

NOTE DE TRANSMISSION

du: Praesidium

à la: Convention

Objet: **La dimension régionale et locale en Europe**

Les membres de la Convention trouveront en annexe un document de réflexion sur la dimension régionale et locale en Europe. Ce document est destiné à servir de base au débat qui aura lieu lors de la session plénière de la Convention des 6 et 7 février 2003.

LA DIMENSION REGIONALE ET LOCALE EN EUROPE

I. REMARQUES INTRODUCTIVES

1. La présente note a pour objet d'examiner les questions qui pourraient être débattues lors de la partie de la session plénière du 7 février. Elle a été préparée à la lumière des contributions soumises à la Convention ¹, des propositions émises par le Comité des Régions ², des échanges intervenus au sein du Groupe de Contact présidé par le Vice-président J.L. Dehaene et des contributions au Forum, ainsi que des débats en cours au sein des Institutions ³.
2. Au sein de l'ensemble très riche des propositions qui ont pu être faites, ne sont mentionnées que celles qui relèvent du débat constitutionnel mené par la Convention et respectent en tout état de cause le droit des Etats membres à organiser eux-mêmes leurs structures internes⁴. Parmi les questions soulevées, certaines concernent l'ensemble de collectivités territoriales européennes, d'autres sont spécifiques aux régions dotées de compétences législatives, d'autres sont propres au Comité des régions.
3. L'Union Européenne élargie comptera près de 100 000 collectivités territoriales dont les assemblées élues et les exécutifs ont « le droit et la capacité effective de régler et de gérer, dans le cadre de la loi nationale, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » ⁵. Certaines d'entre elles pèsent d'un poids économique et démographique considérable. Dans de nombreux domaines, tels que le développement économique et l'aménagement du territoire, l'environnement, la protection des consommateurs,

¹ Cf. Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, MacCormick, Speroni, Teufel, et contributions du PPE et du PSE, ainsi que discours de Bruges du Président V.Giscard d'Estaing.

² Avis du CdR sur « Le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne », (Lord Tope)

³ Résolution du Parlement Européen du 14.1.2003 sur « le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne ».

⁴ A cet égard la Cour a rappelé à plusieurs reprises qu'il n'appartient pas aux Institutions de la Communauté de se prononcer sur la répartition des compétences internes de chaque Etat membre.

⁵ Cf Article 3.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale(self government) du Conseil de l'Europe.

la sûreté des aliments, la santé, l'emploi, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les transports régionaux et urbains, les collectivités territoriales disposent, selon les dispositions constitutionnelles ou législatives nationales, de compétences législatives ou des pouvoirs de nature administrative, fiscale, ou encore budgétaire. Par cet ensemble - complexe, varié et différencié – de compétences, les sphères du gouvernement régional ou local au sein de l'Union concourent à la mise en œuvre de la législation et des politiques communautaires.

4. Alors que, la prise en compte – quoique indirecte – de la dimension régionale et locale par les Institutions de l'Union n'a dans la pratique cessé de croître au fil du temps (élargissement croissant des domaines de la consultation des autorités régionales et locales, création du Comité de Régions, mise en place du partenariat pour certaines politiques, développement de la jurisprudence sur un droit de recours), se pose la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu, pour ce qui concerne les questions traitées ci-dessous, d'en tirer les conséquences dans la Constitution, afin de rendre plus visible cette implication.

Le questionnement porte sur :

- le respect de l'identité des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs public au niveau national, régional et local
- la consultation et le partenariat
- le statut et le fonctionnement du CdR
- le droit de recours des collectivités territoriales devant le juge communautaire

II. PLACE ET ROLE DES COLLECTIVITES REGIONALES ET LOCALES

Une référence explicite dans la Constitution

5. Compte tenu de cette place croissante prise par la dimension régionale et locale dans la vie de l'Union il y a lieu de s'interroger s'il ne conviendrait pas de reconnaître cette réalité dans les premiers articles de la Constitution.

Déjà, la Charte des Droits Fondamentaux, précise en son préambule que l'Union contribue à la préservation et au développement de ses valeurs communes dans le respect de « l'identité nationale des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local ».

