

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1),

SUR

le Comité des régions de la Communauté européenne

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Jacques Colliet, Michel Poniatowski, vice-présidents ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Louis Perrein, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Communautés européennes - Comité des régions - Institutions communautaires - Organe communautaire - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. UNE NAISSANCE DIFFICILE	5
II. DES ATTRIBUTIONS RESTREINTES	7
A - Un rôle consultatif	7
B - Des possibilités limitées	8
III. UNE COMPOSITION ENCORE INCERTAINE	11
A - Un processus inachevé	11
B - Des arbitrages variés	12
<i>1. Les membres du Comité des régions ne seront pas tous des élus</i>	12
<i>2. La répartition des sièges entre les différents niveaux de collectivités</i>	14
CONCLUSION	17
LES TRAVAUX DE LA DELEGATION	19

Mesdames, Messieurs,

Le traité de Maastricht a réalisé un important élargissement des compétences de la Communauté, mais a voulu l'accompagner d'un effort pour la rapprocher des citoyens. Le préambule du traité indique ainsi que dans «l'Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe», les décisions sont prises «le plus près possible des citoyens». Ces termes sont repris à l'identique dans l'article A : «*Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens*» : la recherche de la plus grande «proximité» possible est donc bien un des principes directeurs de l'Union européenne.

Il n'apparaît cependant pas facile de donner une traduction concrète à cette notion de «proximité» -directement liée au principe de subsidiarité- ni de déterminer comment l'ancrer dans le fonctionnement des institutions communautaires.

Le traité n'ayant pas prévu de garantie institutionnelle ou juridictionnelle du principe de subsidiarité (1), c'est finalement le Comité des régions, institué à l'article G, qui semble constituer la principale traduction dans le traité de l'effort de plus grande «proximité». A un moment où les opinions publiques semblent traversées, dans certains Etats membres, par des interrogations sur le fonctionnement de la Communauté, il paraît souhaitable que ce Comité parvienne à contribuer à une meilleure prise en compte des préoccupations concrètes des citoyens, telles qu'elles apparaissent sur le plan local, et à favoriser une plus grande attention à l'exigence de subsidiarité. On peut cependant se demander si, en l'état actuel, le nouvel organe de la Communauté est bien en mesure de jouer pleinement ce rôle.

(1) Voir le rapport d'information de notre collègue Michel Poniatowski (n° 45, 1992-1993) sur le principe de subsidiarité.

I. UNE NAISSANCE DIFFICILE

La création du Comité des régions a répondu à une demande de l'Allemagne, appuyée notamment par la Belgique ; plus précisément, ce sont les Länder allemands qui ont joué le rôle déterminant dans cette création. Inquiets devant la perspective d'une intervention de la Communauté dans des domaines tels que l'enseignement, la culture, les affaires sociales et la santé qui étaient partiellement ou totalement de leur compétence, les Länder allemands ont obtenu que leur délégation nationale s'engage activement en faveur de formules destinées à préserver leurs compétences. C'est pourquoi les nouvelles compétences communautaires ont été définies restrictivement et soumises de manière particulièrement explicite au principe de subsidiarité. Dans le même sens, le Comité des régions a été institué pour permettre une expression des collectivités intéressées lorsque la Communauté agirait dans des domaines relevant de leur compétences.

Cependant, si l'Allemagne portait un grand intérêt à cette création, il n'en était pas de même d'autres Etats qui, en raison de leur taille et de leur centralisation, percevaient moins l'intérêt d'une telle institution à l'échelle de la Communauté ; par ailleurs, l'Espagne craignait que ce comité ne servit de tremplin aux revendications linguistiques de la Catalogne ou du Pays basque. Il fut donc à un moment envisagé de se borner à créer une section supplémentaire au sein du Comité économique et social de la Communauté, section chargée d'assurer une représentation des régions. Cette idée fut combattue par l'Allemagne, qui y voyait une réponse insuffisante à ses demandes, mais aussi par le Comité économique et social, qui la considérait comme une remise en cause de sa raison d'être spécifique. La solution finalement retenue a été de créer un Comité distinct du Comité économique et social, mais au statut calqué sur celui de ce dernier, et de doter les deux comités d'une «structure organisationnelle commune», dans le but de limiter les dépenses administratives (il apparaît cependant d'ores et déjà que la mise en oeuvre d'une telle formule, qui ne satisfait finalement personne, sera malaisée).

