

Avis du Comité des régions «Initiative européenne en matière de transparence»

(2007/C 146/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- se félicite de l'initiative de la Commission visant à promouvoir la transparence. Les institutions européennes doivent absolument faire des efforts en matière de transparence afin de rester responsables, démocratiques, efficaces et proches des besoins des citoyens; rappelle, à ce sujet, que si l'UE souhaite véritablement accroître sa légitimité démocratique, elle doit également impliquer davantage les acteurs locaux et régionaux dans ses processus législatif et décisionnel;
- regrette cependant qu'il ne soit pas fait référence dans cette initiative à la dimension locale et régionale et invite la Commission à la prendre davantage en considération;
- souligne que l'UE est un partenariat institutionnel à niveaux multiples au sein duquel les collectivités territoriales participent à la politique européenne aux niveaux national et européen;
- estime qu'il convient de souligner à nouveau la nécessité de faire la différence entre, d'une part, la consultation par les institutions européennes des collectivités territoriales élues et de leurs associations et, d'autre part, des groupes de pression qui représentent des intérêts spécifiques;
- se félicite du fait que la Commission européenne ait lancé un dialogue continu et systématique avec les collectivités territoriales dans les domaines pour lesquels elles sont responsables de la transposition ou de la mise en œuvre; estime toutefois que les modalités d'organisation de ce dialogue peuvent être améliorées;
- se félicite de l'amélioration de la transparence qu'apporterait l'enregistrement des groupes de pression;
- ne croit pas, toutefois, qu'un arrangement fondé sur l'enregistrement volontaire puisse fournir un cadre adéquat pour garantir une bonne transparence;
- est convaincu qu'il convient de mettre en place une procédure efficace et simple pour l'enregistrement. La Commission européenne devrait être chargée de la tenue du registre;
- soutient la volonté de la Commission de renforcer la transparence en ce qui concerne l'utilisation des financements communautaires et encourage les États membres à gérer les fonds communautaires selon le principe de «gestion partagée». Il est dans l'intérêt de tous les bénéficiaires de respecter le principe de transparence en matière de financements européens.

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

VU le Livre vert de la Commission européenne intitulé «Initiative européenne en matière de transparence», COM(2006) 194 final;

VU la décision de la Commission européenne, en date du 3 mai 2006, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne;

VU la décision de son Bureau, en date du 25 avril 2006, de charger sa commission des affaires constitutionnelles, de la gouvernance européenne et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice d'élaborer un avis en la matière;

VU la «Communication à la Commission de M. le Président, Mme Wallström, M. Kallas, Mme Hübner et Mme Fischer Boel, en date du 9 novembre 2005, proposant le lancement d'une initiative européenne en matière de transparence» ⁽¹⁾;

VU la communication de la Commission européenne «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», COM(2002) 704 final;

VU son avis du 12 octobre 2005 sur «Mieux légiférer 2004» et «Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne», CdR 121/2005 fin (rapporteur: M. Michel Delebarre, FR/PSE) ⁽²⁾;

VU son avis du 13 mars 2002 sur le «Livre blanc sur la Gouvernance européenne» et la «Communication sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne» — COM(2001) 428 final et COM(2001) 354 final, CdR 103/2001 fin (rapporteur: M. Michel Delebarre, FR/PSE) ⁽³⁾;

VU son projet d'avis (CdR 235/2006 rév. 1) adopté le 29 novembre 2006 par la commission des affaires constitutionnelles, de la gouvernance européenne et de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (rapporteur: **M. Per Bødker Andersen** (DK/PSE), maire de Kolding);

- 1) **CONSIDÉRANT** que la transparence est l'un des éléments clés d'une démocratie dotée d'une gouvernance à niveaux multiples;
- 2) **CONSIDÉRANT** qu'il est important d'accorder davantage de crédit aux principes de subsidiarité, de proportionnalité et de proximité afin d'élaborer une législation européenne simple et claire, facilement accessible pour les citoyens européens;
- 3) **CONSIDÉRANT** qu'il est essentiel de garantir la pleine participation des acteurs régionaux et locaux aux débats clés de l'agenda européen, par le biais notamment du CdR;
- 4) **CONSIDÉRANT** que les collectivités locales et régionales, à condition d'être correctement impliquées dans la préparation des actes législatifs, peuvent jouer un rôle clé dans leur transposition et leur mise en œuvre à leur niveau;

a adopté l'avis suivant lors de sa 68^e session plénière, tenue les 13 et 14 février 2007 (séance du 13 février).

