

Rapport du Parlement européen sur le Comité des régions (4 novembre 1993)

Légende: Rapport de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des relations avec les pouvoirs régionaux et locaux du Parlement européen, du 4 novembre 1993, sur la participation des régions à la construction européenne et leur représentation: Comité des régions. Dans l'exposé des motifs le rapporteur Melis retrace l'évolution du rôle des régions et des entités locales dans l'Union européenne. Le 18 novembre 1993 le Parlement européen adopte la résolution y relative.

Source: Parlement européen - Documents de séance. PE 200.528/déf. 04.11.1993. [s.l.].

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_du_parlement_europeen_sur_le_comite_des_regions_4_novembre_1993-fr-e1f2053b-b53e-4a07-b234-3d18ed7b1a79.html

Date de dernière mise à jour: 22/10/2012

Rapport de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des relations avec les pouvoirs régionaux et locaux sur la participation des régions à la construction européenne et leur représentation : Comité des régions

4 novembre 1993 A3-0325/93

Rapporteur : M. MELIS

[...]

B. Exposé des motifs

Dans la seconde moitié du vingtième siècle, alors que des événements ont modifié, bouleversé, favorisé et conditionné les relations entre les peuples de la planète, nous avons assisté, en Europe, à l'affirmation simultanée de deux processus historiques apparemment indépendants l'un de l'autre et autonomes : d'une part, l'instauration de la Communauté européenne et, d'autre part, une refonte critique de l'organisation démocratique des Etats qui la composent, par une nouvelle répartition, plus diffuse, du pouvoir.

Apparemment, les deux phénomènes se sont mutuellement ignorés.

La construction européenne est en effet restée étrangère aux grandes réformes des Etats membres, dictées par ailleurs et dans une large mesure, par des problèmes d'ordre interne, liés soit à l'efficacité économique, soit au besoin de démocratisation ou de réorganisation fonctionnelle de l'Etat.

En fait, on trouve à l'origine de ce ferment novateur le besoin des populations d'aller au-delà des contrastes, des incohérences et des déséquilibres que la dynamique des différents Etats avait permis de traverser sans pour autant les résoudre, autant de problèmes générés principalement par la centralisation du pouvoir, de la culture, des ressources économiques et de l'organisation même de l'Etat sur les plans politique et administratif.

Nous avons assisté et nous assistons encore à l'affirmation de tendances diffuses à la décentralisation qui, même si elles revêtent des formes institutionnelles diverses, expriment une volonté profonde et généralisée de doter la Communauté elle-même d'une nouvelle dimension ; on peut parfaitement conclure que les processus d'entraînement auxquels sont associés cette dernière et les Etats, même s'ils sont apparemment indépendants l'un de l'autre, sont intimement liés et constituent les deux faces d'une même médaille.

Par ailleurs, les pays européens doivent relever un défi dont les composantes semblent opposées, mais sont en fait intimement liées et vont dans le sens du pluralisme institutionnel.

A la simplicité de l'Etat unitaire se superposent des formes plus complexes de l'exercice du pouvoir : d'une part, le niveau communautaire et, d'autre part, celui des Länder, des régions, des communautés autonomes, etc.

Cette nouvelle articulation du pouvoir contraint les Etats à faire face à une autorité supranationale et, à l'intérieur de leurs frontières, aux réalités régionales, qui tendent à s'organiser (ou sont déjà organisées) en institutions dotées de pouvoirs autonomes et en mesure d'assumer, conformément aux constitutions respectives, des compétences et des fonctions antérieurement exercées par le pouvoir central.

La Communauté elle-même, dans le traité de Maastricht, en prend acte : elle quitte l'assistanat général et s'ouvre au rapport politique avec les réalités régionales.

Un édifice communautaire à trois niveaux est ainsi mis en place : l'Union européenne, l'Etat et la région ; c'est la réponse à la complexité croissante de la vie économique, sociale et politique.

Traité de Rome

Il faut souligner que les régions, à l'exception des institutions autonomes de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique et des cinq régions italiennes à statut spécial, constituent une institution récente en Europe et sont donc largement ignorées par le Traité de Rome.