Les compétences exactes du Comité des régions ont été également difficiles à définir, dans la mesure où les régions

(lorsqu'elles existent) des Etats membres disposent de compétences fort dissemblables ; d'une manière générale, la répartition des compétences entre les Etats et les collectivités territoriales, mais aussi entre les catégories de collectivités territoriales, varie considérablement d'un pays à l'autre. Comme on le verra plus loin, la solution retenue a été celle d'un organe assurant une représentation non seulement des régions, mais aussi des autres collectivités locales, et doté d'attributions relativement restreintes. Le rôle du Comité est purement consultatif et, malgré les demandes de l'Allemagne, le traité ne lui a notamment pas accordé l'accès à la Cour de justice pour veiller au respect du principe de subsidiarité.

Le Comité des régions apparaît ainsi comme un compromis entre les demandes, répondant à leurs structures internes, des deux Etats fédéraux membres de la Communauté (la Belgique ayant en général appuyé le point de vue de l'Allemagne dans ce domaine) et le souhait des dix autres Etats de ne pas doter d'attributions étendues un organe dont ils ne percevaient pas toujours la nécessité quand ils n'en craignaient pas la création.

II. DES ATTRIBUTIONS RESTREINTES

A - Un rôle consultatif

• Le nouvel article 4 (paragraphe 2) du Traité C.E.E., introduit par la 6^e subdivision de l'article G du Traité de Maastricht, dispose que *«le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives»*.

• Le nouvel article 198 C du Traité C.E.E., introduit par la 67^e subdivision du même article, précise les différents cas de consultation du Comité des régions.

1. Le Comité est tout d'abord obligatoirement consulté :

- sur les propositions de recommandations ou d'actions d'encouragement concernant l'enseignement (nouvel article 126 du Traité), la culture (nouvel article 128), ou la santé publique (nouvel article 129) ;

- sur l'ensemble d'orientations couvrant les objectifs, les priorités ainsi que les grandes lignes des actions envisagées dans le domaine des réseaux transeuropéens prévu au nouvel article 129 D ;

- sur la définition des missions, des objectifs prioritaires et de l'organisation des fonds à finalité structurelle (nouvel article 130 D) ;

- sur la mise en place du fonds de cohésion, sur les règles applicables aux différents fonds et sur les mesures destinées à assurer

leur efficacité et leur coordination entre eux et avec les autres instruments financiers existants (nouvel article 130 D) ;

- sur d'éventuelles actions spécifiques menées, au titre de la cohésion économique et sociale, en dehors des fonds structurels (nouvel article 130 B).

2. Par ailleurs, le Conseil ou la Commission peut consulter le Comité des régions *«dans tous les cas où l'une de ces deux institutions le juge opportun»*.

3. En outre, le Comité des régions est informé des demandes d'avis adressées au Comité économique et social et peut, dans ce cadre, émettre un avis sur le même sujet s'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu.

4. Enfin, le Comité peut émettre son avis de sa propre initiative chaque fois qu'il le juge utile.

B - Des possibilités limitées

La marge de manoeuvre du nouveau Comité paraît relativement réduite.

• Tout d'abord, le deuxième alinéa du nouvel article 198 C dispose que *«s'il l'estime nécessaire, le Conseil ou la Commission impartit au Comité, pour présenter son avis, un délai qui ne peut être inférieur à un mois»* et précise qu'à l'expiration de ce délai il peut être passé outre à l'absence d'avis. Cette formule, calquée sur la règle applicable au Comité économique et social, devra être appliquée avec bienveillance par la Commission et le Conseil, pour que le Comité des régions puisse jouer pleinement son rôle. En effet, le fonctionnement d'une assemblée multinationale composée en principe en grande partie d'élus locaux comporte des contraintes spécifiques d'organisation.