Position et recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

1. Observations générales

1.1 **se félicite** de l'initiative de la Commission visant à promouvoir la transparence. Le lancement de l'initiative européenne en matière de transparence est un grand pas en avant de la Commission vers la promotion d'un fonctionnement transparent des institutions européennes. Les institutions européennes doivent absolument faire des efforts en matière de transparence afin de rester responsables, démocratiques, efficaces et proches des besoins des citoyens; **rappelle**, à ce sujet, que si l'UE souhaite véritablement accroître sa légitimité démocratique, elle doit également impliquer davantage les acteurs locaux et régionaux dans ses processus législatif et décisionnel;

1.2 **considère** qu'avec l'initiative en matière de transparence, la Commission européenne a lancé un débat nécessaire et **estime** qu'il convient d'organiser ce débat maintenant, dans le cadre de la période de réflexion et de discussion sur l'avenir de l'Europe, car les décideurs doivent s'assurer et montrer que l'UE fonctionne de façon démocratique et efficace. Garantir la transparence est l'une des façons les plus évidentes de rapprocher l'Europe de ses citoyens;

1.3 **regrette** cependant qu'il ne soit pas fait référence dans cette initiative à la dimension locale et régionale et **invite** la Commission à la prendre davantage en considération; **rappelle** que la Commission avait déclaré dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne (2001) qu'elle s'assurerait de la prise en compte des connaissances et situations régionales et locales à l'heure d'élaborer des propositions politiques;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/comm/eti/index_fr.htm

⁽²⁾ JO C 81 du 4.4.2006, p. 6-10.

⁽³⁾ JO C 192 du 12.8.2002, p. 24-31.

1.4 **se félicite** de la décision prise sous la présidence finlandaise (au second semestre 2006) d'œuvrer à l'amélioration de la transparence dans les travaux du Conseil. Le fait que le Conseil ait également décidé d'ouvrir davantage la prise de décision et de faciliter l'accès à ses documents constitue une évolution très positive; **estime** néanmoins qu'il ne s'agit que d'un premier pas dans la bonne direction et **invite** instamment le Conseil à ouvrir davantage ses délibérations au public. C'est là une manière importante pour les citoyens de suivre le processus décisionnel;

1.5 **considère** qu'il faudrait préciser le plus possible la définition des «activités de lobbying inadéquates», de telle sorte que l'on puisse contrôler l'activité des groupes de pression et prendre des sanctions en cas d'abus;

1.6 **estime** que l'objectif de la transparence doit être de rapprocher l'Union européenne de ses citoyens. Afin de promouvoir cette transparence et de réduire de la sorte la distance entre les institutions européennes et les citoyens, le CdR considère qu'il est fondamental d'encourager des mesures, telles celles développées dans le cadre du plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat, visant à promouvoir les activités et les compétences de l'Union auprès des citoyens européens et, en particulier, auprès des jeunes, comme c'est le cas du Forum de la jeunesse.

2. Partenariat et gouvernance à niveaux multiples

2.1 **souligne** que l'UE est un partenariat institutionnel à niveaux multiples au sein duquel les collectivités territoriales participent à la politique européenne aux niveaux national et européen. La meilleure façon de s'assurer qu'une nouvelle législation européenne est pertinente et réalisable est de consulter les collectivités territoriales à son sujet et de renforcer le dialogue et les espaces de participation et de prise de décision avec ces dernières. Ces collectivités sont responsables de la mise en œuvre et de la transposition des politiques européennes et jouent donc un rôle de premier ordre pour garantir la transparence;

2.2 **reconnait**, toutefois, que l'UE n'est pas la seule à devoir garantir la transparence. En effet, les États membres, ainsi que le CdR et tous les niveaux de gouvernement qu'il représente devraient montrer l'exemple en fournissant des prestations administratives efficaces et démocratiques dans une logique de service. Par conséquent, les collectivités territoriales des États membres devraient également être disposées à garantir la transparence au sein de leur propre administration;

3. Consultation accrue

3.1 **estime** qu'il convient de souligner à nouveau la nécessité de faire la différence entre, d'une part, la consultation par les

institutions européennes des collectivités territoriales élues et de leurs associations et, d'autre part, des groupes de pression qui représentent des intérêts spécifiques; **souligne** qu'il fait partie de la gouvernance européenne, au même titre que les collectivités territoriales qu'il représente, et qu'il devrait donc participer directement à toute initiative de la Commission européenne visant à améliorer la transparence de la prise de décisions dans l'UE;

3.2 **appelle** la Commission européenne à annexer à toute proposition législative ou non législative une liste des réunions tenues et des documents reçus dans le cadre de la préparation d'une proposition donnée;