Il n'en parle que comme de simples entités territoriales, destinataires de certaines politiques communautaires visant à assurer un rééquilibrage économique.

L'Acte unique, même s'il met en place des dispositions dans le cadre de la cohésion économique et sociale, fait des régions l'un des piliers de la construction communautaire en raison de leur situation économique défavorable.

En instituant le partenariat, la réforme des Fonds structurels annonce une évolution régionaliste évidente de la Communauté : en s'articulant, sur le plan opérationnel, autour des entités régionales en mesure de programmer des interventions, elle donne vie et un contenu politique au rapport avec les régions et les entités locales, dans la mesure où ces dernières connaissent parfaitement les territoires et les problèmes respectifs et sont à même, sur le plan de l'organisation, de mettre en oeuvre les interventions en question. La mise en place du partenariat attribue donc aux institutions régionales un rôle de protagonistes.

Les politiques communautaires gagnent ainsi en efficacité et en productivité, mais surtout en participation de la part des populations au processus de développement qui, tout en se situant au niveau local, acquiert une dimension européenne.

Le partenariat devient ainsi un instrument d'eupérisation des citoyens par le biais des institutions de la démocratie de base, qui en sont l'émanation la plus directe et la plus immédiate.

Toutefois, sa mise en oeuvre s'est heurtée à certaines difficultés et résistances, légalement justifiées par les dispositions des traités, lequel fait des Etats les seuls interlocuteurs de la Communauté.

En effet, les régions n'ont aucune assurance réelle de voir leurs propres choix entérinés au niveau communautaire, même s'ils sont opérés dans le strict respect des dispositions constitutionnelles des Etats respectifs.

Plus que par une vocation de centralisation du pouvoir politique, le rapporteur estime que cette situation s'explique par une résistance tenace des hauts fonctionnaires des organes centraux de l'Etat, qui craignent de perdre une grande partie de leurs pouvoirs et souhaitent dès lors se réappropriier les compétences affectées par voie constitutionnelle aux régions et aux pouvoirs locaux.

Une contradiction manifeste apparaît ainsi : d'une part, la Communauté et les choix politiques des dirigeants ouvrent de nouveaux espaces considérables à la démocratie de base, tandis que les bureaucraties nationales (avec la complicité volontaire et complaisante des adeptes d'un passé unique) s'efforcent de s'opposer au renouveau en renationalisant, au nom de l'Europe, des politiques et des compétences attribuées par voie constitutionnelle aux pouvoirs régionaux et locaux et gérées par ces derniers.

En fait, aussi bien la Commission que le Conseil perçoivent la nécessité d'établir un rapport et une collaboration plus étroits qui associent les régions aux mécanismes communautaires, en faisant de celles-ci des sujets actifs sur les questions qui les concernent directement et qui relèvent de toute façon, dans le cadre de l'ordre national et européen, de leurs compétences. On voit très bien le lien étroit qui existe entre la consolidation d'une culture et d'une mentalité européennes et la participation généralisée des citoyens et des institutions régionales à leur concrétisation.

Plus grande est la participation et plus diffuse est l'articulation du pouvoir, moins imminent est le danger de prévarication, de la part non pas tellement d'une autorité que d'un autoritarisme eurocratique ou étatique.

C'est dans cet esprit que le Parlement européen a organisé deux conférences avec les régions de la

Communauté : en 1984 et en 1991, il s'est prononcé sans réserve en faveur de la participation institutionnalisée des régions à la construction européenne et a demandé dans le même temps aux Etats de renforcer leurs politiques respectives en matière de décentralisation régionale.

Traité de l'Union

Les accords signés à Maastricht le 7 février 1992 impliquent une profonde transformation de la Communauté ; alors qu'elle n'était qu'un simple espace sans frontières dans lequel les personnes, les marchandises et les capitaux pouvaient circuler librement, elle assume désormais un véritable rôle de gestionnaire de l'économie ainsi que d'importantes responsabilités, certes avec certaines imperfections, dans la gestion de la politique extérieure et intérieure des Etats.

Par ailleurs, l'inclusion dans les dispositions du traité de Rome de dispositions relatives à la citoyenneté européenne et au droit d'asile confirme la vocation politique de la future Union.