• Ensuite, les moyens en personnels et les disponibilités budgétaires du Comité des régions risquent de rester limités, en raison du principe de la «structure organisationnelle commune» l'amenant à partager les moyens du Comité économique et social. On peut observer dans ce sens que le Conseil «budget» a prévu une dotation spécifique de seulement 12 millions d'Ecus pour le Comité des régions au chapitre 100 de la section II (annexe Comité économique et social) du budget de la Communauté. (Il est toutefois vraisemblable que le Parlement européen interviendra en faveur d'une augmentation de cette dotation).

• Par ailleurs, à la différence du Comité économique et social, le Comité des régions doit soumettre son règlement intérieur à l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité.

• Enfin, le Comité n'a de relations institutionnelles qu'avec le Conseil et la Commission. Il ne peut saisir ni la Cour de justice ni la Cour des comptes. Le Parlement européen ne peut lui adresser une demande d'avis et n'est pas destinataire, officiellement, de ses travaux.

• On peut remarquer qu'en raison de l'application anticipée des dispositions du Traité de Maastricht concernant la réforme des fonds structurels et le fonds de cohésion, le Comité des régions n'aura pu exercer le rôle consultatif qui lui avait été attribué dans ce domaine : ses compétences ne pourront s'exercer à cet égard que lors de la réforme suivante.

III. UNE COMPOSITION ENCORE INCERTAINE

A - Un processus inachevé

Le Comité des régions est composé de 189 membres. La répartition des sièges entre les Etats membres, qui est la même que celle du Comité économique et social, ne correspond à aucun critère démographique ou régional.

Les membres du Comité des régions, composé de représentants des collectivités régionales et locales, sont nommés, sur proposition des Etats membres, par le Conseil statuant à l'unanimité.

A l'heure actuelle, tous les Etats n'ont pas élaboré la proposition de liste qu'ils soumettront au Conseil.

Deux pays, l'Irlande et le Portugal, n'ont encore pris aucune décision à ce propos.

Parmi les dix autres, quatre ont d'ores et déjà proposé des listes nominatives au Conseil : la Belgique, le Danemark, la Grèce et les Pays-Bas.

En Grèce, la composition de la délégation nationale est le résultat d'une décision gouvernementale.

Dans chacun des trois autres pays, un accord a été conclu entre :

- les trois régions en Belgique

- le gouvernement et l'Association des collectivités locales, l'Association des conseils de comtés et la ville de Copenhague, au Danemark

- l'Association des municipalités néerlandaises et l'Organisation des provinces néerlandaises, aux Pays-Bas.

Les six autres pays n'ont pas encore officiellement soumis de proposition, mais ont déjà arrêté les principes de la composition de leur délégation au Comité des régions.

C'est le cas :

- de l'Allemagne où une loi du 12 mars 1993 complétée par l'accord intervenu entre les ministres-présidents le 25 mars 1993 prévoit la répartition des sièges entre *Länder* et communes ;

- de l'Espagne où le Sénat a approuvé en séance publique, le 20 octobre 1993, une motion qui propose des critères de répartition entre les communautés autonomes et les collectivités locales ;

- de la France dont le gouvernement a fait savoir que les sièges seraient attribués pour moitié aux régions, pour un quart aux départements et pour un quart aux communes ;

- de l'Italie qui, par décret du Président du Conseil des ministres du 6 août 1993, a déterminé le mode de désignation ainsi que la qualité de tous les membres de sa délégation ;

- du Luxembourg dont le gouvernement attend les propositions nominatives que doivent lui fournir les instances représentatives des communes ;

- du Royaume-Uni qui a réparti ses sièges entre l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord.

B - Des arbitrages variés

Dans tous les Etats, la composition des délégations a fait l'objet de débats animés et les solutions, avancées ou retenues, l'objet de contestations vigoureuses.

Dès l'origine, chaque Etat membre a dû faire face à deux questions que le traité n'évoque pas :

- déterminer si ses représentants au Comité des régions seront des élus,

- répartir les sièges entre les différents niveaux de collectivités.

1. Les membres du Comité des régions ne seront pas tous des élus

Si la Commission a signalé à plusieurs reprises son attachement au fait que les représentants au Comité des régions soient des élus, le Conseil a estimé que les Etats étaient libres de choisir les délégués qui leur semblaient les plus aptes à représenter

les collectivités territoriales. Le Parlement européen, quant à lui, s'est prononcé pour une légitimation démocratique des représentants.

