

# Journal officiel

de l'Union européenne

ISSN 1725-2431

C 73

46<sup>e</sup> année

26 mars 2003

Édition de langue française

## Communications et informations

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	.....	
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	<b>Comité des régions</b>	
	<b>47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002</b>	
2003/C 73/01	Avis du Comité des régions sur: — la «Communication de la Commission sur “Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement”», et — la «Proposition de décision du Conseil créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi» .....	1
2003/C 73/02	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention et la réduction des risques liés à la toxicomanie» .....	5
2003/C 73/03	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac» .....	8

Prix: 18,00 EUR



(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2003/C 73/04	Avis du Comité des régions sur le «Livres vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier» .....	13
2003/C 73/05	Avis du Comité des régions sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial» .....	16
2003/C 73/06	Avis du Comité des régions sur la «Communication concernant les plans d'action dans le domaine des capacités administratives et judiciaires, et le suivi des engagements pris, dans le cadre des négociations d'adhésion par les pays participant à ces négociations» .....	20
2003/C 73/07	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: "Révision à mi-parcours de la politique agricole commune"»	25
2003/C 73/08	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur le plan d'action en matière de compétences et de mobilité» .....	30
2003/C 73/09	Avis du Comité des régions sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Communication de la Commission européenne — Poursuite du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux», et</li> <li>— la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 276/1999/CE adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux» ..</li> </ul>	34
2003/C 73/10	Avis du Comité des régions sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>— la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions eEurope 2002: créer un cadre communautaire pour l'exploitation de l'information émanant du secteur public», et</li> <li>— la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public» ...</li> </ul>	38
2003/C 73/11	Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil arrêtant un programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie: Programme "Énergie intelligente pour l'Europe" (2003-2006)» .....	41
2003/C 73/12	Résolution du Comité des régions «En vue du Conseil européen de Copenhague» ....	43



<u>Numéro d'information</u>	Sommaire ( <i>suite</i> )	Page
2003/C 73/13	Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne» .....	46
2003/C 73/14	Avis du Comité des régions sur: — le «Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union», et — le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales» .....	53
2003/C 73/15	Avis du Comité des régions sur «Le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne» .....	57
2003/C 73/16	Avis du Comité des régions sur «Une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne» .....	64
2003/C 73/17	Avis du Comité des régions sur le thème «Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne» .....	68
2003/C 73/18	Avis du Comité des régions sur «La simplification des instruments de l'Union» .....	73

## II

(Actes préparatoires)

## COMITÉ DES RÉGIONS

**Avis du Comité des régions sur:**

- la «**Communication de la Commission sur “Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement”**», et
- la «**Proposition de décision du Conseil créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi**»

(2003/C 73/01)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission sur «Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement» et la «Proposition de décision du Conseil créant un sommet social tripartite pour la croissance et l'emploi» (COM(2002) 341 final — 2002/01 36 (COD));

vu la décision de la Commission européenne du 27 mars 2002 de consulter le CdR sur cette question, conformément à l'article 265 paragraphe premier du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son président du 7 mai 2002 de charger la commission de la politique économique et sociale d'élaborer un avis sur ce sujet;

vu la «Communication de la Commission adoptant et promouvant le dialogue social au niveau communautaire», et le «Projet de décision du Conseil modifiant la décision 70/532/CEE portant création de la commission permanente sur l'emploi dans les Communautés européennes» (CdR 343/98 fin);

vu le Livre blanc sur «La gouvernance européenne» (COM(2001) 428 final);

vu son avis sur la Communication de la Commission «Adopter et promouvoir le dialogue social au niveau communautaire», et le projet de décision modifiant la Décision 70/532/CEE portant création du comité permanent de l'emploi dans les Communautés européennes (CdR 343/98 fin) <sup>(1)</sup>;

vu son avis sur «La gouvernance européenne — Un livre blanc» (CdR 103/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

vu son projet d'avis CdR 250/2002 rév. adopté par la commission de la politique économique et sociale le 25 septembre 2002 (rapporteur: M. Sonny Berthold, maire d'Egtved, (DK/ELDR));

considérant qu'il semble évident que les modèles traditionnels de gouvernement ne répondent plus à la réalité complexe de la société contemporaine; que la crédibilité et la légitimité politiques connaissent partout une crise grave;

<sup>(1)</sup> JO C 93 du 6.4.1999, p. 54.

<sup>(2)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

considérant que le débat sur les nouvelles formes de gouvernance doit rassembler les États membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion;

considérant qu'il est souhaitable, dans la perspective de l'avenir de l'intégration européenne, et plus particulièrement de l'élargissement, de présenter une stratégie globale en matière de coopération transfrontalière, interterritoriale et transnationale,

a adopté lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre) l'avis suivant.

## **POINT DE VUE ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS**

### **1. Observations générales**

1.1. Dans le prolongement de ses communications antérieures sur le dialogue social européen, la Commission, dans sa communication sur le dialogue social, force de modernisation et de changement <sup>(1)</sup>, présente une série de mesures concrètes destinées à renforcer le dialogue social à tous les niveaux.

1.2. Le Comité des régions se félicite de la continuité et du chemin parcouru depuis 1985 dans le cadre du dialogue social européen et estime avec la Commission que le dialogue social peut être un élément moteur des réformes économiques et sociales.

1.3. De l'avis du Comité des régions, la communication de la Commission constitue une contribution essentielle pour préciser l'importance et le rôle croissants des partenaires sociaux dans le dialogue social parmi les objectifs prioritaires de l'UE que sont le plein emploi et le renforcement de la cohésion.

1.4. Le Comité des régions se félicite de la communication de la Commission qui présente des initiatives réalistes, concrètes, propres à renforcer le dialogue social à tous les niveaux.

1.5. Le Comité des régions appuie les efforts de la Commission visant à diffuser les résultats du dialogue social européen.

### **2. Le dialogue social comme moyen d'améliorer la gouvernance**

2.1. Le Comité des régions partage totalement l'estimation de la Commission selon laquelle il appartient aux partenaires sociaux d'engager un dialogue indépendant régulier et de négocier dès lors de manière autonome des accords qui donnent à ce dialogue un caractère irremplaçable.

2.2. Le Comité des régions souscrit à l'évaluation que fait la Commission de la place des partenaires sociaux dans la société civile et note avec satisfaction le bon résultat des partenariats au niveau local (spécialement dans le domaine de l'emploi) qui sont devenus une nouvelle forme de gouvernance.

2.3. Le Comité des régions est convaincu que l'objectif de la Commission visant à renforcer la procédure d'audition et à élaborer un code de conduite interne en matière de consultation des partenaires sociaux constitue un élément essentiel de l'augmentation de la qualité de la législation communautaire, notamment dans le domaine du marché du travail. Le Comité des régions a en outre pris note avec satisfaction des initiatives prévues par la Commission visant notamment à associer les différents niveaux et à favoriser une plus grande ouverture dans le dialogue avec les partenaires sociaux des pays candidats dans la perspective de l'élargissement.

2.4. Le Comité des régions appuie sans réserve l'application que fait la Commission du principe de subsidiarité dans le domaine du marché du travail, car ce principe a pour conséquence qu'il appartient en premier lieu aux partenaires sociaux de trouver eux-mêmes des solutions à l'intérieur de leur domaine de compétence.

2.5. Le Comité des régions prend note de l'avis de la Commission sur la nécessité de bien distinguer entre la consultation obligatoire et systématique des partenaires sociaux d'une part et les consultations que la Commission conduit dans le cadre des comités consultatifs d'autre part; le Comité est d'accord pour estimer avec la Commission qu'il ne saurait y avoir de mélange entre les deux processus, pas même dans les cas où les partenaires sociaux doivent être représentés dans l'un des comités consultatifs.

2.6. Le Comité des régions émet quelques réserves quant à l'invitation générale faite par la Commission aux partenaires sociaux d'améliorer leurs mécanismes de décision interne dans les domaines d'importance cruciale pour le dialogue social; le Comité des régions sait qu'un travail de révision de ce type a été mis en œuvre en ce qui concerne plusieurs organisations.

2.7. Le Comité des régions exprime son accord total avec la Commission quant au renforcement de la visibilité du dialogue social et des rôles des partenaires sociaux. À cet égard, il prend note avec intérêt de la proposition de la Commission d'améliorer les connaissances concernant les expériences de dialogue social à l'échelon territorial en Europe et invite la Commission à faire en sorte que les mesures prises à cette fin permettent, tout particulièrement, d'identifier et de partager les expériences en matière d'accords de concertation sociale menées au niveau local et régional, dans le but de déterminer les meilleures pratiques et de favoriser l'échange d'expériences entre les acteurs de la concertation sociale au niveau local et régional dans les États membres.

De même, le CdR exprime sa vive satisfaction à l'annonce que l'accent sera mis tout particulièrement sur la participation des partenaires sociaux locaux et régionaux au forum sur le développement local qui se tiendra au cours de l'année 2003.

<sup>(1)</sup> COM(2002) 341 final.

2.8. Le Comité des régions a constaté qu'il y a lieu de développer et d'améliorer la concertation, à l'échelon communautaire avec les autorités nationales qui représentent les collectivités ou les organes locaux et régionaux. Ce qui fait défaut à l'heure actuelle est un lien institutionnalisé entre le processus d'information, de négociation et de décision qui se déroule dans le cadre du dialogue social à l'échelon européen et le processus démocratique qui se déroule au sein des organes directeurs, des comités, etc. des collectivités locales et régionales d'Europe. Les élus des collectivités locales et régionales de l'Union européenne peuvent actuellement, dans la mesure où ils représentent des employeurs, obtenir des informations sur les questions relatives au marché du travail dans l'Union européenne, mais ils ne bénéficient, à l'heure actuelle, d'aucune possibilité d'exercer une influence directe en ces matières dans le cadre de leur organisation, le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe), à l'échelon européen. Il est problématique que ces employeurs (plus de 80 000 collectivités locales et régionales de l'Union européenne employant plus de 9,4 millions de salariés à plein temps), émanation démocratique de la collectivité à l'échelon local, ne soient pas traités par la Commission comme des partenaires à part entière du dialogue social.

### **3. Le dialogue social, moteur du processus de modernisation économique et sociale**

3.1. Le Comité des régions partage l'appréciation positive que fait la Commission du potentiel du dialogue social et de ses possibilités de développement, qui en fait à terme l'outil de la modernisation annoncée par le sommet européen de Lisbonne.

3.2. Compte tenu de la nécessité d'élaborer les meilleurs mécanismes possibles pour la réalisation des stratégies prioritaires de l'Union, à savoir atteindre le plein emploi et renforcer la cohésion sociale, ce qui suppose un processus de gestion positive du changement, le Comité des régions a lu avec intérêt la proposition de la Commission visant à établir une rencontre tripartite sur la croissance et l'emploi.

3.3. Le Comité des régions se réjouit de constater que la Commission — si peu de temps après la révision du comité permanent de l'emploi en 1999 — a suivi la recommandation des partenaires sociaux qui suggéraient, dans la déclaration de Laeken, de remplacer le comité permanent par une nouvelle concertation tripartite.

3.4. Le Comité des régions se félicite d'une part que la Commission désire associer les partenaires sociaux aux travaux préparatoires concernant les nouvelles règles relatives à l'organisation d'un nouveau sommet social tripartite, et d'autre part que les partenaires sociaux soient associés à la préparation et au suivi des rencontres tripartites.

3.5. Le Comité des régions prend note avec satisfaction que la communication de la Commission comporte également une description des autres forums auxquels participent les partenaires sociaux dans le cadre des consultations tripartites au sein de l'UE, forums qui ont été mis en place dans la perspective de l'intégration économique et monétaire, de la réalisation du marché unique et des rencontres qui ont précédé les réunions des conseils européens — c'est-à-dire les processus de Cologne et Cardiff et les rencontres avec la troïka.

3.6. Le Comité des régions partage pleinement l'analyse de la Commission selon laquelle les partenaires sociaux peuvent contribuer de manière décisive aux processus de changement, notamment en s'engageant et en participant à la méthode ouverte de coordination qui a été introduite en tant que nouvel instrument politique par la stratégie de Lisbonne.

3.7. Le Comité des régions, qui est profondément impliqué au plan local et régional dans l'élaboration des plans d'action, notamment dans le cadre du processus de Luxembourg, se félicite tout particulièrement de voir la Commission s'engager à inclure le domaine de l'emploi dans la méthode ouverte de coordination et donc de consulter les partenaires sociaux avant l'élaboration des propositions de directive sur l'emploi.

3.8. En ce qui concerne l'évaluation d'ensemble du dialogue social bilatéral, de son évolution, de l'utilisation d'instruments juridiques connus et de l'intégration de nouvelles formes de coopération, le Comité des régions prend acte de l'attitude critique adoptée par la Commission, surtout dans le paragraphe de sa communication qui traite de l'effort des organisations interprofessionnelles dans des domaines aussi fondamentaux que les négociations, le suivi des accords et des déclarations, et les rapports concernant l'application au plan national. Le Comité des régions souhaite à cet égard attirer l'attention de la Commission sur les résultats obtenus par le CEEP, l'UNICE et la CES (depuis la conclusion des accords de Val Duchesse en 1985) grâce à des négociations bilatérales, sous forme par exemple d'accords cadres européens et, en mai 2002, d'un accord sur le télétravail.

3.9. Le Comité des régions suit avec intérêt les initiatives visant à restructurer le dialogue social dans les différents secteurs.

3.10. Le Comité des régions demande à la Commission de continuer dans cette voie et de poursuivre les travaux afin de créer de nouveaux comités lorsque les conditions requises auront été remplies.

### **4. Le dialogue social et l'élargissement**

4.1. Le Comité des régions se félicite de la proposition de la Commission relative aux pays candidats à l'adhésion, plus particulièrement du fait que la Commission souhaite s'engager à exploiter pleinement tous les instruments financiers afin de renforcer la capacité des partenaires sociaux dans ces pays.

4.2. Le Comité des régions invite la Commission à soutenir le développement des structures nationales pour les partenaires sociaux des pays candidats, tant au niveau interprofessionnel que sectoriel, car ce type de structures est une condition essentielle d'une participation efficace au dialogue social au niveau européen.

4.3. Le Comité des régions se félicite des initiatives prises par les partenaires sociaux européens dans les pays candidats à l'adhésion en coopération avec les organisations correspondantes de ces pays, dont plusieurs ont d'ores et déjà demandé et obtenu leur adhésion à l'organisation européenne.

#### **5. Recommandations du Comité des régions concernant les initiatives visant au renforcement du dialogue social à tous les niveaux**

5.1. On en est venu peu à peu à utiliser l'expression «dialogue social» pour toutes les activités auxquelles participent les partenaires sociaux. Le Comité des régions invite dès lors la Commission à séparer bien clairement, en permanence, le dialogue entre les partenaires sociaux et les institutions communautaires du dialogue bilatéral, qui a lieu exclusivement entre partenaires sociaux.

5.2. Le Comité des régions reconnaît et respecte le rôle de la Commission — défini dans le traité — dans le développement du dialogue social. Le Comité invite toutefois également la Commission à respecter en permanence, dans ses futurs travaux, les intentions exprimées dans la déclaration de Laeken par les partenaires sociaux interprofessionnels, à savoir développer un dialogue social plus autonome et, ce faisant, arrêter des mesures plus concrètes pour améliorer l'organisation du dialogue social dans le cadre d'un programme de travail commun.

5.3. Le Comité des régions se rallie à l'application du principe de subsidiarité dans le domaine du marché du travail de l'UE, et insiste avec force pour que les partenaires sociaux soient associés à l'application au niveau national des actes juridiques communautaires, lesquels sont le résultat d'un accord négocié au niveau européen. Le Comité demande à la Commission de vérifier que les États membres ont bien pris les mesures nécessaires et responsables pour associer les partenaires sociaux à l'application de ces actes juridiques au niveau national.

5.4. Le Comité des régions invite la Commission à examiner de quelle manière il est possible d'associer le Comité des régions, lequel représente une large palette d'expériences dans le domaine des plans pour l'emploi au niveau régional et local, aux travaux relatifs aux rencontres tripartites qu'elle propose d'instaurer.

5.5. Le Comité des régions insiste à nouveau pour que la Commission réexamine sa proposition relative à la coordination technique de la délégation patronale dans les rencontres tripartites, de façon à ce que les employeurs du secteur public soient traités de la même manière que ceux du secteur privé.

5.6. Le Comité des régions demande à la Commission — après consultation des partenaires sociaux — de poursuivre sa réflexion sur la question de savoir si un éventuel développement du dialogue social ne risquerait pas de conduire, à long terme, à faire des conventions collectives européennes une source de droit, de manière à ce que cet aspect puisse être intégré dans les discussions sur la prochaine réforme du traité.

5.7. Le CdR propose que la Commission collabore avec les partenaires sociaux afin de diriger des études sur les mécanismes de règlement de conflits d'interprétation naissant d'accords européens négociés et conclus par les organisations sectorielles et interprofessionnelles des travailleurs et des employeurs.

5.8. Le Comité des régions approuve l'évaluation que fait la Commission des partenariats au niveau local, lesquels peuvent englober des villes ou des zones industrielles entières. Le Comité prend note de l'intention de la Commission d'instituer un dialogue avec les autres acteurs de la société civile, et notamment avec les ONG. Le Comité comprend bien que si l'on veut que les partenariats locaux soient couronnés de succès, il est nécessaire d'associer les partenaires sociaux. Dans le même temps, il demande à la Commission de bien faire la distinction entre acteurs de la société civile et partenaires sociaux; ces derniers sont seuls représentatifs des intérêts liés au marché du travail, et ils sont les seuls à disposer de la capacité nécessaire pour entamer un dialogue autonome susceptible de déboucher sur des accords collectifs.

5.9. Le Comité des régions recommande à la Commission de réexaminer la composition de toute une série de comités consultatifs afin de préciser les possibilités de donner aux partenaires sociaux le même statut et la même place qu'au comité consultatif de la Commission sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, à savoir un statut de membre de plein droit.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

## Avis du Comité des régions sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention et la réduction des risques liés à la toxicomanie»

(2003/C 73/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention et à la réduction des risques liés à la toxicomanie (COM(2002) 201 final — 2002/0098 (CNS));

vu la décision adoptée par le Conseil le 10 juin 2002 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 152 du traité CE;

vu la décision du Bureau du 6 février 2002 de charger la commission de la politique économique et sociale de préparer un avis sur ce sujet;

vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant un «Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000-2004)» (COM(1999) 239 final);

vu son avis sur la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions concernant un «Plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (2000-2004)» (CdR 292/1999 fin) <sup>(1)</sup>;

vu son avis sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur la stratégie de la Communauté européenne en matière de santé» et la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique (2001-2006)», (CdR 236/2000 fin) <sup>(2)</sup>;

vu son projet d'avis (CdR 225/2002 rév.) adopté le 25 septembre 2002 par la commission de la politique économique et sociale (rapporteuse: Mme Paz Fernandez Felgueroso, Maire de Gijón, E/PSE),

a adopté lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre) l'avis suivant.

### LA POSITION ET LES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ DES RÉGIONS

#### 1. Observations générales

1.1. Les drogues ont toujours accompagné la vie des hommes. Leur usage a été conditionné par des facteurs sociaux, culturels, religieux, etc.

1.2. Les drogues continuent de représenter un point de conflit de la société, qui entretient avec elles une relation ambivalente. Les différentes approches des problèmes liés à l'usage des drogues et de la définition même du terme «drogue» sont intimement liées aux dispositifs sociaux et aux représentations culturelles en vigueur dans les différents contextes politiques et socioéconomiques.

1.3. Le phénomène des drogues est lié à toute une série de difficultés touchant à des aspects très divers et complexes en

rapport avec la culture, la mode, les nouvelles habitudes sociales, l'évolution des valeurs sociales traditionnelles, la disparition des frontières et la mondialisation, toute une série de raisons et mobiles qui expliquent une réalité qui concerne et pose un défi de taille à l'ensemble de la société européenne.

1.4. Les réponses à apporter passent par la prise de conscience que nous nous trouvons devant un phénomène aux caractéristiques universelles présentant une dimension de développement linéaire qui nécessite des processus d'intervention planifiés et adaptés aux différents contextes.

1.5. C'est pourquoi le Comité accueille avec grand intérêt la proposition de la Commission concernant l'élaboration du présent avis. Il souhaite y souligner certains éléments particulièrement importants du point de vue des collectivités locales et régionales.

1.6. Le Comité souhaite insister sur certains aspects des domaines d'intervention mentionnés qu'il juge indispensables pour élaborer une stratégie de lutte contre la toxicomanie et de prévention de ce fléau, domaine dans lequel les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel.

<sup>(1)</sup> JO C 189 du 7.7.2000, p. 256.

<sup>(2)</sup> JO C 144 du 16.5.2001, p. 43.

## 2. Au niveau de la communauté locale

2.1. Il paraît important de créer des structures pour prévenir et réduire les risques liés à la toxicomanie. Une action de la société peut compléter l'action menée par les États membres.

2.2. Les actions les plus significatives sont:

- l'information et la diffusion au niveau de la communauté locale des ressources spécifiques et générales, tant de nature préventive que thérapeutique ou de réhabilitation; celles-ci doivent être dûment adaptées linguistiquement et culturellement aux différentes collectivités auxquelles elles sont destinées;
- la sensibilisation des différentes collectivités de la communauté, afin d'optimiser la participation sociale et citoyenne, et ainsi réussir à diminuer l'actuel rejet de l'installation de ressources thérapeutiques dans les villes;
- la formation de divers acteurs sociaux tels que les professeurs, les parents, l'entourage, les jeunes, etc., afin de connaître et d'aborder cette problématique sous un angle éducatif et préventif;
- les actions visant à réduire la consommation d'alcool et d'autres drogues: application de la législation sur l'interdiction de la vente de tabac et d'alcool aux mineurs, campagnes de vulgarisation, ateliers de formation, semaine de la santé, courses populaires ...;
- la création de ressources pour l'insertion dans la société et dans le monde du travail des toxicomanes en cours de réhabilitation;
- la coordination de toutes les ressources du territoire pour l'exécution des programmes et la création d'un espace sociocommunautaire permettant de comparer et d'améliorer les actions de prévention et d'insertion.

## 3. À l'école

3.1. Il s'agit d'un cadre idéal pour mettre en place des programmes et des actions préventives ou de promotion de la santé. La prévention dans le cadre scolaire implique la mise en œuvre de programmes diffusant aussi bien des connaissances que des valeurs, des comportements et des habitudes incompatibles avec la consommation de drogues.

3.2. L'éducation sanitaire doit servir de base à l'introduction de l'enseignement sur les drogues à l'école. Cela responsabiliserait les enfants et les adolescents au travers de l'adoption de styles de vie aussi sains que possible, en leur fournissant des capacités et aptitudes qui leur seront utiles tout au long de leur vie.

3.3. Les programmes éducatifs sur la drogue dans le cadre scolaire concernent donc les professeurs, les élèves et leurs parents, c'est-à-dire l'ensemble de la communauté éducative, et s'efforcent également d'associer les autres catégories de la population.

## 4. Chez les jeunes

4.1. L'information, la formation, le développement des capacités et les aptitudes sociales sont des éléments clés pour permettre aux jeunes d'acquérir des habitudes et des comportements sains dans une société où les drogues sont présentes.

4.2. Les interventions doivent être organisées à partir des associations de jeunes et via des médiateurs ayant une grande capacité relationnelle et capables de faire passer des modes de vie à la fois sains et séduisants.

4.3. Les espaces spécifiques et exclusifs d'information pour les jeunes peuvent servir d'instrument de prévention à leur service, en rendant l'information plus proche et plus accessible.

4.4. Les principales actions mises en œuvre par les échelons locaux et régionaux sont:

- la formation de médiateurs en matière de prévention auprès des jeunes;
- des interventions réalisées via ces médiateurs, pour faire parvenir l'information aux jeunes;
- des campagnes et un matériel de vulgarisation adaptés aux goûts des jeunes (bandes dessinées, matériel audiovisuel, CD de musique, etc.);
- la création d'espaces sans alcool lors des fêtes et manifestations sociales;
- le développement de programmes alternatifs pour les loisirs et le temps libre;
- des programmes de réduction des risques, qui agissent directement sur les lieux de consommation de substances stimulantes de synthèse;
- des ateliers pour la «prévention de l'abus d'alcool et de tabac», «prévention du VIH-SIDA».

## 5. Au travail

5.1. Du fait de la dimension sociale du monde du travail et de son importance dans la vie des individus, ce milieu est très important pour prévenir l'abus de drogue et promouvoir des habitudes saines.

5.2. Les interventions impliquent la coresponsabilité et la participation de toutes les parties de l'entreprise: direction, services médicaux, organisations syndicales, travailleurs. Ces actions doivent s'inscrire dans le cadre général de la promotion de la santé et des initiatives de prévention centrées sur la réduction de la demande, qui influent sur les situations individuelles et tiennent compte des conditions de travail. Les représentants syndicaux, de par leur rôle de médiateurs, sont des éléments clés des programmes.

5.3. Les principales actions à réaliser sont:

- la formation des représentants syndicaux;
- la formation des cadres et dirigeants intermédiaires;
- le conseil aux entreprises;
- la diffusion de l'information dans les revues et bulletins destinés aux travailleurs;
- l'information et l'orientation personnalisées.

## 6. Trafic illégal et blanchiment de capitaux

6.1. Parmi les aspects qui intéressent le Comité et sur lesquels il souhaite insister figurent le trafic de drogue et le blanchiment de capitaux, phénomènes étroitement liés (le second donnant au premier tout son sens et son importance). Le trafic de drogue et le blanchiment de capitaux constituent deux des instruments, mais non les seuls, dont se sert le crime organisé dans le monde entier pour déployer sa force. Il les utilise afin d'accroître son impunité en minant la structure même des États démocratiques de manière larvée mais constante.

6.2. Une bonne politique en matière de lutte contre la drogue doit nécessairement être globale, considérer le problème sous tous ses aspects et coordonner les différentes actions à réaliser. La nécessité de la prévention est évidente, mais prévenir ne consiste pas seulement à informer des dangers mais également à braver ces dangers. La répression du trafic doit comporter non seulement des activités d'enquête, de poursuite et de sanction, mais également la mise à jour des circuits qui transportent et «blanchissent» les bénéfices illicites, en recyclant les gains et en les réinjectant dans le circuit financier légal.

6.3. Il convient de définir rapidement un cadre général d'intervention composé de divers éléments: un système national solide, de vastes mécanismes régionaux de coopération englobant les législations, une assistance juridique mutuelle, des enquêtes communes, la définition de critères opérationnels et la coordination de l'action policière. Tout cela, en premier lieu, dans le cadre de l'UE, pour donner ensuite naissance à un cadre universel unique structuré autour d'un schéma de coordination.

6.4. L'UE ne peut ni ne doit oublier la situation des classes populaires dans les pays producteurs de drogue. Elle doit appuyer la consolidation des structures démocratiques et le développement durable, qui permettent à des millions de personnes de vivre dignement alors qu'actuellement leur survie est conditionnée par la production des matières primaires, qui sont ensuite transformées en substances illégales faisant l'objet de trafics.

6.5. La lutte contre le crime organisé ne doit pas être une tâche isolée de chaque État ni de chacune des autorités concernées, mais un travail conjoint nécessitant des contacts, des efforts partagés et une perspective uniforme avec des objectifs prédéfinis et clairs. C'est pourquoi le Comité estime qu'il convient d'insister et de progresser sur les points suivants:

- viser l'harmonisation des législations, aussi bien en ce qui concerne la définition des conduites délictueuses que les procédures de poursuite et d'enquête;
- œuvrer à la suppression des paradis fiscaux;
- développer une politique d'investigation criminelle et d'assistance policière au sein de l'UE et étendre cette action aux Nations unies pour permettre la mise en place d'une organisation opérationnelle susceptible de relever ce nouveau défi;
- rechercher l'instauration d'un espace judiciaire unique et universel dans ce domaine;
- réinvestir les fonds provenant de la confiscation du produit du trafic illicite de stupéfiants dans les politiques de réduction de la demande et des risques et dans les politiques d'aide aux toxicomanes.

6.6. Le Comité juge important d'ajouter quelques éléments nouveaux, du fait de leur incidence particulière sur les territoires et la vie de leurs habitants, et souligne à cet égard le rôle crucial joué à ce niveau par les collectivités locales et régionales:

- mettre en place des programmes de diminution des dommages liés aux nouvelles drogues ou aux nouveaux modèles de consommation, comme l'alcool ou les drogues de synthèse;
- étendre ce type de programmes à la réduction des dommages sur le lieu de travail et dans le cadre de l'insertion professionnelle, ce qui permettra d'améliorer les conditions sanitaires au travail et la prévention des risques professionnels;
- développer des programmes de récupération et de réhabilitation destinés au milieu carcéral et prévoyant la fourniture de substitutifs opiacés, facilitant l'accès à ces derniers, la distribution de seringues et autre matériel utile à la consommation de drogues, ainsi que la distribution de préservatifs;
- prévoir des interventions auprès des prostituées et/ou des toxicomanes pour éviter la dissémination des maladies associées à la toxicomanie et pour prévenir les abus dont ces personnes sont souvent victimes de la part de tiers, de leurs partenaires, de leurs proxénètes et des réseaux de traite des femmes;
- concevoir et développer des programmes visant à minimiser les dommages chez les enfants de toxicomanes et à endiguer les problèmes connexes rencontrés dans les institutions et dans les familles;
- élaborer des stratégies sociosanitaires facilitant l'accès des patients aux traitements antirétroviraux pour éviter l'aggravation des atteintes physiques causées par le VIH;
- augmenter le nombre de programmes sanitaires généraux pour les toxicomanes: programmes de santé buccodentaire, examens gynécologiques réguliers, contrôle régulier des hépatopathies, etc.;

- mettre en place des programmes de prévention, de suivi et de traitement des personnes atteintes de l'hépatite C, maladie fréquente chez les consommateurs de drogue, pour éviter sa transmission, son aggravation et les conséquences futures (risque de chronicisation, évolution en cirrhoses et cancers);
- encourager des mesures conformes à l'approche «soigner au lieu de réprimer»;
- promouvoir des mesures destinées à éviter ou à réduire les problèmes psychiques, physiques et sociaux que rencontrent les toxicomanes lorsqu'ils sont dans l'impossibilité d'arrêter de consommer de la drogue, par exemple en prévoyant la fourniture de substitutifs opiacés, en facilitant l'accès à ces derniers et en distribuant des seringues jetables et des préservatifs;
- promouvoir des études et des recherches à l'échelle régionale.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*

*du Comité des régions*

Albert BORE

---

**Avis du Comité des régions sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte antitabac»**

(2003/C 73/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de recommandation du Conseil relative à la prévention du tabagisme et à des initiatives visant à renforcer la lutte contre le tabagisme (COM(2002) 303 final);

vu la décision de la Commission européenne, en date du 3 janvier 2002, de le consulter en vertu de l'article 152, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 6 février 2002, de charger la commission de la politique économique et sociale de préparer les travaux en la matière;

vu la résolution du Conseil et des ministres de la Santé des États membres du 18 juillet 1989 concernant l'interdiction de fumer dans les lieux accueillant du public <sup>(1)</sup>;

vu la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle («Télévision sans frontières») <sup>(2)</sup>;

vu les recommandations concernant des initiatives de lutte contre la consommation de tabac requises au niveau communautaire, adoptées par le Haut comité d'experts cancérologues de la Commission (COM(96) 609 final — annexe);

vu la résolution du Conseil du 26 novembre 1996 concernant la réduction du tabagisme dans l'Union européenne <sup>(3)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> JO C 189 du 26.7.1989.

<sup>(2)</sup> JO L 298 du 17.10.1989.

<sup>(3)</sup> JO C 374 du 11.12.1996.

vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le rôle actuel et projeté de la Communauté dans la lutte contre la consommation de tabac (COM(96) 609 final);

vu le rapport de la Banque mondiale intitulé «Maîtriser l'épidémie: l'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme», 1999, Washington DC;

vu le rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Progrès réalisés en matière de protection de la santé publique contre les effets nocifs du tabagisme (COM(1999) 407 final), sur les suites données à la communication susmentionnée de 1996;

vu les conclusions du Conseil du 18 novembre 1999 sur la lutte contre la consommation de tabac<sup>(1)</sup>;

vu la directive 98/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac<sup>(2)</sup>, annulée par l'arrêt du 5 octobre 2002 de la Cour de Justice des Communautés européennes, affaire C-376/98, République fédérale d'Allemagne contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Recueil de jurisprudence 2000, p. I 8419;

vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac (présentée par la Commission conformément à l'article 47, paragraphe 2, et aux articles 55 et 95 du traité instituant la Communauté européenne), adoptée par la Commission le 14 mai 2001 (COM(2001) 283 final)<sup>(3)</sup>;

vu la directive 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac;

vu la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé, en préparation, pour la lutte antitabac (CCLAT) (adresse Internet <http://www.who.int/gb/fctc/>);

vu son projet d'avis (CdR 226/2002 rév.) adopté par la commission de la politique économique et sociale le 25 septembre 2002 (rapporteur: M. Alvaro Ancisi, membre du conseil municipal de Ravenne, I/PPE),

a adopté le présent avis lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre).

## 1. Points de vue et recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. constate que le tabagisme constitue la première cause de maladie et de mortalité humaine. La consommation de tabac entraîne des coûts énormes pour la collectivité et engendre une profonde souffrance pour les individus et leurs familles. Dans l'Union européenne, les fumeurs représentent près d'un tiers de la population, ce qui a un impact non négligeable sur la santé, dans la mesure où les décès liés au tabac, notamment à la suite de cancers, se chiffrent à quelque 500 000 par an. Le tabagisme a également des effets avérés sur la santé des non-fumeurs, en particulier sur les groupes vulnérables tels que les enfants, les femmes enceintes et les personnes atteintes de maladies respiratoires. L'Union européenne a déployé de nombreux efforts en matière de prévention du tabagisme et de lutte antitabac, mais il reste beaucoup à faire pour parvenir à des résultats étendus et significatifs. Aussi l'Union doit-elle prendre des mesures nouvelles et plus efficaces dans ce secteur,

1.2. reconnaît que la proposition de recommandation du Conseil tient compte de cette exigence et y répond de manière efficace et correcte, étant donné qu'elle se conforme aux lignes d'action défendues jusqu'à présent par l'UE et reprend certaines demandes formulées dans des documents élaborés précédemment par d'autres Institutions communautaires en la matière. Le Comité note par ailleurs que la proposition va dans le sens des avis qu'il a adoptés sur la santé publique ainsi que sur le traitement, la présentation et la vente des produits du tabac,

1.3. considère, compte tenu des implications planétaires globales de la lutte antitabac, qu'il est très important que les mesures recommandées par le Conseil soient entièrement conformes aux négociations visant à établir une convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT). En effet, parmi les composantes de la future CCLAT qui ont été proposées et qui sont actuellement examinées, figurent des dispositions visant à interdire totalement toute forme de publicité directe ou indirecte, à empêcher l'accès des mineurs aux distributeurs automatiques de produits du tabac, à interdire la vente de cigarettes à l'unité ou dans des paquets de moins de vingt unités et à obliger les fabricants de tabac à déclarer leurs dépenses à des fins publicitaires,

<sup>(1)</sup> JO C 86 du 24.3.2000.