C'est dans ce sens que vont les mesures suivantes :

- a) l'abandon progressif des fonctions administratives assumées en fait dans une optique centralisatrice par l'eurocratie,
- b) le renforcement du rôle législatif de la Commission ainsi que de ses compétences en matière d'orientation et de contrôle,
- c) le renforcement des pouvoirs du Parlement et un rapport plus fructueux entre ce dernier, la Commission et le Conseil.

Tout aussi importante est l'instauration d'un organe régional représentatif, le Comité des régions, qui officialise une concertation directe et effective entre la Communauté, les régions et les entités locales appelées à se prononcer, dans un esprit de collaboration, sur un nombre important de matières expressément soumises à leur appréciation et, lorsqu'elles le jugent nécessaire et opportun, sur celles dont est saisi, conformément à l'article 198, le Comité économique et social, le Comité des régions pouvant de sa propre initiative, dans les cas où il le juge opportun, émettre un avis à l'attention de la Commission et du Conseil sur des sujets divers.

C'est dans cette optique que s'inscrit toute la démocratie de base : les régions et les entités locales, riches ou pauvres, sont directement associées et appelées à jouer un rôle politique ; ainsi, de destinataires des choix, elles en deviennent les protagonistes.

Le problème consiste à assurer le respect des compétences des différents niveaux institutionnels.

Le traité de Maastricht répond à ce problème au moyen de trois instruments : le principe de subsidiarité, le Comité des régions et la possibilité, pour ces dernières, de participer au Conseil de ministres, conformément à l'article 146 CE, tel qu'il a été modifié.

Principe de subsidiarité

Le respect des compétences est assuré par la mise en oeuvre des principes suivants :

- a) l'autodiscipline de la Commission, invitée par le Conseil européen de Lisbonne à justifier ses dispositions relatives au principe de subsidiarité ;
- b) la réticence traditionnelle du Conseil à transférer des compétences au niveau communautaire ;
- c) le contrôle parlementaire ;

d) le contrôle exercé par le futur Comité des régions.

Le concept de subsidiarité auquel le préambule et l'article 3B du traité de Maastricht font expressément référence revêt ainsi une importance fondamentale.

Dans le préambule, il est fait mention d'"une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens conformément au principe de subsidiarité" ; à l'article 3B, il est stipulé que "dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être réalisés au niveau communautaire."

Cet article stipule en outre que "l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité."

Trois notions confèrent à ces deux dispositions un sens uniforme et intégré : l'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, le principe de subsidiarité garantissant que les décisions sont prises le plus près possible des citoyens (préambule) et l'exclusion naturelle des compétences mentionnées ci-dessus des décisions qui peuvent être prises le plus près possible des citoyens (article 3B).

L'article 3B laisse planer en fait une certaine ambiguïté dans la mesure où il légitime l'intervention communautaire sur des objectifs que les Etats ne peuvent pas atteindre, en invoquant le principe de la subsidiarité.

L'interprétation littérale de cette disposition semblerait exclure les institutions sous-étatiques de la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, ce qui est en contradiction par ailleurs avec les dispositions importantes du préambule qui, toujours en vertu du même principe, prévoient la prise de décisions le plus près possible des citoyens.

Cette contradiction est tout à fait manifeste, selon le rapporteur.

La référence aux Etats membres ne peut pas se limiter à en évoquer certains organes comme le gouvernement ou le Parlement, mais elle doit s'articuler autour de l'ensemble des institutions nationales.

L'Etat, c'est le peuple et le territoire, organisés dans le cadre d'un pluralisme institutionnel qui en définit précisément l'organisation, depuis les communes qui sont antérieures à la notion même d'Etat jusqu'aux entités territoriales plus complexes et aux organes législatifs et gouvernementaux exerçant des fonctions, des compétences et des responsabilités diverses aux niveaux central et régional des différents Etats.

Par ailleurs, à quoi servirait d'exclure les régions et les communes de l'exercice du principe de subsidiarité ?