A la lumière des propositions en provenance de divers horizons, il est loisible de se demander si ce dispositif concernant le respect de l'identité des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs public paraît suffisant s'il demeure au niveau du préambule de la Charte des droits fondamentaux ou s'il devrait être intégré dans les premiers articles de la Constitution. Ainsi, dans ses conclusions, le Groupe de travail « compétences complémentaires » avait proposé que les dispositions figurant à l'article 6, paragraphe 3, du TUE, selon lesquelles l'Union respecte les identités nationales des Etats membres, devraient être rendues plus transparentes en précisant que les éléments essentiels de l'identité nationale comprennent, entre autres, « les structures fondamentales et fonctions essentielles d'un Etat membre, notamment la structure politique et constitutionnelle, y compris l'administration autonome aux niveaux régional et local... ».

III. PARTICIPATION A L'ELABORATION ET A LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS

6. La participation de certaines régions à compétences législatives au processus de décision peut être très forte : selon l'article 203 premier alinéa TCE, « le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre ». Cette disposition du Traité avait été modifiée à Maastricht afin de permettre aux Etats membres d'être représentés au Conseil par des ministres régionaux. Chaque Etat détermine désormais, selon son ordre constitutionnel interne, qui est qualifié pour le représenter. Chaque fois qu'un ministre d'une région participe au Conseil, il représente bien entendu l'Etat central et non pas sa région. Trois Etats membres fonctionnant selon le mode fédéral, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche, ont mis en place des instruments permettant aux entités fédérées de participer au Conseil.

D'autres Etats décentralisés assurent la participation de leurs régions à compétences législatives au processus de décision moyennant une procédure interne qui permet au Gouvernement, dans les cas où les compétences desdites régions seraient en jeu, de les consulter avant d'établir la position que le Gouvernement soutiendra au Conseil de l'Union.

Le partenariat et la consultation

7. Depuis déjà un certain temps, les institutions européennes et en particulier la Commission, dans le cadre du débat sur la gouvernance, mènent une réflexion sur la meilleure façon d'associer les partenaires économiques, sociaux mais aussi et très particulièrement les interlocuteurs régionaux et locaux à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre. Une large expérience fondée sur la consultation à tous les niveaux sous-tend à cette réflexion.

8. En effet, les interlocuteurs régionaux et locaux sont consultés à plusieurs niveaux:
- les Etats membres informent et consultent leurs collectivités territoriales en ce qui concerne les affaires communautaires selon des modalités très diverses;
 - elles sont également consultées à travers le Comité des Régions;
 - la Commission organise de manière régulière des consultations dans le cadre de l'élaboration de ses politiques au point que cette consultation externe fait partie de la mise au point de la plupart de ses activités.
9. Le principe de partenariat qui s'applique à la mise en œuvre des Fonds structurels, constitue dans ce contexte une modalité toute particulière de participation des interlocuteurs régionaux et locaux. En effet l'article 8 du règlement général des Fonds structurels⁶ stipule que la mise en œuvre de l'action communautaire se fait en étroite concertation entre la Commission, l'Etat membre et les autorités désignées par l'Etat membre concerné à niveau national, régionale ou locale. Évidemment cet article respecte la distribution interne des compétences dans les Etats membres. Il se traduit par la création des « comités de suivi » qui participent à la programmation des aides ainsi qu'à la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et projets cofinancés par l'Union. Ces comités de suivi ont souvent la région pour cadre géographique et sont composés d'autorités locales et régionales mais aussi de représentants des interlocuteurs sociaux et des autorités sectorielles (p. ex. environnementales) à niveau également régional.
10. Tant le principe du partenariat que les mécanismes de consultation sont l'application de techniques de gouvernance décentralisée fondées sur l'idée que l'acceptation d'une politique par ses destinataires, et par conséquent son efficacité, est en relation directe avec leur participation à sa formulation. Ils permettent également de prendre en compte les spécificités locales dans la mise en œuvre des politiques communautaires.

⁶ Règlement CE n° 1260/1999 du Conseil.