<sup>(2)</sup> JO L 213 du 30.7.1998.

<sup>(3)</sup> JO C 270 du 25.9.2001, p. 97.

1.4. prend acte du fait que la proposition de recommandation à l'examen s'adresse aux États membres, qu'elle invite à prendre de nouvelles mesures plus efficaces contre la consommation de tabac en général et contre le tabagisme et la vente de cigarettes en particulier. Même si une recommandation n'est pas juridiquement contraignante pour les États membres, il est naturel de s'attendre à ce que ceux-ci se conforment aux demandes qu'elle contient, étant donné que la consommation de tabac et de produits du tabac constitue l'un des problèmes de santé majeurs des citoyens dans tous les pays. Cette attente se reflète également dans la fonction de contrôle assignée à la Commission,

1.5. estime que les propositions figurant dans la recommandation, telles que celles qui visent à interdire la vente de tabac aux enfants et aux adolescents sont, pour l'essentiel, équilibrées et constructives. En revanche, le Comité considère qu'il est plus difficile, dans certains États membres et pour des raisons juridiques (comme le montre l'arrêt de la Cour de Justice d'octobre 2000 qui a annulé la directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 6 juillet 1998 en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac parce qu'elle ne garantissait pas la libre circulation des produits et n'éliminait pas les distorsions de la concurrence), d'exiger des fabricants et des négociants en produits du tabac qu'ils fournissent des informations concernant les dépenses engagées pour la publicité ainsi que de faire accepter la proposition visant à ce que les enfants et les adolescents ne soient pas exposés à certaines formes plus insidieuses de publicité, directe ou indirecte, en faveur de ces produits. Le Comité des régions souscrit pleinement à la finalité et aux objectifs de ces mesures, clairement expliqués dans l'exposé des motifs, mais constate qu'il existe une certaine contradiction entre les impératifs de protection de la santé et les conditions posées par le marché intérieur. Le Comité considère que ces mesures sont essentielles et recommande que les obstacles juridiques soient levés.

1.6. souligne l'actualité de son avis d'avril 2000 concernant la nouvelle directive sur le tabac, entre-temps adoptée, dans lequel il avait mis l'accent sur la nécessité d'harmoniser ou du moins de rapprocher les législations, les règlements et les dispositions administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente de produits du tabac. Cette harmonisation est importante pour réaliser un niveau élevé de protection de la santé publique et favoriser l'élimination des obstacles pour un meilleur fonctionnement du marché intérieur. Compte tenu de l'incertitude juridique qui règne dans ce secteur concernant certaines mesures, le Comité considère que la recommandation à l'examen arrive à point nommé et s'en félicite.

## 2. La protection contre le tabagisme dans les lieux publics et au travail

Le Comité des régions

2.1. rappelle qu'il a, dans l'avis susmentionné, fait part de l'opportunité d'envisager, outre l'harmonisation des législations, également d'autres formes d'intervention en faveur de la

protection de la santé publique, par exemple dans le but de protéger les non-fumeurs dans les lieux publics et sur le lieu de travail. Le Comité se félicite que le document à l'examen reprenne cette proposition au point 4 des recommandations destinées aux États membres,

2.2. affirme que disposer de lieux publics et de travail dans lesquels il est interdit de fumer constitue un objectif stratégique de la lutte antitabac. Pour que cet objectif puisse être poursuivi efficacement, il convient d'adopter des mesures politiques ciblées qui requièrent un consensus social, la sécurité juridique, des mécanismes de contrôle et des sanctions, ainsi que des procédures administratives rapides,

2.3. demande que l'offre d'un traitement et d'une assistance en vue du sevrage tabagique, par exemple un suivi par le médecin généraliste, des cours pour arrêter de fumer, dispensés par des centres antitabac reconnus, un suivi par le personnel soignant des hôpitaux ou par le pharmacien local, soit également considérée comme une mesure nécessaire,

préconise que les systèmes de santé proposent des méthodes de sevrage tabagique, notamment la substitution nicotinique, et ce, plus particulièrement à certains groupes à risque, tels que:

- les adolescents: des conseils antitabac devraient leur être prodigués, surtout aux fumeurs, chaque fois qu'ils sont en contact avec un établissement de soins;
- les femmes enceintes: les actions d'éducation à la santé qui leur sont destinées devraient comprendre également des informations sur les risques liés au tabagisme et des conseils pour les aider à arrêter de fumer;
- les personnes atteintes de maladies liées à la consommation de tabac: les centres médicaux fournissant des soins de base et des soins spécialisés devraient proposer des traitements en vue du sevrage,

suggère en outre de renforcer l'utilisation des nouvelles technologies de communication afin de rendre les méthodes de sevrage accessibles au plus grand nombre,

2.4. souligne plus particulièrement que les lieux de travail constituent des «cadres» d'intervention de prédilection pour créer un environnement favorable à la promotion de la santé et mise sur l'atout de l'acceptation sociale pour garantir le succès des actions complémentaires et synergiques que constituent la formation, l'aide au sevrage et le contrôle environnemental. Aussi le Comité propose-t-il qu'une attention particulière soit accordée aux lieux de travail dont l'image institutionnelle est très importante, par exemple les hôpitaux et les établissements de santé (où ceux qui défendent la santé doivent être les premiers à faire preuve de professionnalisme en s'abstenant de fumer), les écoles et les bureaux de l'administration publique, dans la mesure où ils ont vocation d'exemple pour la collectivité.

### 3. Interdiction totale de fumer dans les écoles

Le Comité des régions

3.1. souligne que la cohérence des messages et des comportements est fondamentale surtout à l'école. Il considère par conséquent que l'interdiction de fumer doit être étendue à l'école dans son ensemble, y compris aux toilettes et à la cour de récréation, afin d'éviter que les enfants ne puissent fumer publiquement pendant les pauses, souvent en compagnie de professeurs (qui devraient s'abstenir de fumer dans tous les locaux de l'école, même ceux qui leurs sont réservés), renforçant ainsi chez les cadets le sentiment qu'il s'agit d'un comportement qui n'est pas vraiment nocif mais, au contraire, socialement acceptable et qu'il convient d'imiter. Le Comité est convaincu que la lutte contre le tabagisme est particulièrement utile et décisive surtout à l'école maternelle et primaire, dans la mesure où l'on peut compter davantage, dans cette phase, sur l'efficacité de la collaboration des parents. L'objectif consiste à éviter que les enfants ne deviennent des fumeurs habituels à l'adolescence. À un moment de leur évolution où ils privilégient des modèles sociaux en rupture, le tabac représente en effet une forme de rébellion de prédilection. Plus tard, les adultes qu'ils seront devenus auront du mal à arrêter de fumer.

### 4. Interventions locales dans le domaine informatif éducatif

Le Comité des régions

4.1. note que, jusqu'à présent, les recommandations proposées ont tendance à s'inscrire dans le registre des interdictions et des prescriptions, même si elles sont indissociables d'actions de formation capables d'édifier la base du consensus social sans lequel aucune règle impérative ne peut se muer en habitude. Le Comité apprécie toutefois que le point 5 des recommandations aux États membres invite ceux-ci à renforcer l'éducation à la santé et les programmes visant à décourager l'usage des produits du tabac, c'est-à-dire des actions d'information et de formation, de promotion de la santé et d'un style de vie sain, en mesure de contrebalancer la pression sociale qui pousse à la consommation de tabac. Anticipant ses observations sur l'importance que revêtent les interventions au niveau local, le Comité souligne que, dans le domaine de la prévention, les efforts doivent essentiellement être dirigés vers les jeunes et qu'il existe, dans ce contexte, un vaste éventail d'initiatives locales utiles et envisageables, par exemple:

- a) élaborer des programmes de formation scolaire efficaces pour éviter que fumer ne devienne une habitude (développer les connaissances et les compétences permettant de résister aux pressions sociales que représentent les modèles familiaux, les groupes de jeunes du même âge, la publicité et l'offre sociale);

- b) responsabiliser les enfants au rôle de messager et d'acteur de la promotion de la santé à l'égard de la collectivité, conformément au modèle de la société ouverte et de formation sur le terrain;
- c) sensibiliser la famille en mettant l'accent sur l'impact néfaste des modèles familiaux acquis qui encouragent les jeunes à commencer à fumer;
- d) utiliser des méthodes efficaces pour informer les groupes formels et informels de jeunes des risques (en excluant les contenus moralisateurs et fondés sur la peur pour valoriser l'image des non-fumeurs par des exemples positifs);
- e) associer les médias locaux à des campagnes d'information ciblées en fonction de critères précis (sexe et âge);
- f) éviter soigneusement toute forme de parrainage par l'industrie du tabac à l'occasion d'événements publics (musicaux et sportifs) susceptibles d'attirer les jeunes;
- g) sensibiliser, par des initiatives d'information et de formation adéquates, les négociants en tabac à la manière appropriée de se comporter à l'égard des mineurs (participation des associations sectorielles).

### 5. Le rôle des collectivités locales et régionales

Le Comité des régions

5.1. ayant souligné l'importance des interventions au niveau local dans le domaine de l'information et de la formation des jeunes, met l'accent sur le rôle primordial des collectivités locales et régionales dans la lutte antitabac. Aucune action conçue et adoptée au niveau central ne peut réellement être acceptée par la société ni être couronnée de succès si elle omet de mettre ce rôle en valeur. Plus particulièrement, le Comité considère que les collectivités locales et régionales peuvent, de manière efficace:

- a) surveiller, contrôler et vérifier l'application, au niveau local, des orientations législatives adoptées par l'État;
- b) élaborer des propositions législatives destinées aux États parties et, d'une manière plus générale, aux États membres, qui traduisent des demandes et des projets mûris «à partir de la base»;
- c) élaborer des lignes directrices au niveau régional et local concernant la prévention, le contrôle et le traitement du tabagisme, après une vaste consultation des représentations professionnelles et sociales;
- d) mettre en œuvre, au niveau local, les stratégies de prévention et de lutte antitabac élaborées par les États membres,

5.2. souligne que l'un des aspects essentiels du rôle des collectivités locales et régionales est la réalisation et le développement du réseau territorial des services et des ressources en faveur de la lutte antitabac, qui regroupe tous les acteurs représentant le tissu économique, politique et culturel de la communauté, y compris le secteur privé opérant dans le domaine social et le volontariat. Le Comité rappelle en outre que le rôle des collectivités locales et régionales est fondamental pour la gestion globale du système, afin que les interventions soient:

- a) coordonnées en vue d'une mise en œuvre intégrée et complémentaire des actions;
- b) ciblées et circonscrites à des secteurs précis de la communauté, avec la création d'un contexte favorable à la promotion de la santé;
- c) réalisées progressivement, de manière à ce que le processus de formation du consensus social permette à une culture du non-tabagisme de s'affirmer et au citoyen de jouer un rôle actif dans la promotion de la santé;
- d) des éléments à part entière et cohérents d'une stratégie multisectorielle et transversale de promotion de la santé, formant le socle de l'action politique et gouvernementale,

5.3. note que, compte tenu de l'importance du rôle des collectivités locales et régionales tant en ce qui concerne la mise en œuvre des lignes directrices communautaires que l'évaluation de leur impact au niveau local, il serait bon de développer des mécanismes de coopération stables, notamment de conclure de nouvelles alliances avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales, afin de comparer les expériences et discuter de projets futurs,

5.4. signale qu'il est opportun de répandre, dans les États membres, la pratique consistant à organiser des consultations nationales sur le tabagisme et de recueillir, dans ce contexte, les contributions des instituts et des sociétés scientifiques ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales,

5.5. se réfère, à cet égard, à l'exemple de coopération entre les organisations non gouvernementales des États membres

que constitue le Réseau européen pour la prévention du tabagisme (REPT), dont la fonction devrait être approfondie sur les plans consultatif, technique et scientifique.

## 6. Un centre d'études européen pour la prévention et le contrôle du tabagisme

Le Comité des régions

6.1. estime qu'il serait extrêmement utile de doter l'UE d'un centre d'études pour la prévention et le contrôle du tabagisme. Celui-ci pourrait être chargé de:

- procéder à des observations épidémiologiques du phénomène à l'échelle européenne (évolution de l'accoutumance à la cigarette et des pathologies y relatives, coûts sociaux et de santé);
- collecter et documenter les expériences de «bonnes pratiques» des États membres en ce qui concerne la lutte antitabac;
- élaborer et diffuser des méthodes, programmes et outils d'intervention conformes aux politiques d'orientation communautaires et dont l'efficacité est démontrée;
- assurer la formation continue des opérateurs;
- contrôler et évaluer les interventions de prévention et de contrôle du tabagisme mises en œuvre par les États membres,

6.2. est d'avis que ce centre d'études devrait être étroitement lié, sur le plan opérationnel, aux autres agences ou groupes de travail européens chargés des toxicomanies en général et de l'alcoolisme en particulier. Il y aurait surtout lieu de développer, au niveau communautaire, une initiative conjointe plus poussée dans l'ensemble du secteur des «substances licites» (tabac et alcool), qui présente, par rapport au secteur des substances illicites, la particularité de comporter de nombreux points communs sur le plan socioculturel et de réagir à des modèles de prévention similaires.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur le «Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier»**

(2003/C 73/04)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le Livre vert de la Commission européenne relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier (COM(2002) 175 final);

vu les décisions des Conseils européens de Tampere (octobre 1999), de Laeken (décembre 2001) et de Séville (juin 2002);

vu la décision de la Commission du 11 avril 2002 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, paragraphe 1 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 6 février 2002, de confier à la commission des relations extérieures l'élaboration d'un avis en la matière;

vu son avis<sup>(1)</sup> du 16 mai 2002 sur la «Communication de la Commission concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine»<sup>(2)</sup>, la «Proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (ARGO)»<sup>(3)</sup>, la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration»<sup>(4)</sup>, la «Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts»<sup>(5)</sup>, le «Document de travail de la Commission: Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection»<sup>(6)</sup> et la «Communication de la Commission sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination»<sup>(7)</sup>;

vu le projet d'avis (CdR 242/2002 rév.) adopté par la commission des relations extérieures le 26 septembre 2002 (rapporteur: M. Van Den Brande (B-PPE), membre du Parlement flamand);

considérant qu'il juge important et nécessaire de définir des normes et des mesures communes relatives au retour des personnes en séjour irrégulier sur le territoire de l'Union européenne, dans le cadre d'une politique communautaire cohérente en matière d'asile et d'immigration;

considérant qu'une politique à l'égard des migrants et des réfugiés doit reposer sur une politique macroéconomique axée sur une croissance durable et une répartition équilibrée des richesses au niveau mondial;

considérant que les pouvoirs locaux et régionaux sont des acteurs importants en matière d'accueil et de services aux demandeurs d'asile, réfugiés et immigrés,

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre).

<sup>(1)</sup> CdR 93/2002 fin — JO C 278 du 14.11.2002, p. 44.

<sup>(2)</sup> COM(2001) 672 final.

<sup>(3)</sup> COM(2001) 567 final — 2001/0230 (CNS).

<sup>(4)</sup> COM(2001) 387 final.

<sup>(5)</sup> COM(2001) 510 final — 2001/0207 (CNS).

<sup>(6)</sup> COM(2001) 743 final.

<sup>(7)</sup> COM(2001) 710 final.

## 1. Point de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. salue l'intention de la Commission de lancer, par le biais du livre vert, un débat sur une matière aussi complexe et sensible que le retour des personnes en séjour irrégulier sur le territoire de l'Union;

1.2. convient que la politique de l'UE en matière de retour des personnes en séjour illégal fait partie intégrante de la politique communautaire d'immigration et d'asile, et qu'elle est indispensable pour pouvoir garantir une politique d'admission légale et pour des motifs humanitaires. La définition de normes communes en matière d'expulsion, de rétention et d'éloignement est une condition de l'acceptation par les États membres d'un système obligatoire de reconnaissance mutuelle des décisions en matière de retour;

1.3. déplore également qu'une approche claire accompagnée de mesures à l'égard de l'immigration légale aient jusqu'à présent fait défaut, alors que cela pourrait contribuer à réduire et à décourager l'immigration illégale;

1.4. estime que toute politique de retour doit accorder une attention particulière au respect des droits de l'homme, de la dignité humaine et des libertés fondamentales. À cet égard, il convient d'appliquer la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Conseil de l'Europe, 1950), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000) ainsi que la Convention de Genève de 1951, et ce sans aucune restriction. En vue de la concrétisation future d'une politique de retour, il y a lieu de tenir compte de la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à ce sujet <sup>(1)</sup>;

1.5. partage l'opinion de la Commission selon laquelle il convient d'accorder la priorité absolue au retour volontaire. Il importe de prendre avant tout des mesures favorisant un retour durable, visant principalement à la réintégration dans le pays d'origine. En outre, toute politique de retour devra mettre l'accent sur des mécanismes encourageant les personnes concernées à retourner dans leur pays d'origine;

1.6. attache une grande importance aux programmes de retour volontaire, mais constate que ceux-ci ne sont pas assez connus des bénéficiaires potentiels. Ces programmes devraient comprendre des mesures incitatives (formation, intégration économique, intégration dans des programmes de développement, etc.), tant pour les personnes concernées que pour leur pays d'origine. Afin de garantir le caractère durable du retour, il est en outre indispensable d'assurer un suivi dans le pays d'origine;

1.7. souligne qu'en cas de retour forcé, système auquel on devrait recourir seulement si les gens refusent de rentrer chez eux de façon volontaire, il y a lieu de prêter une attention particulière à la protection des personnes vulnérables telles que les mineurs, les enfants et les personnes séparées de leur famille, les femmes enceintes, les personnes gravement malades, etc. Le retour forcé doit pouvoir se dérouler dans un cadre transparent, de manière à ce que les acteurs concernés puissent surveiller la procédure;

1.8. estime qu'une politique de retour adéquate va de pair avec une procédure d'asile rapide, efficace et de qualité;

1.9. reconnaît que le succès d'une politique de retour dépend de la collaboration des pays d'origine et approuve dans ce cadre l'insertion de clauses de réadmission dans les accords d'association ou de coopération. L'Union européenne doit aider les pays d'origine, par le biais de divers programmes de soutien, à faire en sorte que les personnes qui reviennent puissent se réintégrer dans la société;

1.10. constate que les communes et les régions sont confrontées concrètement à l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et doivent offrir des services à ces personnes, et qu'elles fournissent à cette fin des efforts particuliers avec des moyens limités. Par conséquent, il est non seulement souhaitable, mais aussi nécessaire, d'associer à l'avenir les collectivités locales et régionales, en tant que partenaires à part entière, à la définition, à l'exécution et au suivi de la politique commune en matière de retour;

1.11. fait remarquer que de nombreuses communes européennes ont déjà noué des relations de coopération avec des autorités locales dans les pays d'origine et ont par conséquent acquis des connaissances de terrain pouvant être utiles pour la réintégration des personnes retournant dans leur pays d'origine;

1.12. souligne que la première étape d'une politique commune de retour digne de ce nom est l'échange d'informations. Les autorités locales et régionales doivent être associées à cet échange d'informations. Cela doit en outre s'appliquer aux collectivités locales et régionales des pays candidats.

## 2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. demande que l'on s'efforce de développer d'urgence une approche européenne et des mesures communes en ce qui concerne l'immigration légale, étant donné que la clarté à ce sujet aura à court terme un effet dissuasif sur l'immigration illégale;

<sup>(1)</sup> REC 1547 (2002) — Session 2002, première partie : «Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité».

2.2. propose, dans la perspective d'aborder le processus des migrations dans sa globalité, de conclure avec les pays d'origine et de transit des accords de partenariat abordant les aspects politiques, sociaux, économiques et culturels, ainsi que la relation entre migration et développement;

2.3. souhaite que le retour volontaire soit expressément reconnu comme principe de base de la politique commune en matière de retour, et que le retour forcé soit considéré comme une mesure d'exception;

2.4. demande que le retour des personnes en séjour illégal sur le territoire de l'Union européenne se fasse dans le respect inconditionnel des droits de l'homme et de la dignité humaine; en cas de retour forcé, la surveillance humanitaire par les acteurs concernés doit être garantie;

2.5. insiste pour que la procédure d'éloignement des personnes en séjour illégal sur le territoire de l'Union européenne tienne compte de la recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (REC 1547 (2002));

2.6. rappelle que les expulsions collectives sont interdites;

2.7. s'oppose à l'institutionnalisation de la rétention des personnes en séjour illégal sur le territoire de l'Union européenne et précise que la période de rétention doit être limitée au temps nécessaire pour organiser le départ; souligne en outre que les enfants et les mineurs n'ont pas leur place dans les centres de rétention;

2.8. espère que les collectivités locales et régionales seront associées en tant que partenaires à part entière à la définition, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de la politique commune en matière de retour;

2.9. invite la Commission à utiliser, dans le cadre des programmes de retour et de réintégration, les connaissances de terrain acquises par les communes européennes grâce aux relations de coopération qu'elles ont nouées dans les pays d'origine et à diffuser ces connaissances et expériences comme guide de bonnes pratiques;

2.10. souhaite que davantage d'études soient réalisées et que des données soient collectées sur les résultats des programmes de retour volontaire en cours, et que l'on en tire des leçons pour la politique future. Il s'est en effet avéré que l'approche et le contenu concrets de ces programmes sont déterminants pour leur succès, il convient en outre d'examiner dans quelle mesure les autorités locales et régionales peuvent jouer un rôle à cet égard;

2.11. propose que l'échange mutuel d'informations entre les États membres soit amélioré, avec la participation des autorités locales et régionales, y compris de celles des pays candidats à l'adhésion;

2.12. préconise le soutien, par l'Union européenne, des programmes de retour des États membres concernant le retour volontaire et axés avant tout sur la réintégration des personnes retournant dans leur pays d'origine. En outre, l'Union européenne doit assurer une meilleure coordination entre ces programmes ainsi que leur harmonisation;

2.13. plaide pour un accueil des personnes retournant dans leur pays d'origine et un accompagnement adéquat visant à faciliter et à garantir leur réintégration et à veiller au respect des droits de l'homme.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur la «Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial»**

(2003/C 73/05)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (COM(2002) 225 final — 1999/0258 (CNS));

vu la décision du Conseil, en date du 23 mai 2002, de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, 1<sup>er</sup> alinéa, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 12 mars 2002, de charger la commission des relations extérieures de l'élaboration de l'avis en la matière;

vu la réunion spéciale du Conseil européen à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, qui a reconnu la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers, fondé sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine;

vu la réunion spéciale du Conseil européen à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, qui a constaté que l'Union européenne devrait garantir un traitement équitable des ressortissants de pays tiers résidant en toute légalité sur le territoire des États membres, et qu'une politique plus énergique en matière d'intégration devrait avoir pour ambition d'offrir à ces ressortissants des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne;

vu le rapport du Conseil de l'Europe publié en juillet 2000 sur le thème «Diversité et cohésion: de nouveaux défis pour l'intégration des immigrés et des minorités»;

vu la décision du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 de confirmer qu'une véritable politique d'immigration suppose l'établissement de normes communes en matière de procédure de réunification familiale;

vu son avis sur la politique de l'immigration et du droit d'asile (CdR 93/2002 fin) <sup>(1)</sup> adopté le 16 mai 2002;

vu la référence par le Conseil européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002, au besoin d'élaborer une politique communautaire commune de l'immigration et d'intégrer les immigrants présents en toute légalité sur le territoire de l'Union, ainsi que la décision du Conseil d'adopter des dispositions sur le statut des résidents permanents à long terme d'ici juin 2003;

vu l'avis du Comité économique et social sur la proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial (CES 857/2002);

vu le projet d'avis (CdR 243/2002 rév.) adopté par sa commission des relations extérieures le 26 septembre 2002 (rapporteuse: Mme Ruth Coleman, membre du Conseil du district du Wilshire septentrional (UK/ELDR);

considérant que des règles communes équitables en matière de regroupement familial contribueront à la réussite de l'intégration des ressortissants de pays tiers et de leur famille au sein de la société d'accueil et du marché du travail;

considérant que bon nombre d'États membres connaissent une pénurie grave de main-d'œuvre qualifiée — notamment dans les secteurs de la santé, de l'informatique et de l'éducation, ce qui a des répercussions négatives sur la compétitivité de l'Union européenne, et qu'une politique commune répondant au besoin d'intégration et de regroupement familial des travailleurs immigrés contribuera à attirer des travailleurs qualifiés de pays tiers au sein de l'Union européenne;

<sup>(1)</sup> JO C 278 du 14.11.2002, p. 44.

considérant que des liens culturels et facteurs historiques et géographiques variables ont débouché, au sein de différents États membres, sur une diversité de politiques et de procédures relatives au traitement des demandes visant à faire venir des membres de la famille des ressortissants de pays tiers aux fins du regroupement familial;

considérant que pour assurer une garantie adéquate, tant pour les candidats que pour les États membres, une politique commune en matière de regroupement familial qui protège la famille et préserve la vie familiale doit être définie au niveau de l'Union;

considérant que l'imminence de l'élargissement de l'Union européenne rend le besoin d'élaborer une telle politique commune encore plus urgent;

considérant que les collectivités locales et régionales ont un rôle majeur à jouer dans le processus d'intégration des ressortissants de pays tiers et de leur famille au sein de la société civile et du marché du travail de l'Union européenne,

a adopté le présent avis lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre).

## 1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. se félicite de la proposition d'établir un système de règles de procédure régissant l'examen des demandes de regroupement familial qui soient efficaces et gérables par rapport à la charge normale de travail des administrations des États membres, ainsi que transparentes et équitables afin d'offrir un niveau adéquat de sécurité juridique aux personnes concernées;

1.2. est préoccupé par le fait que la proposition modifiée s'écarte de l'approche du regroupement familial basée sur des droits pour se tourner vers une approche procédurale et regrette que l'objectif initial qui consistait à reconnaître le droit au regroupement familial, comme mentionné dans la première proposition de la Commission en 1999, ait été ramené à la simple définition d'une base commune minimale de «conditions dans lesquelles est exercé le droit au regroupement familial». La proposition devrait prendre en compte les cas particuliers dans lesquels il est raisonnable d'accorder le droit de séjour;

1.3. se félicite des propositions formulées à l'article 3, point 6, selon lesquelles cette directive ne peut avoir pour effet l'introduction de conditions moins favorables que celles qui existent dans chaque État membre;

1.4. est préoccupé par le fait qu'à l'article 4, l'admission des membres de la famille n'est obligatoire que dans le cadre de la famille traditionnelle ou nucléaire (le conjoint du regroupant et ses enfants mineurs, y compris les enfants adoptés). Les États membres appliqueront des traitements variables aux autres membres de la famille, ce qui créera une confusion et éventuellement des litiges;

1.5. est particulièrement préoccupé par la probable diversité des traitements réservés par les États membres au partenaire non marié, aux enfants illégitimes et aux adultes à la charge du regroupant, ainsi que par le fait que cette diversité peut entraîner des actions judiciaires en vertu des dispositions de la Convention des droits de l'homme relatives à la vie familiale;

1.6. constate qu'aux articles 4, point 3, et 5, point 2, de la directive proposée, les États membres peuvent autoriser l'entrée et le séjour du partenaire non marié qui a avec le regroupant une relation durable ou qui est lié à ce dernier par un partenariat enregistré. Il note également que dans de nombreux pays en dehors de l'Union européenne, le partenariat enregistré n'est pas prévu, que ce soit entre homme et femme ou entre partenaires du même sexe. Le Comité est préoccupé par le silence de la directive sur la question des droits des partenaires de même sexe ayant une relation durable ou de leurs enfants;

1.7. accueille favorablement l'assouplissement par lequel l'examen de la demande est à la discrétion des États membres, que les membres de la famille se trouvent en dehors de leur territoire ou soient déjà présents sur leur territoire;

1.8. se félicite de l'harmonisation des délais accordés pour statuer sur une demande qui est prévue à l'article 5, point 4, mais il s'inquiète du fait que les conséquences de l'absence de décision à l'expiration du délai visé sont définies par la législation nationale et que dans certains cas, cette situation risque de donner lieu à un rejet par le biais d'un retard administratif. Le Comité signale en outre que des cas similaires au sein de différents États membres risquent de déboucher sur des résultats divergents, ce qui peut entraîner des recours auprès de la Cour européenne de justice;

1.9. est préoccupé par le fait qu'à l'exception des procédures d'urgence prévues à l'article 15, que les États membres peuvent choisir d'adopter, la directive proposée ne mentionne pas le statut des membres de la famille après un divorce, une séparation ou la mort du regroupant;

1.10. s'inquiète du silence de la directive proposée sur la question du coût des visas pour les membres de la famille des ressortissants de pays tiers;

1.11. constate que les ressortissants de pays tiers jouissant d'une autorisation de résidence de longue durée dans un État membre peuvent faire venir leur famille. Il craint que si ces derniers exercent ensuite leur droit de chercher du travail dans un autre État membre <sup>(1)</sup>, leur famille ne soit pas autorisée à les suivre en raison de la divergence entre les règles relatives au regroupement familial appliquées par les différents États membres. Ce traitement risque d'être contraire à l'obligation de protéger la famille et de respecter la vie familiale que la proposition de directive tente d'imposer;

1.12. est préoccupé par le fait que le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande exercent leur droit en vertu des protocoles respectifs permettant à ces États membres de ne pas souscrire à la directive proposée. Le Comité craint que:

- a) ces États membres, au passé et aux expériences variables, ne contribuent pas aux règles communes sur le droit au regroupement familial, et que
- b) s'ils choisissent d'adhérer à la directive à un stade ultérieur, les règles communes finalement adoptées par l'UE ne répondent pas à leurs besoins;

1.13. note que, en vertu de la Convention de Dublin, les candidats désirant entrer dans l'Union européenne ont un choix limité: ils s'adressent soit à l'État membre avec lequel ils ont déjà un lien, tel qu'un membre de la famille déjà résident, soit au premier pays dans lequel ils arrivent. Par conséquent, il juge essentiel d'appliquer un système commun de regroupement familial à l'ensemble de l'Union européenne;

1.14. craint sérieusement que l'absence de règles communes en matière de regroupement familial risque d'entraîner bon nombre de problèmes au moment de l'élargissement. Si nous ne définissons pas de règles communes, les systèmes de regroupement familial des États membres seront encore plus diversifiés. C'est pourquoi le Comité se félicite de la proposition contenue à l'article 20 de la directive et qui consiste à demander aux États membres de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires au plus tard le 31 décembre 2003;

1.15. considère que, en vue de contribuer au regroupement familial de nombreuses collectivités locales et régionales (ainsi que d'autres partenaires) sont invitées à fournir un certain nombre de services, notamment:

- a) des services spécialisés qui peuvent se révéler nécessaires, indépendamment des normes de prestation qui s'appliquent à de nombreux ressortissants des États membres de l'UE, concernant par exemple la fourniture d'informations dans une langue donnée ou des soins de santé ou psychologiques spécifiques;

- b) des services liés à l'intégration des nouveaux résidents au sein de la société civile et du marché du travail;
- c) les services habituels, tels que le logement ou l'éducation;

Toutefois, le coût lié à la prestation de ces services sera assumé de manière disproportionnée par certaines collectivités locales et régionales.

1.16. estime que le regroupement familial contribue à la stabilité socioculturelle et favorise l'intégration dans les États membres des ressortissants d'États tiers. Il ne peut toutefois pas y avoir d'intégration sociale sans un accès équitable à l'éducation, à l'emploi et à la formation professionnelle.

1.17. estime que si les États membres appliquent des règles différentes, une certaine confusion régnera quant au résultat des demandes et aux éventuels litiges portant sur les droits de l'homme ou de l'enfant. Par ailleurs, le Comité croit qu'une telle confusion entraînera des retards dans la prise de décision par rapport aux demandes et aux appels et que les collectivités locales et régionales risquent de devoir fournir des services d'encadrement aux regroupants pendant une très longue période.

## 2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité

2.1. soutient l'introduction d'un système de règles communes relatives au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres, qui soient cohérentes, transparentes et équitables afin d'offrir une garantie adéquate de résultat aux regroupants comme aux États membres;

2.2. recommande d'étendre la définition obligatoire de la famille pour inclure les partenaires non mariés ayant une relation durable, les enfants illégitimes et les adultes dépendant du regroupant;

2.3. recommande d'étendre les droits au regroupement familial des partenaires non mariés ayant une relation durable ou dont le partenariat est enregistré aux partenaires de même sexe ayant une même relation et aux enfants issus de ces relations;

2.4. recommande de prévoir, dans la directive, le droit des membres de la famille de rester au sein de l'UE en cas de divorce, de séparation ou de décès du regroupant;

<sup>(1)</sup> COM(2001) 127 final.

2.5. recommande d'aligner le droit à l'accès à l'éducation, à l'emploi et à la formation professionnelle sur celui des citoyens européens.

2.6. recommande de stipuler que l'absence de décision d'un État membre dans les délais impartis par la directive signifie l'acceptation de la demande;

2.7. invite les États membres à reconsidérer la possibilité d'émettre des visas gratuits pour les membres de la famille des ressortissants de pays tiers qui souhaitent un regroupement familial;

2.8. recommande de permettre à la famille qui, au titre du regroupement familial, a pu rejoindre un ressortissant de pays tiers au sein d'un État membre particulier d'accompagner ce ressortissant dans un autre État membre où il/elle a du travail, même si les membres de la famille ne disposent pas encore de permis de séjour autonomes;

2.9. recommande à la Commission de définir, avant l'élargissement de l'Union européenne, un ensemble plus complet de règles communes en matière de regroupement familial qui sera également adopté par les nouveaux États membres;

2.10. recommande la mise à disposition par les États membres de ressources adéquates et suffisantes pour les collectivités locales et régionales (ainsi que leurs partenaires) afin que celles-ci puissent fournir les services d'encadrement nécessaires pour contribuer au regroupement des familles de ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres.

2.11. invite la Commission à se pencher sur les aspects sociaux, et pas uniquement humanitaires, du regroupement familial, en particulier l'accès au marché du travail, qui permettrait de réduire le risque de dépendance par rapport aux collectivités locales et régionales.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur la «Communication concernant les plans d'action dans le domaine des capacités administratives et judiciaires, et le suivi des engagements pris, dans le cadre des négociations d'adhésion par les pays participant à ces négociations»**

(2003/C 73/06)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission concernant les plans d'action dans le domaine des capacités administratives et judiciaires et le suivi des engagements pris, dans le cadre des négociations d'adhésion, par les pays participant à ces négociations (COM(2002) 256 final);

vu la décision de la Commission européenne du 6 juin 2002 de le consulter à ce sujet, conformément à l'article 265, premier paragraphe, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 14 mai 2002, de confier à la commission des relations extérieures l'élaboration d'un avis en la matière;

vu son avis sur le thème «Soutien au développement de structures institutionnelles au niveau local et régional dans les pays candidats» (CdR 102/2001 fin)<sup>(1)</sup> (rapporteur: Roger Kaliff, (S-PSE);

vu son rapport final sur le travail du groupe de liaison CdR-pays candidats et les recommandations pour l'avenir (18 octobre 2001);

vu le rapport d'experts sur le thème «Préparer l'élargissement de l'Union européenne: la décentralisation dans les pays candidats de la première vague» (CdR 391/1999 fin);

vu son avis sur les «Aspects institutionnels de l'élargissement — Les collectivités territoriales au cœur de l'Europe» (CdR 52/1999 fin)<sup>(2)</sup>;

vu son avis sur «L'application de la législation de l'UE par les régions et les collectivités locales», CdR 51/1999 fin<sup>(3)</sup>;

vu sa résolution sur «Le processus d'élargissement de l'UE» (CdR 424/1999 fin, 17 novembre 1999)<sup>(4)</sup>;

vu le Livre blanc de la Commission sur la gouvernance;

vu le rapport du Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations d'adhésion (A5 — 0190/2002);

vu le débat sur l'élargissement lors de la 45<sup>e</sup> session plénière du CdR, les 3 et 4 juillet 2002;

vu le projet d'avis (CdR 244/2002 rév.) adopté le 26 septembre 2002 par la commission des relations extérieures (rapporteur: Cllr Keith BROWN, président du conseil du Clackmannanshire) (RU/EA);

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre).