Pour que les citoyens, tous les citoyens, des régions périphériques les plus lointaines au centre de l'Europe, puissent y jouer un rôle actif, il convient que la politique communautaire n'en fasse pas des sujets, de simples destinataires de normes, de droits et de devoirs, mais les appelle, dans un esprit de solidarité, à collaborer au processus créatif de l'Union ; en bref, qu'elle en fasse des citoyens européens.

Un processus multi-directionnel en soi : du centre vers la périphérie et de la périphérie vers le centre.

La Communauté naît et se renforce non pas par la volonté illuminée de quelques dirigeants, mais par la conquête du peuple qui se libère d'anciens rapports de force obsolètes et, dans la mouvance d'un internationalisme solidaire, exalte les valeurs de la diversité qui sont à même, par leur nature, d'enrichir le processus commun de création, en écartant l'aridité et la platitude du conformisme.

Les régions, tout comme les entités locales, expriment des valeurs, des traditions, une culture et des intérêts

canalisés par les ordres constitutionnels des Etats pour lesquels elles constituent une source de production administrative, parfois législative et, de toute façon, gouvernementale.

Exclure ces institutions du principe de subsidiarité revient à concentrer le processus européen au sommet des Etats, en écartant les citoyens.

La dénonciation formulée à plusieurs reprises, au niveau du Parlement européen, à l'encontre du déficit démocratique trouve dans la perspective régionale et, d'une façon plus générale, dans la démocratie de base, le pilier le plus solide sur lequel il convient de faire reposer la politique et la solidarité de l'avenir européen.

Conformément aux orientations définies à plusieurs reprises, le Parlement devra réclamer une référence plus explicite aux réalités régionales et locales sur le problème de la subsidiarité, à l'occasion de la révision du traité prévue pour 1996, laquelle devra par ailleurs officialiser la possibilité de recours des régions devant la Cour de justice, comme c'est déjà le cas pour toute personne juridique.

Dans cette perspective, il est souhaitable que le Parlement européen, le Conseil et la Commission formulent une déclaration commune sur le statut et le rôle des régions dans la Communauté, dans le but d'appliquer le critère de la subsidiarité à la relation Communauté-régions.

Par ailleurs, il est fortement souhaitable que les institutions elles-mêmes s'engagent à favoriser l'utilisation, par les régions de la Communauté, de l'instrument de la coopération interrégionale. Instrument qui s'inscrit de façon harmonieuse dans le cadre du principe de subsidiarité et qui traduit dans les meilleures conditions les dispositions visées à l'article A du traité de Maastricht. Le fait que les décisions prises par les régions, qui appartiennent aux différents Etats membres, qui se heurtent à des problèmes communs et qui disposent d'un pouvoir de décision en vertu des constitutions nationales respectives, soient des décisions, non seulement hautement démocratiques, mais aussi les plus ponctuelles et les plus efficaces possible, dans la mesure précisément où elles sont prises par des organismes institutionnels qui sont proches des problèmes eux-mêmes, ne devrait en fait susciter aucun doute.

Comité des régions

En instituant le Comité des régions, le traité de Maastricht associe les entités territoriales sous-étatiques au processus décisionnel communautaire, même si ce n'est qu'à titre consultatif.

La lecture des articles 198A, 198B et 198C qui en règlent l'instauration, la composition et les fonctions, suscitent en fait un certain nombre d'ambiguïtés et d'interrogations. L'article 198A stipule : "Il est institué un comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales, ci-après dénommé "Comité des régions". Certains, dont le rapporteur, interprète l'article en ce sens que le comité représente des entités socio-économiques d'importance régionale.

Les représentants des régions des Etats qui l'ont institué sont donc appelés à en faire partie.

Par contre, dans le cas où il n'existe pas de régions, ce sont les experts des entités locales qui représenteront au sein du comité les intérêts régionaux dans les secteurs de leur compétence.

Ceci pour des raisons manifestes de cohérence intérieure du Comité.

Par ailleurs, il apparaît inopportun de demander à des personnes d'origine institutionnelle diverse de représenter les mêmes intérêts, source inévitable de litiges qui ne peuvent profiter qu'à la politique du "diviser pour régner".