11. Dans ses plus récents travaux sur la gouvernance, la Commission propose l'extension des techniques de ce type dans le but de faciliter la mise en œuvre de certaines politiques communautaires en tenant compte de la diversité des réalités régionales et locales ⁷. En ce qui concerne la consultation, la Commission, qui vient de publier le 11 décembre une communication « vers une culture renforcée de consultation et de dialogue », a annoncé qu'elle fera connaître en février 2003 les modalités de consultation spécifiques qu'elle propose pour les collectivités territoriales.
12. A l'occasion du débat sur le Livre Blanc sur la gouvernance européenne les collectivités régionales et locales ont demandé que soit organisé un dialogue plus systématique avec leurs associations représentatives. D'un autre côté, en tenant compte de l'expérience du principe de partenariat dans la gestion des fonds structurels, le Comité des régions ainsi que les principales associations des régions et pouvoirs locaux ont revendiqué l'utilisation de la technique du partenariat pour la mise en œuvre d'autres politiques communautaires.
13. Enfin, deux groupes de travail de la Convention, sur la subsidiarité et sur la simplification, ont émis des propositions quant à la consultation des parties intéressées. Le groupe « Simplification » notamment a considéré que la consultation des collectivités régionales et locales en amont du processus législatif européen serait un facteur d'amélioration de la qualité de la législation européenne. De son côté, le groupe Subsidiarité avait estimé que le principe de Subsidiarité serait d'autant mieux appliqué que sa prise en compte interviendrait tôt dans le processus législatif. Il a considéré qu'il revenait à la Commission de consulter le plus tôt possible l'ensemble des acteurs et notamment les collectivités locales et territoriales qui peuvent être affectés directement ou indirectement par l'acte législatif envisagé ou en cours d'élaboration.
- Quant à la fiche « Subsidiarité » accompagnant toute proposition législative, elle devrait, selon le groupe, « comporter des éléments d'appréciation de son impact sur le plan financier ainsi que de son implication, lorsqu'il s'agit d'une directive, sur la réglementation à mettre en œuvre par les Etats membres (niveau national ou à un autre niveau). »

⁷ « un cadre pour des contrats et des conventions tripartites d'objectifs entre la Communauté, les Etats et les autorités régionales et locales » COM(2002) 709 final.

IV. LE COMITE DES REGIONS

14. Le traité de l'Union (article 263 TCE) a institué « un Comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales ». Le Conseil (à la majorité qualifiée après l'entrée en vigueur du Traité de Nice) nomme les membres du Comité sur proposition des gouvernements respectifs. La représentation de toute la richesse et la diversité de la réalité régionale et locale dans l'Union a été depuis sa création un des enjeux majeurs du Comité. En effet une large hétérogénéité caractérise sa composition : bien qu'il soit appelé « Comité des régions », certains Etats membres ne connaissent pas cet échelon territorial tandis que dans d'autres Etats l'échelon régional dispose des pouvoirs législatifs au même niveau que l'Etat central.
15. Dans la pratique, le Comité est composé tant de représentants du niveau régional que du niveau local et cela pour tous les Etats membres quelle que soit leur structure politico-territoriale. Néanmoins, il est aussi vrai que dans certains Etats membres fédéraux ou fortement régionalisés (Allemagne, Autriche, Belgique et Espagne) toutes les entités régionales sont membres, la représentation du niveau local étant résiduelle. Par ailleurs, si dans ces Etats la totalité du territoire est représenté, dans les autres Etats la délégation nationale est composée d'une représentation par échantillonnage des différents niveaux territoriaux.
- 16 La composition du Comité ne reflète pas les réalités démographiques des Etats membres. Le deuxième alinéa de l'article 263 du TCE établit le nombre des membres du Comité par Etat. Le ratio membre du Comité / citoyens de l'Etat membre est très varié ⁸. Le traité de Nice n'a pas changé cela, et ajouté des membres pour les nouveaux Etats selon des proportions similaires aux actuelles. D'autre part, ce même traité dispose désormais que les membres du Comité doivent être titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité régionale ou locale, ou être politiquement responsables devant une assemblée élue.
17. En ce qui concerne les fonctions du Comité des régions, il participe au processus de prise de décision communautaire à titre consultatif. Son avis est nécessaire (bien que non contraignant)

⁸ Par exemple, dans le cas de l'Allemagne ce ratio est de 3.418.000 tandis que celui qui correspond au Luxembourg est de 71.500 et celui de l'Italie est de 2.400.500.

dans les cas spécifiquement mentionnés dans le traité : politique commune des transports, emploi, politique sociale, éducation, formation professionnelle, santé publique, réseaux transeuropéens, cohésion économique et sociale et environnement. Mais tant la Commission et le Conseil que le Parlement peuvent demander son avis sur d'autres sujets et le Comité lui-même peut décider de donner son avis quand l'avis du Comité économique et social est nécessaire.