**Position du Comité des régions**

première vague d'ici la fin 2002, afin de pouvoir signer le traité d'adhésion au printemps 2003.

Le Comité des régions

1. Se félicite des conclusions du Conseil de Séville (21 et 22 juin 2002) réaffirmant la détermination de l'Union à conclure les négociations avec les dix pays candidats de la

2. Salue les efforts consentis à ce jour par les pays participant aux négociations pour remédier aux carences de leur capacité administrative.

3. Accueille favorablement les plans d'action mis sur pied par la Commission pour renforcer les capacités administrative et judiciaire des pays participant aux négociations et l'aide supplémentaire de 250 millions d'EUR dégagée à cet effet en 2002 via le programme *Phare*.

<sup>(1)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 32.

<sup>(2)</sup> JO C 374 du 23.12.1999, p. 15.

<sup>(3)</sup> JO C 374 du 23.12.1999, p. 25.

<sup>(4)</sup> JO C 57 du 29.2.2000, p. 1.

4. Se félicite que la Commission ait conscience de ce que l'amélioration de cette capacité requiert un effort de longue haleine devant se poursuivre après l'adhésion, et accueille favorablement sa proposition de débloquer 380 millions d'EUR supplémentaires pour soutenir cet effort.

### **Le défi pour les collectivités régionales et locales des pays participant aux négociations**

5. Fait observer que la nécessité de restructurer les structures administratives et de mettre en œuvre, simultanément, l'acquis communautaire, pose un défi de taille aux collectivités locales et régionales. La solution exige tant l'établissement de relations ouvertes entre le niveau national et les niveaux local et régional que le développement des capacités; à cet égard, la circulation des informations et les opportunités d'échange d'expériences sont essentielles.

6. Reconnaît que le rôle et les responsabilités des collectivités locales et régionales ne sont pas les mêmes pour tous les pays participant aux négociations, comme c'est d'ailleurs le cas pour les États membres. Toutefois, le Comité rappelle les principes fondateurs de l'élargissement concernant les collectivités locales et régionales tels que définis dans sa résolution sur «Le processus d'élargissement de l'UE» soutenue par les représentants locaux et régionaux des pays participant aux négociations:

- Mener les négociations sur l'élargissement selon les principes de proximité des citoyens, de subsidiarité et de proportionnalité;
- Garantir que les collectivités locales et régionales soient consultées d'une manière suffisante et opportune dans les domaines relevant de leurs compétences ou concernant leurs intérêts vitaux; immédiatement informées des conséquences des négociations; obligatoirement consultées dans les domaines ayant des conséquences financières et administratives pour elles et ceci dans le cadre de ce qu'établissent leurs Constitutions respectives.

### **Les besoins de capacités des collectivités locales et régionales des pays participant aux négociations**

7. Reste persuadé que le rôle et les responsabilités des autorités locales et régionales dans la réussite du processus d'élargissement ne sont pas suffisamment pris en compte. En effet, le rôle déterminant des pouvoirs locaux et régionaux, aussi important que le rôle joué au niveau national, est souvent mal compris. Il faudrait davantage mettre l'accent sur les perspectives locales et régionales dans les négociations en cours et sur le soutien accordé dans la préparation à l'adhésion à l'UE. La Commission, les États membres et les administrations nationales des pays participant aux négociations doivent redoubler d'efforts à cet égard.

8. Souligne l'importance du rôle que les collectivités locales et régionales ont à jouer dans la mise en œuvre d'une part substantielle de la législation communautaire et des programmes des Fonds structurels. Le développement des capacités d'acteurs régionaux et locaux en phase de transition politique et économique est un processus de longue haleine qui requiert une assistance soutenue en termes d'information, de consultation et de programmes de formation adaptés.

### **Vis-à-vis de la Commission, le Comité**

9. Craint que la Commission ne concentre ses efforts sur le travail avec les administrations nationales au détriment de sa responsabilité vis-à-vis des collectivités locales et régionales, plus lourde sur le plan administratif. Le Comité invite toutes les directions de la Commission à déployer un effort accru en vue d'associer les niveaux régionaux et locaux de gouvernement des pays participant aux négociations, conformément aux principes énoncés dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne.

10. Se félicite des progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme régional de formation TAIEX (financé par *Phare*) en 2002 et le lancement de la troisième phase de formation destinée aux fonctionnaires lettons, slovènes, slovaques, tchèques et estoniens (les programmes pour la Pologne, la Lituanie et la Hongrie sont en cours).

11. Invite la Commission à réaliser une étude sur les besoins de formation spécifiques des collectivités locales et régionales des pays participant aux négociations en consultation avec les associations nationales pertinentes des États membres et des pays en question et à accroître les fonds disponibles pour soutenir l'extension du programme TAIEX conformément aux conclusions de cette étude.

12. Se joint à la Commission pour encourager les pays participant aux négociations à tirer pleinement parti des opportunités offertes par des programmes tels que *Phare* (TAIEX) et d'autres programmes de coopération interrégionale en particulier, inciter les gouvernements nationaux à redoubler d'efforts pour promouvoir ces opportunités afin d'accroître la participation aux niveaux local et régional.

13. Exprime la préoccupation que lui inspire la participation réduite aux formations dans les domaines de la politique des transports, des marchés publics et de la politique sociale (santé et sécurité au travail et droit du travail) aux niveaux régional et local. Le Comité invite la Commission à mieux sensibiliser l'opinion à l'importance de ces domaines.

14. Demande à la Commission d'aider les participants, à la fin de leur période de formation, à promouvoir leur expertise pour créer des centres nationaux d'expertise en formation, encourageant de la sorte la responsabilité locale à l'égard de l'amélioration des capacités administratives.

15. Fait observer que si plusieurs régions disposent d'une représentation indépendante à Bruxelles pour soutenir les efforts des villes et des régions dans le processus d'intégration, de nombreuses autres n'en ont pas la capacité financière. Le Comité demande donc à la Commission de soutenir les efforts initiaux consentis par les régions et les associations nationales des entités locales pour établir leur représentation à Bruxelles.

### **Vis-à-vis des collectivités territoriales des États membres et des pays candidats à l'adhésion, le Comité**

16. Réitère la demande formulée dans sa résolution sur «Le processus d'élargissement de l'UE» d'encourager les collectivités territoriales de tous les États membres à participer au processus de préadhésion:

- d'inscrire la dimension d'élargissement dans le cadre de leur coopération bilatérale, notamment par le biais de jumelages ou d'accords de coopération;
- de s'inscrire, dans la mesure de leurs moyens et de leurs compétences, dans des processus d'échanges de fonctionnaires ou d'accueil de stagiaires;

17. Souligne les avantages que pourraient tirer les autorités locales des États membres de ces programmes d'échange. Par exemple, les participants au programme TAIEX auront suivi une formation technique spécialisée et pourraient donc être mieux informés que leurs partenaires des États membres, mais manquer en revanche d'expérience pratique. Ces programmes inciteraient également les autorités d'accueil à évaluer leurs propres procédures. Les stages s'inscrivent donc un processus d'apprentissage mutuel.

18. Invite instamment les collectivités locales et régionales à prendre cette initiative unilatéralement et sans attendre dans des domaines d'intérêt mutuel, afin de créer des occasions plutôt que de risquer de les perdre en attendant l'intervention de la Commission ou de programmes mis sur pied par les États membres.

### **Relations entre l'échelon national et l'échelon local et régional**

19. Demande aux autorités nationales des pays participant aux négociations de reconnaître et de soutenir pleinement le rôle des pouvoirs locaux et régionaux pour assurer la réussite de l'adhésion à l'UE.

20. L'existence de liens étroits entre les échelons local/régional et national et d'un bon flux d'informations vers les collectivités locales au sein des pays candidats à l'adhésion sont nécessaires à une mise en œuvre et une application effectives de l'acquis communautaire. Le recours à des procédures de consultation formalisées est essentiel pour éviter les problèmes à l'avenir et garantir le respect du principe de subsidiarité.

21. Demande aux pays participant aux négociations de poursuivre sur la voie de la décentralisation et souligne l'importance de la légitimité démocratique, conformément aux chartes européennes d'autonomie locale et régionale. En outre, le CdR demande aux pays participant aux négociations de veiller à ce que le partage des responsabilités dans la mise en œuvre de l'acquis soit clairement défini. Dans le cadre du Livre blanc sur la gouvernance, la Commission accorde une importance croissante à l'établissement de contacts trilatéraux entre différentes sphères de gouvernement travaillant de concert aux niveaux local, national et européen.

22. Note la crainte exprimée par les sphères de gouvernement locaux et régionaux des pays participant aux négociations de voir leurs prérogatives usurpées dans une certaine mesure au cours des premières phases d'adhésion, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes des Fonds structurels, faute de capacités suffisantes au niveau local. Le Comité estime que cette situation ne devrait se produire que si elle est motivée par des données factuelles, qu'elle répond à une nécessité absolue et qu'elle est assortie d'échéances spécifiques pour le transfert de compétences vers les sphères de gouvernement locaux et régionaux.

23. Rappelle la préoccupation que lui inspirent les problèmes financiers auxquels s'exposent les autonomies locales et régionales, compte tenu, notamment, des nouvelles responsabilités à assumer. Le Comité souligne l'importance d'un pouvoir fiscal propre, qui constitue l'élément fondamental d'une autonomie locale et régionale opérationnelle.

### **Renforcement des capacités concernant la transposition, la mise en œuvre et l'application de l'acquis**

24. Approuve les plans d'action visant à renforcer les capacités administratives suivantes:

- Réforme du système judiciaire;
- Respect des droits de l'homme et protection des minorités;
- Développement d'une capacité efficace de lutte contre la corruption.

25. Note avec inquiétude que la seule référence spécifique au renforcement des capacités des collectivités locales et régionales concerne la politique de l'environnement et la gestion des fonds communautaires. Les collectivités locales et régionales seront chargées de mettre en oeuvre l'acquis dans différents domaines dont les marchés publics, la protection des consommateurs, la santé et la sécurité, la promotion du développement régional, de l'emploi et de la politique sociale.

26. Suggère d'élargir les programmes de formation à des domaines tels que les aides d'État (concurrence et politiques régionales de développement), les droits des citoyens, notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour tous les citoyens européens, la directive TVA et la directive «accises» en ce qui concerne les finances municipales et régionales.

27. Note le retard enregistré dans la mise en oeuvre de nouveaux programmes tels que *Sapard* (développement agricole et rural) et *Ispa* (infrastructure et environnement) en raison de leur complexité. Les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre de programmes et les retards en matière d'engagement de crédit enregistrés dans plusieurs États membres, ont conduit la DG Regio à examiner les règles complexes des Fonds structurels. Le manque de ressources et de formation aux niveaux local et régional risque d'aggraver ces problèmes dans les pays participant aux négociations.

28. Souligne que pour assurer une absorption réelle et efficace des financements, la formation aux niveaux local et régional doit porter essentiellement sur l'élaboration, la soumission et la sélection de projets, les obligations en matière d'audit et la gestion de projets transnationaux, outre la programmation, la gestion et le contrôle. Le Comité estime qu'il faudrait mettre à disposition des collectivités territoriales, à cette fin, des fonds d'assistance technique dès le début de la période de programmation. L'échange d'expériences sur la création de partenariats locaux est également important; cet échange est d'ailleurs reconnu comme étant la clé du succès de stratégies de développement régional.

29. Demande à la Commission d'accroître les opportunités et l'aide financière dont bénéficient les programmes de coopération locale et régionale entre autorités des pays candidats et États membres via des programmes tels que *Phare* et *Interreg III*. Les États membres disposent d'une expertise considérable au niveau de l'administration régionale des Fonds structurels. Après l'adhésion, cette expertise devrait être moins mobilisée dans les États membres et recherchée dans les pays accédant à l'UE. L'adoption d'un programme coordonné semble donc s'imposer.

## Campagnes de sensibilisation de l'opinion publique

30. Note que l'enthousiasme de l'opinion publique à l'égard de l'adhésion fléchit désormais dans plusieurs pays participant aux négociations, ce qui témoigne de l'anxiété ambiante sur les effets de l'élargissement; accorde de ce fait une importance accrue à la stratégie de communication sur l'élargissement de la Commission. Dans la mesure où elles constituent le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen et où elles ont un contact direct avec ce dernier, les collectivités locales et régionales sont les mieux placées pour expliquer les tenants et aboutissants de la politique de l'élargissement et son impact sur le plan local. Le Comité demande à la Commission de soutenir une meilleure coordination des efforts aux niveaux local et régional.

31. Bien que le principal outil en matière d'aide de préadhésion pour le développement des institutions soit le programme de jumelage financé dans le cadre du programme *Phare*, le jumelage au niveau municipal a également un rôle à jouer à cet égard (DG éducation & culture). Ces échanges permettent de rapprocher l'Europe du citoyen ordinaire et d'encourager la compréhension et le respect mutuels des différentes cultures et traditions au sein de l'Europe. Par conséquent, le Comité exprime la préoccupation que lui inspire la récente proposition de la Commission de réduire de 50 % le budget de jumelage, et souhaiterait que ce dernier soit rétabli.

## Le travail du Comité des régions

32. Le Comité devrait intensifier ses efforts dans ce domaine durant la courte période qui le sépare de l'adhésion. Recommande que la commission RELEX élabore un plan d'action afin de faire progresser les recommandations contenues dans le présent avis et les précédents avis du Comité sur la stratégie d'élargissement.

33. Note que les comités consultatifs mixtes établis avec la Pologne et la République tchèque (le CCM UE-Chypre étant en cours) ont entamé le suivi de la mise en oeuvre de l'acquis, en se fondant sur le travail du groupe de liaison, qui a reçu un accueil favorable dans les pays participant aux négociations. Le Comité devrait prévoir des réunions régulières des CCM, leur accorder un plus grand soutien et en assurer le bon fonctionnement.

34. À l'instar du Parlement européen, le CdR devrait accueillir les nouveaux États membres en qualité d'observateurs dès la signature des traités d'adhésion.

35. Réitère les recommandations formulées par le groupe de liaison de prévoir un budget spécifiquement destiné à accueillir des stagiaires des administrations locales et régionales des pays candidats qui permettrait d'élaborer un programme de stages sur mesure au sein du CdR (rapport d'octobre 2001).

36. Estime qu'il faudrait renforcer la coopération entre pays candidats; le Comité devrait par ailleurs soutenir cette coopération en lançant des initiatives de travail en commun dans des domaines d'action spécifiques, comme la politique régionale, l'environnement et les transports, ainsi que la politique sociale et la politique de la santé.

37. Le Comité devrait piloter les organisations nationales de collectivités territoriales et les organisations européennes et coopérer avec elles afin de soutenir leur travail avec les pays

participant aux négociations. Le projet LOGON mené par le groupe de travail «Élargissement» du CCRE est un bon exemple à cet égard. Ce projet porte sur la création d'un réseau de coopération entre associations de collectivités locales de l'UE et de pays d'Europe centrale et orientale dans une perspective d'échange de savoir-faire.

38. Le CdR insiste pour être reconnu en tant qu'institution de l'UE afin d'être en mesure d'exercer avec la plus grande efficacité ses compétences d'accueil, de présentation et de défense des besoins des autorités locales et régionales des pays candidats à l'adhésion.

39. Le Comité devrait inviter la Commission à financer la création d'un bureau à Bruxelles pour les associations des gouvernements régionaux et locaux des pays candidats.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

---

**Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: "Révision à mi-parcours de la politique agricole commune"»**

(2003/C 73/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Révision à mi-parcours de la politique agricole commune (COM(2002) 394 final);

vu la décision de la Commission européenne, en date du 10 juillet 2002, de le consulter à ce sujet conformément à l'article 265, 1<sup>er</sup> alinéa, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 14 mai 2002, de charger la commission du développement durable de l'élaboration de l'avis en la matière;

vu son avis sur les «Propositions de règlements (CE) du Conseil relatifs à la réforme de la politique agricole commune» (CdR 273/98 fin) <sup>(1)</sup>;

vu le projet d'avis (CdR 188/2002 rév.) adopté le 3 octobre 2002 par la commission du développement durable (rapporteur: M. Robert Savy, Président du Conseil régional du Limousin, F/PSE);

a adopté lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre) l'avis suivant à la majorité.

**Points de vue et recommandations du Comité des régions**

1.1. Le Comité des régions approuve l'initiative prise par la Commission européenne de faire, à l'occasion de la révision à mi-parcours de la PAC, des propositions de nature à éclairer, sur l'avenir de la politique agricole commune, un débat largement engagé dans les États membres, les milieux professionnels et l'opinion publique.

1.2. Il était en effet devenu nécessaire de s'interroger sur l'avenir de cette politique sectorielle, politique qui absorbe quelque 50 % des ressources de l'Union européenne, et dont les conséquences intéressent l'ensemble des territoires ruraux des 15 États membres, à un moment où des événements très différents sont susceptibles d'affecter la PAC et, peut-être, de la remettre en cause:

— Les crises sanitaires récentes (ESB, épizootie de fièvre aphteuse, dioxine), les alertes régulières sur la teneur en nitrate des eaux, et les interrogations sur l'utilisation d'OGM, ont entamé la confiance des citoyens-consommateurs dans la capacité de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire européenne à fournir des produits sains et de qualité dans des conditions respectueuses de l'environnement. Les agriculteurs eux-mêmes sont souvent victimes de ces agissements, au même titre que les consommateurs.

— L'ouverture à Doha d'un nouveau cycle de négociation sur la libéralisation des échanges commerciaux, qui comprend un volet agricole, l'appel à une réforme des aides agricoles dans le monde développé lancé par le groupe des 77 lors du sommet mondial sur le

développement durable qui s'est tenu à Johannesburg et les décisions unilatérales des États-Unis (Farm Bill) obligent l'Union européenne à réfléchir sur la meilleure manière de défendre le modèle agricole européenne, dans l'esprit de ce que demandait déjà en 1999 le Comité des régions (CdR 273/98 fin).

— La perspective très proche de l'élargissement de l'Europe à de nouveaux États membres, dont l'agriculture est diversement préparée aux mécanismes de la PAC, rend nécessaire une réflexion sur la meilleure manière de préparer ces nouveaux membres aux exigences communautaires sur la sécurité alimentaire, la traçabilité ou le respect de l'environnement. Les normes européennes communes sont en principe valables pour tous les États membres, et il ne saurait être question d'affaiblir les normes communautaires les plus sévères ni d'appliquer des normes différentes.

— Les mutations qui affectent aujourd'hui le monde rural amènent les agriculteurs à s'interroger sur leur place et leur fonction, sur le regard que la société porte sur eux, et sur l'avenir des espaces ruraux dans un contexte de compétition entre les territoires.

2.1. Dans ce contexte, le Comité des régions prend acte avec satisfaction de l'affirmation par la Commission européenne de la nécessité de maintenir et pérenniser une politique agricole commune. Même si des progrès restent possibles dans la voie de la libéralisation des échanges, une politique agricole commune reste indispensable pour préserver le modèle agricole européen et permettre à l'agriculture et au monde rural de répondre aux attentes de la société d'aujourd'hui.

<sup>(1)</sup> JO C 93 du 6.4.1999, p. 1.

2.2. La communication de la Commission européenne se fonde en principe sur un processus engagé depuis dix ans qu'elle tente de compléter et de garantir à long terme, mais contient certains éléments tout à fait nouveaux pour la politique agricole commune. Il s'agit de trouver le meilleur équilibre possible entre des exigences difficiles à concilier, mais également fondamentales. L'Agenda 2000 a fixé des objectifs autour desquels s'est constitué un consensus que la Commission européenne ne remet pas en cause:

- adapter les mécanismes d'intervention pour renforcer leur rôle de filet de sécurité dans le but de réduire les restitutions à l'exportation qui engendrent des distorsions dans les échanges et sont critiquées au niveau mondial. Des dispositions adaptées doivent toutefois garantir que l'agriculture européenne continue à avoir de bonnes possibilités sur les marchés nationaux et mondiaux, sans aggraver les difficultés des pays en voie de développement;
- orienter la production agricole vers les produits ou services réclamés par le public, plutôt que vers ceux pour lesquels les incitations financières sont les plus fortes, en soutenant de façon particulière les systèmes de production traditionnels et à haute valeur naturelle;
- soutenir et stabiliser les revenus agricoles de manière à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, et à permettre le maintien du plus grand nombre possible d'exploitations agricoles de tous types et de toutes tailles. Il est nécessaire en effet que la PAC contribue à promouvoir la relève dans le secteur agricole en offrant des perspectives attrayantes et économiquement stables aux jeunes agriculteurs. Dans ce contexte, le Comité renvoie aux orientations contenues dans son avis (projet pour les jeunes dans l'agriculture européenne) adopté les 13 et 14 juin 2001, ainsi qu'à son soutien à la déclaration commune du Parlement européen, du Comité des régions et du Comité économique et social, adoptée le 6 décembre 2001, sur l'avenir des jeunes agriculteurs;
- intégrer dans la PAC les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, à la traçabilité des productions, au respect de l'environnement, au maintien de l'emploi agricole et à l'occupation des territoires.

2.3. C'est à partir de ces considérations que le Comité des régions entend former son avis sur les orientations de la Commission européenne.

3.1. Pour le Comité des régions, la communication de la Commission européenne ne comporte pas, sur chacune des mesures proposées, des précisions permettant d'en mesurer exactement la portée. La manière dont elles seront précisées et mises en œuvre peut en changer profondément la signification. Il s'agit seulement d'orientations destinées à ouvrir un débat au cours duquel les intérêts communautaires, les préoccupations nationales, les intérêts propres à certaines productions ou à certains territoires auront à s'exprimer. C'est à l'issue de ce débat que les arbitrages politiques pourront intervenir.

3.2. Le Comité des régions souhaite que le rôle des collectivités locales et régionales en matière de promotion du développement rural dans le cadre d'une PAC réformée soit mieux reconnu. Cela tient au fait que les collectivités territoriales assument une responsabilité juridique pour une série d'activités rurales obligatoires et discrétionnaires qui sont directement liées aux propositions de la Commission européenne, notamment la gestion stratégique des terres et la promotion du bien-être économique, social et environnemental du monde rural.

3.3. Le Comité des régions marque son accord sur un grand nombre des orientations proposées. Il approuve et appuie en outre la compensation des pertes de revenus des agriculteurs par des aides directes et soutient la volonté de faire davantage du développement rural le second pilier de la PAC. Il partage la volonté de mieux intégrer les exigences environnementales et de protection des animaux, dans les limites économiquement acceptables pour les agriculteurs et moyennant indemnisation pour les frais supplémentaires encourus. Le Comité comprend également le souhait de la Commission européenne de diminuer les prix d'intervention. Il se demande toutefois si le découplage des aides directes de la production agricole, la nature et l'ampleur de la «modulation dynamique» des aides directes dans le secteur des organisations de marché et la méthode consistant à les subordonner à des exigences écologiques supplémentaires et au contrôle de celles-ci permettent réellement d'atteindre les objectifs affichés. A cet égard, les mesures esquissées par la Commission méritent un examen plus attentif.

3.4. Le Comité des régions estime en particulier que les propositions de la Commission européenne constituent une bonne base pour discuter du développement ultérieur de la PAC à l'expiration de l'Agenda 2000, mais que les plus importantes d'entre elles ne devraient pas être mises en œuvre avant l'expiration de l'Agenda 2000. Aussi, serait-il nécessaire de mettre en œuvre un cadre juridique et d'assistance à la PAC dont l'application serait plus longue que le cadre actuel (6 ans) afin de donner aux producteurs agricoles une sécurité et une confiance suffisantes dans le cadre législatif en vigueur pour le développement de leur activité productive à moyen terme.

4.1. Le découplage des aides de toute référence à la production et la création d'une aide au revenu unique par exploitation présente des avantages. Fondamentalement, le principe selon lequel les baisses de prix sont compensées par des aides directes au revenu des agriculteurs est confirmé. Le principe de l'aide unique peut simplifier la mise en œuvre administrative de la PAC. Le découplage traduit la volonté de renforcer le rôle du marché dans sa fonction d'orientation des productions agricoles et à l'agriculteur son rôle d'entrepreneur: les décisions des agriculteurs ne dépendraient plus des incitations publiques mais en premier lieu des prix du marché. Le CdR approuve également le principe du découplage en tant que méthode permettant de préserver les finances publiques de l'Union européenne et des États membres. Les aides directes découplées de la production devraient tenir compte de la nécessité de maintenir l'emploi agricole, de façon à éviter l'augmentation du chômage dans certaines régions.

4.2. Le Comité des régions souhaite cependant appeler l'attention sur les risques du mode de découplage proposé, puisqu'il confirmerait les disparités régionales actuellement constatées. La présente proposition maintiendrait la situation actuelle, où les agriculteurs qui produisent le plus obtiennent une aide bien plus considérable par hectare que ceux dont la production est moindre. L'octroi d'une aide sans lien avec la production peut fausser les conditions de la concurrence entre agriculteurs et conduire à la déstabilisation de certaines productions: ce sera le cas toutes les fois où une exploitation aidée pourra, tout en conservant son aide, abandonner sa production ancienne pour aller vers des productions plus rémunératrices où elle mettra en péril les exploitations qui s'y consacraient sans bénéficier jusqu'alors de soutiens publics.

4.3. Le système proposé pourrait comporter des inconvénients qu'il convient d'examiner plus avant, notamment:

- La décision des agriculteurs de s'engager dans de nouvelles productions pourra entraîner des surcapacités sur certains marchés aujourd'hui peu aidés, avec pour conséquence une baisse des prix et, peut-être, la disparition de certaines exploitations; la Commission l'admet d'ailleurs, lorsqu'elle écrit (§ 2.5) que le découplage «... peut aussi pousser à la cessation d'activités dans certaines régions périphériques».
- Les changements intervenant dans les productions pourront entraîner des difficultés d'approvisionnement dans certaines branches des industries agroalimentaires, et conduire à des délocalisations d'entreprises (par exemple vers les ports, où arrivent les productions agricoles importées) au détriment de l'activité dans les zones rurales.
- Ce système peut favoriser la hausse du prix des terres agricoles, là où la référence aux «paiements historiques» donnera droit à une aide unique élevée: la pression en résultant sur le foncier agricole risque de favoriser la constitution d'exploitations importantes, au détriment de l'installation de nouveaux agriculteurs. A l'inverse, il pourrait accélérer les phénomènes de déprise constatés dans certains territoires.
- Le nouveau système ne prévoit pas de mécanismes de compensation ni d'aide à l'intégration des jeunes agriculteurs.

4.4. Par ailleurs, le Comité des régions s'interroge sur la pertinence des modalités proposées de calcul de l'aide unique au revenu. Elle serait basée sur le niveau atteint pour l'ensemble des aides versées antérieurement à l'exploitation, selon des modalités qu'il reste à préciser. D'où une triple interrogation qui nécessiterait une étude plus approfondie:

- Cette référence aux droits acquis permet-elle de mettre l'aide unique au service des objectifs de la PAC?

- Est-il acceptable, par ce système, de pénaliser ceux qui, ayant fait le choix d'un mode de production agricole moins intensive et plus durable, étaient moins subventionnés?
- Est-il raisonnable de n'exiger du bénéficiaire aucun engagement sur sa production?

4.5. Sans condamner a priori le principe du découplage, le Comité des régions souhaite qu'avant toute décision les risques qu'il évoque fassent l'objet d'une rigoureuse évaluation ex ante, et qu'une réflexion s'engage sur la manière d'éviter cette dérive. Le système proposé par la Commission pourrait avoir quelques inconvénients, qui doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie.

5.1. Le Comité des régions prend acte de la proposition de la Commission européenne tendant à la mise en place d'un système de modulation progressive des aides dans tous les États membres de l'Union européenne, assorti d'un plafonnement et d'une franchise. Ce peut être le moyen de corriger le caractère inégalitaire du mode actuel de répartition des aides, vingt pour cent des exploitations se partageant quatre-vingt pour cent des concours communautaires.

5.2. L'instauration d'une franchise permettra de soustraire à la réduction progressive des aides, les exploitations plus petites et/ou celles qui emploient beaucoup de main-d'œuvre. Elle répond en partie à la préoccupation déjà exprimée par le Comité (CdR 273/98 fin) de favoriser l'agriculture familiale et l'emploi dans les zones rurales. Il faudrait aussi tenir compte de la situation structurelle particulière, conditionnée par la taille des entreprises, de l'agriculture dans diverses régions et ce, en particulier pour éviter des pertes de postes de travail. On peut cependant se demander si:

- le montant de la franchise ne devrait pas être relevé;
- on ne devrait pas établir des franchises complémentaires allant jusqu'à 100 % des aides s'appliquant aux jeunes agriculteurs; aux exploitations situées dans les zones de montagne et dans les îles ainsi qu'aux exploitations consacrées exclusivement à l'agriculture écologique.
- le taux de cofinancement de l'UE devrait être amélioré pour toutes les mesures prises dans le cadre du règlement (CE) 1257/1999 à 75 % pour les régions ne bénéficiant pas des aides de l'objectif 1, voire 90 % pour les régions d'objectif 1.

5.3. Les propositions de l'UE en vue du plafonnement de l'aide directe doivent être conçues en tenant compte de la diversité des structures foncières et de la taille des exploitations dans les territoires des États membres. Un plafond uniforme de 300 000 euros n'est sans doute pas une bonne solution, une solution pour l'ensemble de l'Union européenne. Il risque parfois d'encourager la concentration d'exploitations jusqu'à 800 ou 1 000 ha en détruisant la structure familiale préexistante, et parfois au contraire de compromettre l'emploi et la compétitivité d'exploitations importantes.

5.4. Le Comité des régions souhaite que, dans leurs modalités d'application, ces règles tiennent compte de la diversité des territoires.

6.1. Le Comité des régions approuve les propositions de la Commission visant à consolider et renforcer le développement rural comme deuxième pilier de la PAC. Il accueille favorablement les nouvelles mesures d'accompagnement tendant à encourager les agriculteurs à participer aux programmes d'assurance-qualité et de certification, y compris ceux relatifs aux indications géographiques protégées, aux appellations d'origine, au bien-être des animaux, à l'environnement et à l'agriculture biologique.

6.2. Il regrette cependant que la Commission européenne envisage principalement le développement rural comme le prolongement de l'activité agricole. Dans la plupart des territoires ruraux d'aujourd'hui, l'agriculture n'est plus l'activité majoritaire: le tourisme, l'artisanat, les activités de services, de petites installations industrielles, des activités culturelles sont désormais avec l'agriculture, les éléments complémentaires d'un développement intégré. À partir de l'expérience des programmes *Leader*, le Comité des régions souhaite que des procédures soient inventées pour mettre en œuvre les mesures de développement rural dans le cadre d'une stratégie globale élaborée au niveau de chaque territoire par les acteurs locaux eux-mêmes. Il souhaite également que les règles d'utilisation du FEOGA-G soient assouplies pour permettre aux territoires ruraux d'innover dans leur projet de développement.

7.1. Le Comité des régions approuve les orientations contenues dans la communication de la Commission européenne visant à promouvoir des modes de production plus respectueux de l'environnement. Il approuve en particulier le renforcement des normes dans ce domaine, le système de contrôle qui conditionnera effectivement le versement des aides à leur respect, et les soutiens transitoires destinés à faciliter l'adaptation des agriculteurs.

7.2. Toutefois, le Comité des régions s'inquiète de la difficulté de concilier le respect des normes environnementales par les producteurs et leur compétitivité sur leur marché dans un contexte de libéralisation des échanges. Il lui semble que l'application effective des règles relatives à l'environnement, à la sécurité alimentaire, aux conditions de travail ou au bien-être des animaux doit être vérifiée soit dans le cadre de l'OMC soit à l'entrée des produits sur le territoire de l'Union européenne: à défaut, les producteurs européens seraient pénalisés sans effet significatif sur les grands équilibres écologiques.

8.1. Le Comité des régions estime enfin que l'avenir de la PAC doit être défini en le situant dans le cadre plus général des grands enjeux de l'Union européenne. L'Union européenne doit s'affirmer comme une puissance capable de faire valoir, à l'échelle du monde, ses valeurs et ses intérêts.

8.2. Parce qu'elle est une puissance à l'échelle mondiale, l'Europe doit peser sur les règles régissant les échanges internationaux de productions agricoles de façon à ce qu'elles respectent à la fois ses intérêts et ses valeurs. La nouvelle PAC doit, dans cet esprit, tenir compte avec réalisme du nouveau contexte international lié à l'unilatéralisme américain, et veiller à organiser avec les pays en voie de développement un système d'échanges équilibré et équitable. Ces deux préoccupations, indissociables, n'apparaissent pas assez clairement dans la communication de la Commission européenne.

8.3. L'élargissement de l'Union européenne, désormais très proche, ne doit pas conduire à la dilution progressive du modèle social et agricole européen dans un grand marché ouvert où les politiques communes seraient progressivement abandonnées. C'est pourquoi, le Comité des régions se félicite de la volonté manifestée par la Commission européenne de maintenir une politique agricole commune forte. Cependant, dans sa communication, la Commission reste imprécise sur la manière dont les agriculteurs des pays de l'élargissement pourront répondre aux exigences de compétitivité, de qualité, de traçabilité et de sécurité alimentaire, et sur les conséquences que ces adaptations pourraient avoir dans les pays concernés. Le CdR estime que, même dans une Union européenne élargie, il est nécessaire de maintenir les exigences en matière de sécurité alimentaire et de bien-être des animaux. Or, c'est la cohésion sociale et territoriale qui est en cause ici, et une évaluation équilibrée des effets positifs et/ou négatifs de la PAC sur chacun des territoires de l'Union européenne élargie reste à mener. Il importe donc d'associer les pays candidats aux discussions relatives à la révision à mi-parcours. Le Comité des régions souhaite que la Commission dans sa proposition précise l'appui qui sera donné aux agriculteurs des pays candidats pour répondre progressivement à ces exigences.

8.4. Enfin, le Comité des régions regrette que la Commission européenne ne fasse pas le lien entre la réforme de la PAC et celle de la politique régionale. Cela est à rapprocher de la faiblesse de l'analyse de l'impact territorial des mesures proposées. La période actuelle, qui voit se dérouler parallèlement un débat sur les deux politiques communautaires les plus lourdes, doit être l'occasion de les aborder de manière complémentaire, afin qu'aucune d'elles ne soit considérée comme la variable d'ajustement de l'autre.