La profonde différence entre les compétences attribuées aux régions et aux communes par les systèmes nationaux respectifs - un rôle législatif, de planification et de gouvernement pour les premières, administratif et d'exécution pour les secondes - leur confère un rôle absolument essentiel sur le plan de la subsidiarité, mais radicalement différent en ce qui concerne leur contribution à la construction européenne.

Il est heureux, estime le rapporteur, qu'une attitude pragmatique permette au Parlement de dépasser des oppositions stériles qui ne peuvent servir qu'à vider de sa substance, dès le départ, une institution aussi novatrice que le Comité des régions.

Un pragmatisme qui est d'ailleurs à la base de la résolution adoptée par le Parlement européen le 23 avril 1993, dans laquelle il souhaite que le Comité assure "une représentation des pouvoirs régionaux et locaux en fonction de leur reconnaissance dans le système institutionnel des Etats membres" et "que dans les Etats membres dont la structure est à prédominance régionale, chacune des régions reconnues constitutionnellement y soit représentée".

La résolution en question, à laquelle le rapporteur s'associe, vise à aller au-delà de l'ambiguïté introduite par le troisième alinéa de l'article 198A, qui réserve aux Etats le droit de proposer la nomination des membres du Comité.

En soulignant le principe selon lequel "Etat" ne signifie pas nécessairement "gouvernement central" de ce dernier, mais l'institution étatique appelée, par vocation, par compétence et par intérêt direct, à se prononcer sur les décisions en question, cette résolution implique une légitimation démocratique des représentants invités à faire partie du Comité.

Il est dès lors exclu que des personnalités qui représentent en réalité le pouvoir central soient désignées pour représenter des institutions de la démocratie de base.

Pour terminer, le Parlement souligne le caractère non définitif de la structure actuelle du Comité et souhaite que ce soit le Comité lui-même qui étudie les réformes qui permettront d'en améliorer la représentativité et de favoriser une participation plus fructueuse des pouvoirs régionaux et locaux à la construction de la future Union.

Tout ceci dans la perspective de la révision du traité prévue en 1996.

Participation aux décisions du Conseil

La résolution du Parlement européen du 18 novembre 1988 accueille favorablement la volonté des régions de participer "à la définition de la position des Etats au sein des instances communautaires, pour des affaires relevant de leur compétence ou touchant directement à leurs intérêts" et cela, est-il ajouté, "sans porter atteinte à l'efficacité du processus législatif communautaire".

La modification de l'article 146 CE n'exige plus la représentation du gouvernement central, mais simplement la présence d'un représentant de l'Etat membre concerné au niveau ministériel (qui peut être régional), habilité à engager le gouvernement ; cela signifie que les régions ont la possibilité de participer au processus décisionnel communautaire de la façon la plus efficace possible, en jouant un rôle au sein de l'institution qui détient la plus grosse partie du pouvoir législatif et qui est en définitive, il ne faut pas l'oublier, une chambre de représentation régionale au plus haut niveau.

Il n'existe pas de moyen plus efficace de contrôler l'action communautaire du gouvernement central que de remplacer ce dernier au sein du Conseil de ministres. Inutile de souligner la portée de cet article, dans la mesure où il permet d'institutionnaliser de façon explicite ce qui était déjà une pratique concertée entre les Länder et le gouvernement allemand en la personne de l'"observateur". Sa portée dépendra de la capacité des régions de s'accorder entre elles et avec le gouvernement central des différents Etats. On peut penser que l'Allemagne et la Belgique auront immédiatement recours à cette nouvelle possibilité institutionnelle.

Mais cet article revêt une importance d'autant plus significative qu'il rompt le lien d'identité entre l'Etat membre et le gouvernement central et qu'il le fait précisément pour l'institution qui représente les Etats : le Conseil de ministres.

Pour en terminer avec le traité de l'Union, on peut conclure que les dispositions relatives à la participation des régions sont sujettes à évolution et que ce sera l'utilisation que les pouvoirs régionaux sauront ou pourront en faire qui déterminera leur efficacité à moyen terme. Sans oublier que le traité de Maastricht marque le début de ce qui devrait être une étape importante, pendant laquelle les régions devront étudier et définir le rôle qu'elles veulent jouer dans la construction européenne.

[...]