18. Le Comité des Régions a demandé le renforcement de ses pouvoirs consultatifs notamment par l'obligation pour la Commission et le Conseil de motiver leur décision de ne pas suivre ses avis. Il a en outre revendiqué le droit de recours devant la Cour en ce qui concerne la défense de ses propres prérogatives. Il convient de distinguer ce recours⁹ de celui pour non respect du principe de subsidiarité, qui a fait l'objet de propositions du groupe de travail « subsidiarité » rappelés au paragraphe 20 ci après.
19. Représentation des intérêts et points de vue régionaux et locaux dans l'architecture de l'Union, le Comité a justifié ses revendications institutionnelles par le besoin de mieux assurer la représentation des intérêts régionaux et locaux. En revanche, d'autres ont observé que pour assumer de nouveaux pouvoirs, il faudrait un changement profond de la nature même de sa composition. Selon ces mêmes avis, autant son hétérogénéité ne nuit pas à l'exercice de ses fonctions consultatives actuelles autant elle constituerait un obstacle à l'exercice de compétences élargies. D'autre part, le Comité des Régions lui-même a exprimé le souhait de mieux refléter la diversité de la gouvernance locale et régionale en assurant un meilleur équilibre de la représentation régionale et locale dans la composition des délégations nationales.
20. Enfin, il convient de rappeler que le groupe « Subsidiarité » a, dans le cadre de ses travaux, longuement débattu de la place à réserver au Comité des régions pour une meilleure application du principe de subsidiarité. Le groupe, après avoir notamment entendu les représentants du Comité des régions, observateurs à la Convention, a convenu que le Comité des régions se verrait octroyer le droit de saisir la cour de justice pour violation du principe de subsidiarité. Cette saisine porterait sur les propositions qui ont été soumises pour avis au CdR et pour lesquelles il a émis, dans cet avis, des objections quant au respect de la subsidiarité.

⁹ Un tel droit permettrait par exemple au Comité des Régions de demander l'annulation, pour violation d'une forme substantielle, d'un acte adopté sans qu'ait eu lieu la consultation préalable du Comité dans un domaine où celle-ci est obligatoire.

V. LES REGIONS A COMPETENCES LEGISLATIVES

21. Outre la participation, dans certains cas, aux travaux du Conseil, les régions a pouvoir législatif ont, précisément en raison de leurs compétences, à transposer le droit communautaire. Or, même si ces obligations de transposer des directives peuvent, dans les Etats fédéraux, demander de l'action législative au niveau des régions plutôt qu'au niveau de l'Etat fédéral lui-même, cela n'a jusqu'ici eu aucune incidence sur les relations juridiques existant entre la Communauté et les Etats membres. Ainsi, la Cour de justice a statué que, même s'il incombe à *toutes* les autorités, centrales ou régionales, des Etats membres d'assurer le respect du droit communautaire dans leurs sphères de compétences respectives, il n'appartient pas aux institutions de la Communauté de se prononcer sur la répartition de compétences internes à chaque Etat membre. Par conséquent, une action en manquement de la Commission en vertu de l'article 226 TCE ne peut être introduite que contre le gouvernement de l'Etat membre en question, même si le manquement résulte d'une action ou omission de la part d'une région; l'Etat membre, dans le cadre d'une telle procédure, ne peut pas exciper des dispositions relatives à la répartition de pouvoirs interne pour justifier le manquement ¹⁰.
22. Des demandes ont été avancées visant à consacrer un droit de recours spécifique des régions estimant qu'un acte de l'Union affecte l'exercice des compétences propres qu'elles jouissent en vertu du droit constitutionnel respectif.
23. Actuellement, les entités régionales ne peuvent former un recours en annulation auprès de la CJE qu'en vertu de l'article 230 § 4 TCE en tant que « personnes morales » sous les mêmes conditions que toute personne privée, à savoir soit si elles sont destinataires de l'acte litigieux soit si celui-ci les concerne directement et individuellement. Une jurisprudence bien établie du Tribunal de première Instance ¹¹ admet des recours formés par des régions dans un cas de figure précis, à savoir contre des décisions de la Commission en matière d'aides d'Etat interdisant des aides octroyés par ces régions. Même si une telle décision d'interdiction est adressée à l'Etat membre et non pas à la région, la jurisprudence considère qu'elle affecte néanmoins l'autorité

¹⁰ Cf. C-227/85 - 230/85, Commission c. Belgique, Rec. 1988, I; C-211/91 Commission c. Belgique, 1992, I-6757 C-95/97, Rec. 1997, I-1787.