9.1. Dans le présent avis, le Comité des régions n'a pas cru possible d'évoquer les problèmes particuliers posés par l'organisation du marché de chacune des grandes productions agricoles. D'une part, le calendrier prévu ne lui permettait pas de consulter utilement les divers partenaires; d'autre part, il lui semblait qu'il convenait de préciser par priorité les grandes orientations de la réforme et, si nécessaire, d'en lever les ambiguïtés. Il souhaite, le moment venu, être consulté sur les mesures particulières qui seront proposées.

9.2. Enfin, le CdR s'étonne de l'absence de toute référence à la dimension régionale de la politique agricole commune. Ce manque est d'autant plus préjudiciable que cette politique intègre de plus en plus une dimension structurelle qui concerne directement les autorités régionales et que celles-ci sont de plus en plus sollicitées pour participer au financement de certaines mesures d'accompagnement agricole. Le CdR demande donc à la Commission européenne de faire des propositions dans ce domaine afin que les autorités régionales et locales puissent occuper la place et jouer le rôle qui leur reviennent notamment pour ce qui est de pallier les désavantages structureaux dont souffrent certaines régions de l'Union européenne du fait de leur caractère montagneux ou insulaire.

9.3. À ce stade, toutefois, le Comité des régions entend insister sur la nécessité, dans la mise en œuvre de la PAC, de tenir compte de la diversité des territoires, des cultures et des modes de production dans l'Union européenne: l'objectif de cohésion imposé par le Traité recommande d'adapter les règles communautaires à cette diversité, afin de réduire les différences entre les niveaux de développement et le retard des régions ou des îles moins favorisées. Il serait bon de leur attribuer une place qu'elles n'ont pas dans le projet actuel:

- les productions agricoles scandinaves ou méditerranéennes;
- les productions de régions qui souffrent de désavantages structureaux permanents, liés à leur caractère insulaire ou montagneux.

Il faudra sans doute admettre que, pour certaines productions, la régulation par le marché ne permettra pas de répondre aux objectifs de la PAC, et que des mécanismes du type de ceux utilisés aujourd'hui pour le sucre et le lait ne sont pas à écarter par principe.

9.4. Le Comité des régions estime que le développement rural durable ne peut prévaloir que si les collectivités locales et

régionales sont pleinement associées aux détails de la mise en œuvre des réformes qui seront finalement adoptées. La révision à mi-parcours, en reconnaissant qu'au soutien à l'agriculture doivent correspondre des mesures claires visant à promouvoir un monde rural dynamique, est de bon augure dans la perspective de la réforme de la PAC. La réforme de la PAC est essentielle à l'avenir d'une Europe élargie. Le CdR reconnaît également qu'il importe de prendre des mesures appropriées plutôt que de s'accorder sur des demi-mesures.

9.5. Pour le Comité des régions, le débat qui s'engage doit éviter tout dogmatisme pour aboutir, en fin de compte, à un équilibre entre la régulation par le marché et une régulation publique communautaire sans laquelle le modèle agricole européen serait menacé. L'enjeu est suffisamment important pour que les partenaires de l'Union européenne se donnent tout le temps nécessaire.

9.6. À cet égard, le Comité des régions se félicite que le Conseil européen de Bruxelles des 24 et 25 octobre 2002 ne remette pas en cause la nécessité et les objectifs principaux d'une profonde réforme de la Politique agricole commune.

Il prend acte de la volonté du Conseil d'envisager l'avenir de l'agriculture dans une perspective à long terme (2013) et se réjouit de la réaffirmation de la nécessité de préserver une agriculture multifonctionnelle dans toutes les régions d'Europe et de prendre en compte les besoins des agriculteurs des zones défavorisées.

Le Comité des régions souhaite que le temps que s'est donné le Conseil européen pour réussir cette réforme soit mis à profit pour approfondir les conséquences du découplage des aides et de la production, tenir compte de la diversité des agriculteurs dans les régions d'Europe dans la manière de moduler les aides, et trouver les moyens de financer un développement rural indispensable à la cohésion territoriale de l'espace européen.

Le Comité des régions souhaite enfin être tenu informé de l'avancement des réflexions de la Commission sur la réforme de la PAC, et consulté sur les propositions législatives qu'elle sera amenée à faire.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission sur le plan d'action en matière de compétences et de mobilité»**

(2003/C 73/08)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Communication de la Commission sur le plan d'action en matière de compétences et de mobilité (COM(2002) 72 final);

vu la décision de la Commission européenne du 20 février 2002 de le consulter conformément à l'article 265, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau du 12 mars 2002 d'attribuer la préparation de cet avis à la commission de la culture et de l'éducation;

vu son avis sur la Proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (CdR 213/2001 fin)<sup>(1)</sup>;

vu son avis sur la Communication de la Commission — Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (CdR 49/2002 fin);

vu le projet de rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen sur le «Plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité», PE 316-348 (rapporteuse: Mme Regina Bastos).

vu son projet d'avis (CdR 138/2002 rév. 2) adopté le 30 septembre 2002 par la commission de la culture et de l'éducation (rapporteuse: Mme Jennette Arnold, membre de l'Autorité du grand Londres (UK-PSE);

CONSIDÉRANT:

- 1) que l'Union européenne appelle tous les acteurs à s'engager, y compris les autorités locales et régionales, pour que l'Europe puisse devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, tel que le stipulent les conclusions du Conseil européen de Lisbonne;
- 2) que le développement des compétences des citoyens de l'UE contribue à créer une économie compétitive;
- 3) que les autorités locales et régionales sont les moteurs de l'économie régionale et qu'elles jouent un rôle clé en rassemblant les partenaires nécessaires à la création d'un environnement de l'apprentissage et de la formation qui réponde davantage aux besoins, dans le but d'accroître la mobilité professionnelle;
- 4) que l'augmentation des compétences et la mobilité géographique devraient être envisagées dans le contexte du développement durable et de la cohésion générale de l'Union,

a adopté l'avis suivant lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre).

**1. Points de vue et recommandations du Comité des régions**

Le Comité des régions,

1.1. se félicite du plan d'action de la Commission en matière de compétences et de mobilité, car celui-ci encourage le développement des ressources humaines dans le contexte de la

réalisation des objectifs de Lisbonne qui consistent à créer l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde;

1.2. se range à l'avis de la Commission selon lequel une main-d'œuvre qualifiée et flexible, capable d'accéder à l'emploi dans toute l'UE, est essentielle pour garantir une plus grande compétitivité, l'insertion professionnelle et le développement de la cohésion sociale. Le Comité met l'accent sur le rôle stratégique que jouent les autorités locales et régionales en développant, en matière de ressources humaines, des politiques qui répondent aux besoins des individus et du marché du travail;

<sup>(1)</sup> JO C 19 du 22.1.2002, p. 18.

1.3. est préoccupé par le fait que les questions de l'intégration et de l'égalité des chances ne soient pas traitées de manière adéquate dans le plan d'action. La suppression des obstacles qui entravent l'apprentissage tout au long de la vie et qui sont fondés sur la discrimination et le manque de compétences fondamentales constitue la clé de la création d'une économie compétitive, notamment dans le contexte du vieillissement de la population;

1.4. estime que les programmes de l'UE jouent un rôle essentiel parce qu'ils développent des compétences et une mobilité géographique dans l'Union. Les programmes devraient continuer à s'adresser à tous les groupes qui rencontrent des obstacles à l'emploi ou à la progression du marché du travail et il y aurait lieu de déployer plus d'efforts pour améliorer les liens entre les mesures relatives aux ressources humaines et d'autres aspects des fonds structurels comme le FEDER et les initiatives communautaires;

1.5. souligne que les collectivités locales et régionales tentent souvent de mettre en œuvre des mesures valables, telles que des cours de formation, afin d'améliorer les compétences et la mobilité, mais doivent parfois y renoncer faute de moyens financiers; un soutien financier accru de la part de l'UE permettrait à la force de proposition des collectivités locales et régionales de s'exprimer davantage;

1.6. estime que la mobilité professionnelle et la mobilité géographique donnent aux individus la possibilité de profiter de l'occasion qui leur est offerte de prendre des décisions libres et responsables en ce qui concerne leur propre vie. Cependant, la mobilité géographique accrue ne devrait pas s'effectuer au détriment du développement durable et de la cohésion de l'UE. La mobilité géographique peut créer des déséquilibres économiques, en particulier dans les zones rurales où la mobilité accrue des jeunes entraîne un vieillissement de la population; afin d'éviter que la mobilité géographique n'ait une connotation négative, il convient de prévoir des aides économiques spécifiques pour les zones rurales et les zones menacées de dépeuplement et de concevoir parallèlement des initiatives ciblées en matière de formation qui permettent aux jeunes de valoriser ces zones également du point de vue de l'emploi. En l'absence de mesures adéquates, capables de combattre ce phénomène, l'adhésion des pays candidats pourrait aggraver le problème; aussi, le Comité recommande-t-il l'adoption de telles mesures;

1.7. invite la Commission à entreprendre une évaluation de la migration concernant les régions de départ et aussi de destination, notamment en termes de services locaux tels le logement, l'éducation, les services sanitaires et sociaux.

## 2. Mobilité professionnelle

Le Comité des régions

2.1. se range à l'avis de la Commission selon lequel l'encouragement de la mobilité professionnelle est fondamental pour créer une économie européenne qui soit dynamique et compétitive;

2.2. souhaite mettre l'accent sur le fait que la mobilité du travail ne peut être encouragée que si les individus ont de bonnes compétences de base comme la lecture, le calcul et les technologies de l'information et des aptitudes de base à l'insertion professionnelle. Il est essentiel que les jeunes acquièrent un niveau élevé de compétences de base, qui incluent également les compétences sociales, et ce avant de quitter le système éducatif. L'étude des langues dès le plus jeune âge est en outre indispensable. De plus, comme le souligne l'avis du CdR sur la Communication «Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie», (CdR 49/2002 fin — rapporteuse: Mme Christina Tallberg), le CdR considère que la compréhension et le respect vis-à-vis de leurs semblables font partie des compétences clé dont doivent disposer les individus dans une économie européenne plus intégrée;

2.3. est préoccupé par le fait que le plan d'action ne traite pas de manière adéquate la question de l'accès à l'enseignement pour tous. Le Comité estime que l'augmentation de l'accès à l'apprentissage pour tous les citoyens européens est d'une importance fondamentale et qu'il est l'élément clé garantissant la réalisation des objectifs de Lisbonne. Une demande accrue de compétences plus élevées et notamment les évolutions dans le domaine des technologies de l'information et de la communication tendent à marginaliser ceux qui ont des compétences réduites. Le Comité met l'accent sur l'égalité des chances pour tous, indépendamment de la race, de l'origine ethnique, du sexe, du handicap, de l'orientation sexuelle, de l'âge et de la religion et insiste sur l'importance de créer une infrastructure sociale pour encourager ceux qui rencontrent des obstacles à la formation, en fournissant notamment une assistance à l'enfance et aux personnes âgées dans le but de permettre aux femmes de s'instruire;

2.4. est d'accord avec la Commission européenne sur le fait que les établissements éducatifs et les prestataires de services éducatifs doivent mieux répondre aux besoins des apprenants et du marché du travail. Le Comité estime que la compétitivité du commerce dépend de sa capacité à s'adapter à la technologie qui se développe constamment et à la capacité de la main-d'œuvre à s'adapter à ces changements. Il invite la Commission à évaluer l'impact aux niveaux régional et national d'une mobilité accrue de la main-d'œuvre sur les besoins en matière d'éducation et de main-d'œuvre;

2.5. souhaiterait souligner fortement le rôle de premier plan que jouent les autorités locales et régionales en mobilisant des partenariats entre tous les acteurs au niveau local et entre des zones géographiques, appartenant à différents États européens et présentant des caractéristiques analogues en termes de secteurs de développement économique et, partant, d'exigences sur le plan de la formation et du marché de l'emploi. Le Comité souligne également qu'il y a lieu de promouvoir des programmes spécifiques visant à encourager la mobilité professionnelle à travers des partenariats associant le secteur de l'administration publique et celui des entreprises;

2.6. se félicite de la mise en place d'un réseau d'organismes consultatifs sectoriels et éducatifs en vue de rapprocher le monde du travail des systèmes d'éducation. Vu le rôle stratégique que jouent les autorités locales et régionales dans le développement de ces partenariats, le Comité lance un appel pour que les autorités locales et régionales soient intégrées dans de tels réseaux;

2.7. estime que la mobilité professionnelle ne peut pas être réalisée sans une reconnaissance commune des qualifications. Le Comité soutient l'action de la Commission qui vise à développer des instruments destinés à encourager la transparence et la transférabilité des qualifications, et notamment la reconnaissance de l'apprentissage non formel;

2.8. soutient le développement d'un système «modulaire» d'accumulation des qualifications. Le Comité estime qu'il est possible de relier un tel système à la formation communautaire et aux programmes d'échange pour renforcer la transparence et l'ouverture des systèmes européens de qualification;

2.9. est d'accord avec la Commission sur le fait que des ressources devraient être mises à disposition pour l'investissement dans les ressources humaines, en particulier dans les régions présentant un retard. Cependant, le Comité fait remarquer que les obstacles à l'apprentissage constituent une question qui touche les groupes sociaux exclus, dans toute l'Union. Le Comité met l'accent sur l'importance du rôle joué par le Fonds social européen dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi en développant un capital humain de groupes défavorisés, quel que soit le lieu où ceux-ci résident dans l'Union.

### 3. Mobilité géographique

Le Comité des régions

3.1. approuve pleinement l'opinion de la Commission selon laquelle la mobilité géographique ne devrait pas être considérée comme une fin en soi mais comme un réel choix pour les individus;

3.2. estime que l'accroissement de la mobilité géographique ne devrait pas s'effectuer au détriment de la cohésion de l'Union dans son ensemble. Le Comité est d'avis que la Commission européenne devrait déployer davantage d'efforts pour lier le développement de compétences à l'encouragement du développement régional équilibré. Les politiques relatives aux ressources humaines devraient être développées dans le contexte plus large des Fonds structurels et des initiatives communautaires;

3.3. estime que les individus deviennent souvent géographiquement mobiles par manque de véritable choix, ce qui se traduit souvent par la migration de travailleurs sans compétences des régions plus pauvres vers des régions plus riches. Le Comité est d'avis que des travailleurs migrants sans compétences peuvent accéder à un emploi d'insertion, mais des problèmes subsistent quant à leur mobilité professionnelle;

3.4. met l'accent sur le fait que les autorités locales et régionales, qui représentent le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, jouent un rôle essentiel dans l'encouragement de l'intégration des communautés migrantes. Le Comité estime qu'il y aurait lieu d'examiner l'impact de la migration sur les services locaux tels l'hébergement, l'éducation, la santé et les services sociaux et invite donc la Commission à effectuer un contrôle afin d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques concernant les initiatives mises en œuvre par les institutions locales afin de faciliter et de soutenir la mobilité en fournissant des services spécifiques aux migrants;

3.5. note que la mobilité géographique entre les États membres, mais aussi au sein des États membres, est peu élevée. Le Comité souhaiterait mettre l'accent sur le fait que les obstacles à la mobilité géographique dans les États membres demeurent importants et que l'élimination de ces obstacles devrait être traitée avec le même degré de priorité que l'élimination des obstacles entre les États membres;

3.6. se félicite de l'accent que met le plan d'action sur l'élimination des obstacles administratifs et juridiques qui demeurent. La discrimination en matière d'accès à l'emploi, les incompatibilités entre les systèmes fiscaux, les systèmes de sécurité sociale, de santé publique et de pensions des États membres créent toutes des obstacles à la mobilité et le CdR se félicite des actions mises en œuvre pour les surmonter. À cet égard, le Comité réitère les affirmations formulées dans son avis sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres». L'élimination des obstacles à la mobilité évoqués ci-dessus n'implique toutefois pas une harmonisation des systèmes fiscaux ni des systèmes de sécurité sociale, de santé publique ou de pensions des États membres;

3.7. se félicite vivement de la proposition de mener des études examinant les obstacles qui entravent la mobilité dans l'UE. Vu le rôle stratégique que jouent les autorités locales et régionales dans le développement économique, le Comité lance un appel pour qu'elles soient associées à l'élaboration de ces études;

3.8. reconnaît que les barrières linguistiques et culturelles sont importantes dans l'UE, comparé à d'autres économies similaires, et estime que l'acquisition de compétences linguistiques devrait commencer tôt pour que les individus grandissent dans le contexte d'une société plurilingue;

3.9. souligne l'importance de programmes communautaires comme *Leonardo*, *Socrates* et *Youth* dans le développement de compétences linguistiques et transculturelles et invite la Commission à prévoir des programmes communautaires s'adressant également à des personnes plus âgées, qu'il s'agisse de personnes occupées ou de personnes risquant d'être exclues du marché du travail, afin de favoriser leur reconversion professionnelle ou leur réinsertion;

3.10. met l'accent sur le rôle important que jouent les autorités locales et régionales dans l'encouragement des échanges transculturels au sein de l'Union. Le Comité se félicite de la proposition qui vise à augmenter les possibilités d'échanges pour les étudiants et les stagiaires. Le Comité souligne que les personnes issues de milieux défavorisés rencontrent davantage d'obstacles à la mobilité et recommande que les programmes de l'UE facilitent leur participation à ces échanges. Étant donné les propositions relatives à l'augmentation des échanges favorisant la mobilité, le Comité lance un appel en faveur d'un réexamen des ressources budgétaires disponibles;

3.11. note la volonté d'élaborer une politique d'immigration commune pour les ressortissants de pays tiers et reprend à son compte le diagnostic incontestable selon lequel l'Union connaît dès à présent et est appelée à subir encore bien davantage à l'avenir un déficit de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée (Avis du CdR sur la Proposition de directive du Conseil relative

au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (CdR 213/2001 fin).

#### 4. **Améliorer l'information et la transparence des possibilités d'emploi**

Le Comité des régions

4.1. accueille favorablement la création d'un site d'information unique sur la mobilité. Le Comité attire l'attention sur le rôle des autorités locales et régionales qui diffusent directement l'information auprès des citoyens et estime par conséquent que celles-ci devraient être associées à toutes les activités d'information et à toutes les campagnes d'information. Souvent, les autorités locales et régionales sont le premier point de contact en matière d'information et il est essentiel de ne pas négliger le potentiel qu'elles représentent en tant que vecteur d'information. Les autorités locales sont notamment l'instance qui est la plus proche des citoyens et sont de ce fait le mieux à même d'interpeller les exclus sociaux.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*

*du Comité des régions*

Albert BORE

---

**Avis du Comité des régions sur:**

- la «**Communication de la Commission européenne — Poursuite du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux**», et
- la «**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 276/1999/CE adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux**»

(2003/C 73/09)

## LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission européenne intitulée «Poursuite du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux» et la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 276/1999/CE adoptant un plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux (COM(2002) 152 final — 2002/0071 (COD));

vu la décision du Conseil en date du 12 avril 2002 de le consulter à ce sujet conformément à l'article 265, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau en date du 6 février 2002 de charger la commission de la culture et de l'éducation d'élaborer un avis en la matière;

vu son avis sur la communication de la Commission relative au suivi du Livre vert sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information accompagnée d'une proposition de recommandation du Conseil, et sur la communication de la Commission et la proposition de décision du Conseil sur le plan d'action visant à promouvoir une utilisation sûre d'Internet (CdR 54/1998 fin) (1);

vu son avis sur la communication de la Commission intitulée «Sécurité des réseaux et de l'information: proposition pour une approche politique européenne» (CdR 257/2001 fin) (2);

vu son avis sur la communication de la Commission intitulée «Créer une société de l'information plus sûre en renforçant la sécurité des infrastructures de l'information et en luttant contre la cybercriminalité (eEurope 2002)» (CdR 88/2001 fin) (3);

vu son avis sur la coopération locale et régionale pour protéger les enfants et les adolescents contre les mauvais traitements et la négligence dans l'Union européenne (CdR 225/1999 fin) (4);

vu ses recommandations élaborées lors du séminaire sur la coopération locale et régionale pour protéger les mineurs contre les mauvais traitements, tenu le 4 décembre 1998 (CdR 326/1998 fin);

vu son projet d'avis (CdR 140/2002 rév. 2) adopté à l'unanimité le 30 septembre 2002 par sa commission de la culture et de l'éducation (rapporteur: M. Ricca, maire de Bollengo (I/PSE);

a adopté à l'unanimité le présent avis lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre).

**1. Position du Comité des régions**

Le Comité des régions

1.1. accueille favorablement la décision de la Commission de prolonger le plan d'action actuel pour une utilisation plus

sûre d'internet, qui prendra fin le 31 décembre 2002, par une seconde phase de deux ans, d'adapter son champ d'application et sa mise en œuvre en fonction de l'expérience acquise et des nouvelles technologies, et d'assurer la coordination avec les travaux menés en parallèle dans le domaine de la sécurité des réseaux et de l'information;

(1) JO C 251 du 10.8.1998, p. 51.

(2) JO C 107 du 3.5.2002, p. 89.

(3) JO C 107 du 3.5.2002, p. 29.

(4) JO C 57 du 29.2.2000, p. 46.

1.2. note que la seconde phase du plan d'action pour une utilisation plus sûre d'internet (PAI) servira de phase préparatoire à une initiative plus générale ayant trait au

contenu internet et aux nouveaux médias en ligne, la réglementation étant étendue aux nouvelles technologies en ligne, parmi lesquelles le contenu mobile et à large bande, les jeux en ligne, le transfert de fichiers peer-to-peer (de poste à poste) et toutes les formes de communication en temps réel comme les salons de bavardage (chat rooms) et les messages instantanés. L'initiative couvrira un plus large éventail de contenus et comportements illicites et préjudiciables, parmi lesquels le racisme et la violence;

1.3. partage la préoccupation des législateurs, des parents et de l'industrie quant aux contenus illicites et préjudiciables diffusés par internet et apprécie le défi lancé par l'Union européenne, qui joue un rôle d'avant-garde en la matière, sur la base d'une stratégie en la matière approuvée unanimement par le Parlement européen et le Conseil. Cette stratégie, outre le plan d'action, compte des instruments juridiques et des mesures pratiques contre la criminalité informatique et la pornographie enfantine ainsi que la recommandation sur la protection des mineurs et de la dignité humaine. Le PAI constitue un pilier de l'action communautaire dans ce secteur, et s'inscrit dans le cadre des questions liées aux technologies de l'information et de la communication (TIC), qui figurent depuis longtemps parmi les priorités de l'Union européenne, particulièrement depuis le Sommet de Lisbonne en 2000, auquel le plan d'action fait suite;

1.4. prend acte que le contenu illicite et préjudiciable sur internet suscite parmi l'opinion publique une vive préoccupation, mais que le débat reste ouvert pour ce qui est de déterminer quel contenu est véritablement préjudiciable aux enfants d'un âge donné, qui doit arrêter les règles générales que les fournisseurs de contenu sont tenus de respecter et qui doit décider de l'application de ces règles;

1.5. estime que la Commission a bien fait de prévoir les besoins futurs, eu égard au fait que l'utilisation d'internet et des nouvelles technologies en ligne est appelée à se répandre et se diversifier. Si cette utilisation a en général des effets tout à fait positifs, parallèlement, le recours aux mêmes technologies pour diffuser du contenu illicite et préjudiciable va aussi se répandre et se diversifier;

1.6. prend acte que la Commission a tenu compte des demandes exprimées dans l'évaluation intermédiaire de l'action pluriannuelle du PAI, évaluation positive des deux premières années de mise en œuvre qui a toutefois mis en évidence une série de jugements critiques, traduits en quinze recommandations auxquelles la Commission s'est employée à répondre au moyen de la proposition de modification de la décision 276/1999/CE;

1.7. approuve l'approche adoptée par la Commission concernant le programme d'intervention ainsi que les lignes d'action proposées pour la seconde phase du plan d'action et estime que cette proposition est bien conçue et proportionnée. Il souscrit aux modalités de mise en œuvre visant à:

- permettre aux utilisateurs de signaler tout contenu illicite;
- promouvoir l'autoréglementation;

- responsabiliser les utilisateurs pour éviter tout contenu préjudiciable;
- promouvoir une classification conviviale des contenus;
- sensibiliser à une utilisation plus sûre d'internet.

Toutefois, le Comité des régions se doit de mettre en exergue les observations et recommandations suivantes.

## 2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. suggère, en ce qui concerne les technologies de contrôle parental, de passer d'un rôle «passif» de sélection des logiciels et services de filtrage à un rôle «actif» visant à favoriser et orienter le développement de logiciels ou d'éléments de logiciels dotés de caractéristiques permettant de garantir un contrôle parental dès à présent cohérent avec les exigences des lignes d'action désignées par la Commission. À titre d'exemple, le monde de la recherche universitaire, la communauté Open Source ou les entreprises extérieures à celle-ci qui fabriquent des produits commerciaux peuvent être des canaux privilégiés à cette fin;

2.2. souligne que, vu la tendance actuelle de croissance de la technologie poste à poste sur internet et le fait que l'attrait de celle-ci ne cesse de croître, il serait opportun de prêter davantage d'attention à cette modalité d'échange de contenus dans le cadre de la couverture technologique du programme. Il attire en outre l'attention sur le fait que la promotion du plan d'action dans le domaine des technologies de filtrage ne devrait pas se concentrer uniquement sur les utilisateurs privés;

2.3. juge primordial de soutenir la création (en les faisant mieux connaître) de contenus européens de haute qualité spécialement conçus pour les enfants ou pour les catégories qui veulent se protéger. C'est là une initiative particulièrement importante, dès lors que les réseaux, avec la rapide diffusion de la large bande, étendent le spectre des contenus accessibles et créent de nouveaux espaces pouvant être occupés par des contenus préjudiciables et illicites;

2.4. suggère, en ce qui concerne l'aide à l'autoréglementation, de passer d'un rôle «passif» à un rôle «actif» en établissant des liens entre les fournisseurs de services internet (ISP) et en planifiant une coopération entre systèmes de catalogue et de classification des sites et des contenus qu'ils hébergent. Cela permettrait d'élargir la couverture de la classification en essayant de surmonter les résistances des intérêts économiques et la lenteur des procédures. Les sites dits «licites» devraient constituer une référence privilégiée pour les moteurs de recherche. Les lignes directes (hotlines) et les systèmes de filtrage n'évoluent vers la maturité que lentement et difficilement. L'autorégulation législative au moyen de codes de conduite entre ISP serait plus efficace;

2.5. demande que soit évaluée la possibilité de créer une structure de supervision et de coordination entre les organismes et les organisations actifs dans le domaine de l'autorégulation et de la classification afin de maximiser l'action de contrôle et d'information;

2.6. souligne que les moyens dégagés, pratiquement identiques en termes annuels à ceux prévus par le PAI, semblent insuffisants pour mener à bien l'extension des actions prévues pour la seconde phase du plan d'action. En outre, leur répartition entre activités centrales et autres apparaît déséquilibrée. Pour obtenir des résultats de grande envergure, il semble opportun de concentrer les ressources sur un nombre plus limité de projets par rapport auxquels il convient d'identifier des objectifs mesurables.

Le Comité des régions suggère:

- d'identifier des initiatives pour des zones territoriales à prendre en modèle pour des pratiques de contrôle à «exporter»;
- d'identifier des initiatives en matière de typologie d'accès, par exemple des points d'accès aux réseaux publics, notamment au niveau des écoles, des bibliothèques, des réseaux de collectivités locales et de chambres de commerce, etc.;
- que la protection des points publics d'accès aux réseaux pourrait s'effectuer au moyen d'un «produit européen» résultant des recherches soutenues par l'Union européenne. Ces éléments complémentaires des browsers (plug-in) seraient chargés de filtrer la navigation; à l'évidence, un tel filtre ne serait pas incompatible avec une utilisation généralisée par d'autres publics;

2.7. attire l'attention sur la nécessité de réexaminer le rapport coût/efficacité des initiatives en matière d'échange d'informations en vue de sensibiliser à une utilisation plus sûre d'internet (Safer Internet Awareness Exchange), notamment en ce qui concerne l'établissement de liens efficaces entre les différents projets et l'échange de matériel en grande partie non réutilisable pour d'autres publics (pour des raisons liées à l'âge, la condition sociale, l'équipement informatique, l'expérience relative à l'utilisation d'internet);

2.8. souligne que l'absence de frontières géographiques d'internet et la possibilité d'accéder sans s'en rendre compte à des contenus situés physiquement en dehors de l'Union européenne impose une étroite collaboration avec les pays tiers, et pas uniquement avec les pays candidats à l'adhésion. Il faut donc mettre en œuvre en amont des initiatives de nature spécifiquement politico-stratégique afin de renforcer l'action de liaison avec les pays et les organisations extérieurs à l'Europe, en particulier ceux dont la législation est «permissive». Il y a donc lieu de tenter de parvenir à des accords internationaux sur ce thème délicat, qui permettraient de déclarer hors-la-loi et par conséquent de poursuivre en justice les fournisseurs d'accès autorisant la publication de sites illicites. Les pays concernés sont essentiellement les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est asiatique qui, bien que maîtrisant les technologies avancées, ne se sont pas dotés des réglementations appropriées ou, lorsque celles-ci existent, ne font pas respecter les dispositions législatives permettant une utilisation sûre d'internet;

2.9. affirme que les objectifs des plans d'action de l'Union européenne doivent trouver dans le cadre réglementaire au niveau national le soutien indispensable à la maximisation de leur efficacité. Le Comité des régions demande l'élaboration de cadres réglementaires et de modalités indicatrices d'autorégulation correspondant aux lignes d'action. Il pourrait s'avérer utile de constituer au niveau européen un groupe d'experts juridiques et d'informaticiens qui se consacrerait au contrôle et au filtrage d'informations illicites et qui, en étroite collaboration avec les forces de police, permettrait d'identifier et de fermer les sites non autorisés. Ce groupe d'experts devrait constamment mettre à jour les bases de données des systèmes de filtrage concernant aussi bien les URL (Universal Resource Location) que les contenus illicites, préjudiciables ou peu éducatifs;

2.10. estime qu'une partie de la problématique liée à l'utilisation sûre d'internet peut trouver une solution sous la forme d'une «Action éducative forte» de sensibilisation au sujet. Le rôle des régions et des collectivités locales en la matière doit être de premier plan dans toutes les campagnes visant à accroître la sensibilisation du secteur.

*Le rôle des autorités régionales et locales dans la promotion de l'utilisation sûre d'internet*

Le Comité des régions

2.11. souligne que la participation des collectivités locales et régionales est cruciale dans toutes les actions et programmes prévus dans la proposition de la Commission, dans la mesure où c'est précisément au niveau local que les aspects préjudiciables d'internet atteignent physiquement le sujet faible qui l'utilise. Par ailleurs, les régions et les collectivités locales assument la responsabilité des structures de formation et consacrent d'importants moyens financiers à la formation aux technologies de l'information et à leur utilisation dans les écoles. Par conséquent, l'adoption de mesures visant à informer les jeunes sur les enjeux de sécurité de la société de l'information et sur les conséquences de la cybercriminalité apparaît plus que jamais nécessaire;

2.12. estime en revanche que la participation pleine et entière des familles pose certains problèmes: souvent, les parents n'interviennent pas et font preuve de négligence envers leurs enfants, soit en raison d'une mauvaise maîtrise des technologies, soit par manque d'intérêt, soit — parfois — parce qu'ils sont eux-même des utilisateurs de sites peu éducatifs;

2.13. invite par conséquent les collectivités locales et régionales à s'impliquer davantage dans les initiatives prises dans le cadre du plan d'action, notamment parce que la société de l'information ouvre de nouvelles voies pour la société civile et la démocratie régionale et communale, et que les réseaux citoyens, en raison du taux de connexion élevé qui les caractérise, sont particulièrement exposés à des manipulations d'origine externe, via des intrusions éventuellement de nature raciste ou extrémiste, qui peuvent notamment entraîner une perte de confiance dans ces services;

2.14. souligne que les collectivités locales ont un rôle important à jouer, notamment parce que le développement équilibré de la société de la connaissance et de l'information au sein de l'Union européenne contribuera à la cohésion économique et sociale dans les régions, les villes et les communes d'Europe. Il est par conséquent crucial de garantir la sécurité des réseaux et des systèmes d'information;

2.15. relève que le manque de confiance dans les réseaux et les systèmes d'information entrave la diffusion généralisée des nouveaux services liés à la société de l'information et de la connaissance;

2.16. souligne que par leur proximité avec les citoyens, le monde associatif et les entreprises, les collectivités locales et

régionales jouent un rôle essentiel en ce qui concerne les mesures pratiques visant à garantir la nécessaire efficacité du plan d'action. Sous sa forme actuelle, le programme d'action ne reflète pas suffisamment la responsabilité et le rôle des collectivités locales et régionales parallèlement à d'autres groupes importants (par exemple organes gouvernementaux, instituts universitaires ou groupes de volontaires qui jouent un rôle important, souvent de substitution, dans ce domaine). Par conséquent, il faudrait également envisager des initiatives en matière de formation visant à améliorer les compétences des volontaires, en collaboration avec les collectivités locales et régionales;

2.17. recommande en outre de ne pas reporter, pour des raisons financières, les mesures jugées nécessaires.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

---

**Avis du Comité des régions sur:**

- la «**Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions** **«Europe 2002: créer un cadre communautaire pour l'exploitation de l'information émanant du secteur public**», et
- la «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public**»

(2003/C 73/10)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — «Europe 2002: créer un cadre communautaire pour l'exploitation de l'information émanant du secteur public (COM(2001) 607 final) et la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation et l'exploitation commerciale des documents du secteur public (COM(2002) 207 final — 2002/0123 (COD));

vu la décision du Conseil du 24 juillet 2002 de le consulter conformément à l'article 265, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau du 12 mars 2002 d'attribuer la préparation de cet avis à la commission de la culture et de l'éducation;

vu le Livre vert «L'information émanant du secteur public: une ressource clef pour l'Europe» (COM(98) 585 final);

vu son avis (CdR 190/1999 fin) <sup>(1)</sup> sur «L'information émanant du secteur public: une ressource clef pour l'Europe — Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information» (COM(98) 585 final);

vu le plan d'action «Europe 2002 Une société de l'information pour tous (COM(2000) 330 final);

vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions — Introduction des communications mobiles de troisième génération dans l'Union européenne: Situation actuelle et voie à suivre (COM(2001) 141 final);

vu le programme communautaire pluriannuel visant à encourager le développement et l'utilisation du contenu numérique européen sur les réseaux mondiaux ainsi qu'à promouvoir la diversité linguistique dans la société de l'information (décision 2001/48/CE du Conseil du 22 décembre 2000) <sup>(2)</sup>;

vu la directive du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information (2001/29/CE);

vu la directive du Parlement européen et du Conseil concernant la protection juridique des bases de données (96/9/CE);

vu l'étude réalisée pour le compte de la Commission européenne par Pira International sur l'exploitation commerciale de l'information émanant du secteur public (octobre 2000);

vu son projet d'avis (CdR 134/2002 rév.) adopté par la commission de la culture et de l'éducation le 30 septembre 2002 (rapporteuse: Mme Adela María Barrero Florez, Directrice générale des affaires européennes, Gouvernement de la Principauté des Asturies (E/PSE));

a adopté l'avis suivant lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre).

<sup>(1)</sup> JO C 57 du 29.2.2000, p. 11.

<sup>(2)</sup> JO L 14 du 18.1.2001.

