuite complétée par des règles de fonctionnement qui pourront être définies à un autre niveau mais qui ne devront pas forcément être harmonisées, compte tenu des spécificités et des systèmes constitutionnels des États membres;

2.4 **estime** qu'une politique proche des citoyens n'est possible que si les collectivités régionales et locales jouissent d'une marge de manœuvre pour la mise en oeuvre des décisions communautaires. Les garanties offertes par un modèle européen fondé sur des normes précises et détaillées afin d'assurer un environnement concurrentiel finissent par représenter un obstacle à l'action des autonomies et plus particulièrement par empiéter sur les attributions des régions constitutionnelles. Il convient au contraire de garantir leur rôle en défendant avec détermination une série de principes généraux qui seront ensuite appliqués par le biais de normes et de règlements nationaux, régionaux et locaux élaborés en vertu du bon sens et conformément au principe d'autonomie. Toute politique basée sur un principe de bonne gouvernance, à quelque niveau que ce soit, se doit de se doter d'un mécanisme de consultation. Cette remarque est particulièrement valable pour les politiques mises en oeuvre aux niveaux local et régional, où la démocratie représentative et sa capacité de contrôle se font davantage sentir;

2.5 **rappelle** à ce propos qu'en vertu des constitutions nationales, les collectivités régionales et locales disposent d'importantes compétences - parfois exclusives - dans de nombreux secteurs clés, et se trouvent par conséquent bien placées pour jouer un rôle d'interprète, de porte-parole des aspirations des citoyens auprès de l'Union européenne. Il est évident que ces dernières années,

l'impossibilité d'achever la réalisation de l'union politique a eu un effet négatif sur l'image que les citoyens européens ont de l'UE en tant que réelle entité politique, et a affaibli leur sentiment d'appartenance. Afin de restaurer ce rapport de confiance, il est crucial que l'Union s'ouvre aux citoyens en se dotant d'un programme politique et de lignes d'actions. A la méthode exclusivement intergouvernementale doit se substituer une procédure de modification des traités inaugurée par la Convention et permettant, dans un contexte de transparence, d'élaborer un traité constitutionnel européen au sujet duquel le CdR s'est déjà prononcé favorablement. Pour ce faire, il faudra procéder avec la participation des acteurs concernés à des changements institutionnels profonds que seule une réforme constitutionnelle peut apporter;

2.6 **considère** que la distinction entre le traité de base et les autres dispositions y figurant désormais devrait également impliquer des procédures de modification distinctes, adoptées à la majorité qualifiée, celle-ci pouvant varier d'un cas à l'autre.

### 3. La Charte des droits fondamentaux

#### Le Comité des régions

3.1 **estime** que l'UE doit proposer aux citoyens européens un nouveau "pacte" capable de susciter un profond sentiment d'appartenance, indispensable pour assurer l'adhésion des citoyens à un destin commun. Tel est le mérite de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui illustre deux aspects innovants essentiels : le recours à une nouvelle méthode d'élaboration via une convention ad hoc, et l'attention accordée à des thèmes concernant directement les citoyens, à savoir leurs droits;

3.2 **souligne** qu'en se prononçant à plusieurs reprises en faveur d'une Charte contraignante qui s'inscrirait dans un cadre constitutionnel européen plus vaste afin de garantir l'inaliénabilité des droits qu'elle défend, le CdR a mis en évidence le fait que les collectivités locales et régionales sont favorables à ce nouveau processus constituant et entendent tout mettre en oeuvre pour y participer pleinement. Il convient d'inscrire dans le traité sur l'UE les droits qui prennent leur source dans un fonds commun de valeurs partagées par les États membres. Cela s'applique au premier chef aux droits de l'homme et du citoyen, tandis que dans de nombreux pays membres, les droits économiques et sociaux relèvent pour une large part de la compétence des collectivités territoriales et devraient, de ce fait, demeurer des objectifs politiques au niveau de l'UE. Le Comité espère que le problème de la personnalité juridique de l'UE sera résolu de manière à permettre celle-ci d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, qui a déjà été signée par tous les États membres de l'UE;

3.3 **rappelle** que lors du Conseil européen de Nice, l'on a pu pour la première fois entrevoir la perspective concrète de la mise en oeuvre d'une méthode de réforme institutionnelle de l'UE s'inspirant de la Convention qui a débouché sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

### 4. L'adoption d'un texte constitutionnel

#### Le Comité des régions

4.1 **rappelle** qu'il s'est déjà prononcé autrefois en faveur d'un cadre constitutionnel européen, qui, dans le respect des systèmes constitutionnels en vigueur dans les divers États membres, viserait à combler l'actuel déficit démocratique de l'Union;

4.2 **déplore** le rôle marginal encore réservé aux régions et aux collectivités locales, dont les représentants ne figurent pas parmi les membres à part entière de la Convention, chargée de préparer



un projet de traité constitutionnel;

4.3 **répète** que les instruments, les compétences et les procédures décisionnelles prévus par les traités actuels sont insuffisants pour pouvoir garantir l'efficacité du processus décisionnel communautaire face aux défis d'une réalité de plus en plus interdépendante;

4.4 **demande** que les principes de subsidiarité et de proximité soient mieux défendus, garantis et mis en oeuvre dans le nouveau cadre constitutionnel, qui devrait en outre définir un meilleur équilibre entre les institutions, et entre celles-ci et les autres sphères de pouvoir;

4.5 **considère** que le futur traité constitutionnel devra être un traité de base, qui ne se limitera pas à un simple réaménagement du traité existant mais qui renforcera les institutions pour supprimer le déficit démocratique dont souffre actuellement l'Union; pour ce faire, il importera de prévoir un renforcement du rôle du Parlement européen, mais également de répondre à l'exigence de proximité du citoyen grâce à une participation accrue des collectivités régionales et locales, soit par le biais de leur assemblée représentative, le Comité des régions, soit directement en vertu des compétences qui leur sont conférées par les constitutions nationales;

4.6 **estime** que le traité constitutionnel devrait rappeler les valeurs qui sont à la base du processus d'unification européenne et que l'Union entend respecter, les principes inspirateurs du système de règles qui seront par la suite appliqués aux dispositions spécifiques, et notamment :

- le principe de subsidiarité comme principe fondamental, également au niveau infraétatique, dans le respect des dispositions prévues par les constitutions des États membres;
- le principe de proportionnalité;
- le principe de la gouvernance et du partenariat;
- la flexibilité de la mise en œuvre aux niveaux national, régional et infrarégional;

4.7 **est d'avis** qu'en ce qui concerne la clarification des compétences dans le cadre de l'élaboration du traité constitutionnel, il y a lieu d'éviter tout catalogage rigide et de veiller à ce que les compétences renforcées que l'Union européenne possède actuellement dans les domaines de la monnaie, de la sécurité commune et de la politique étrangère soient élargies à des secteurs dans lesquels les citoyens ressentent plus fortement la nécessité d'une Europe s'exprimant d'une seule voix; à côté de ces compétences renforcées, il y aurait également, pour les grandes orientations, des compétences concurrentes partagées entre le niveau européen et le niveau national, et la mise en œuvre directe relèverait des niveaux nationaux ou infrarégionaux, en fonction des divers systèmes constitutionnels des États membres.

Bruxelles, le 10 octobre 2002

Le Président  
du Comité des régions

Le Secrétaire général  
du Comité des régions

Albert BORE

Vincenzo FALCONE