¹¹ T-214/95, Vlaams Gewest c. Commission, Rec. 1998, II-717; T-609/97, Regione Puglia c. Commission, Rec. 1998, II- 4051; Freistaat Sachsen c. Commission, Rec. 1999, II-3663.

régionale concernée « *dès lors qu'elle l'empêche directement d'exercer comme elle l'entend ses compétences propres* ». En outre, le juge communautaire a relevé dans ces cas que l'autorité régionale requérante a bien un intérêt propre, non compris dans celui de l'Etat membre auquel la quelle elle appartient, « *dans la mesure où ladite autorité est titulaire de droits et d'intérêts particuliers, les aides visées par la décision attaquée constituant des mesures prises au titre de l'autonomie législative et financière dont elle jouit directement en vertu de la Constitution de l'Etat membre concerné.* » En revanche, le recours d'une région est irrecevable si celle-ci ne peut pas se prévaloir d'un exercice de compétences propres, mais uniquement de répercussions socio-économiques de l'acte attaqué sur son territoire ¹².

24. Il est toutefois incertain si cette jurisprudence actuelle peut être transposée en ce sens qu'une région à pouvoir législatif serait recevable, en vertu de l'article 230 § 4 TCE, pour attaquer la légalité d'une directive (ou, à l'avenir: loi-cadre) qui devrait être transposée par elle, selon le droit constitutionnel de l'Etat membre, et qui affecterait donc « l'exercice comme elle l'entend de ses compétences législatives propres ». La difficulté dans un tel cas réside dans l'exigence d'être « individuellement concerné » (article 230 § 4 TCE), car ce terme est interprété de manière restrictive suivant la jurisprudence « Plaumann », qui a été confirmée récemment par la Cour de justice ¹³; cette problématique a d'ailleurs déjà été évoquée au sein de la Convention ¹⁴.
25. Il faut rappeler que le groupe de travail Subsidiarité n'a pas retenu la possibilité d'accorder un droit de recours pour violation du principe de subsidiarité aux régions qui, dans le cadre de l'organisation institutionnelle nationale, disposent de capacités législatives.

¹² T-238/97, Comunidad Autónoma de Cantabria c. Conseil, Rec. 1998, II-2271; Freistaat Sachsen c. Commission, Rec. 1999, II-3663, att. 87.

¹³ Cette jurisprudence n'admet qu'exceptionnellement le recours de particuliers contre des actes de portée générale, même avec effet direct sur ceux-ci, lorsqu'ils sont atteints "*en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire.*" Cf. arrêt de la Cour de Justice 25 juillet 2002 dans l'affaire C-50/00 P, UPA confirmant l'arrêt Plaumann, aff. 25/62, rec. 197, contre des suggestions de revirement faites par l'Avocat général Jacobs dans cette affaire et par le TPI dans l'arrêt du 3 mai 2002 T-177/01, Jégo-Quéré.

¹⁴ Voir notamment le rapport final du groupe de travail II, CONV 354/02, pp. 15-16, avec des références à plusieurs contributions de Conventionnels en la matière.

VI. PISTES A EXPLORER

- 1) Convient-il de prévoir, dans les premiers articles de la Constitution, une référence aux collectivités régionales et locales ? Et dans l’affirmative, laquelle ? La référence de la Charte vous paraît-elle suffisante ?
- 2) Les propositions quant à la consultation et au partenariat avec les collectivités territoriales pourraient-elles trouver place d’une part, au titre VI du projet de Traité constitutionnel , qui concerne la vie démocratique de l'Union, et d’autre part dans le dispositif concernant la subsidiarité ?
- 3) Concernant le Comité des Régions :
 - faut-il revoir la composition du Comité des Régions pour le rapprocher des réalités démographiques et territoriales de l’Union?
 - en dépit de l’obligation générale qui est faite aux Institutions de motiver leurs décisions, y a-t-il lieu de prévoir l'obligation pour la Commission et le Conseil de motiver leur décision de ne pas suivre ses avis ?
 - le droit de recours du Comité des Régions devant la Cour en ce qui concerne la défense de ses propres prérogatives, peut-il trouver place dans le traité constitutionnel ?
- 4) Conviendrait-il de mentionner expressément les régions dans l'article 230 § 4 TCE ? Pourrait-on envisager de régler la question en faisant suite aux suggestions, mentionnées dans le rapport du Groupe II, d’élargir le droit de recours des personnes physiques et morales, visé dans cet article, dans le cas des actes de portée générale qui s'appliquent directement aux particuliers concernés?