## 1. Points de vue du Comité des régions

Le Comité des régions souligne

1.1. l'impact positif considérable que le développement de la société de l'information et de la connaissance produit sur la qualité de la vie des citoyens, la compétitivité des entreprises, la création d'emplois et la qualité des services publics;

1.2. le rôle déterminant que jouent l'exploitation et la réutilisation de l'information dans le développement de ladite société de l'information et de la connaissance;

1.3. le grand potentiel économique et, partant, générateur d'emplois des informations utiles que le secteur public crée, recueille et exploite, dans la mesure où elles constituent une base essentielle pour de nombreux produits d'information numérique du secteur du contenu ainsi qu'une matière première importante pour de nouveaux services à valeur ajoutée, tant du secteur public que du secteur privé, qui utilisent différents canaux dont l'internet sans fil;

1.4. que les autorités locales et régionales figurent parmi les principaux producteurs, collecteurs, détenteurs et fournisseurs d'informations du secteur public et, par conséquent, qu'une collecte et une exploitation correcte et large de ces informations présentent pour elles un intérêt et une importance considérables;

1.5. les possibilités actuellement restreintes d'exploitation des informations émanant du secteur public en Europe, dues essentiellement au manque de clarté et de cohérence des règles et pratiques en vigueur dans l'ensemble de l'Union européenne ainsi qu'aux carences mêmes du secteur public en matière d'information;

1.6. l'incertitude générale sur les conditions d'utilisation et d'exploitation des informations émanant du secteur public dans l'Union européenne, qui, d'une manière générale, ne permet pas aux entreprises du secteur du contenu une exploitation transfrontalière de ces informations;

1.7. l'importance que revêtent pour les autorités locales et régionales la diffusion et la réutilisation d'informations accessibles à tous dans le but d'accomplir plus efficacement leur mission de service public en tant que responsables politiques les plus proches des citoyens, des organisations et des entreprises;

1.8. que les traditions culturelles et administratives divergent entre les États membres et, en leur sein, entre les collectivités territoriales, en ce qui concerne la collecte et l'organisation des informations du secteur public, et que, en tout état de cause, la question de l'accès à ces informations est une compétence nationale, régionale et locale;

1.9. les répercussions importantes qu'entraînent sur le développement économique et social de la société actuelle une utilisation et une exploitation plus efficace et plus large des informations du secteur public, tant par le secteur public lui-même que par les citoyens, les entreprises et les organisations;

1.10. l'importance et la nécessité de tabler sur des règles et des pratiques communes en matière de réutilisation et d'exploitation des informations du secteur public, qui garantissent l'application des mêmes conditions fondamentales à tous les opérateurs du marché européen de l'information, une plus grande transparence à propos des conditions de réutilisation de ces informations ainsi que l'élimination des distorsions du marché intérieur;

1.11. que les documents à l'examen dans le présent projet d'avis font partie d'un paquet de mesures politiques en cours d'élaboration, destinées à établir un minimum de règles communes régissant l'exploitation commerciale et non commerciale des informations du secteur public des États membres;

## 2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. se range à l'avis de la Commission selon lequel une amélioration de l'accès et de l'utilisation des informations émanant du secteur public pourrait faire de cette ressource un atout précieux pour les citoyens, les entreprises et les administrations, lesquels pourraient tirer de grands bénéfices d'une offre importante d'informations émanant du secteur public sur l'internet;

2.2. partage la conviction de la Commission que les informations émanant du secteur public ont un potentiel économique considérable dans la mesure où elles constituent une base essentielle pour de nombreux produits d'information numérique et pourraient devenir une matière première importante pour de nouveaux services et, en particulier, pour l'internet sans fil;

2.3. souscrit à l'approche développée dans la proposition de directive selon laquelle une harmonisation minimale des règles et des pratiques nationales régissant la réutilisation des informations du secteur public contribuera à instaurer de meilleures conditions d'exploitation, qui permettront, d'une part, de donner un grand coup de fouet à l'activité économique et à la création d'emplois et, d'autre part, de générer une meilleure utilisation de ces informations au profit des citoyens qui auront à leur disposition divers produits d'information à valeur ajoutée que le secteur public n'est pas en mesure d'offrir de lui-même;

2.4. accueille favorablement le fait que la directive se limite à l'harmonisation minimale nécessaire pour offrir une sécurité juridique et une transparence aux opérateurs du marché, contribuant ainsi à réduire voire à lever les principaux obstacles auxquels l'industrie est confrontée, et qu'elle laisse dans le même temps une marge de manœuvre suffisante aux États membres en ce qui concerne son application et laisse, en guise de principe général, le soin à chaque organisme public de décider de la réutilisation des informations à caractère général;

2.5. juge malheureux le choix du titre de la proposition de directive dans la mesure où, comme l'indique précisément le titre de la communication, c'est l'exploitation des informations du secteur public qu'il convient de réglementer et non l'exploitation des documents du secteur public, laquelle est régie par la législation de certains États membres;

2.6. considère que la directive devrait, tant dans son champ d'application que dans les cas d'exclusion de ce dernier, faire référence non seulement à l'information contenue dans les documents détenus par les organismes du secteur public, mais également dans ceux produits par eux;

2.7. estime également que, en conformité avec l'objet et le champ d'application, la définition de la notion de «réutilisation» figurant dans la proposition de directive devrait inclure uniquement l'«exploitation» et pas simplement l'«utilisation» des informations émanant du secteur public;

2.8. se félicite de ce que le champ d'application de la directive respecte les réglementations des États membres dans la définition des documents accessibles à tous et garantisse, en toutes circonstances, la protection de la vie privée et des droits de propriété intellectuelle de tiers;

2.9. considère que la définition de la notion de «document» doit être précisée de manière à tenir compte des différences existant notamment en termes de protection des données entre un document unique et des documents destinés à une diffusion de masse;

2.10. considère qu'outre les types d'information du secteur public exclus du champ d'application de la proposition de directive, il y aurait également lieu d'exclure les documents produits ou conservés par les organes politiques des administrations publiques qui doivent l'être en vertu de la législation nationale;

2.11. soutient la réutilisation des informations accessibles à tous émanant du secteur public tant à des fins commerciales que non commerciales, et accueille favorablement l'intention manifestée dans la proposition de directive de réduire au minimum la charge administrative supplémentaire que peut entraîner la mise à disposition de ces informations pour les organismes publics;

2.12. préconise que la directive comporte des dispositions imposant des conditions pour l'utilisation par les entreprises commerciales des informations du secteur public. Il s'agit notamment de l'obligation pour ces entreprises de préserver la qualité et l'actualité de ces informations, de les utiliser correctement et de ne pas donner lieu à des erreurs d'interprétation. Il faut veiller à ce que les informations conservent leur authenticité et que leur source soit dûment indiquée lors de leur utilisation;

2.13. estime que, dans le cadre des propositions d'action, d'expérimentation et de dialogue prévues dans la communication, il conviendrait en priorité de soutenir et de promouvoir, aux différents niveaux du secteur public, l'expérimentation sur la normalisation des formats électroniques et la réglementation des structures des métadonnées, qui, d'un point de vue pratique, ont un impact considérable sur les informations disponibles en format électronique et pourraient éviter la nécessité de les fournir dans tous les formats préexistants;

2.14. marque son accord sur le principe de tarification inscrit dans la proposition de directive en ce qu'il permet à chaque organisme du secteur public, qui l'estime nécessaire ou opportun, de répercuter les coûts de production, de reproduction et de diffusion d'informations sur le prélèvement d'une redevance pour la réutilisation de ces informations. Cela dit, étant donné qu'il s'agit d'informations accessibles à tous provenant d'organismes du secteur public, le Comité juge inopportun que le principe de tarification prévoie d'inclure une marge bénéficiaire;

exprime en outre sa préoccupation quant aux valeurs économiques qu'atteignent sur le marché les produits tirés de l'exploitation d'informations du secteur public par le secteur privé et qui sont susceptibles de réduire de manière substantielle leur utilisation généralisée;

2.15. se rallie à la proposition de directive s'agissant de la nécessité d'éviter d'une manière générale des comportements susceptibles de donner lieu à un abus de position dominante, et accueille très favorablement le fait que des accords d'exclusivité soient autorisés à titre exceptionnel pour l'exploitation d'informations émanant d'organismes publics lorsque de tels accords sont nécessaires pour garantir les prestations de services d'intérêt général;

2.16. est préoccupé par le fait que l'absence de dispositions ou de délais transitoires dans la proposition de directive puisse porter préjudice aux accords ou contrats conclus en matière de réutilisation ou d'exploitation entre des organismes publics et des firmes privées, et applicables au moment de l'entrée en vigueur de la proposition de directive;

2.17. propose la définition d'indicateurs objectifs permettant d'analyser adéquatement l'impact global de la directive lors des réexamens prévus après l'entrée en vigueur de cette dernière;

2.18. accueille favorablement la mise en place d'un groupe chargé de promouvoir les données publiques numériques qui servira de plate-forme de coordination et de caisse de résonance et, attirant l'attention sur l'importance de prendre en compte les collectivités territoriales concernées lors de la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination, plaide en faveur d'une participation des autorités locales et régionales dans ce groupe.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil arrêtant un programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie: Programme "Énergie intelligente pour l'Europe" (2003-2006)»**

(2003/C 73/11)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil arrêtant un programme pluriannuel pour des actions dans le domaine de l'énergie: Programme «Énergie intelligente pour l'Europe» (2003-2006) (COM(2002) 162 final — 2002/0082 (COD));

vu la décision du Conseil du 6 mai 2002 de consulter le Comité des régions sur cette question, conformément à l'article 175, paragraphe premier, du Traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau du 12 mars 2002 de charger la commission du développement durable de l'élaboration d'un avis sur cette question;

vu l'avis du Comité des régions du 15 novembre 2001 sur le Livre vert de la Commission: «Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique» (CdR 38/2001 fin)<sup>(1)</sup>;

vu le projet d'avis adopté le 3 octobre 2002 par la commission du développement durable (CdR 187/2002 rév. — rapporteuse: Mme Agnès Durdu, Bourgmestre de la commune de Wincrange, L/ELDR);

a adopté lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 20 novembre) le présent avis à la majorité.

**1. Points de vue et recommandations du Comité des régions**

1.1. Le CdR constate avec satisfaction que la Commission a fait évaluer le premier programme-cadre par des experts indépendants et que sur base de leurs conclusions et des expériences acquises, sur base des exigences communautaires et internationales, le deuxième plan-cadre pluriannuel a été réorienté vers les objectifs recherchés.

1.2. Le CdR félicite les auteurs du projet de mieux structurer les agissements des acteurs en limitant l'intervention communautaire à 4 domaines d'actions spécifiques:

- *SAVE*: utilisation rationnelle de l'énergie et la maîtrise de la demande,
- *Altener*: les énergies nouvelles et renouvelables,
- *Steer*: les aspects énergétiques des transports,
- *Coopener*: la promotion au niveau international, notamment avec les pays en voie de développement, des domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

1.3. Le CdR estime qu'en agissant dans ces 4 domaines spécifiques, la Communauté et les États membres pourront, à travers les actions qui auront été définies, réaliser plus aisément les objectifs poursuivis sur le plan de la sécurité d'approvisionnement en énergie, de la compétitivité ainsi que de la protection de l'environnement et du ralentissement du changement climatique.

1.4. Le CdR félicite l'Union européenne du support financier apporté à ce deuxième programme pluriannuel. L'augmentation de 175 millions à 215 millions EUR représente une augmentation sensible des moyens financiers mis à disposition des différents acteurs.

1.5. En joignant à cette augmentation financière la prévision des domaines d'actions subventionnables, le CdR est d'avis que les actions entreprises auront un effet ciblé et précis pour la diminution des besoins énergétiques et une augmentation de l'utilisation des ressources énergétiques renouvelables.

1.6. Le CdR constate avec bienveillance que l'Union européenne continue par le programme *Coopener* ses efforts pour la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans les pays en voie de développement. Ce faisant la communauté européenne fait preuve du sérieux de son engagement international. Le CdR espère que l'Union européenne pourra efficacement guider les pays en développement en leur évitant notamment les erreurs qui ont été faites en Europe.

<sup>(1)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 13.

1.7. La Commission se réserve dans le cadre du présent programme la possibilité de recourir à une Agence d'exécution. Celle-ci se verrait déléguer certaines tâches de gestion du programme. On explique que sans le recours à une telle Agence, il faudrait sensiblement augmenter les ressources humaines auprès de la Commission. Le CdR n'entend pas critiquer cette forme d'approche et de gestion de ce dossier à condition que les tâches qui impliquent l'exercice d'une marge d'appréciation de nature à traduire des choix politiques resteront dans le domaine de compétence de la Commission et que celle-ci veille à une collaboration rapide, efficace et sans écueils entre elle-même, l'Agence et les acteurs locaux et régionaux, ce dans l'intérêt du dossier énergétique.

1.8. Au terme de l'article 1 au programme proposé, celui-ci vise trois objectifs généraux: la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et la protection de l'environnement. Le même article dit vouloir favoriser «une articulation efficace de ces mesures avec les actions entreprises au titre d'autres politiques communautaires». Il faut continuer la sensibilisation à la politique de l'énergie des consommateurs privés et des investisseurs en général. Il ne faut pas s'arrêter de leur expliquer que l'utilité économique et la nécessité environnementale d'une gestion saine et intelligente de toutes les ressources énergétiques forment un tout.

1.9. Le programme préconisé doit œuvrer en harmonie avec les autres politiques communautaires. L'objectif recherché trouve l'appui du CdR. L'utilisation énergétique présente des inconvénients qui se manifestent notamment sous la forme d'une pollution du cadre de vie et des zones de production alimentaire, qui met en péril le bien-être et la santé des habitants. La résolution des questions environnementales œuvre à l'apparition de nouvelles innovations et technologies ainsi qu'à l'amélioration de l'emploi, lesquelles revêtent une

grande importance pour les habitants, les communes et les régions. De nombreuses politiques communautaires, notamment le programme «Énergie intelligente pour l'Europe», vont dans le sens de l'objectif de développement durable poursuivi par l'UE. Le CdR recommande d'établir des liens plus explicites entre les politiques. Par exemple, les politiques sur la promotion des biocarburants devraient être liées au programme *Steer*.

1.10. Le CdR est favorable aux «actions clés» expressément prévues à l'article 3 du programme proposé alors qu'elles pourront intégrer plusieurs domaines spécifiques et/ou porter sur certaines priorités communautaires, par exemple, dans les régions éloignées et périphériques. Le CdR invite la Commission à considérer s'il ne conviendrait pas de fixer pour chaque programme des objectifs cibles en matière de consommation des énergies renouvelables. Cibler ainsi les programmes permettrait d'évaluer efficacement dans quelle mesure ils contribuent à atteindre l'objectif selon lequel les énergies renouvelables devraient représenter 15 % de la consommation énergétique totale de l'UE en 2010. La fixation d'objectifs cibles est un mécanisme important pour démontrer que l'UE s'engage à stimuler l'utilisation des énergies renouvelables, compte tenu du fait que le Sommet mondial n'a pas réussi à fixer de tels objectifs.

1.11. Le CdR est d'avis que les collectivités locales et régionales pourraient jouer un rôle très important dans ces actions clés. Comme elles sont les plus proches du citoyen, elles pourront servir d'exemple dans la réalisation concrète des objectifs recherchés par le programme proposé.

1.12. La Commission s'impose une évaluation annuelle de l'évolution du programme pluriannuel. Le CdR encourage cette initiative, car ce sera le moyen par excellence de reconnaître les imperfections du système et de réorienter les mesures nécessaires pour réaliser les objectifs poursuivis.

Bruxelles, le 20 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Résolution du Comité des régions «En vue du Conseil européen de Copenhague»**

(2003/C 73/12)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 14 mai 2002, conformément au cinquième paragraphe de l'article 265 du traité instituant la Communauté européenne, de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne d'élaborer une résolution en la matière;

vu les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne;

vu son projet de résolution (CdR 123/2002 rév.) adopté le 4 octobre 2002 à la majorité par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: M. Fons Hertog (NL-ELDR), Maire de Velsen);

considérant qu'une série de décisions importantes devront être prises lors du sommet européen de Copenhague, à propos de l'avenir du processus d'intégration européenne, et que deux thèmes majeurs seront au centre du débat, à savoir l'élargissement et les réformes institutionnelles de l'Union européenne;

considérant que le Comité des régions souhaite saisir l'occasion de ce sommet pour informer et conseiller les chefs de gouvernement en la matière, par le biais de la présente résolution et au nom des collectivités locales et régionales d'Europe,

a adopté à l'unanimité la résolution suivante lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre).

**1. Réformes institutionnelles**

Le Comité des régions

1.1. souhaite que la réforme de l'Union européenne contribue à rapprocher les institutions européennes et les citoyens, et vise à ce que ces derniers s'identifient davantage au processus d'intégration européenne et éprouvent un fort sentiment d'appartenance à l'Union européenne, tout en préservant leurs identités nationales ainsi que leurs diversités régionales et locales;

1.2. souligne que la légitimité démocratique ne saurait être atteinte par la simple modification des structures et des procédures mais qu'elle relève tout autant de la culture politique et de l'attitude à son égard. L'Union européenne ne sera considérée comme disposant d'une légitimité démocratique que si les citoyens se sentent maîtres du processus d'intégration européenne. L'Union européenne doit être le fruit de l'intégration de personnes et pas uniquement de celle d'institutions;

1.3. est d'avis que si l'objectif général est de faire davantage coïncider les idéaux et les actions de l'Europe avec les besoins et les aspirations des citoyens européens, l'Union doit valoriser le rôle des niveaux de démocratie locale et régionale, qui constituent pour tous les citoyens les points de contact primordiaux et fondamentaux de la vie sociale et d'un gouvernement démocratique. À cet égard, les niveaux de pouvoir exerçant des compétences législatives revêtent une importance particulière;

1.4. constate que les réformes institutionnelles de l'Union européenne sont nécessaires en vue de l'élargissement, mais très certainement aussi pour renforcer la confiance des citoyens à son égard;

1.5. estime que la confiance des citoyens dans l'Union européenne augmentera lorsqu'ils seront face à une Union énergique, adoptant des décisions claires et compréhensibles;

1.6. considère également l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans un traité constitutionnel comme un pas important vers une consolidation des liens avec les citoyens. Il convient d'inscrire dans le traité sur l'UE les droits qui puisent leur source dans un fonds commun de valeurs partagées par les États membres. Cela s'applique au premier chef aux droits de l'homme et du citoyen. Dans de nombreux États membres, les droits économiques et sociaux relèvent de la compétence des collectivités territoriales et doivent, de ce fait, demeurer des objectifs politiques au niveau européen et ne pas être inscrits comme droits fondamentaux dans le Traité;

1.7. constate que compte tenu du fait que le principe de subsidiarité est un principe fondamental du fonctionnement de la Communauté (article 5 du Traité), en vertu duquel les décisions doivent être prises, dans la mesure du possible, au niveau de gouvernement le plus bas, l'institution qui représente les niveaux de pouvoir les plus proches des citoyens est spécifiquement chargée de veiller au respect dudit principe;

1.8. constate que la législation et la réglementation communautaires s'appliquent de plus en plus aux autorités décentralisées, qui sont tenues de les mettre en œuvre;

1.9. encourage les États membres et les pays candidats à associer ces autorités aux décisions politiques relatives aux nouvelles réglementations et au processus d'évaluation des réglementations en vigueur;

1.10. attire l'attention des États membres et des pays candidats sur la nécessité, pour les autorités nationales, d'informer et d'impliquer les autorités décentralisées quant aux conséquences de la législation et de la réglementation communautaires sur ces dernières;

1.11. réitère l'importance que revêtent un renforcement du rôle du Comité des régions dans le processus décisionnel politique et une participation plus intensive des autorités décentralisées aux décisions politiques prises à l'échelle européenne, conformément aux propositions formulées par la Commission européenne dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne;

1.12. propose que le rôle du Comité des régions soit renforcé par l'octroi d'un droit de veto s'agissant des thèmes pour lesquels le Traité prévoit une consultation obligatoire du Comité, de sorte que des discussions puissent être engagées, dans un délai de trois ou six mois, sur d'éventuelles divergences de vues, entre le Conseil, la Commission, le Parlement européen et le Comité;

1.13. doit avoir la possibilité d'exercer un droit de recours devant la Cour de justice pour demander la nullité des actes communautaires adoptés sans consultation, en dépit de l'obligation existante en la matière;

1.14. propose que toute décision du Conseil, de la Commission ou du Parlement européen visant à ne pas tenir compte d'un avis du Comité, soit explicitement motivée;

1.15. invite les chefs de gouvernement à transmettre les points susmentionnés à leurs représentants à la Convention, afin que ceux-ci puissent déjà être pris en considération dans le cadre des travaux de ladite Convention;

1.16. propose que le Comité des régions soit autorisé à soumettre des questions écrites et orales à la Commission européenne;

1.17. attache une grande valeur aux travaux de la Convention et part du principe que les recommandations sur lesquelles ils débouchent constitueront un élément substantiel de la Conférence intergouvernementale appelée à succéder à la Convention; se déclare préoccupé à cet égard par la décision de ne pas constituer de groupe de travail «Collectivités locales

et régionales», et constate que les documents qui ont été soumis jusqu'à présent dans le cadre de la Convention ne reconnaissent quasiment pas, voire pas du tout, le rôle des collectivités locales et régionales dans les structures de l'Union européenne;

## 2. Élargissement

### Le Comité des régions

2.1. est d'avis que la préparation de l'élargissement constitue le thème principal pour l'année 2003. Le Comité des régions soutient les initiatives de la Commission européenne. Il importe toutefois grandement qu'une attention particulière soit accordée, aux niveaux local et régional, au renforcement de la gestion administrative. Dans cette optique, il importe également que les collectivités territoriales des pays candidats soient associées aux préparatifs en vue de l'adhésion et prennent ainsi conscience des conséquences de l'adhésion à l'Union européenne à l'échelle locale et régionale;

2.2. est d'avis que le manque d'information et de débat constitue un terreau fertile au développement de la peur de l'inconnu et de la xénophobie. Un tel climat de crainte et de méfiance est susceptible de faire échouer l'élargissement. Le Comité des régions juge dès lors opportun que les citoyens des États membres bénéficient d'une bonne information;

2.3. constate que l'élargissement aura également une incidence sur la politique de dépenses de l'Union, notamment dans le domaine des Fonds structurels. Le Comité est d'avis qu'il faut maintenir le plafond des dépenses adopté à Berlin pour la période s'étalant jusqu'à 2006. En outre, le Comité estime que le cadre financier défini à Berlin doit être adapté au scénario d'adhésion, lequel envisage l'arrivée prochaine de dix nouveaux membres;

2.4. juge très important que l'ajustement du cadre financier soit réexaminé afin de garantir l'absence d'effets négatifs disproportionnés sur les régions tant des États membres actuels que des futurs pays adhérents;

2.5. est convaincu de la nécessité de poursuivre une réforme de la politique agricole commune qui tienne compte du rôle joué par l'agriculture dans le soutien de l'économie rurale, et en particulier des conséquences auxquelles sont confrontés les agriculteurs dans des régions victimes de problèmes naturels, tout en veillant à remplacer les pratiques agricoles courantes et à promouvoir des pratiques durables et respectueuses de l'environnement;

2.6. est conscient que le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale est un facteur important de la réussite du processus d'intégration européenne et que l'adhésion des pays candidats entraînera un accroissement des disparités de développement au sein de l'Union, sans aucune mesure avec celui provoqué par les précédents élargissements. Aussi, l'Union devra-t-elle consentir d'importants efforts afin de trouver un équilibre entre les besoins des nouveaux États membres et ceux des États membres actuels qui accusent un retard de développement en termes de convergence avec les moyennes européennes;

2.7. insiste dès lors pour que toute réforme ou tout approfondissement des objectifs ou des procédures utilisées pour les mesures structurelles tienne compte à la fois de la situation existante dans les pays candidats et des carences structurelles des États membres actuels, sans oublier le renouveau des zones rurales et la problématique des zones urbaines;

2.8. souligne l'importance d'une décentralisation accrue de la politique régionale, afin de renforcer à l'échelle locale et régionale le principe de partenariat ainsi que la coopération entre les différents niveaux de pouvoir et les acteurs sociaux. Le renforcement des partenariats au niveau local et régional et

la participation des acteurs locaux et régionaux concernés sont la clé de la réussite des stratégies de développement régional;

2.9. rappelle enfin l'importance d'une coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale entre les collectivités territoriales des États membres actuels, des pays candidats et des pays tiers afin de poursuivre l'intégration et de consolider la cohésion économique;

2.10. charge son Président de transmettre la présente résolution à la Présidence de l'Union, aux membres du Conseil européen, aux Présidents du Parlement européen et de la Commission européenne ainsi qu'au Président de la Convention européenne.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

---

**Avis du Comité des régions sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne»**

(2003/C 73/13)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne (COM(2002) 350 final);

vu la décision de la Commission européenne du 2 juillet 2002 de le consulter sur cette matière, conformément à l'article 265, alinéa 1, du TCE;

vu la décision de son Bureau, en date du 14 mai 2002, de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne d'élaborer un avis en la matière;

vu le «protocole portant sur les modalités de coopération entre la Commission européenne et le Comité des régions» signé par leurs présidents respectifs le 20 septembre 2001 (DI CdR 81/2001 rév.);

vu la communication de la Commission européenne sur «Un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne» (COM(2001) 354 final);

vu la résolution du Parlement européen du 13 mars 2002 sur la «Communication de la Commission sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne» (C5-0465);

vu son avis du 13 mars 2002 sur le Livre blanc sur la Gouvernance européenne et sur la «Communication de la Commission sur un nouveau cadre de coopération pour les activités concernant la politique d'information et de communication de l'Union européenne» (CdR 103/2001 fin)<sup>(1)</sup>;

vu son projet d'avis (CdR 124/2002 rév.) adopté le 4 octobre 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (Rapporteuse: Mme du GRANRUT (F-PPE), Conseillère régionale de Picardie);

considérant que l'ensemble des sondages et des études mettent en évidence une méconnaissance impressionnante des citoyens à l'égard de l'Union européenne;

considérant que cette méconnaissance ne saurait perdurer dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne et des réformes institutionnelles à intervenir susceptibles d'être proposées par la Convention sur l'Avenir de l'Union européenne;

considérant que la légitimation de l'Union européenne ne sera acquise que lorsque les citoyens adhéreront à ses politiques;

considérant que les actions d'information menées à ce jour par les institutions européennes n'ont pas obtenu les résultats escomptés;

considérant qu'il est urgent de mettre en œuvre une politique active de la communication de l'Union européenne porteuse d'un message commun et fondatrice d'une image spécifique de l'Union européenne;

considérant qu'une telle politique nécessite la mise en œuvre d'une stratégie innovante tant sur le plan de la coordination et des thèmes à aborder que des techniques à utiliser et des médias à mobiliser;

considérant que cette politique d'information et de communication est prioritairement au service du citoyen et qu'elle doit lui faire prendre conscience de la dimension européenne de sa citoyenneté,

<sup>(1)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 47<sup>e</sup> session des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre).

## 1. Points de vue du Comité des régions

### 1.1. *Considérations d'ordre général sur la communication et l'information au sein de l'Union européenne*

Le Comité des régions

1.1.1. se félicite du travail entrepris par la Commission européenne pour proposer une stratégie d'information et de communication de l'Union européenne, globale et cohérente destinée à procurer une information complète, objective et fiable à propos de l'Union européenne qui permettrait aux citoyens européens de se forger une opinion positive à son égard;

1.1.2. souscrit aux principes qui sous-tendent la Communication de la Commission appelée ci-après «le rapport» à savoir que le développement de cette stratégie est une condition de succès des politiques de l'Union européenne, qu'il doit mettre en œuvre une nouvelle culture de communication fondée sur les besoins des citoyens et non pas seulement sur ceux des institutions;

1.1.3. fait siens également les objectifs énoncés dans le rapport: construire une image valorisée de l'Union européenne, démocratique, responsable et légitime aux yeux de 500 millions de citoyens et consciente de ses obligations dans le monde;

1.1.4. mesure l'ampleur de la tâche à accomplir et souhaite contribuer à son succès par un certain nombre d'observations et de suggestions. Pour mieux fonder sa contribution à la démarche entreprise par la Commission européenne pour une stratégie de l'information et de la communication de l'Union européenne, il a tenu à se livrer à une analyse de la nature et du rôle de la communication par rapport à l'information;

1.1.5. estime que la communication n'est pas l'information, mais qu'elle lui est consubstantielle car elle en est à la fois l'aboutissement et la raison d'être. L'information propose une connaissance, alors que la communication crée une relation empathique avec le destinataire du message. Une définition de la «communication» devrait inclure le «dialogue», tout comme cela implique, de ce fait, de se mettre à l'écoute des citoyens;

1.1.6. considère que pour être efficace, toute communication doit respecter un certain nombre de règles d'action:

- la communication doit tenir compte du contexte socioculturel dans lequel le message prend place ainsi que des habitudes de perception du citoyen qui jouent de la même façon pour tout message que celui-ci soit d'ordre commercial ou politique;

- la communication doit chercher à créer une relation positive avec le citoyen; celui-ci doit se sentir personnellement concerné par le message et désireux de s'appropriier l'information qu'il contient. Il doit avoir envie d'en savoir davantage ou d'en discuter. La communication appelle une réponse des destinataires;

- la communication doit offrir des repères pour comprendre le message; ainsi, elle donne du sens à l'information. En l'occurrence, elle rendra intelligible et crédible l'existence et le fonctionnement de l'Union européenne;

- enfin, la communication oblige à transmettre des messages simples et pertinents; en cela, elle est un paramètre important dans l'évaluation du bien-fondé de la décision qui sera communiquée. En effet, une décision non communicable n'est pas une bonne décision. C'est pourquoi la communication ne peut pas occuper une position subalterne, elle est partie prenante du processus institutionnel de décision.

Telles sont les considérations de base que le Comité des régions a souhaité appliquer à la problématique d'information et de communication de l'Union européenne et qui l'ont guidé pour élaborer ses observations et ses propositions.

### 1.2. **Observations sur les propositions de la Commission pour une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne**

Le Comité des régions

1.2.1. reconnaît la complexité de la situation actuelle de l'Union à la veille de l'élargissement et dans un contexte de mondialisation de l'économie alors même que les citoyens ont conscience de méconnaître ses missions et son fonctionnement. Toutefois, il constate qu'il ressort des études d'opinion de l'Eurobaromètre qu'il existe potentiellement chez les citoyens une attente positive par rapport à l'Union sur des thèmes très concrets concernant leur vie quotidienne, le développement économique, la solidarité, la protection de l'environnement ou l'action de l'Union dans le monde. Il y a même une réelle aspiration à voir l'Europe jouer un rôle important sur la scène mondiale. Ces attentes constituent un atout certain pour mettre en œuvre une politique d'information et de communication de l'Union basée sur le dialogue avec les citoyens et sur leur capacité à prendre part au débat public. Il est urgent d'apporter une réponse à ces attentes pour trois raisons: la dégradation de la participation aux consultations européennes, l'imminence de l'élargissement et la réforme des institutions actuellement en cours, dont la prochaine étape sera la publication des résultats des travaux de la Convention;

1.2.2. part du principe que l'Union a la possibilité d'élaborer et de diffuser des messages adaptés et ciblés et de mettre en œuvre un partenariat tant avec les institutions de l'Union qu'avec les États, mais attire toutefois l'attention de la Commission sur le fait que pour être crédible, un message doit être clair et refléter la simplicité des processus de décision et d'action dont il émane. En clair, cela veut dire qu'il faut que le partage des responsabilités avec les institutions de l'Union comme avec les États membres présents et à venir et avec leurs collectivités régionales et locales s'accompagne d'un effort résolu pour simplifier et rendre plus lisible le processus des décisions communautaires afin que l'action d'information et de communication soit plus efficace et menée de façon cohérente par toutes les institutions. À l'urgence conjoncturelle de la communication de l'Union s'ajoute donc l'urgence structurelle de simplification du fonctionnement de ses institutions;

1.2.3. considère que ce rapport affirme à juste titre qu'une véritable communication de l'Union européenne ne peut se limiter à une simple diffusion de l'information, mais bien au contraire donner du sens, faire comprendre, mettre en perspective ses missions et son action et susciter un dialogue constructif avec les opinions publiques de ses membres ce qui correspond au cadrage de référence décrit au point 1. Pourtant, le rapport insiste principalement sur la nécessaire connaissance de ses structures institutionnelles et de leur fonctionnement. On passe ainsi du domaine de la transmission d'une idée/projet telle que la nécessité de l'unification de l'Europe comme une force nouvelle pour chacun des citoyens à l'explication difficile et peu motivante de ses institutions et de leurs tâches. Cette explication devrait s'inscrire, à l'avenir, dans le contexte de leur simplification pour assurer une meilleure communication. Si l'Union européenne veut apparaître comme la valeur ajoutée qui répondra aux défis tant de l'élargissement que de la politique monétaire et économique sur le continent Europe et de sa place essentielle dans la mondialisation, elle doit en tout premier lieu séduire les citoyens par une mise en perspective motivante de son action en faveur de leur épanouissement personnel et ainsi obtenir leur adhésion et mobiliser leurs énergies pour prendre part au débat public;

1.2.4. regrette que ce rapport qui souligne la nécessité d'une approche rénovée en matière d'information et de communication n'en tire pas, semble-t-il, toutes les conséquences. Il évoque la nécessité de l'élaboration et de la diffusion de messages adaptés et ciblés sur des thèmes d'informations prioritaires et développant une pédagogie autour du rôle et des missions de l'Union. Cette conception, plus fondée sur

l'information que sur la communication, apparaît réductrice par rapport à la volonté de dialogue et de réponse aux préoccupations concrètes des citoyens et à l'évocation d'une gouvernance plus consensuelle de l'Union et plus respectueuse de leur identité. L'autre dimension de cette approche rénovée concerne le rôle des États membres qui interviendraient en tant qu'acteurs de l'élaboration de la stratégie de communication et de sa mise en œuvre;

1.2.5. estime que le respect du principe de subsidiarité ne signifie pas que l'Union doit s'appuyer sur les seuls réseaux nationaux pour passer son message. Pour exister et être légitime aux yeux des citoyens, elle doit disposer d'une communication spécifique avec des réseaux qui lui soient propres, agissant de façon coordonnée avec ceux qui existent au niveau national et régional. Pour que la mise en œuvre de la stratégie de communication soit un succès, il apparaît nécessaire dans ce contexte d'intensifier la coopération des institutions européennes avec les collectivités locales et régionales européennes dans le cadre d'un partenariat plus étroit et égalitaire. C'est pourquoi il convient de rechercher une coordination des actions et des initiatives avec les instances établies dans les États membres au niveau national, régional et local. Il s'agit notamment de définir conjointement des mesures et de simplifier les modalités de financement par les représentations de la Commission;

1.2.6. considère que si, comme le dit le rapport, il s'avère indispensable pour l'Union d'élaborer son propre corps de messages autour d'un référentiel commun et d'un fil conducteur, ceux qui sont énoncés présentent un caractère trop inspiré par des préoccupations institutionnelles pour répondre aux attentes des citoyens et pour amorcer le dialogue souhaité par le rapport;

1.2.7. constate que les études d'opinion sur les valeurs dominantes des citoyens européens montrent une montée de l'individualisation, c'est-à-dire de la capacité de chaque individu d'opérer des choix pour son épanouissement personnel dans la famille, le travail et les loisirs et une réceptivité aux valeurs de solidarité et de sécurité, c'est-à-dire le souci de vivre dans un espace de liberté, de justice et de tolérance. Pour répondre à cette individualisation, les instances politiques auront le devoir d'ouvrir le débat public et procurer ainsi les outils nécessaires qui aideront les individus à opérer leurs choix. Elles doivent manifester leur attachement au service des citoyens et leur vigilance à représenter leurs intérêts et leur diversité identitaire tant au niveau national que régional. Pour répondre aux valeurs de solidarité et de sécurité, l'Union doit s'appuyer sur les apports de la Charte des Droits fondamentaux et insister sur sa capacité d'action comme force d'équilibre sur la scène mondiale. Il y a là une ouverture pour l'Union européenne d'apparaître comme la seule configuration politique capable d'atteindre de tels objectifs. Ce domaine d'action, comme de communication, mérite d'être développé;

1.2.8. attire, par ailleurs, l'attention de la Commission sur trois sujets qui doivent impérativement avoir toute la place qu'ils méritent dans le rapport:

- Si l'élargissement est largement évoqué dans sa nécessité et sa légitimité, il n'est pas suffisamment intégré dans la problématique de l'avenir de l'Europe et des mesures qu'il nécessitera tant sur le plan politique qu'institutionnel. C'est aussi une des missions de la Convention sur l'Avenir de l'Union européenne;
- D'une façon générale, alors que la Convention sur l'Avenir de l'Union européenne est un événement majeur au sens de la communication, tant dans sa composition, dans sa méthode de travail que par les propositions à en attendre, elle n'est pas assez mise en avant dans la stratégie énoncée;
- Enfin, sur le plan interne, la valeur ajoutée directe et indirecte qu'ont constitué les Fonds structurels pour l'ensemble des citoyens européens n'est pas exploitée comme elle pourrait l'être, même si les critères d'utilisation de ces fonds comme ceux de la politique agricole commune doivent donner lieu, dans un proche avenir, à des réformes profondes;

1.2.9. estime qu'une fois les thèmes prioritaires et la stratégie définis par le Groupe interinstitutionnel d'Information (GII), se pose alors la question de savoir quels instruments seront utilisés pour assurer la mise en œuvre du programme d'information et de communication afin de lui assurer un maximum d'écho tant auprès d'un public «informé» et multiplicateur d'opinion qu'auprès du grand public. Cette question n'a pas échappé à la Commission, mais sa réponse ou, plutôt ses réponses qui prennent en compte des programmes précédents et des impératifs politiques et institutionnels, pourraient s'en dégager davantage pour être plus ambitieuses. C'est ainsi que le programme Prince, comme les actions «Citoyens d'abord» et «Construisons l'Europe ensemble» doivent être considérés comme des bancs d'essai pour des actions et une stratégie de plus grande envergure. Le dispositif proposé confère la responsabilité politique au Groupe interinstitutionnel de l'Information, GI, et la responsabilité opérationnelle à la Commission. Néanmoins, il semble que le Groupe de l'Information du Conseil de même que les commissions parlementaires soient impliqués aussi dans la définition de la stratégie de communication par thème ce qui risque de compliquer la mise en œuvre de la stratégie définie par le GI;

1.2.10. rappelle, en outre, qu'il souhaite et qu'il est prêt à apporter au GI, au niveau de la définition des thèmes et de la stratégie, sa connaissance plus fine et spécifique des besoins et des attentes des citoyens;

1.2.11. estime que, comme le dit le rapport, l'efficacité des relais et réseaux à utiliser pour mettre en œuvre le plan d'action d'information et de communication n'est pas avérée. Il faut envisager de les améliorer, voire créer de nouvelles formules propres à rénover les liens des citoyens avec l'Union;

1.2.12. regrette de ne pas voir figurer parmi les relais, les collectivités régionales et locales qui disposent de moyens d'information et de communication dont la «capillarité» est incomparable, et qui sont créditées de la confiance des citoyens et des ICE (centres d'information), les CIE (Centres d'information européenne), les Maisons européennes et les Représentations comme les Délégations et donc de la crédibilité des messages qu'elles transmettent et qui peuvent faciliter le dialogue recherché avec les citoyens;

1.2.13. déplore également le manque de références aux établissements d'enseignement secondaire, aux centres de formation professionnelle et aux universités, en tant que voies privilégiées pour atteindre les plus jeunes. Le Comité reconnaît avec la Commission que pour parvenir à un développement efficace de la nouvelle stratégie, il est fondamental que le travail s'effectue le plus près possible des récepteurs de l'information; compte tenu du fait que les jeunes représentent un groupe cible essentiel parmi les destinataires de la communication, un contact direct avec les établissements d'enseignement s'avère particulièrement souhaitable durant tout le processus de mise en œuvre de la nouvelle stratégie (étude, décision et exécution), et non pas uniquement lors de la phase finale, en tant qu'intermédiaires;

1.2.14. considère, enfin, que le rôle des médias de communication qu'ils soient traditionnels, presse écrite, radio, télévision ou nouveaux, Internet, sites web ... n'est pas suffisamment indiqué. Leur utilisation devra être précisée par les instances techniques responsables. Il rappelle que doivent être développées les possibilités des nouvelles techniques de communication pour un dialogue direct de l'Union avec les citoyens d'Europe et notamment avec les jeunes.