Dans 5 pays, la Belgique, le Danemark, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, les représentants au Comité des régions seront tous des élus.

Dans 2 pays, la Grèce et les Pays-Bas, les représentants ne seront pas tous des élus.

La délégation grecque comprend 4 secrétaires généraux, qui sont des fonctionnaires nommés par le gouvernement, et 8 élus.

Les Pays-Bas sont représentés par 2 commissaires de la Reine, nommés par la Couronne, 5 bourgmestres désignés par ces derniers, et 5 élus.

Dans 5 pays, on ignore encore si les représentants seront ou non des élus.

Il s'agit de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Irlande, du Luxembourg et du Portugal.

Toutefois, les dernières indications laissent penser que la majorité des représentants de ces Etats seront des élus.

En Allemagne, les *Länder* devraient être représentés le plus souvent, soit par le ministre-président, soit par le ministre chargé des affaires européennes. Or, les ministres des *Länder*, sans être nécessairement élus, sont politiquement responsables devant une assemblée élue au suffrage universel.

En Espagne, si l'on s'en tient aux termes de la motion adoptée par le Sénat le 20 octobre 1993, les membres du Comité des régions devraient être élus ou politiquement responsables devant un organe représentatif.

En Irlande, l'Association nationale représentative des comtés a également demandé que les délégués irlandais disposent tous d'un mandat électif local.

Au Luxembourg, la délégation devrait être composée d'élus. C'est pourquoi la liste officielle sera établie après les élections municipales.

Il n'y a guère que pour le Portugal que l'on ne dispose d'aucune information.

2. La répartition des sièges entre les différents niveaux de collectivités a fait, dans presque tous les pays, l'objet de vives discussions.

L'Assemblée des régions d'Europe a demandé que les délégations soient composées exclusivement ou de façon majoritaire par des représentants régionaux et a souhaité des formules de représentation "adéquates" et "séparées" pour les collectivités autres que les régions.

Les associations de pouvoirs locaux et régionaux représentées par le Conseil des communes et régions d'Europe considèrent que les désignations doivent permettre d'assurer une représentation équitable des différents niveaux de pouvoirs locaux.

Enfin, le Parlement européen a, le 23 avril 1993, adopté une résolution où il exprime le souhait 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"*.

Dans 3 pays, un seul niveau de collectivités sera représenté.

C'est le cas :

- de la Belgique, qui n'a accordé aucun siège aux communes ;

- de la Grèce et du Luxembourg qui, ne possédant pas de régions, auront des délégations exclusivement communales.

Les autres pays ont opté, à des degrés différents, pour une représentation mixte des collectivités régionales et locales.

Toutefois, cette répartition entre les différents niveaux de collectivités est assez variable.

Ainsi, en Allemagne, 21 sièges sont attribués aux Länder et 3 à des représentants des associations de communes.

En Espagne, les 17 communautés autonomes devraient bénéficier chacune d'un siège, les autorités locales se partageant les 4 sièges restants.

En Italie, les régions, les provinces et les communes seront respectivement représentées par 12, 5 et 7 délégués.

A l'opposé, le Danemark, la France et les Pays-Bas ont prévu une répartition des sièges plus équilibrée.

Au Danemark, hormis 1 siège réservé à la ville de Copenhague, les comtés et les communes se partagent équitablement les 8 autres sièges.

En France, le Gouvernement a précisé le 27 octobre dernier que 12 sièges seraient attribués à des représentants des régions, 6 sièges à des représentants des départements et 6 sièges à des représentants des communes.

Aux Pays-Bas, les provinces et les communes obtiennent le même nombre de représentants.

Quant au Royaume-Uni, si l'on ignore encore la répartition entre niveau régional et local, on sait, depuis l'adoption de l'amendement au *European Communities Act*, que la délégation sera composée d'élus au niveau des communes et des comtés.

CONCLUSION

Votre rapporteur aurait souhaité que le Gouvernement arrêât son choix en faveur d'une représentation équilibrée des collectivités territoriales françaises au sein du Comité des régions de la Communauté. La solution retenue n'est pas conforme aux réalités budgétaires et à la culture politique de notre pays. Il lui paraît que ce comité aurait été mieux dénommé si on l'avait appelé Comité des Collectivités territoriales (régions - départements - communes).