3.3 **souligne** que le dialogue structuré entre la Commission et les associations de collectivités territoriales, développé sur la base du Livre blanc sur la gouvernance européenne, est un pas important vers la participation effective des collectivités territoriales; **se félicite** de cette évolution et **souligne** le rôle central qu'il est appelé à jouer dans ce contexte;

3.4 **se félicite** du fait que la Commission européenne ait lancé un dialogue continu et systématique avec les collectivités territoriales dans les domaines pour lesquels elles sont responsables de la transposition ou de la mise en œuvre. Il importe de développer sans cesse ce dialogue afin que les deux parties puissent en profiter pleinement. En ce sens, le renforcement du dialogue lors de la définition des propositions législatives affectant les collectivités territoriales revêt une importance toute particulière;

3.5 **estime** toutefois que les modalités d'organisation de ce dialogue peuvent être améliorées et **propose par conséquent**:

- qu'il y ait normalement quatre sessions par an, y compris la manifestation annuelle à laquelle participe le Président de la Commission, de manière à garantir une visibilité politique optimale;
- afin de rendre les débats plus interactifs et plus spontanés, que le dialogue structuré soit davantage un temps de questions et de réponses;
- que l'ordre du jour pour le dialogue structuré soit élaboré en étroite coopération entre le CdR et les collectivités territoriales et que les thématiques identifiées soient recentrées sur les aspects qui ont un intérêt fondamental pour les autorités locales et régionales;
- que l'interface avec les médias locaux et régionaux soit développée;
- que les collectivités territoriales soient en mesure de soumettre des commentaires par écrit et de proposer des sujets qui présentent pour elles un intérêt général, en accord avec l'ordre du jour de l'Union européenne;

- que la Commission élabore un compte rendu écrit après chaque réunion;
- que l'accent soit mis sur le renforcement du suivi du dialogue structuré à travers une évaluation régulière en étroite coopération avec le CdR et avec les collectivités territoriales qu'il représente;
- que le dialogue soit, à chaque fois que cela est possible, tourné plus clairement vers les acteurs locaux et régionaux qui sont directement concernés par la proposition législative en question;
- que la Commission intensifie sa coopération et organise davantage d'auditions avec les représentants élus et les experts des associations nationales et européennes de collectivités territoriales par le biais des canaux appropriés;

3.6 **invite** la Commission à améliorer les outils existants permettant le retour d'information sur ses avis, qui constituent une réponse concrète à la demande de la Commission en matière de consultation et de propositions tangibles tenant compte des intérêts régionaux et locaux. En outre, la Commission devrait présenter des motifs ou au moins fournir des explications, si elle ne tient pas compte des recommandations du Comité;

3.7 **considère** que l'introduction en 2003 de normes minimales pour la consultation a ouvert de nouvelles possibilités en matière de consultation étendue des acteurs concernés et d'analyse d'impact approfondie devant les propositions législatives. Ces normes attachent une importance particulière aux collectivités territoriales, ce qui a été confirmé par l'accord de coopération entre le CdR et la Commission. La consultation doit intervenir au bon moment et permettre véritablement aux acteurs concernés de répondre aux propositions législatives;

3.8 **souhaite** que, à côté du dialogue structuré avec les associations des collectivités territoriales, d'autres modalités de consultation directe et prélegislative des régions et des villes soient développées, sous les auspices du Comité, afin que la voix de celles-ci, en tant que parties intéressées, soit entendue de façon systématique et pas épisodique dans la phase de préparation des propositions législatives; **rappelle** à cet égard que ces consultations étaient prévues dans l'initiative de la Commission de 2002 visant à établir des normes minimales de consultation et que dans ce contexte il lui était demandé de jouer un rôle actif, en organisant les consultations pour le compte de la Commission ⁽⁴⁾;

3.9 **regrette** que la dimension territoriale ne soit pas suffisamment présente dans le Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence, comme dans la nouvelle stratégie concernant l'analyse d'impact; **invite** par conséquent la Commission à considérer la consultation des collectivités territoriales comme une modalité transversale de travail dans le cadre de la gouvernance à multiples niveaux et à étendre la méthode consultative qu'elle applique déjà avec succès en matière de poli-

tique de cohésion, à toutes les politiques qui présentent un impact territorial;

3.10 **est d'avis** que les analyses d'impact doivent jouer un rôle substantiel dans la réduction des charges administratives qui pèsent sur les pouvoirs locaux et régionaux du fait de la législation communautaire, comme il le précise dans son avis sur «Mieux légiférer» (CdR 121/2005);