## 2. Les recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. est conscient des contraintes qui pèsent sur la stratégie d'information et de communication de l'Union européenne. Sans les négliger, ses propositions ont pour objectif de répondre aux impératifs de dynamisme et de synergie affichés dans le rapport et de la rendre mieux fondée, plus opérationnelle et plus efficace tant il est persuadé de son urgence et de son importance pour l'avenir politique de l'Union européenne;

### 2.2. L'état des lieux

2.2.1. constate que les sondages et études d'opinion montrent la désaffection du politique, l'ignorance de la réalité de l'Union par ses citoyens présents et futurs, mais aussi leurs attentes positives par rapport à l'Union européenne. La réponse à ces attentes se trouve dans les actions politiques de l'Union: la réussite de l'introduction de l'euro est un exemple positif d'initiative politique pour répondre à un problème économique;

2.2.2. considère que l'Union doit faire prendre conscience aux citoyens que ses initiatives politiques servent leurs intérêts économiques, sociaux, culturels et aussi de sécurité intérieure et d'ambition sur le plan mondial;

2.2.3. suggère que la Commission demande aux instances de l'Eurobaromètre une note de synthèse basée sur toutes les études disponibles et sur leurs propres recherches concernant la perception que les citoyens ont de l'Union et leurs attentes par rapport à son fonctionnement et à ses actions. Cette note pourra servir de socle à la réflexion et aux choix à opérer par le GII;

2.2.4. demande, en tout état de cause, à participer en tant que membre à part entière à la réflexion du GII pour la définition de la stratégie et à être associé à la mise en œuvre du programme d'information et de communication afin que les collectivités régionales et locales qu'il représente soient activement impliquées. Il considère que le niveau de communication régional et local est le seul à permettre un retour rapide sur l'information et une mobilisation des énergies individuelles pour assurer au programme son effet démocratique;

2.3. Sur la stratégie, le Comité des régions en a retenu deux aspects essentiels: les thèmes de communication et les cibles

2.3.1. souscrit, s'agissant des thèmes de communication, pleinement au principe de concevoir un fil conducteur en vue d'une transmission cohérente des messages. En revanche, il s'interroge sur les concepts proposés qui s'y articuleraient;

2.3.2. considère que l'Union européenne constitue une valeur ajoutée. C'est le fil conducteur auquel doivent s'ajouter les idées forces suivantes répertoriées à partir des valeurs dominantes chez les citoyens européens:

- la recherche de l'équilibre entre l'activité économique et la sécurité des personnes;
- le respect de la diversité des cultures, des ethnies, des religions;
- l'aspiration à jouer un rôle politique au niveau mondial;
- la préservation de la Paix intérieure et extérieure;

2.3.3. estime que ces quatre dimensions de la valeur ajoutée de l'Union doivent former le socle à partir duquel les thèmes prioritaires de la communication de l'Union seront déclinés;

2.3.4. suggère une liste de thèmes qui lui semble plus conforme aux attentes des citoyens. Il rappelle que la communication de l'Union sur ces thèmes pourra constituer autant d'occasions de faire vivre les valeurs évoquées ci-dessus, devra éviter les déclarations de principes abstraites et peu motivantes, mais bien plutôt se nourrir d'illustrations concrètes qui renforceront auprès des citoyens la crédibilité et la légitimité de l'action de l'Union. Il en va de leur adhésion aux projets de l'Union.

- a) Les thèmes pour montrer que l'action présente de l'Union est déjà au service des citoyens sont:
- le rôle présent à et venir des fonds structurels et de la PAC;
  - les bénéfices de l'introduction de l'euro dans les pays adhérents;
  - les effets de la politique de concurrence sur la protection des consommateurs;
  - la libre circulation des personnes;
  - la protection de l'environnement et le développement durable.
- b) Les thèmes pour tracer les voies et les enjeux à venir sont:
- l'élargissement en insistant tant sur les efforts consentis par les pays candidats que sur les mesures de sécurité interne que l'Union devra prendre;
  - l'avenir de l'Union lié aux travaux de la Convention européenne et pouvant déboucher sur une Constitution de l'Union;
  - l'évolution politique de l'Union par la réforme de ses institutions et la mise en œuvre de ses compétences;

2.3.5. rappelle quant aux cibles que la stratégie d'information et de communication n'aboutira pas au but recherché si les responsables des collectivités régionales et locales et leurs partenaires ne sont pas considérés comme des relais essentiels, compte tenu notamment des excellents résultats atteints dans le cadre d'un tel partenariat, par exemple avec les réseaux IPE, Carrefour, CIE Centre d'Information européenne, CDE Centres de Documentation européenne, Maisons européennes, etc., et s'ils ne se voient pas allouer une marge de liberté pour adapter les messages au public qu'ils côtoient quotidiennement et qui leur fait confiance puisqu'il les a élus. Les élus locaux sont «les généralistes» de la société civile. Ils en connaissent toutes les catégories et tous les besoins. Comme il est dit supra, ils ont également la capacité de recueillir les appréciations en retour des citoyens et d'amorcer un dialogue direct avec eux;

## 2.4. *Les modalités opérationnelles*

2.4.1. approuve la volonté de leadership de l'Union pour guider et orienter l'ensemble du processus et, ainsi, offrir un «visage» dynamique et spécifique à l'ensemble des citoyens d'Europe. Il comprend le souci de la Commission d'en partager la responsabilité avec les autres Institutions de l'Union et de respecter le principe de subsidiarité en faisant appel aux États pour collaborer à cette entreprise majeure pour son avenir;

2.4.2. se permet, toutefois, de faire plusieurs suggestions fondées sur le caractère exceptionnel de la stratégie à mettre en œuvre et sur le retentissement que les thèmes et messages à faire passer auprès du public peuvent avoir dans l'actualité:

- les relais existants de l'Union dans les pays membres et candidats devraient être rénovés dans leur conception et dans leur fonctionnement;
- la participation des organes d'information du Parlement et du Conseil, à l'élaboration de la stratégie, comme des thèmes et des messages, doit avoir pour corollaire leur acceptation d'une mise en œuvre coordonnée et en complète synergie avec l'Union;
- la collaboration des services d'information des États, ainsi que ceux des institutions de l'Union comme «leviers de communication» devra être précisément organisée dans le «memorandum of understanding» préconisé par le rapport. Il convient en effet de ne pas risquer de brouiller les messages de l'Union même si ceux-ci doivent être adaptés aux sensibilités des ressortissants nationaux;

2.4.3. est prêt à être signataire de ce mémorandum tant il considère que la mobilisation des responsables des collectivités territoriales des États membres ou candidats est indispensable, que ce soit pour rendre l'information descendante plus personnalisée et donc plus efficace ou pour faciliter la communication ascendante des citoyens vers l'Union. Il propose, par exemple, que dans le cadre du protocole de coopération avec la Commission soient identifiées les manifestations susceptibles d'être organisées conjointement sur des thèmes qui ont une influence directe sur la vie des citoyens et qui relèvent pleinement ou partiellement des compétences des collectivités régionales et locales;

2.4.4. estime qu'outre les personnes ou groupes relais à mobiliser dans les États, il conviendrait que tous les membres des institutions européennes, comme les États membres, les régions, les villes et les collectivités locales y compris ceux de la Convention européenne, comme ceux du Comité des régions et du Comité économique et social européen, soient mobilisés et se voient attribuer une «feuille de route» pour soutenir et/ou participer à la campagne d'information et de communication;

2.4.5. suggère, s'agissant des médias traditionnels, qu'ils soient intégrés très en amont dans le processus d'élaboration de la stratégie. Un panel de journalistes de la presse écrite et audiovisuelle pourrait ainsi être réuni qui serait invité à réagir aux projets de communication pour en évaluer la clarté, la pertinence et l'intérêt en termes journalistiques. Bien évidemment, dans le dispositif général mis en œuvre, les médias constitueraient également une des cibles de communication. À ce titre, il préconise que l'Union élargisse son audience au-delà des journalistes spécialisés dans les affaires européennes au sens institutionnel. Un effort particulier devra être fait auprès des médias audiovisuels nationaux et régionaux car ils sont devenus la base de toute connaissance pour une partie importante (et de tous âges) du public européen. Des accords de partenariat devront être recherchés. Les publications devront aussi être rénovées dans leur conception, notamment linguistiques et leur diffusion;

2.4.6. considère, s'agissant des nouvelles technologies, que l'Union doit promouvoir les sites existants et créer ou vérifier qu'il existe des liens avec les autres sites importants européens, nationaux et régionaux;

## 2.5. *Le pilotage*

2.5.1. reconnaît la nécessité d'adapter les messages aux publics concernés et par conséquent de laisser une marge d'appréciation aux «relais», mais il insiste pour que, une fois la stratégie arrêtée, le pilotage des opérations d'information et de communication soit attribué à la Commission européenne qui en assurera l'évaluation périodique et en tiendra informé le GII de même que les Institutions de l'Union, les États membres et candidats;

2.5.2. estime que le citoyen européen doit pouvoir identifier l'Union comme l'initiatrice et la responsable de l'information qu'il lui est donné de recevoir et comme son interlocuteur s'il souhaite engager un dialogue avec elle;

## 2.6. *Les moyens*

2.6.1. souligne la contribution financière que les collectivités régionales et locales et leurs partenaires apportent déjà à la politique de l'information de l'Union européenne en affectant des ressources propres non secondaires au fonctionnement des réseaux d'information officiels de l'Union;

2.6.2. rappelle que du fait de son caractère prioritaire la stratégie d'information et de communication doit bénéficier d'un budget approprié;

2.6.3. souligne que ses propositions s'inscrivent dans le cadre du Protocole portant sur les modalités de coopération avec la Commission européenne et portant notamment sur la «politique d'information dans le cadre de la proximité» et que leur seul objectif est de contribuer au succès de la stratégie d'information et de communication de l'Union. Elles sont guidées par les évolutions essentielles que connaît l'Union au moment où elle doit impérativement et définitivement remédier à son défaut de transparence et de démocratie vis-à-vis de ses citoyens. C'est pourquoi il a tenu à analyser puis à rappeler la nature et les règles de mise en œuvre d'une stratégie d'information et de communication pour mieux la mettre au service des citoyens et du rapport à créer avec l'Union européenne. C'est le fil conducteur et l'ambition de ses propositions;

2.7. insiste, en conclusion, sur les points suivants:

2.7.1. la démarche stratégique: elle doit respecter les règles de toute action de communication, à savoir notamment, tenir compte des habitudes de perception du citoyen consommateur, créer une relation positive avec celui-ci, lui offrir des balises pour comprendre le message et aller de l'avant avec ce qu'il exprime et, enfin, accepter que cette démarche s'intègre dans le processus de décision;

2.7.2. les thèmes de communication: ils doivent avoir pour fil conducteur la valeur ajoutée que constitue l'Union tout en s'appuyant sur les valeurs dominantes des citoyens européens et en développant des illustrations concrètes susceptibles d'emporter l'adhésion des citoyens. Le Comité des régions suggère quelques thèmes propres à démontrer que l'action actuelle de l'Union est déjà au service des citoyens et quant aux voies et enjeux à venir, il insiste sur l'élargissement et le rôle de la Convention européenne et sur l'impact de ses résultats;

2.7.3. l'organisation d'une synergie entre les services des institutions européennes et les États membres et candidats, les collectivités régionales et locales et leurs partenaires: ces derniers constituent certes des leviers indispensables tant pour la transmission que pour l'adaptation des messages. Ils doivent cependant respecter l'objectif de la stratégie à savoir légitimer la réalité de l'Union et établir un dialogue direct avec les citoyens;

2.7.4. l'implication des collectivités régionales et locales et de leurs partenaires: la confiance que leur fera l'Union se traduira par une meilleure connaissance des attentes des citoyens, un choix de thèmes mieux ciblés, une transmission plus fine de ses messages et en retour des réactions des citoyens susceptibles d'amorcer le dialogue recherché;

2.7.5. la réorganisation des relais existants de l'Union, y compris les publications, tant dans leur conception que dans leur fonctionnement. Un effet de sensibilisation des médias traditionnels et leur mobilisation au-delà des journalistes spécialisés permettra d'obtenir une réelle résonance médiatique de la stratégie d'information et de communication à mettre en œuvre, de même qu'une utilisation plus rationnelle et plus ouverte des nouvelles techniques de communication;

2.7.6. la valorisation de l'actualité et au premier chef des propositions institutionnelles de la Convention sur l'Avenir de l'Union européenne;

2.7.7. les enjeux de la refondation de la politique d'information et de communication de l'Union européenne proposée par la Commission et qui tient compte de la déclaration de Laeken. Il souhaite que ses observations et ses propositions soient prises en considération, tant il est persuadé que les autorités régionales et locales qu'il représente constituent un maillon indispensable tant pour élaborer une stratégie dynamique d'information et de communication répondant aux attentes des citoyens que pour établir le dialogue démocratique de l'Union avec ses citoyens et leur adhésion à l'action politique de ses Institutions.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur:**

- le «Troisième rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union», et
- le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales»

(2003/C 73/14)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau du 12 mars 2002 de charger, conformément au paragraphe 5 de l'article 265 du traité instituant la Communauté européenne, la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne d'élaborer un avis sur ce thème;

vu le «Troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union» (COM(2001) 506 final) et le «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales» (COM(2002) 260 final);

vu le texte de la «Charte des droits fondamentaux» de l'Union européenne proclamée par le Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000;

vu la «Proposition de directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres» (COM(2001) 257 final) adoptée par la Commission européenne;

vu le rapport du Parlement européen sur le «Troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union» de la Commission (C5-0656/2001);

vu le rapport du Parlement européen sur la «Proposition de directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres» (référence du rapport non disponible);

vu son avis du 16 février 2000 sur «Le processus d'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» (CdR 327/1999 fin <sup>(1)</sup>), ses résolutions des 20 septembre sur «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» (CdR 140/2000 fin <sup>(2)</sup>) et 13 décembre 2000 sur «L'approbation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» (CdR 381/2000 fin) <sup>(3)</sup>;

vu son avis du 13 mars 2002 sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres» (CdR 287/2001 fin) <sup>(4)</sup>;

vu son projet d'avis (CdR 121/2002 rév.) adopté le 4 octobre 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur : M. Vesey (IRL-AE), membre de la collectivité régionale de la Zone frontalière et du conseil du comté de Cavan),

a adopté l'avis suivant à l'unanimité lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre (séance du 21 novembre).

<sup>(1)</sup> JO C 156 du 6.6.2000, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO C 22 du 24.1.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 144 du 16.5.2001, p. 42.

<sup>(4)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 17.

## POINTS DE VUE DU COMITE DES REGIONS

### 1. Observations générales

Le Comité des régions

1.1. se félicite de la publication du troisième rapport sur la citoyenneté de l'Union et du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales;

1.2. estime que le troisième rapport doit non seulement couvrir les années 1997, 1998 et 1999 mais qu'il doit aussi traiter de la déclaration de la Charte des droits fondamentaux et de l'adoption par la Commission de la proposition de directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;

1.3. convient que la citoyenneté de l'Union est complémentaire de la citoyenneté nationale et qu'elle ne se substitue pas à elle, et que la nationalité d'un État membre est la seule manière d'acquérir la citoyenneté de l'Union;

1.4. souligne que la citoyenneté européenne est un élément essentiel du débat en cours sur l'avenir de l'Europe, en particulier dans le cadre de la Convention européenne, comme le précise la déclaration de Laeken;

1.5. se félicite de la création du programme communautaire pluriannuel *Daphne* destiné à lutter contre toutes les formes de violence contre les enfants, les jeunes et les femmes. La participation des collectivités locales et régionales au programme *Daphne* est une garantie que le programme aidera effectivement les personnes les plus exposées;

### 2. Liberté de circulation

2.1. se félicite de la proposition de directive, laquelle constitue une contribution à la citoyenneté européenne;

2.2. invite la Commission européenne à traiter, dans la directive, les questions en cours ayant une incidence sur les droits des citoyens, comme le soulignent en détail les recommandations du présent avis;

2.3. se félicite de la finalisation de la législation transposant la directive dans les États membres et partage les préoccupations de la Commission quant aux longues procédures d'infraction ayant des répercussions sur les citoyens de l'Union;

2.4. invite la Commission à faire en sorte qu'à l'avenir, tous les efforts soient entrepris afin que les problèmes éventuels soient résolus le plus rapidement possible et que les citoyens non nationaux de l'Union ne soient pas privés de leurs droits;

2.5. rejoint la Commission sur la nécessité de mieux informer les citoyens quant à leurs droits en matière de libre circulation;

2.6. appuie les recommandations du Parlement européen et du Conseil relatives à la mobilité, dans la Communauté, des étudiants, des personnes en formation, des jeunes volontaires, des enseignants et des formateurs, adoptées le 25 juin 2001, ainsi que la résolution du Conseil relative à un plan d'action pour la mobilité, adoptée le 14 décembre 2000;

2.7. invite le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne à encourager, faciliter et soutenir la mobilité à des fins d'éducation, de formation et de recherche et à éliminer les derniers obstacles à la mobilité dans les plus brefs délais, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes et des certificats;

2.8. soutient l'appel lancé aux États membres afin qu'ils élaborent des stratégies visant à incorporer l'aspect de la mobilité transnationale dans leurs politiques nationales en faveur des groupes visés par la recommandation;

### 3. Protection consulaire

3.1. se félicite du fait que, dans la pratique, tous les États membres ont entrepris de faire en sorte que leurs diplomates et représentants consulaires offrent une protection et une assistance adéquates aux ressortissants de l'UE dont le pays n'a pas de représentant dans un pays tiers;

3.2. invite tous les États membres à transposer sans délai, dans leur ordre juridique national, la décision sur les modalités d'exécution à adopter par les fonctionnaires consulaires et la décision 96/409/PESC concernant les règles de délivrance de titres de voyage provisoires, étant donné qu'il s'agit d'un droit fondamental qui figure dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union;

### 4. Droit de pétition et médiateur européen

4.1. relève que les deux rapports à l'examen concluent que les ressortissants de l'Union ne sont conscients ni de leurs droits, ni des pouvoirs de l'Union ou de ses institutions. Ce manque de connaissance, qui est dû à des problèmes de communication et au fait que l'information disponible en la matière ne parvient pas aux citoyens de l'UE, explique la forte proportion de pétitions au Parlement européen et de plaintes auprès du médiateur qui sont déclarées irrecevables. Ces questions sont traitées dans le cadre du présent avis;

### 5. Information et communication

5.1. souligne la nécessité de promouvoir la citoyenneté de l'UE dans le cadre des politiques éducatives, à commencer par l'école primaire;

5.2. se félicite de la nouvelle communication de la Commission sur une stratégie d'information et de communication pour l'Union européenne<sup>(1)</sup> et réitère la nécessité de procéder à des investissements supplémentaires dans des stratégies de communication et d'information à l'échelle de l'UE afin de promouvoir, auprès des citoyens, la connaissance de leurs droits, notamment en ce qui concerne la citoyenneté européenne. La tâche consistant à communiquer des informations et à empêcher la diffusion d'informations erronées sur l'UE doit être répartie entre les différents niveaux de pouvoir: local, régional, national et communautaire;

## 6. Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales

6.1. souligne la nécessité pour tous les États membres de participer au processus de collecte d'informations afin de permettre l'évaluation de la situation de l'ensemble du territoire de l'UE. Il déplore que les collectivités locales et régionales ne soient pas associées à ce processus;

6.2. se félicite des conclusions du rapport selon lesquelles tous les États membres ont achevé les mesures nationales de transposition, mais demande que les prochains rapports relatifs à la transposition impliquent le CdR;

6.3. se félicite du fait que, lors de l'évaluation de la conformité des mesures nationales de transposition avec la directive, la Commission a estimé la qualité de la législation nationale satisfaisante et les mesures conformes aux exigences de la directive. Il préconise que les problèmes de non-conformité soient résolus rapidement et que tous les détails pertinents y afférents soient communiqués aux États membres dans un souci d'information et d'orientation;

6.4. soutient les principes incarnés par la directive, à savoir l'absence d'harmonisation des lois électorales et la suppression de la condition de nationalité, la liberté de participation et l'égalité d'accès aux droits électoraux dans les mêmes conditions que les citoyens nationaux;

6.5. rejoint la Commission sur le fait que pour apprécier si les dispositions de la directive ont été correctement mises en œuvre, il faut tenir compte des retombées concrètes de l'information fournie et de ses répercussions sur la participation des citoyens de l'Union aux élections municipales;

6.6. se réjouit de constater que des citoyens non nationaux de l'Union se sont portés candidats et ont été élus;

6.7. suggère que l'absence d'informations destinées aux citoyens non nationaux de l'Union ne constitue qu'une seule des raisons expliquant un faible taux de participation et qu'il convient d'examiner d'autres facteurs, tels que le jour de l'élection, les heures d'ouverture des bureaux de vote ou les autres modes de participation au scrutin;

6.8. se félicite du fait que la hausse de l'électorat n'a entraîné aucun problème spécifique dans les États membres.

## 7. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des Régions

*Libre circulation*

7.1. recommande de modifier, dans la version anglaise, la formulation de l'article 4 du chapitre I, en vertu de la Charte des droits fondamentaux, afin que la liste citée ne soit pas exhaustive: «Member States shall give effect to the provisions of this Directive without discrimination on grounds such as sex, race, colour, ethnic or social ...»;

7.2. recommande d'inclure dans la définition relative aux «membres de la famille», telle qu'elle est fournie au point 2, paragraphe b, de l'article 2, les partenaires non mariés qui bénéficient dans l'État membre d'origine d'un statut équivalent à celui des partenaires mariés;

7.3. propose que les dispositions de la directive soient clarifiées en vue de limiter la libre circulation et le droit de séjour des personnes reconnues coupables d'actes de pédophilie, de violence domestique ou de hooliganisme. Au chapitre VI, les informations relatives aux personnes qui représentent une menace pour la société doivent être communiquées par l'État membre d'origine à l'État membre d'accueil. De plus, en vertu du paragraphe 5 de l'article 6, l'obligation de signaler sa présence dans un délai qui ne peut pas être inférieur à quinze jours ne devrait pas s'appliquer dans ce cas : le signalement devrait avoir lieu dès l'arrivée dans l'État membre d'accueil;

7.4. souhaiterait que les États membres bénéficient de plus de liberté et de flexibilité lors de l'application des articles 12 et 13 de la directive aux citoyens non nationaux de l'UE qui sont les conjoints survivants, séparés ou divorcés de citoyens non nationaux de l'UE. Le CdR estime que la proposition actuelle (article 7, point 1, paragraphe b) est discriminatoire sur la base des revenus. D'autres facteurs, à définir par les États membres, doivent être envisagés: la durée du séjour dans l'État membre d'accueil, la durée de la dépendance exclusive par rapport au conjoint, les effets de la séparation sur les autres membres de la famille, tels que les étudiants, la perturbation de la vie familiale, etc. Le CdR souhaiterait en outre que les règles régissant le droit de séjour propre pour les ressortissants de pays tiers lors du décès du conjoint citoyen de l'Union ou en cas de divorce d'avec le citoyen de l'Union, se basent sur les règles correspondantes de la proposition de directive concernant le droit au regroupement familial. Un droit de séjour propre ne doit être garanti que dans des circonstances particulièrement difficiles. En outre, l'octroi d'un titre de séjour propre est laissé à la discrétion des États membres;

<sup>(1)</sup> COM(2002) 350 final.

7.5. propose de mieux définir la période de quatre ans de résidence continue qui permet aux citoyens non nationaux de l'Union d'acquérir un droit de séjour permanent, et d'en exclure les périodes d'incarcération pour des actes criminels;

#### *Charte des droits fondamentaux*

7.6. invite les États membres à respecter les objectifs définis dans la Charte des droits fondamentaux et demande une nouvelle fois que la Charte soit officiellement intégrée dans les traités;

7.7. propose que l'Union européenne et les États membres prennent les mesures appropriées pour que chaque citoyen ait accès gratuitement et facilement à la Charte des droits fondamentaux accompagnée d'une note explicative;

#### *Citoyenneté de l'Union*

7.8. suggère, dans le souci de sensibiliser davantage les citoyens de l'Union à leurs droits et aux pouvoirs de l'Union et de ses institutions, d'envisager les mesures suivantes:

- organisation de campagnes d'information télévisées;
- insertion de la formule «European Union — Know your Rights» et du numéro de téléphone du centre d'appel Europe Direct sur toutes les affiches relatives aux projets financés par l'Union européenne;
- diffusion d'informations écrites par le biais des écoles et autres établissements d'enseignement, de tous les organismes nationaux, régionaux et locaux, des hôpitaux, etc.;
- mise en place de campagnes de marketing direct innovatrices (logo dans le cachet de la poste — numéro de téléphone du centre d'appel Europe Direct);
- précisions sur le site web — Centre d'appel Europe Direct;

7.9. suggère que les États membres fournissent les coordonnées du service Europe Direct lorsqu'ils émettent des passeports;

7.10. demande que le CdR participe aux futures campagnes d'information relatives aux élections municipales afin de promouvoir les droits des citoyens de l'UE et d'être davantage impliqué dans la politique d'information et de communication de la Commission européenne. Le protocole de coopération entre la Commission et le CdR pourrait inspirer une collaboration visant à améliorer la communication avec les citoyens;

7.11. recommande que la Commission constitue un groupe de travail composé notamment de représentants du CdR afin d'étudier la manière dont le concept de citoyenneté de l'Union est promu dans chaque État membre au niveau national, régional et local, et de produire des orientations stratégiques en vue d'une meilleure diffusion du concept;

#### *Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*

7.12. propose qu'en vue d'informer les citoyens non nationaux de l'Union de leur droit de vote, les documents qui leur sont envoyés par l'État membre d'accueil soient rédigés dans les langues officielles de la Communauté, dans la mesure où cette solution est praticable sur le plan économique. De plus, toute correspondance officielle avec les citoyens non nationaux de l'Union devrait mentionner les numéros de téléphone de services auprès desquels ils peuvent obtenir des informations sur leur droit de vote;

7.13. recommande de poursuivre l'initiative visant à tester le système de vote électronique lors des élections municipales;

7.14. propose, en cas d'utilisation d'une liste électorale, l'établissement d'une liste unique accompagnée de compléments incluant les électeurs tant nationaux que non nationaux de l'UE et destinée à être utilisée pour toutes les élections, le nom des électeurs non nationaux de l'UE étant précédé d'une marque/lettre distinctive ou d'un autre symbole défini par l'État membre indiquant les différentes élections auxquelles ils peuvent participer. Ce système faciliterait également l'établissement de statistiques sur l'inscription des citoyens non nationaux de l'UE, sans toutefois porter atteinte à la vie privée de ces derniers;

7.15. propose que les autorités nationales, régionales et locales jouent un rôle plus actif dans l'identification des citoyens non nationaux et leur information sur la procédure d'inscription sur les listes électorales et sur les conditions d'accès au droit de vote;

7.16. recommande que les États membres pour lesquels l'inscription sur la liste n'est pas automatique introduisent, si elle n'existe pas encore, une disposition visant à faciliter la demande d'inscription et l'inscription effective sur la liste électorale des personnes disposant du droit de vote et ayant été oubliées lors de l'établissement de la liste d'origine. Ce serait à chaque État membre de définir les dispositions qui lui conviendraient le mieux;

7.17. recommande aux États membres d'aider les personnes âgées, les handicapés, les étudiants, les salariés et tous ceux qui ne peuvent se rendre au bureau de vote qui leur est affecté le jour de l'élection et ce, en leur proposant d'autres moyens d'exercer leur droit de vote;

7.18. recommande de traiter cet aspect en priorité, dans la perspective de l'année européenne des handicapés en 2003;

7.19. propose que le mécanisme de dérogation revête une importance particulière à la lumière de la proposition d'élargissement de l'UE;

7.20. recommande la rédaction d'un nouveau rapport sur l'application de la directive 94/80/CE après l'adhésion du prochain groupe de pays candidats, la transposition de la directive dans leur législation nationale et son application

aux élections municipales. Ce deuxième rapport permettrait notamment d'évaluer les tendances à la suite de leur adhésion;

7.21. considère qu'en plus du questionnaire, il convient de charger un groupe de travail indépendant de l'étude des actions entreprises par les États membres afin d'encourager l'inscription et la participation des citoyens non nationaux de l'UE. Dans l'esprit du protocole de coopération signé avec la Commission européenne, le CdR devrait participer à toutes les étapes de la rédaction de ce rapport, ainsi qu'au groupe de travail.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*

*du Comité des régions*

Albert BORE

---

### **Avis du Comité des régions sur «Le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne»**

(2003/C 73/15)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu le document de travail de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen sur «le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne» (PE 31 3.402);

vu la décision du Parlement européen, en date du 3 septembre 2002, de consulter le Comité des régions sur ce sujet, en vertu de l'article 265, paragraphe 4 du traité instituant la Communauté européenne;

vu la décision de son Bureau, en date du 2 juillet 2002, de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne d'élaborer un avis sur ce sujet;

vu les Conclusions de la Présidence de l'Union du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne;

vu le Livre blanc sur la gouvernance européenne, du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final);

vu le rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (A5-01 33/2002);

vu le projet de conclusions, en date du 29 juillet 2002, du groupe de travail de la Convention européenne chargé du Principe de la subsidiarité (WD09-WG1);

vu sa contribution préliminaire, en date du 4 juillet 2002, pour la Convention (CdR 127/2002 fin);

vu son avis, en date du 13 mars 2002, relatif au Livre blanc sur la gouvernance européenne (CdR 103/2001 fin)<sup>(1)</sup>;

---

<sup>(1)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

vu son avis, en date du 13 mars 2002, relatif au projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres (CdR 466/2001 fin) <sup>(1)</sup>;

vu sa résolution, en date du 14 novembre 2001, sur la préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004 (CdR 104/2001 fin) <sup>(2)</sup>;

vu son avis, en date du 14 novembre 2001, sur la participation des représentants des gouvernements régionaux aux travaux du Conseil de l'Union européenne et du Comité des régions aux Conseils informels (CdR 431/2000 fin) <sup>(3)</sup>;

vu son rapport, en date du 20 septembre 2001, sur la proximité (CdR 436/2000 fin);

vu sa résolution, en date du 4 avril 2001, sur les résultats de la Conférence intergouvernementale 2000 et le débat sur l'avenir de l'Union européenne (CdR 430/2000 fin) <sup>(4)</sup>;

vu son avis, en date du 11 mars 1999, sur le principe de la subsidiarité «Vers une véritable culture de la subsidiarité! Un appel du Comité des régions» (CdR 302/98 fin) <sup>(5)</sup>;

vu la prise de position, en date du mois de juin 2002, du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) sur la Convention.

vu son projet d'avis (CdR 237/2002 rév.) adopté le 11 octobre 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: Lord Tope (UK-ELDR), membre de la «Greater London Authority» et Conseiller du «London Borough of Sutton»);

considérant que le Président de la Commission européenne a récemment déclaré que «[l']absolue nécessité d'un rôle plus actif des régions et des entités locales est avérée», qu'une «plus grande participation en amont du processus européen de décision, dès la phase de conception» est nécessaire, que les États membres «devront associer les régions et les collectivités territoriales à la définition des positions nationales au Conseil» et que «la Commission veut mieux structurer le dialogue avec les acteurs régionaux, urbains et locaux» <sup>(6)</sup>;

a adopté à l'unanimité l'avis suivant, lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre).