Par ailleurs, votre rapporteur croit devoir mettre en garde contre le risque qu'encourrait le Comité des régions en adoptant des règles de fonctionnement trop complexes, qui pourraient empêcher des personnalités fortement représentatives d'y siéger avec régularité et efficacité. L'exemple du Comité économique et social est à ce titre indicatif.

Il est à espérer que le Comité des régions parviendra à remplir pleinement les missions qui lui ont été attribuées par le traité sur l'Union européenne et, plus largement, à répondre à l'espoir d'une Communauté plus proche des citoyens et plus respectueuse du principe de subsidiarité -même si, pour l'heure, de nombreuses incertitudes pèsent sur la place que le nouvel organe pourra acquérir dans l'ensemble complexe des institutions européennes.

Enfin, votre rapporteur souhaite, bien que la lettre sinon l'esprit du traité n'aillent pas dans ce sens, que le Comité des régions parvienne à nouer des liens fructueux avec le Parlement européen et les Parlements nationaux, afin de contribuer en commun à la démocratisation des institutions communautaires.

LES TRAVAUX DE LA DELEGATION

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est réunie le 9 novembre 1993 pour l'examen du présent rapport.

M. Jacques GENTON a notamment souligné les points suivants :

- le Comité des régions a été créé à la demande des Länder allemands ; en raison des réticences de plusieurs Etats, le traité de Maastricht a finalement adopté une formule de compromis : le Comité représente non seulement les régions, mais aussi les autres collectivités territoriales, et ses attributions sont restreintes.

- le nouveau Comité a un rôle consultatif ; il est obligatoirement consulté sur les propositions d'acte communautaire concernant l'enseignement, la culture, la santé, les réseaux transeuropéens, et sur les grandes orientations des fonds structurels ; le Conseil ou la Commission peuvent en outre lui demander un avis sur toute question ; enfin, il peut émettre un avis de sa propre initiative chaque fois qu'il le juge utile.

- les possibilités du Comité des régions sont limitées : il doit, lorsque le Conseil ou la Commission le demandera, statuer dans un délai limité ; il dispose de moyens réduits, puisqu'il doit partager ceux du Comité économique et social ; il ne peut saisir ni la Cour des Comptes, ni la Cour de Justice, contrairement à ce que demandait l'Allemagne, qui souhaitait que le Comité puisse saisir la Cour de Justice des questions de subsidiarité ; par ailleurs, comme les dispositions du traité de Maastricht concernant les fonds structurels ont été appliquées par anticipation, le Comité des régions ne pourra exercer son rôle consultatif dans ce domaine que lors de la réforme suivante.

M. Jacques GENTON a indiqué que la composition du Comité a suscité des débats dans tous les Etats membres et que les solutions retenues sont très variables, certains pays ayant même prévu de faire figurer des fonctionnaires dans leurs délégations. Il a regretté que le Gouvernement français ait abandonné sa position de départ, qui était d'accorder 8 sièges aux régions comme aux départements et aux communes, pour accorder 12 sièges aux régions, 6 aux départements et 6 aux communes. En conclusion, il a estimé que le traité de Maastricht ne donne qu'un rôle modeste au Comité des régions, et que celui-ci ne pourra avoir une influence réelle que si des personnalités importantes viennent y siéger.

M. Michel CALDAGUÈS a estimé que la Commission européenne, après s'être opposée à la création d'un Sénat européen en mettant en avant le futur Comité des régions, a réussi à obtenir que ce dernier se trouve doté d'attributions réduites et de moyens limités : ainsi, les institutions européennes, qui semblent de plus en plus s'orienter vers une sorte de polysynodie, restent dépourvues de contre-pouvoirs.

M. Jacques GENTON a indiqué que certains des partisans de la création du Comité des régions sont eux-mêmes aujourd'hui sceptiques sur le rôle qu'il pourra jouer. Précisant que le Comité économique et social avait été le lieu d'une sorte de « pédagogie de l'Europe » pour les dirigeants économiques lors des premières années de la Communauté, il s'est demandé si le Comité des régions parviendrait à avoir ce rôle vis-à-vis des responsables locaux.

Puis la délégation a adopté à l'unanimité le présent rapport.