3.11 **réitère** son avis selon lequel les analyses préliminaires, en plus d'analyser l'objectif politique d'une proposition législative et de définir les instruments politiques les plus adéquats, doivent inclure une évaluation de l'impact des actes législatifs au niveau local et régional *en termes financiers*;

4. Enregistrement des groupes de pression

4.1 **se félicite** de l'amélioration de la transparence qu'apporterait l'enregistrement des groupes de pression. Étant un élément du système de gouvernance européen, le CdR et ses membres sont également une cible des groupes de pression et pensent donc qu'un système d'enregistrement/accréditation pourrait améliorer la transparence du processus politique européen;

4.2 **souligne** que, du fait de leur légitimité démocratique, les collectivités territoriales et leurs associations sont bien différentes des groupes de pression commerciaux ou des groupes d'intérêts particuliers. Les collectivités territoriales sont une partie de la structure de gouvernement européenne, et tout processus d'enregistrement doit tenir compte de cette différence. Par conséquent, les collectivités territoriales ne pourront être enregistrées comme groupes de pression, de manière à ce qu'il y ait un risque d'effacer la distinction entre le rôle qu'elles jouent et celui d'autres organisations figurant sur la liste;

4.3 **ne croit pas**, toutefois, qu'un arrangement fondé sur l'enregistrement volontaire puisse fournir un cadre adéquat pour garantir une bonne transparence. En effet, un arrangement volontaire ne mettra fin ni à la spéculation du grand public ni à sa méfiance envers les consultations d'acteurs privés par les institutions. L'enregistrement devrait être obligatoire pour l'accès des groupes de pression à toutes les institutions de l'UE, comme c'est déjà le cas au Parlement européen;

4.4 **est convaincu** qu'il convient de mettre en place une procédure efficace et simple pour l'enregistrement. La Commission européenne devrait être chargée de la tenue du registre. Il ne devrait y avoir qu'un seul point de contact pour l'enregistrement auprès de l'ensemble des institutions européennes et l'enregistrement devrait être requis pour les organisations dans leur intégralité et non pour les individus. Le Comité disposant déjà d'informations sur les collectivités territoriales et les associations qui les représentent, les collectivités territoriales et leurs associations n'ont pas à s'enregistrer individuellement. Le Comité pourrait dès lors transmettre ces informations à la Commission de manière à ce qu'elle puisse être incluse dans la partie correspondante du registre.

⁽⁴⁾ COM(2002) 704, pag. 8.

4.5 **considère** qu'il faut préciser à quelle fréquence l'on doit communiquer des informations aux groupes de pression, quels types d'information l'on doit leur communiquer et quels critères permettent de juger que l'information communiquée est suffisante;

5. *Divulgation de l'identité des bénéficiaires des fonds communautaires*

5.1 **soutient** la volonté de la Commission de renforcer la transparence en ce qui concerne l'utilisation des financements communautaires et encourage les États membres à gérer les fonds communautaires selon le principe de «gestion partagée», notamment les projets des fonds structurels destinés à améliorer l'échange de bonnes pratiques. Il est dans l'intérêt de tous les bénéficiaires de respecter le principe de transparence en matière de financements européens;

5.2 **se félicite** de l'initiative de la Commission de créer un site Internet permettant de s'informer sur l'identité des bénéficiaires des projets et programmes. Afin de mettre à la disposition de tous les citoyens des États membres de l'UE des informations comparables et donc transparentes, la Commission devrait publier les données concernées de manière centralisée. De

même, il serait dans l'intérêt des citoyens européens de disposer d'une description des leçons apprises et des initiatives «à visage humain»;

5.3 **se félicite** de la proposition du Livre vert consistant à créer un cadre réglementaire commun à toute l'UE pour rendre publique l'utilisation qui est faite des financements communautaires;

6. *Révision du règlement n° 1049 relatif à l'accès aux documents*

6.1 **se félicite** qu'en 2001, la Commission ait autorisé l'accès aux documents non publiés des institutions et des organes communautaires, ces documents étant rendus accessibles par l'intermédiaire d'un registre ou à la suite d'une demande; **souligne** qu'en 2002 la Commission a continué dans cette direction en lançant son Code de bonne conduite administrative, qui définit les règles pour l'accès public aux documents. Ces deux initiatives constituent de véritables progrès dans la politique de transparence de la Commission européenne;

6.2 **attend avec intérêt** la révision prévue du règlement n° 1049 et **espère** contribuer à ce processus.

Bruxelles, le 13 février 2007.

Le Président
du Comité des régions
Michel DELEBARRE