## 1. Les observations du Comité des régions concernant le document de travail du Parlement européen

### Observations générales

#### Le Comité des régions

1.1. accueille favorablement l'initiative prise par le Parlement européen d'élaborer un rapport sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne dans la mesure où elle marque un pas en avant dans le cadre du débat sur la future architecture de l'Europe que le Comité des régions souhaite développer et renforcer;

1.2. souligne que le débat porte sur le rôle et les droits de tous les niveaux infranationaux de gouvernance territoriale, c'est-à-dire les collectivités locales et régionales, qui reflètent l'étendue et la diversité des systèmes existant dans les différents États membres, ainsi que les organes et associations qui les représentent;

1.3. s'étonne à cet égard du manque de sensibilité du document de travail à l'égard du fait régional, qui tranche avec celle exprimée dans de précédents documents émanant du Parlement européen lui-même, et la tendance initiée par le Livre blanc sur la gouvernance de la Commission européenne, concrétisée par la déclaration de Laeken, dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont souligné la nécessité d'accorder une attention particulière à la dimension régionale dans la perspective d'une meilleure répartition et délimitation des compétences dans l'Union européenne.

1.4. partage le sentiment du rapporteur du Parlement européen, selon lequel d'une part, il convient de poursuivre, et non d'affaiblir, le processus d'intégration dans une Europe élargie et d'autre part, il y a lieu de renforcer, et non de mettre en danger, la méthode communautaire; souligne qu'en conséquence, une participation plus complète de tous les niveaux de gouvernance concernés par la mise en oeuvre des politiques et l'application du droit communautaires constitue une contribution positive et nécessaire à la réalisation de cet objectif et consolidera la légitimité démocratique de l'Union. De plus, une consultation précoce des représentants de ces intérêts légitimes permettra de mettre en évidence, et éventuellement de résoudre, les problèmes potentiels à un stade encore peu avancé et de cette manière, de faciliter un renforcement de l'efficacité des décisions, ainsi que de la mise en oeuvre des politiques et de l'application du droit communautaires;

<sup>(1)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 31.

<sup>(2)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 36.

<sup>(3)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 5.

<sup>(4)</sup> JO C 253 du 12.9.2001, p. 25.

<sup>(5)</sup> JO C 198 du 14.7.1999, p. 73.

<sup>(6)</sup> Discours du Président Prodi (02/344), Bellagio, le 15 juillet 2002.

1.5. réitère son souhait de voir étendre les principes partagés de l'Union aux principes de l'autonomie locale et régionale, dans le respect des dispositions constitutionnelles internes des États membres;

1.6. partage en conséquence le sentiment du rapporteur du Parlement européen, selon lequel le principe de subsidiarité ne devrait pas régir uniquement les relations entre l'Union et les administrations de ses États membres, mais s'appliquer également à d'autres niveaux de gouvernance, et renvoie à la déclaration de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Belgique relative à la subsidiarité dont a pris acte la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam;

1.7. considère, de ce fait, que le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne suppose d'accroître la participation des collectivités locales et régionales aux processus de prise de décision et d'accroître leur participation à la préparation et à la mise en œuvre des politiques européennes. Contrairement à des observations figurant dans le document de travail du Parlement européen, le Comité ne croit pas que cela soit nécessairement de nature à surcharger ou à compliquer le processus décisionnel. Tout accroissement de complexité serait largement compensé par un surcroît de légitimité et d'acceptation par l'opinion publique et par des gains d'efficacité dans la mise en œuvre (parce que les obstacles techniques éventuels auront été mis en évidence et que l'on aura trouvé des solutions);

1.8. accueille donc favorablement les propositions de la Commission européenne concernant un accroissement de la participation des collectivités locales et régionales. Toutefois, le CdR souligne que cette participation doit être double: d'une part, une consultation systématique des collectivités locales et régionales au stade prélégislatif et d'autre part, un renforcement du rôle du Comité des régions au stade de la prise des décisions politiques.

#### *La subsidiarité*

##### Le Comité des régions

1.9. réaffirme son sentiment que le principe de subsidiarité est un principe politique à valeur constitutionnelle et que son insertion dans les traités de l'Union européenne oblige les États membres et les institutions concernées à rechercher l'efficacité et la proportionnalité maximales dans le choix du niveau de décision approprié. C'est pourquoi l'application du principe de subsidiarité doit garantir et les prérogatives régionales et l'autonomie locale de gouvernance, conformément à la législation de chaque État membre et étant donné que dans un certain nombre d'entre eux, les niveaux de pouvoirs locaux disposent de compétences administratives dans des matières communautaires. La Communauté ne devrait intervenir que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres, et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire;

1.10. considère que les législations-cadres et les directives devraient être utilisées plus fréquemment de préférence aux réglementations plus détaillées, qu'il conviendrait de réserver aux cas où celles-ci sont rigoureusement nécessaires à la réalisation de l'objectif;

1.11. considère que légiférer n'est pas le seul mode d'action dont disposent les pouvoirs publics, et qu'il n'est pas toujours le plus important; dans de nombreux domaines relevant de la compétence de l'Union européenne, les organes locaux et régionaux ont de ce fait un rôle important à jouer, indépendamment de leur participation limitée à l'activité législative;

1.12. considère qu'en dépit des avancées politiques et juridiques obtenues depuis sa consécration dans le Traité de Maastricht et les précisions apportées par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité d'Amsterdam, le principe de subsidiarité n'a pas reçu sa pleine application, n'a pas eu l'impact attendu sur le fonctionnement de l'Union et ne garantit pas la liberté d'action et la responsabilité des États membres, des régions et des collectivités locales;

1.13. considère que les principales dispositions de l'actuel Protocole sur la subsidiarité devraient figurer expressément dans tout nouveau traité, en mentionnant non seulement les États membres mais également leurs entités locales et régionales, conformément aux compétences réservées à ces dernières;

1.14. considère que les conclusions de la Convention sur le principe de subsidiarité devraient traiter du rôle et des compétences des niveaux de gouvernance locaux et régionaux;

1.15. adhère à la proposition visant à ce que la Convention crée un groupe de travail expressément chargé de s'intéresser au rôle des collectivités des États membres;

1.16. estime qu'il est juste que le CdR, en tant qu'organe de l'Union européenne représentant les niveaux d'administration les plus proches des simples citoyens, soit spécifiquement investi du rôle consistant à veiller au respect de ce principe; et le Comité a demandé à maintes reprises que lui soit attribuée expressément par les traités la fonction de veiller au respect du principe de subsidiarité;

1.17. demande que les collectivités locales et régionales se voient reconnaître le droit d'intenter une action devant la Cour de justice lorsqu'elles estiment que leurs compétences ne sont pas respectées par les institutions de l'Union européenne;

1.18. se déclare, en conséquence, sceptique quant à la nécessité de créer à cet effet un nouvel organe de surveillance; si, toutefois, un organe de cette nature venait à être institué, le Comité considérerait comme important que les collectivités territoriales y soient représentées;

1.19. considère qu'il devrait exister dans chaque État membre un mécanisme de surveillance de l'application interne du principe de subsidiarité.

*La Charte de l'autonomie locale*

## Le Comité des régions

1.20. considère que l'application du principe de subsidiarité garantit la base démocratique des institutions de l'Union et la notion de citoyenneté européenne. Simultanément, le principe de subsidiarité devrait rapprocher la prise de décision politique des citoyens grâce à l'autonomie locale et régionale. Le CdR considère que le terme de «proximité» rend mieux compte de cette dimension du principe de subsidiarité et que le principe de proximité doit être ajouté aux principes de gouvernance de l'Union;

1.21. demande une fois encore que le nouveau cadre constitutionnel de l'Union européenne intègre la Charte européenne de l'autonomie locale en tant qu'élément de l'acquis communautaire, dans la perspective de la construction d'une Europe fondée sur les principes de démocratie et de transparence;

1.22. réitère sa proposition selon laquelle le principe de l'autonomie régionale doit devenir l'un des principes qui inspirent l'Union dans le respect de la démocratie et la poursuite du processus de l'intégration.

*La Charte des droits fondamentaux*

## Le Comité des régions

1.23. considère la Charte des droits fondamentaux comme une contribution essentielle à l'intégration européenne, qui manifeste à l'évidence que l'Union européenne est une communauté de valeurs; le Comité est partisan de l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité.

*Les compétences de l'Union européenne*

## Le Comité des régions

1.24. juge nécessaire de clarifier les tâches que doivent et peuvent accomplir ensemble les membres d'une Union considérablement élargie; il y a lieu de préciser les intérêts de l'Union ne pouvant être servis que conjointement et de concentrer les missions de l'Union élargie sur ces domaines. Toutefois, dans certains domaines, l'on ne peut exclure une rétrocession de compétences aux États membres ou une extension des compétences de l'Union européenne;

1.25. souligne que nombre de compétences de la future Union européenne doivent demeurer des compétences partagées — partagées non seulement entre l'Union européenne et les gouvernements nationaux, mais aussi, conformément au principe de subsidiarité et de proximité, avec les collectivités

régionales et locales, toujours dans le respect de ce qui est prévu par les constitutions des États membres. Le Comité remarque en outre que le terme de «compétence» ne se limite pas au pouvoir de légiférer, mais comporte d'autres pouvoirs d'action juridique dans le cadre de la responsabilité de chaque niveau de gouvernement;

1.26. demande que les missions de l'Union européenne soient clairement décrites dans le traité. Toutefois, l'Union devrait aussi pouvoir continuer à réagir avec flexibilité aux défis qu'elle rencontrera; il convient d'opérer une distinction claire entre les compétences exclusives, partagées et complémentaires de l'Union européenne. En ce qui concerne les compétences attribuées à l'Union européenne, les formes d'action prévues dans les traités (réglementation, harmonisation, reconnaissance mutuelle, coordination, exécution) qui étaient marquées, jusqu'à présent, par un manque substantiel de structuration, devraient être recensées et définies dans le traité. À cet égard, il convient de faire un effort particulier pour promouvoir la coopération transfrontalière en tant que tâche et objectif de l'Union européenne;

1.27. réaffirme qu'il est opposé à l'établissement de listes de compétences rigides et détaillées. Toutefois, l'Union devrait prendre en compte (et respecter) les règles internes et l'organisation des États membres en matière de répartition des compétences.

*La consultation*

## Le Comité des régions

## a) La consultation au niveau de l'Union européenne

1.28. en demandant que soit reconnu le rôle des collectivités territoriales dans la mise en oeuvre des politiques de l'Union, considère que ces collectivités et leurs organes représentatifs devraient être consultés dans les domaines qui relèvent de leur compétence par suite de l'organisation interne de l'État auquel elles appartiennent;

1.29. dans ce contexte, accueille favorablement l'engagement pris par la Commission européenne dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne de mettre en place un dialogue systématique entre les associations européennes et nationales de collectivités territoriales, ainsi qu'entre ces collectivités elles-mêmes, notamment au cours de la phase préalable à l'élaboration de nouvelles politiques qui sont de nature à comporter des conséquences pour les collectivités territoriales ou à affecter leurs compétences;

1.30. demande que les conséquences financières et administratives que comportent pour les collectivités territoriales des États membres chargées de l'application du droit les propositions de textes législatifs communautaires soient précisées au stade de la consultation et prises en compte dans la décision finale;

## b) La consultation du Comité des régions

1.31. en ce qui concerne la fonction consultative du CdR proprement dite, demande:

- un mécanisme permettant de faire en sorte que l'absence de consultation du CdR dans les cas de consultation obligatoire, ou l'adoption d'un instrument législatif dans ses domaines de consultation sans que le CdR ait émis un avis au préalable dans les délais prévus à cet effet, devraient comporter des conséquences juridiques. Le Comité doit notamment disposer d'un droit de recours devant la Cour de justice pour défendre ses prérogatives, ce qui lui permettrait de demander la nullité des actes communautaires adoptés sans consultation;
- le renforcement de sa fonction consultative par la création d'une obligation pour les institutions qui adoptent les textes législatifs de justifier l'absence de prise en considération de l'avis du Comité. Cette obligation devrait s'étendre à tous les domaines pour lesquels la consultation est obligatoire;
- l'extension de la liste des domaines pour lesquels la consultation du Comité est obligatoire à tous les domaines dans lesquels les collectivités locales et régionales disposent de compétences;
- la consultation du Comité à propos de la Stratégie politique annuelle et en matière d'information et de communication;

## c) La consultation au sein des États membres

1.32. rappelle que le Livre blanc sur la gouvernance européenne a fait observer que les gouvernements des États membres n'associent pas convenablement les intervenants régionaux et locaux à l'élaboration des positions qu'ils souhaitent adopter vis-à-vis des politiques européennes;

1.33. considère que les positions qu'adoptent les États membres par rapport aux questions européennes devraient s'élaborer par le moyen d'un dialogue et d'une coopération accrue entre les collectivités nationales, régionales et locales et leurs associations représentatives, ce qui améliorerait la légitimité démocratique de la prise de décision communautaire, et le Comité recommande que ces droits d'information et de participation soient fortement garantis au plan juridique;

*L'avenir du Comité des régions*

1.34. rappelle qu'en vertu du traité sur l'Union européenne, le CdR a été institué pour être le seul organe de l'Union européenne représentant les «collectivités régionales et locales» de tous les États membres dans le processus décisionnel de l'Union européenne; le CdR devrait donc refléter équitablement la diversité de la gouvernance locale et régionale dans les différents États membres;

1.35. affirme à nouveau qu'il ne peut pas contribuer de manière totalement efficace à la participation des collectivités locales et régionales à la construction européenne tant qu'il sera confiné à son statut actuel d'organe auxiliaire et consultatif;

1.36. plus précisément, demande:

- la reconnaissance du CdR en tant qu'institution;
- la capacité pour le Comité d'intenter des actions devant la Cour européenne de justice, dans tous les cas où intervient la défense de ses prérogatives et du principe de subsidiarité;
- le droit d'adresser des questions écrites et orales à la Commission européenne;
- un renforcement des fonctions du Comité qui permette d'aller au-delà de ses actuelles fonctions purement consultatives. Aussi conviendrait-il de donner au CdR un «droit de veto suspensif» dans certains cas de consultation obligatoire et dans les domaines où la réglementation de l'Union européenne entraîne des charges financières pour les collectivités locales et régionales;
- la possibilité d'assister au dialogue Conseil-Parlement européen-Commission dans le cadre de la procédure de codécision pour les cas de consultation obligatoire prévus par le traité;

*Associations européennes et nationales de collectivités territoriales*

1.37. constate qu'avec l'élargissement, l'Union comprendra environ 250 régions et 100 000 collectivités locales. De ce fait, il est évident que l'Union européenne ne pourra pas consulter directement et individuellement chacun des intervenants, et que les organes et associations représentatifs sont appelés à jouer un rôle sans cesse plus important;

1.38. le CdR est un organe politique qui représente les intérêts à caractère général de toutes les autorités décentralisées. Cela le distingue tant de la société civile, qui est l'espace d'organisation spontanée d'intérêts particuliers, que des associations européennes de collectivités territoriales qui, bien que leurs affiliés soient des organes politiques, sont de nature privée et représentent les intérêts de leurs affiliés et des collectivités territoriales prises individuellement, qui sont d'essence politique et qui représentent leurs intérêts propres et particuliers. En outre, il se distingue formellement des associations européennes de collectivités régionales et locales par son statut spécifique d'organe consultatif de l'Union européenne;

1.39. cela ne diminue en rien la légitimité des autres organes qui représentent des intérêts locaux ou régionaux dans le dialogue avec les institutions communautaires, et que les institutions ont besoin de consulter de façon systématique en fonction du type d'information requis. Selon la question à examiner, il semble parfaitement naturel que la Commission organise, à un stade précoce, des forums de consultation auxquels participent notamment les associations européennes ou nationales concernées par un sujet donné, voire même des régions en tant que telles, dans les cas où une question intéresse spécialement un certain territoire ou groupement de territoires;

*Les régions dotées de pouvoirs législatifs*

1.40. invite les États membres à mettre en place, conformément à leur organisation interne, des mécanismes nationaux appropriés pour permettre aux niveaux de démocratie locale et régionale (ou leurs groupements) de participer à la formulation, dans le cadre des positions «nationales», des questions concernant leurs domaines de compétences en vue de leur examen au sein du Conseil des ministres de l'Union;

1.41. réitère son sentiment que la participation à toutes les phases préparatoires de la prise de décision au Conseil est une nécessité si l'on veut que toutes les questions qui relèvent expressément de la compétence des collectivités territoriales (conformément aux dispositions constitutionnelles de chaque État membre) ou présentent pour elles un intérêt direct, soient traitées de façon complète et efficace;

1.42. estime par ailleurs qu'outre les parlements nationaux, et conformément au système constitutionnel de chaque État membre, le Comité des régions, à titre de représentant des niveaux de démocratie locale et régionale, doit également être associé à tout contrôle ex ante du principe de subsidiarité et de la délimitation des compétences;

1.43. repousse toute idée que le développement de la défense des intérêts régionaux («lobbying») ne puisse guère être interprété comme un signe de solidarité à l'égard d'autres régions. Le Comité, qui représente les différentes collectivités régionales et locales, juge très compréhensible le fait que certaines régions, collectivités locales ou instances qui les représentent défendent leurs propres intérêts au sein de l'Union européenne, dès lors qu'elles recherchent activement, dans le même temps, les possibilités de démarche commune au sein du Comité des régions;

1.44. soutient les efforts des parlements régionaux dotés de la faculté de légiférer en vue d'un renforcement des contacts avec le Parlement européen;

1.45. réfute également l'association à laquelle procède le rapporteur lorsqu'il assimile les régions constitutionnellement fortes aux régions riches d'Europe et en déduit un risque d'intégration différenciée entre régions riches et régions pauvres. Cette thèse ne résiste pas à l'examen des statistiques de PIB régionaux dans l'Union européenne établies par Eurostat et dont les données les plus récentes sous-tendent le «Premier rapport d'étape sur la Cohésion économique et sociale» présenté par la Commission le 4 février 2002 <sup>(1)</sup>. Si ces régions défendent leurs intérêts communs en fonction des pouvoirs spécifiques dont elles sont dotées, elles ne sont pas moins solidaires des autres régions et autorités locales de l'Union européenne et sont notamment soucieuses d'une politique de cohésion économique et sociale équitable;

*Observations finales*

1.46. invite par conséquent toutes les régions dotées de pouvoirs législatifs et toutes les autres autorités infranationales à mettre en commun leur savoir-faire et leur expérience en vue d'œuvrer ensemble au renforcement de l'application des principes de subsidiarité et de proximité dans l'Union européenne.

**2. Les recommandations du Comité des régions en vue de modifications à intégrer à un nouveau traité***Principes fondamentaux*

2.1. L'article 6 du traité sur l'Union européenne devrait énoncer les Principes de gouvernance de l'Union, pour une grande part tels que les définit le Livre blanc sur la gouvernance européenne, c'est-à-dire notamment: «l'ouverture, la participation, la responsabilité, l'efficacité, la cohérence, la subsidiarité [la proximité], la proportionnalité». À cela, nous voudrions ajouter: «la consultation, le partenariat»;

2.2. l'article 6 du traité sur l'Union européenne, dans le passage où sont énoncés les principes fondamentaux de l'Union, devrait évoquer expressément l'autonomie régionale et la Charte européenne de l'autonomie locale et marquer un engagement vis-à-vis de ce texte: «L'Union respecte le principe de l'autonomie régionale ainsi que les droits liés à l'autonomie locale, tels que les garantit la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée en 1985 par le Conseil de l'Europe»;

2.3. en outre, l'article 6 du traité sur l'Union européenne (paragraphe 3) devrait évoquer la Charte des droits fondamentaux, et les dispositions de la Charte devraient être intégrées au traité, dans les passages où cela convient; à cet égard, il conviendrait de remanier comme suit le passage de l'article 6 du traité sur l'Union européenne concernant le respect de l'identité nationale des États membres de l'Union: «les États membres, y compris (conformément à leur organisation interne) leurs régions et leurs collectivités locales»;

*La subsidiarité*

2.4. à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, ajouter la formule suivante: «la Communauté prend en compte (et respecte) les règles internes et l'organisation des États membres en ce qui concerne la répartition des compétences»;

2.5. à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, la définition de la subsidiarité devrait expressément comporter la précision suivante: «les États membres ou leurs collectivités territoriales, conformément aux compétences qui leur sont réservées par chaque État membre»;

2.6. l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne, devrait envisager un mécanisme (mais pas nécessairement une nouvelle institution) pour surveiller l'application du principe de subsidiarité, et imposer à chaque État membre «le devoir de mettre en place un mécanisme permettant de surveiller l'application du principe tel qu'il est mis en oeuvre dans cet État»;

<sup>(1)</sup> COM(2002) 46 final.

2.7. à l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne (premier paragraphe), il convient de lire:

«Les États membres, et leurs collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences respectives, prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté.»

«En liaison avec cette disposition, toutes les propositions législatives s'accompagnent d'une estimation des conséquences que comportent ces propositions en termes de ressources (financières et administratives) pour les organes chargés de la mise en œuvre.»

il convient d'ajouter le texte suivant à l'article 230 du traité instituant la Communauté européenne: «la Cour de justice est compétente pour se prononcer sur les recours formés par un État membre, une région ou une collectivité locale d'un État membre ou par le Comité des régions, pour non-respect du principe de subsidiarité»;

#### *La consultation*

2.8. à la fin de l'article 211 du traité instituant la Communauté européenne, ajouter une disposition faisant obligation à la «Commission de mener ses activités dans un esprit de partenariat avec les États membres et avec les élus des collectivités territoriales ou leurs organes représentatifs, dans le respect de ses principes de bonne gouvernance, et notamment du principe de consultation»;

#### *Concernant le Comité des régions en tant qu'institution*

2.9. à l'article 7 du traité instituant la Communauté européenne (paragraphe 1) ajouter «un Comité des régions» à la liste des institutions à part entière (et supprimer en conséquence la mention actuelle du Comité des régions, qui figure au paragraphe 2);

2.10. dans la Cinquième Partie, Titre 1, Chapitre 1 («Les institutions») ajouter une nouvelle section 5 intitulée «Le Comité des régions», de manière à réaliser sa demande visant à devenir une institution à part entière. Les articles et dispositions figurant actuellement au chapitre 4 seraient alors transférées dans cette nouvelle section.

Le droit de recours du Comité des régions pour la sauvegarde de ses prérogatives devrait être inscrit à l'article 230, troisième alinéa, qui devrait être modifié comme suit: «La Cour de justice est compétente, dans les mêmes conditions, pour se prononcer

sur les recours formés par le Parlement européen, par la Cour des comptes, par la Banque centrale européenne et par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de ceux-ci»;

2.11. modifier comme suit l'article 263 du traité instituant la Communauté européenne: «Le Comité des régions, composé de représentants des gouvernements régionaux et locaux, exerce les fonctions qui lui sont dévolues par le présent traité»;

2.12. ajouter à la fin de l'article 265 du traité instituant la Communauté européenne (paragraphe 1) le texte suivant: «dans les cas de consultation obligatoire prévus par le présent traité, l'absence de consultation du Comité entraîne la suspension de la procédure en cours dans les autres institutions (ou l'invalidation d'une décision déjà adoptée), en attendant la transmission de l'avis du Comité dans les délais prévus par le présent traité.» En pratique, cela permettra au Comité de disposer d'un droit de veto suspensif dans les cas de cette nature;

2.13. à l'article 265 du traité instituant la Communauté européenne (paragraphe 2), le délai devrait être augmenté pour passer à trois mois, compte tenu du fait que le Comité ne dispose que de ressources lui permettant de tenir annuellement cinq sessions plénières;

2.14. ajouter à la fin de l'article 265 du traité instituant la Communauté européenne (paragraphe 3) le texte suivant: «Le Comité a le droit d'adresser à la Commission des questions écrites et orales»;

2.15. à l'article 265 du traité instituant la Communauté européenne [paragraphe 7 (nouveau)], libeller le texte comme suit: «Le Conseil et la Commission rendent régulièrement un rapport motivé relatif aux mesures prises suite aux avis du Comité»;

#### *Procédure de codécision*

2.16. à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne (paragraphe 4), en ce qui concerne la composition du comité de conciliation, ajouter le texte suivant: «Le Comité des régions a le droit de siéger en tant qu'observateur pour toutes les matières soumises à consultation obligatoire aux termes du présent traité, afin qu'il puisse conseiller les autres institutions quant aux conséquences à prévoir pour les niveaux de gouvernance qu'il représente»;

2.17. charge son Président de transmettre le présent avis au Président du Parlement européen, au Conseil, à la Commission européenne, ainsi qu'au Président de la Convention européenne.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

## Avis du Comité des régions sur «Une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne»

(2003/C 73/16)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau, en date du 14 mai 2002, de charger la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne d'élaborer un avis en la matière, en vertu de l'article 265, paragraphe 5 du traité instituant la Communauté européenne;

vu les Conclusions de la Présidence de l'Union du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne;

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et notamment son préambule;

vu les contributions de la Convention européenne et notamment les documents CONV 47/02, CONV 50/02 et CONV 162/02 sur la délimitation des compétences et les instruments juridiques;

vu sa contribution à la Convention européenne (CdR 127/2002 fin) adoptée le 4 juillet 2002;

vu son avis du 13 mars 2002 sur «Le projet de rapport au Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres» (CdR 466/2001 fin <sup>(1)</sup>);

vu son projet d'avis (CdR 119/2002 rév. 2) adopté le 4 octobre 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: M. Olivas Martinez (E-PPE), Président du gouvernement autonome de Valencia;

considérant la demande pressante des citoyens de comprendre qui fait quoi en Europe et la légitime requête de transparence et de simplification des procédures;

considérant la nécessité de reconnaître au niveau communautaire les droits déjà acquis au niveau national par les autonomies locales et régionales;

considérant la nécessité de prévoir, dans la phase législative de l'UE, des moyens de flexibilité dans le respect de la diversité des États membres et des collectivités régionales et locales;

considérant la nécessité de doter le CdR d'un rôle actif dans la procédure de contrôle du principe de subsidiarité,

a adopté à la majorité le présent avis lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre).

### 1. Points de vues du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. estime que les objectifs actuels de l'Union tels qu'ils apparaissent dans le traité doivent être non seulement maintenus, mais complétés et renforcés. Dans ce sens, il importe d'y inclure expressément la nécessité de garantir les principes de liberté, de démocratie et de solidarité, ainsi que le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit, et d'assurer le respect de la diversité culturelle, linguistique et territoriale et la promotion de ces valeurs dans le reste du monde;

1.2. considère, par ailleurs, qu'il y a lieu de renforcer l'objectif de consolidation de la cohésion économique et sociale parmi les objectifs du traité et d'y inclure la cohésion territoriale. L'élargissement de l'Union entraînera automatiquement un accroissement de son hétérogénéité et exigera par conséquent un effort particulier dans ce domaine, faute de quoi l'intégration politique et économique, mission prioritaire de l'Union, se verrait menacée;

1.3. estime que la réalisation des objectifs de l'UE doit être une responsabilité réciproque et partagée entre les institutions de l'Union et les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux. En ce sens, le principe de coopération inscrit de façon implicite

<sup>(1)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 31.

dans l'article 10 du TCE<sup>(1)</sup> devrait figurer de façon explicite dans le nouveau traité;

1.4. juge nécessaire de concevoir des mécanismes facilitant la cohérence entre les différentes politiques de l'Union, dans le respect du principe de subsidiarité et en fonction d'objectifs transversaux fondamentaux tels que, notamment, la cohésion économique et sociale, la préservation de l'environnement ou encore l'égalité des chances. L'obligation pour toutes les politiques de l'Union de favoriser la réalisation de ces objectifs transversaux devrait être inscrite dans les traités afin de permettre à la Cour de justice des Communautés européennes d'exercer un contrôle dans ce domaine;

1.5. estime que la délimitation des compétences au sein de l'Union européenne doit se fonder sur le principe général selon lequel toute compétence n'ayant pas été attribuée à l'Union relève des États membres. Ce principe est déjà inscrit dans les traités actuels, bien qu'il ne soit mentionné de façon explicite que dans le TCE;

1.6. réaffirme que le principe de subsidiarité, ainsi que celui de proportionnalité, tels qu'ils sont formulés dans les traités, doivent être complétés de telle manière à garantir un respect constitutionnel des compétences des régions et des autorités locales. La transparence de la répartition des compétences ainsi que l'application correcte du principe de subsidiarité exigent, en outre, que soit modifiée la procédure d'adoption de décisions sur la base de ces clauses;

1.7. constate que parmi les principaux problèmes qui nuisent à une délimitation correcte des compétences figurent en réalité le manque d'une hiérarchie et d'une structure claire de typologie des normes à utiliser et le non-respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>(2)</sup> qui visent à rapprocher davantage les décisions des citoyens par le biais des États membres et des collectivités locales et régionales;

1.8. considère que le principe d'attribution des compétences devrait être consolidé et, par conséquent, qu'il conviendrait d'instaurer un système clair de répartition des compétences lisible pour les citoyens et les acteurs politiques sur le terrain. En outre, il semble opportun de clarifier davantage l'attribution des pouvoirs législatifs, exécutifs et de contrôle au sein de l'UE. L'application des principes de séparation, d'équilibre et de coopération entre les pouvoirs devrait être définie dans le nouveau cadre constitutionnel;

(1) «Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité».

(2) Note du Præsidium 47/02 du 15 mai 2002.

1.9. rappelle son soutien à ce que l'Union dispose de toutes les compétences dont elle a besoin pour parvenir à ses objectifs ainsi que des instruments les plus adéquats pour mener à bien les tâches qui sont les siennes (CdR 127/2002 fin, § 3.2) et suggère que la répartition par matières en trois piliers soit unifiée tout en gardant une approche au cas par cas vis-à-vis des procédures législatives et des compétences institutionnelles. L'intensité de l'action législative de l'Union doit, en effet, varier en fonction de la finalité et du type de compétences: exclusives, concurrentes, complémentaires ou de coordination;

1.10. réitère son souhait de voir les objectifs politiques qui figurent à l'article 2 du traité de l'Union renforcés, à savoir:

- la mise en place d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune, notamment par l'attribution à l'Union de compétences exclusives dans ce domaine, afin de lui conférer un rôle plus important sur la scène internationale; à cet égard, l'intégration des politiques commerciale, de développement et d'aide humanitaire est indispensable;
- la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice pour les citoyens européens, ayant la Charte des droits fondamentaux comme instrument de base pour la garantie des droits; la politique communautaire relative à l'immigration et au droit d'asile doit devenir une politique véritablement intégrée, qui tienne compte à la fois du respect des droits de l'Homme, de la préservation de la cohésion sociale de l'Union, de la nécessité de lutter contre l'immigration clandestine et du souci du développement des pays d'où proviennent les populations immigrées;
- la consolidation du modèle social et économique européen, dans lequel la cohésion sociale et territoriale, le haut niveau de protection sociale, la qualité de la vie, loin d'être incompatibles avec le progrès économique, est la condition de compétitivité de chaque territoire;
- une politique de développement durable dans le contexte d'une meilleure coordination des politiques environnementale, sociale et économique (CdR 127/2002 fin);

1.11. estime que, conformément à la position qu'il a exprimée dans ses avis antérieurs, à la fois le transfert de nouvelles compétences et la rétrocession de compétences<sup>(3)</sup> doivent être envisageables dans le cadre d'une meilleure répartition des compétences. À cet égard, il y a lieu de tenir compte du fait que les citoyens souhaitent le perfectionnement des instruments dont dispose l'Union pour la réalisation de certains objectifs, en particulier l'instauration d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et la réaffirmation de l'identité européenne sur la scène internationale;

(3) Voir avis du CdR sur «Le projet de rapport du Parlement européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres» (CdR 466/2001 fin).

1.12. considère que toute répartition des compétences doit toujours être respectueuse du principe de subsidiarité;

1.13. constate que les compétences de l'Union européenne sont presque toutes de nature législative et sont basées sur des objectifs qui sont à achever. En revanche, la responsabilité de la mise en œuvre et de l'application incombe en règle générale aux pouvoirs nationaux, régionaux et locaux, excepté dans certains cas dûment justifiés. En effet, même lorsque les traités confèrent une compétence exclusive dans un domaine précis, l'exécution finale incombe souvent aux pouvoirs nationaux, régionaux ou locaux;

1.14. considère, par conséquent, que le respect du principe de subsidiarité se mesure aussi à l'intensité du type d'instrument juridique choisi et que la législation-cadre et les directives constituent donc a priori les instruments juridiques les plus indiqués. Dans ce contexte, il est souhaitable de réduire le nombre de procédures et d'adopter une terminologie correspondant à des mots d'usage courant dans les États membres et plus familière au citoyen, à savoir loi et loi-cadre. Une réglementation plus détaillée ne devrait être mise en place que lorsque la réalisation des objectifs à atteindre l'exige. Après la phase d'élaboration des dispositions législatives, le principe de subsidiarité doit présider au choix du niveau de gouvernement chargé de leur mise en œuvre. Par ailleurs, lorsque la législation de base stipule que la mise en œuvre relève des compétences des institutions européennes, celle-ci doit mentionner clairement l'obligation de respecter les exigences découlant du principe de subsidiarité;

1.15. estime que ni l'application concrète de l'article 5 ni celle du protocole annexé au Traité d'Amsterdam ne se sont révélées entièrement satisfaisantes et ce pour diverses raisons, qui vont du manque de discernement politique de la part de la Commission, à l'imprécision de la formulation de l'article 5 lui-même. Les collectivités régionales et locales sont sans aucun doute les entités politiques qui ont le plus souffert de cette application imparfaite du principe de subsidiarité;

1.16. note que la problématique du contrôle de l'application du principe de subsidiarité, de proportionnalité et de la répartition des compétences, a suscité un débat quant au choix d'un contrôle politique préventif ou juridictionnel a posteriori par la Cour de justice des Communautés européennes. Selon le CdR, il semble plus opportun de se prononcer en faveur d'un contrôle juridique, qui pourrait lui permettre de jouer un rôle de recours actif. Le «contrôle politique» de la législation européenne revient en premier lieu aux institutions européennes, mais le CdR reconnaît aussi le rôle joué par les parlements nationaux et les parlements d'entités territoriales compétentes dans le contrôle de l'action de leur gouvernement national au sein du Conseil;

1.17. estime, en revanche, que dans l'hypothèse de la mise en place d'une procédure de recours juridique a posteriori, une nouvelle procédure de contestation, dotée d'un pouvoir de suspension, devrait être établie avant l'entrée en force d'un acte législatif. Cette procédure serait du ressort de la Commission européenne, d'une minorité significative du Conseil, du Parlement européen et du Comité des régions. La décision judiciaire devrait intervenir dans les 30 jours et mettrait fin à toute discussion sur l'application correcte ou non des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de répartition des compétences pour le cas concerné;

1.18. considère que l'Union européenne doit pouvoir continuer à réagir avec flexibilité à de nouveaux défis. Il convient toutefois de préciser, à la lumière du principe de subsidiarité, certaines clauses telles que celles inscrites dans les articles 95 et 308 du TCE. Cela permettrait de préserver le dynamisme du processus d'intégration et, par conséquent, de garantir la possibilité d'une évolution future dans la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres.

## 2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

### *Transparence et clarification des compétences*

2.1. estime que le principe de coopération entre tous les niveaux de gouvernement devrait figurer parmi les principes fondamentaux du fonctionnement de la future Union, cristallisant la volonté d'assumer de façon conjointe la responsabilité de la réalisation des objectifs du processus d'intégration européenne;

2.2. estime que l'article 5 du Traité CE doit faire explicitement référence aux entités subétatiques (locales et régionales);

2.3. considère que la procédure de codécision doit être appliquée dans tous les cas, afin de garantir la participation du Parlement européen et que, dans les cas de consultation obligatoire du Comité des régions prévus dans le Traité, il est souhaitable que le CdR soit impliqué en amont de la procédure;

2.4. estime aussi que son intervention devrait être renforcée par le truchement d'un instrument contraignant dépassant, par conséquent, la force d'un simple avis, comme un droit de veto suspensif ou un pouvoir de proposition d'initiatives législatives limité aux domaines pertinents qui relèvent de la compétence des autorités régionales et locales et qui font l'objet d'une consultation obligatoire du CdR, notamment les réformes pluriannuelles des politiques de l'Union européenne comme les fonds structurels ou les transports;

2.5. propose, quant à la classification des compétences, qu'une distinction claire soit établie entre:

- les compétences propres ou exclusives de l'Union, dont la responsabilité principale incombe aux institutions de l'Union européenne;
- les compétences partagées, dont la responsabilité est partagée entre l'Union et les États membres (et, conformément au mode de répartition propre à chaque État, entre les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux);
- les compétences complémentaires pour lesquelles la compétence de l'Union se limite à compléter ou appuyer l'action des États membres, à adopter des mesures d'encouragement ou à coordonner l'action des États membres. À ce propos, il semble approprié d'apporter une plus grande clarté pour bien définir les limites d'action de l'Union et cela afin de garantir le respect des prérogatives des États membres ainsi que des niveaux subnationaux dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse, de la protection civile, de la culture, du sport, de la santé, de l'industrie et du tourisme. Lorsque, dans un des domaines relevant des compétences complémentaires, les États membres estiment nécessaire de recourir à la «coordination ouverte», celle-ci doit être accompagnée par un véritable contrôle parlementaire et impliquer les niveaux de décision infra-étatiques qui disposent de compétences exécutives en la matière;

2.6. estime que l'actuelle répartition des compétences en fonction d'objectifs à atteindre doit être maintenue, l'Union étant autorisée à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour leur réalisation. Les moyens d'action doivent, par conséquent, différer de l'attribution des compétences par matières. Ce système constitue la clé de voûte de l'intégration communautaire et doit le rester, à condition que sa mise en œuvre respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité;

2.7. considère néanmoins que la clarification des compétences ne peut consister en l'élaboration d'un «catalogue» de compétences par matières dans la mesure où un simple catalogue ne serait en mesure que de fournir une «illusion» de transparence, qui aura surtout comme conséquence d'induire le citoyen en erreur dès lors qu'il est difficile de compartimenter la réalité en matières étant donné que la réglementation d'une matière a toujours une incidence dans d'autres domaines et que, dans la pratique, la plupart des compétences sont partagées (que celles-ci soient concurrentes, complémentaires ou autres);

*Application et respect: lois-cadres et système de contrôle*

2.8. estime que conformément au principe de subsidiarité, il y a lieu d'opter de préférence pour une législation-cadre afin

de permettre aux États membres et, le cas échéant, aux collectivités régionales et locales de développer leur législation dans le respect de leurs spécificités;

2.9. considère que l'application correcte du principe de subsidiarité est vitale pour la sauvegarde des principes d'autonomie locale et régionale et, par conséquent, que le traité devrait reconnaître le rôle fondamental que jouent les collectivités locales et régionales dans le rapprochement des décisions européennes et des citoyens;

2.10. estime que la problématique de la distribution des tâches entre l'Union et les États membres doit aussi évoquer la mise en œuvre des compétences; il considère par conséquent que si la Commission européenne est appelée à adopter des normes d'exécution dans les domaines où les niveaux de décision infra-étatiques disposent de compétences exécutives, les représentants d'administrations locales et régionales devraient être impliqués dans les procédures de comitologie;

2.11. propose de se voir conférer un rôle de premier plan dans le contrôle de l'application de ce principe, dans la mesure où il est l'organe de l'Union européenne chargé d'assumer la représentation institutionnelle des collectivités locales et régionales;

2.12. soutient la proposition de créer au sein de la Cour de justice des Communautés européennes une chambre ad hoc chargée d'assurer le monitoring de l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité;

*Principe de connexité et clause de flexibilité*

2.13. souligne l'importance de garantir un principe de connexité, à savoir l'engagement que toute attribution de tâches aux collectivités régionales et locales soit accompagnée par des moyens financiers correspondants et adéquats;

2.14. partage l'hypothèse du maintien au recours aux clauses de flexibilité contenues dans les articles 95 et 308 du TCE, qui supposent dans tous les cas l'approbation du Parlement européen ainsi que la consultation du CdR pour les matières ayant un impact territorial significatif;

2.15. charge son Président de transmettre cet avis à la Convention européenne, à la Présidence de l'Union, au Conseil, au Parlement européen ainsi qu'à la Commission européenne.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président  
du Comité des régions  
Albert BORE*

**Avis du Comité des régions sur le thème «Davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne»**

(2003/C 73/17)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision de son Bureau en date du 14 mai 2002 de charger, en vertu de l'article 265, paragraphe 5 du traité instituant la Communauté européenne, la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne d'élaborer un avis sur ce sujet;

vu les Conclusions de la Présidence de l'Union du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne;

vu le Livre blanc sur la gouvernance européenne, du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final);

vu sa contribution pour la Convention, adoptée le 4 juillet 2002, qui résumait ses principales attentes concernant l'avenir de l'Union européenne et qui traite un certain nombre de points inscrits à l'ordre du jour de la Convention;

vu sa résolution du 14 novembre 2001 sur la préparation du Conseil européen de Laeken et la poursuite du développement de l'Union européenne dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 2004 (CdR 104/2001 fin)<sup>(1)</sup>;

vu son rapport sur la proximité, du 20 septembre 2001 (CdR 436/2000 fin) et la déclaration de Salamanque, du 22 juin 2001 (CdR 107/2001 fin);

vu sa résolution du 4 avril 2001 sur les résultats de la Conférence intergouvernementale 2000 et le débat sur l'avenir de l'Union européenne (CdR 430/2000 fin)<sup>(2)</sup>;

vu ses avis du 14 décembre 2000 sur de nouvelles formes de gouvernance: l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens (CdR 182/2000 fin)<sup>(3)</sup> et du 13 mars 2002 concernant le Livre blanc sur la gouvernance européenne (CdR 103/2001 fin)<sup>(4)</sup>;

vu son projet d'avis (CdR 120/2002 rév. 2) adopté le 4 octobre 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: M. McConnell (UK/PSE), Premier ministre d'Écosse);

considérant que lui a été conféré le statut d'observateur actif à la Convention instituée par la déclaration de Laeken, laquelle considérait aussi que le renforcement de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité dans l'Union européenne est une question qu'il faut traiter dans le but d'aboutir à une Union renouvelée;

considérant que pour créer davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité dans l'Union européenne, les Chefs d'État et de gouvernement ont, la déclaration de Laeken, évoqué à plusieurs reprises la nécessité de réformer le fonctionnement des institutions européennes et les processus décisionnels de l'Union européenne, afin de les rapprocher des citoyens;

considérant que les régions et les collectivités locales sont, par nature, plus proches des citoyens que tout autre niveau de décision et appliquent au jour le jour le plus grand nombre de décisions communautaires, donnant ainsi un sens à l'Europe par rapport à la vie de ses habitants;

considérant que les collectivités territoriales d'Europe souhaitent participer pleinement au débat faisant suite au Sommet de Nice et portant sur l'avenir de l'Union européenne, en préparation de la future réforme de l'Union,

a adopté, lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre), le présent avis à l'unanimité.

<sup>(1)</sup> JO C 107 du 3.5.2002, p. 36.

<sup>(2)</sup> JO C 253 du 12.9.2001, p. 25.

<sup>(3)</sup> JO C 144 du 16.5.2001, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

## 1. Les observations du Comité des régions

Le Comité des régions

1.1. estime que le débat sur l'avenir de l'Europe revêt la plus grande importance, compte tenu des défis que l'Union européenne est appelée à affronter;

1.2. croit que s'il est vrai que l'Union européenne est une réussite, toute une série de problèmes restent néanmoins à traiter, afin de faire en sorte que cette réussite se poursuive. Il s'agit là d'un fait qui est reconnu par les Institutions de l'Union européenne, par les États membres et par les collectivités régionales et locales. Les faibles taux de participation aux élections européennes semblent indiquer que les citoyens de l'Europe se détachent de l'Union européenne. De plus en plus le sentiment se fait jour que l'Union européenne intervient dans des questions qu'il serait préférable de laisser à la compétence des États membres et des collectivités régionales ou locales;

1.3. reconnaît qu'une réforme est d'une importance encore plus essentielle, compte tenu des conséquences probables qu'aura l'élargissement imminent de l'Union européenne;

1.4. se félicite de la tenue de la Convention sur l'avenir de l'Europe, car elle représente un moyen novateur et intégrateur d'élaborer des propositions en vue d'aller de l'avant;

1.5. met l'accent sur la nécessité de privilégier ce que les citoyens attendent véritablement de l'Union européenne. L'Union européenne peut apporter, et apporte effectivement, des avantages concrets, tels que la prospérité économique, une sécurité accrue, la justice sociale, un environnement meilleur, une amélioration de la qualité de la vie et une influence croissante à l'échelle mondiale;

1.6. souligne que la nécessité existe de faire en sorte que l'Union européenne puisse porter de tels fruits de façon aussi efficiente et efficace que possible, et qu'il importe aussi de veiller à ce que cela soit constaté et compris par ses citoyens. Pour que les citoyens de l'Union européenne aient conscience des avantages que celle-ci apporte à leur vie quotidienne, il y a lieu d'introduire dans le mode de fonctionnement de l'Union européenne davantage de démocratie, de transparence et d'efficacité. L'Union européenne a besoin de susciter la participation et l'engagement individuel des citoyens, de telle manière que ceux-ci la perçoivent comme une chance, et non comme un objet dont ils se sentent détachés;

1.7. croit que s'il est vrai qu'à première vue, des mesures destinées à favoriser la démocratie et la transparence pourraient entrer en conflit avec des mesures qui visent à améliorer l'efficacité de la prise de décision, il est néanmoins possible de choisir des mesures susceptibles de renforcer les deux aspects: la démocratie et l'efficacité. Pour une grande part, le déficit démocratique provient du fait que les citoyens n'ont pas connaissance des problèmes ou des dossiers qui sont examinés ou débattus au sein des institutions de l'Union européenne et que souvent, il leur est difficile de déterminer qui est responsable de quoi. En conséquence, le processus démocratique normal, en vertu duquel le sentiment de l'opinion publique ou des parties prenantes influe sur le processus décisionnel, ne se produit pas. Cela peut entraîner deux conséquences fondamentales:

1.7.1. premièrement, le point de vue de toutes les parties intéressées dans l'Union européenne n'est pas pris en compte, ce qui risque d'imposer des décisions inadaptées et coûteuses et d'obliger éventuellement à prendre des mesures, coûteuses elles aussi, pour corriger les erreurs;

1.7.2. deuxièmement, les citoyens n'entrent souvent en contact avec un texte législatif communautaire qu'à un stade où ils n'ont pas d'autre choix que d'y obéir, ce qui suscite du mécontentement et un sentiment de perte d'influence. Cela crée un risque, qui est que la législation ne reçoive pas le soutien sans réserves de ceux dont le soutien est d'une importance cruciale pour le succès de l'application des textes concernés;

1.8. considère, en conséquence, que la mission du Comité des régions consiste d'une part, à mettre en évidence des méthodes propres à favoriser une plus grande transparence dans le processus décisionnel de l'Union européenne et d'autre part, à susciter une participation accrue des collectivités territoriales (qui sont les entités les plus proches des citoyens), tout en favorisant dans le même temps une plus grande efficacité de la prise de décision;

1.9. est convaincu que les citoyens de l'Union européenne ont besoin de comprendre plus clairement les ambitions et les objectifs de l'Union européenne. Il faut que les citoyens se sentent capables de peser dans les mesures et dans les décisions que prend l'Union européenne. Il faut que l'Union européenne montre de façon plus manifeste d'une part, qu'elle traite des problèmes qui concernent chaque citoyen, et d'autre part, qu'elle s'intéresse davantage aux résultats à obtenir qu'aux rouages de l'administration. Il faut que l'Union européenne réaffirme à l'intention de ses citoyens qu'elle est prête à mettre en place de nouvelles mesures selon une démarche favorable et sensible à la diversité qui existe au niveau des États membres et des collectivités régionales et locales;

1.10. croit que l'une des manières d'y parvenir consiste à réformer l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, ainsi que ses processus législatifs et décisionnels. Il existe un grand nombre de réformes possibles que l'on devrait envisager durant les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne et lors de la Conférence intergouvernementale de 2004. La déclaration de Laeken a énoncé un certain nombre de questions relatives à la démocratie, à la transparence et à l'efficacité. Le présent document privilégie deux domaines. Il examine la manière dont les collectivités régionales et locales et le Comité des régions peuvent plus particulièrement jouer un rôle important pour ce qui est d'atteindre l'objectif consistant à combler le fossé démocratique qui sépare l'Union européenne de ses citoyens, et il présente des réformes qui sont nécessaires pour permettre aux institutions de l'Union européenne de mieux gérer l'importance du rôle des collectivités territoriales et de mieux en rendre compte;

1.11. rappelle la contribution pour la Convention sur l'avenir de l'Europe, qui a été adoptée par le Comité des régions le 4 juillet 2002 (CdR 127/2002 fin), contribution qui demandait que le CdR soit reconnu en tant qu'institution de l'Union européenne, avec tous les droits que lui conférerait ce statut; la contribution demandait aussi le renforcement des fonctions du Comité des régions;

1.12. attire l'attention sur l'avis adopté les [20 et 21 novembre 2002] et traitant d'«Une meilleure répartition et définition des compétences dans l'Union européenne», et se déclare favorable aux propositions que contient cet avis concernant la fixation, pour l'Union européenne, d'objectifs fondamentaux à caractère horizontal, qui seraient la cohésion économique, sociale et territoriale, le développement durable et l'égalité des chances;

1.13. attire l'attention sur l'avis adopté les [20 et 21 novembre 2002] et traitant de «La simplification des instruments de l'Union» et se déclare favorable aux propositions que contient cet avis concernant la participation régionale et locale et une plus grande transparence des organes de comitologie, l'application du principe de subsidiarité lors de la mise en œuvre de mesures de simplification, et l'utilisation d'évaluations d'impact préalables;

1.14. attire l'attention sur l'avis adopté les [20 et 21 novembre 2002] et traitant de «La voie vers une Constitution pour les citoyens européens» et se déclare favorable aux propositions que contient cet avis concernant une amélioration de la sauvegarde des principes de subsidiarité et de proportionnalité, et l'inclusion dans un traité constitutionnel d'une référence expresse au principe de la souplesse d'application au niveau national, régional ou local.

## 2. Les recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

### — Principes généraux

2.1. propose que pour la conception de toute réforme visant à renforcer la démocratie, la transparence et l'efficacité, l'Union européenne s'appuie sur les principes suivants:

2.2. considère que dans l'intérêt d'une transparence accrue, il est nécessaire de préciser «quel organe fait quoi» dans l'Union européenne et d'affirmer plus explicitement, dans un but de compréhension, que les compétences qui ne sont pas déléguées à l'Union européenne continuent d'appartenir aux États membres et aux collectivités régionales et locales. Une clarification des rôles et des compétences est source de procédures plus efficaces et de politiques plus efficaces. Il convient que, pour renforcer la démocratie dans l'Union européenne, la Commission européenne agisse conformément aux limites fixées par les traités et aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, ainsi qu'en respectant les identités culturelles nationales, régionales et locales des États membres. L'Union européenne doit aussi respecter le rôle de décision des États membres en ce qui concerne la répartition des compétences au plan interne;

2.3. considère que si l'on veut que l'Union européenne renforce authentiquement sa légitimité démocratique, la nécessité s'impose aussi de faire davantage participer directement aux processus législatifs et décisionnels de l'Union européenne les collectivités régionales et locales. Une gouvernance efficace devrait plus facilement permettre aux citoyens de participer à la décision politique, et de peser sur cette décision, et ce en associant mieux les gouvernements régionaux et locaux à la décision. Les collectivités régionales et locales appliquent (et dans certains cas, édictent) le droit de l'Union européenne; elles sont aussi élues démocratiquement et représentent les niveaux d'administration qui sont les plus proches du citoyen. C'est cette proximité du citoyen qui devrait entraîner la renforcement du rôle et de la participation de ces collectivités aux processus de l'Union européenne;

2.4. estime qu'en plus de ces relations spécifiques, il convient de reconnaître que le débat sur la démocratie, la transparence et l'efficacité ne doit pas tourner uniquement autour de ce que la déclaration de Laeken appelle «les institutions actuelles», mais aussi sur le rôle et les fonctions du Comité des régions, compte tenu de son rôle de coordination et de représentation des points de vue des collectivités régionales et locales ainsi que du rôle futur du CdR au sein de l'écheveau institutionnel;

2.5. estime que si l'on veut que l'Union européenne fixe plus efficacement ses objectifs et ses priorités, la nécessité s'impose de préciser des objectifs à moyen et à long terme, et de faire apparaître clairement qu'un lien existe entre la législation de l'Union européenne et les priorités arrêtées d'un commun accord par les chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil européen. Ce processus serait appuyé par le renforcement de la transparence dans toutes les formes de gouvernance de l'Union européenne, et notamment par des mesures qui élargiraient les possibilités de contribution des collectivités régionales et locales. Le fonctionnement du Conseil devrait être plus transparent et plus accessible aux citoyens, et il convient, pour ce faire, d'exploiter les progrès satisfaisants réalisés au Conseil de Séville, et notamment l'accord concernant l'intention d'ouvrir davantage au public différentes étapes du processus de codécision;

2.6. estime qu'il est nécessaire de pouvoir disposer de moyens plus souples de mise en application, afin de tenir compte des spécificités locales et régionales, dans le cadre d'une collaboration accrue entre la Commission et les autorités chargées d'appliquer les textes. Bien que le Comité prévoie d'élaborer un avis distinct sur cette question, toute discussion relative au renforcement de l'autorité et de l'efficacité de la Commission se doit de faire aussi référence à ce problème. Si les autorités chargées d'appliquer les textes ne disposent pas d'une latitude suffisante pour mettre en pratique des mesures communautaires selon des modalités adaptées à leurs spécificités propres, ou si on ne leur donne pas l'occasion de travailler plus étroitement en partenariat avec la Commission en ces matières, le risque d'application lente ou incomplète, ainsi que de remise en question de l'autorité de la Commission, reste plus important;

— *Mesures spécifiques*

2.7. se félicite de l'engagement que manifestent toutes les Institutions de l'Union européenne vis-à-vis de l'amélioration de la démocratie, de la transparence et de l'efficacité dans l'Union européenne. Le présent avis énonce un certain nombre de principes que le Comité des régions juge être d'une importance critique pour la réalisation de ces améliorations. La déclaration de Laeken demandait que s'expriment des opinions sur un certain nombre de mesures et de propositions précises. Parmi ces dernières, certaines concernent des problèmes qui n'intéressent pas directement le CdR et les collectivités qui le composent. C'est pourquoi le présent avis privilégie les mesures susceptibles de permettre de traiter les problèmes particuliers évoqués dans la déclaration de Laeken en répondant aux aspirations que traduisent les principes énoncés plus haut, par l'intermédiaire du CdR et des collectivités régionales et locales;

2.8. invite la Convention sur l'avenir de l'Europe à reconnaître l'importance de ces principes et à envisager les mesures précises évoquées ci-dessus, en tant que moyens permettant de réformer l'Union européenne conformément aux-dits principes.

2.8.1. *Transparence des fonctions, des rôles et des compétences*

— L'élaboration d'une déclaration élargie des principes de la subsidiarité, de préférence intégrée dans les traités sur l'Union européenne, ce qui renforcera et précisera la transparence de l'Union.

— La mise en place d'un système efficace destiné à faire respecter la subsidiarité. Les participants au débat ont proposé un certain nombre de modèles, qui vont du recours à la CEJ à la création d'un organe du même type que le Conseil constitutionnel en France. La présentation de conceptions définitives et détaillées serait hors de propos dans cet avis. Néanmoins, ce système devrait comporter un élément «ex ante» et un élément «ex post». Il devrait pouvoir s'activer rapidement et ne devrait pas encombrer de lourdeurs administratives supplémentaires les processus opérationnels de l'Union européenne. Pour être véritablement efficace, compte tenu du rôle des régions dotées de compétences législatives au moment de légiférer, et des collectivités locales et régionales au moment d'appliquer et de promulguer une bonne part de la législation communautaire, ce système devra associer également les niveaux de gouvernement locaux et régionaux. À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue qu'une délimitation plus claire des compétences entre l'UE et les États membres contribuerait à l'application efficace du principe de subsidiarité.

2.8.2. *Participation des collectivités régionales et locales au processus décisionnel*

— La mise en œuvre rapide du «plan d'action pour mieux légiférer», en tant que moyen d'améliorer l'efficacité de l'Union européenne. Pour ce qui est de l'application de ces mesures, la Commission est invitée à prendre en considération la contribution que peuvent apporter les collectivités régionales et locales.

— Une utilisation accrue des technologies de l'information contribuerait à accélérer certains des processus de l'Union européenne, tels que le processus de consultation, et à améliorer l'accès à l'information.

— Ceux qui sont associés à la réalisation des objectifs, et notamment les collectivités régionales et locales, devraient être associés à la fixation de ces objectifs.

— La création d'un Code des bonnes pratiques de la consultation, maintenant proposé par la Commission. Pour permettre d'atteindre le but recherché, il faudrait que ce code prévoie un dialogue systématique précoce entre la Commission et les collectivités régionales ou locales, ainsi que des délais suffisants pour permettre une véritable consultation.

2.8.3. *Rôle du Comité des régions*

— Dans un esprit de renforcement à la fois de la transparence et de la démocratie, il devrait être obligatoire pour les institutions qui arrêtent une mesure sans tenir compte de l'avis du Comité d'expliquer au CdR pourquoi elles ont décidé de procéder ainsi.

— De même que les différentes collectivités régionales et locales souhaitent être consultées sur toutes les questions en rapport avec leurs compétences, il conviendrait d'étendre la liste des sujets pour lesquels la consultation du Comité des régions est obligatoire à tous les domaines qui ont un rapport avec les compétences des collectivités qui le composent, telles que, par exemple, l'agriculture et la recherche-développement technologique.

— Le Comité des régions devrait avoir le droit d'adresser des questions écrites et orales à la Commission européenne.

— Le Comité des régions reconnaît que dans le contexte de ces réformes, il devrait lui-même avoir pour but de s'assurer une légitimité et de rechercher l'avantage maximum de ces réformes en étudiant comment il peut garantir au mieux que son activité soit le plus possible en phase avec les préoccupations des collectivités régionales et locales d'Europe.

— Le Comité des régions devrait jouer un rôle à part entière dans tout mécanisme conçu pour garantir le respect du principe de subsidiarité.

2.8.4. *Objectifs et priorités stratégiques de l'Union européenne*

— L'élaboration, à intervalles réguliers, d'un énoncé des objectifs de l'Union européenne.

— Lorsque le Conseil se réunit pour exercer sa fonction législative, ses réunions devraient être publiques.

- Un examen de la manière dont l'enseignement et les médias contribuent à la compréhension des objectifs et des processus de l'Union européenne.

#### 2.8.5. Des moyens plus souples de mise en application

- En règle générale, il conviendrait d'utiliser davantage des textes législatifs qui soient brefs et stratégiques.
- Lorsque cela est possible, il conviendrait d'utiliser davantage des instruments non juridiques.
- Il conviendrait que toutes les parties concernées par l'application des directives de l'Union européenne, et notamment les collectivités régionales et locales, conviennent dès l'origine d'une interprétation de ce que signifie la mise en œuvre de ces directives. L'un des moyens d'y parvenir serait d'utiliser des «contrats d'objectifs tripartites», tels que les propose le Livre blanc de la

Commission sur la gouvernance, et tels qu'il en existe déjà sous forme de contrats-pilotes dans le domaine de l'environnement. Ces contrats (conclus entre la Commission, les États membres et les collectivités régionales et locales) devraient avoir pour but la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne selon les modalités les mieux adaptées aux spécificités locales.

- Lorsqu'une autorité compétente pour appliquer ou édicter un texte n'est pas parvenue, de bonne foi, à atteindre un objectif, la Commission devrait envisager des solutions constructives de remplacement avant d'entamer des procédures d'infraction.
- Dans la mesure du possible, réduire le nombre de procédures et adopter la terminologie correspondant à des mots d'usage courant dans les États membres et plus familiers au citoyen, à savoir lois et lois-cadre;

2.9. charge son Président de transmettre cet avis à la Convention européenne, à la Présidence de l'Union, au Conseil, au Parlement européen ainsi qu'à la Commission européenne.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

**Avis du Comité des régions sur «La simplification des instruments de l'Union»**

(2003/C 73/18)

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

vu la décision du Bureau en date du 14 mai 2002, conformément à l'article 265, cinquième alinéa du traité instituant la Communauté européenne, d'émettre un avis sur cette question et de charger la commission des Affaires constitutionnelles et de la Gouvernance européenne de l'élaboration des travaux en la matière;

vu les conclusions de la Présidence de l'Union du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2001 et notamment la Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne;

vu le Livre blanc sur la Gouvernance européenne du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final);

vu la communication de la Commission européenne «Gouvernance européenne: Mieux légiférer» (COM(2001) 275 final);

vu la communication de la Commission européenne «Plan d'action "Simplifier et améliorer l'environnement réglementaire"» (COM(2002) 278 final);

vu le rapport de la Commission européenne au Conseil européen «Mieux légiférer 2001» (COM(2001) 728 final);

vu la communication de la Commission européenne sur l'analyse d'impact (COM(2002) 276 final);

vu la communication de la Commission européenne «Document de consultation: vers une culture renforcée de consultation et de dialogue — proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées» (COM(2002) 277 final);

vu les recommandations du groupe de haut niveau présidé par M. Mandelkern;

vu les contributions du Secrétariat général de la Convention européenne CONV 50/02 et CONV 162/02;

vu sa contribution à la Convention européenne adoptée le 4 juillet 2002 (CdR 127/2002 fin);

vu ses précédents avis sur la mise en œuvre de la législation communautaire (CdR 51/1999 fin) <sup>(1)</sup>, le principe de subsidiarité (CdR 302/98 fin) <sup>(2)</sup> et les rapports de la Commission européenne «Mieux légiférer 1998 et 1999» (CdR 50/1999 fin et CdR 18/2000 fin) <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>;

vu son avis du 13 mars 2001 sur «Le Livre blanc sur la Gouvernance européenne» (CdR 103/2001 fin) <sup>(5)</sup>;

vu son projet d'avis (CdR 121/2002 rév.) adopté le 4 octobre 2002 par la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (rapporteur: M. Guarischi (I-PPE), Membre du Conseil régional de Lombardie),

a adopté à l'unanimité l'avis suivant lors de sa 47<sup>e</sup> session plénière des 20 et 21 novembre 2002 (séance du 21 novembre).

<sup>(1)</sup> JO C 374 du 23.12.1999, p. 25.

<sup>(2)</sup> JO C 198 du 14.7.1999, p. 73.

<sup>(3)</sup> JO C 374 du 23.12.1999, p. 11.

<sup>(4)</sup> JO C 226 du 8.8.2000, p. 60.

<sup>(5)</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 24.

## 1. Points de vue du Comité des régions

### 1.1. *La simplification en tant qu'instrument pour l'obtention d'une législation européenne pertinente et de qualité*

1.1.1. La Commission propose l'adoption de mécanismes utiles à la simplification et à la rationalisation tels que la corégulation, l'autorégulation et la coopération volontaire, l'évaluation et le suivi de la législation. Le CdR est favorable à la réorientation de ces mécanismes conformément au «principe de qualité» de la législation. Conformément à la volonté d'adopter une approche plus démocratique, qui constitue un principe fondamental de la simplification, l'inscription du «principe de qualité» permettrait de saisir la CJCE au sens de l'article 230 du TCE (ou, à défaut, de l'article 232).

1.1.2. En ce qui concerne la phase de contrôle, la Commission a soulevé fort à propos la question de la «comitologie», qui non seulement engendre une certaine complexité et un ralentissement des processus décisionnels, mais qui se prête également à toute une série de critiques relatives au manque de transparence et de proximité avec les réalités territoriales et, partant, avec les utilisateurs finaux auxquels est spécifiquement destinée la simplification. Dans le cadre de la révision des modalités de contrôle de l'action de la Commission, nous suggérons de prévoir un espace pour les organes consultatifs institutionnels.

1.1.3. La définition dans le futur traité constitutionnel des pouvoirs législatif et exécutif ainsi que l'attribution des compétences aux institutions qui en découle pourraient constituer un point de départ qui ouvrira de nouvelles opportunités pour la simplification et l'amélioration du cadre réglementaire et qui établira des conditions plus favorables à l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que du principe de proximité avec les réalités territoriales.

1.1.4. Sur le chemin de la simplification et de l'amélioration qualitative de l'environnement réglementaire, la question de la révision de l'architecture institutionnelle de l'Union se posera inévitablement au sein de la Convention, notamment dans la perspective de l'élargissement qui, sous cet angle, peut être considéré comme une occasion d'améliorer l'environnement institutionnel et réglementaire et de l'adapter à l'évolution ambiante.

### 1.2. *Culture de consultation*

1.2.1. Le CdR se félicite de voir la Commission<sup>(1)</sup> affirmer que «l'exécution des politiques communes doit être aussi décentralisée que possible» et faire part de façon explicite de sa volonté de «mieux prendre en compte la diversité des situations locales» tout en reconnaissant l'existence dans les normes européennes d'un «déficit de proximité». L'application correcte du principe de subsidiarité et la valorisation de la fonction spécifique du Comité des régions, organe consultatif institutionnel, sont indispensables pour satisfaire les exigences évoquées ci-dessus et explicitement reconnues par la Commission.

1.2.2. Durant les phases de préparation et d'évaluation des actions de simplification, toute décision doit être prise conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme c'est le cas pour les travaux en cours relatifs à la simplification dans le domaine des fonds structurels<sup>(1)</sup> communautaires, dont l'impact au niveau régional/territorial est particulièrement significatif. Tant au sein du comité de surveillance qu'au niveau de la programmation (Compléments de programmation), le principe de subsidiarité dans le cadre de la gestion conjointe des programmes communautaires (partenariat) n'a pas été appliqué de façon satisfaisante. En effet, ni les exigences de la Commission concernant la transmission claire, univoque et définitive aux États membres des recommandations pour la gestion des programmes, ni la volonté des différents États membres de choisir les modalités jugées les plus appropriées pour la mise en œuvre des interventions n'ont été respectées.

1.2.3. Si l'intention — ô combien louable — est de systématiser et de renforcer le recours à la consultation en tant que composante essentielle de l'action de simplification et d'amélioration qualitative de la législation, dont la Commission a fait un de ses objectifs, il faut avant tout consolider le rôle du Comité des régions. Dans ses documents, la Commission doit préciser les initiatives qu'elle entend prendre pour valoriser le rôle des organes consultatifs communautaires, et procéder à leur mise en œuvre en temps utile afin de mener à bien la réalisation de l'action de simplification telle qu'elle a été prévue. Pour sa part, le CdR formule dans le présent avis une série de demandes concrètes et précises.

1.2.4. Cette observation concerne également le document de la Commission sur la culture de consultation<sup>(2)</sup>, dans lequel elle invite le Comité des régions à organiser des consultations avec les autorités régionales et locales pour le compte de la Commission, sur la base du protocole de coopération. Ce document prévoit également la consultation directe des collectivités régionales et locales par la Commission. Le présent avis aborde avec détermination ce sujet, partant du principe que le CdR ne doit pas se limiter à jouer un rôle d'assistant dans l'organisation des consultations, mais doit être un véritable consultant auquel la Commission fera référence.

### 1.3. *Analyse à traité constant*

1.3.1. Certains domaines d'action communautaire se prêtent de toute évidence parfaitement à un processus de simplification, indépendamment des propositions qui pourront être reprises ultérieurement par la Convention et par conséquent par le nouveau traité constitutionnel.

En effet, en près de 50 ans, les actes de droit communautaire se sont succédé et se sont accumulés dans différents domaines d'intervention communautaire, tant et si bien que la plupart des opérateurs et des parties concernées s'accordent aujourd'hui sur la nécessité de «délégiférer» grâce à des méthodes telles que la codification, la refonte, la consolidation, afin de rétablir un niveau approprié de sécurité juridique. Bon nombre d'opérateurs et d'acteurs impliqués ont souvent recours à des

(1) COM(2002) 247 final.

(2) COM(2002) 277 final.

versions consolidées non officielles, d'une utilité pratique indéniable mais qui trahissent un «déficit démocratique». La Commission devrait prendre à cet égard des engagements précis en vue d'initiatives concrètes, conformément aux intentions qu'elle a elle-même exprimées dans les documents cités, et que le Comité partage.

## 2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

2.1. souligne la nécessité de simplifier les traités de l'Union européenne ainsi que les processus décisionnels et législatifs de l'Union, essentiellement afin de les rendre plus efficaces et de rapprocher les citoyens européens de leurs institutions, grâce à une transparence accrue;

2.2. suggère, pour mettre fin à la prolifération d'instruments législatifs susceptible de nuire à la transparence et de constituer un facteur d'insécurité juridique, de rapprocher les actes utilisés dans les premier et troisième piliers et de faire en sorte que le système institutionnel de l'Union soit fondé sur une séparation claire des pouvoirs;

2.3. juge nécessaire de distinguer clairement les actes législatifs des actes exécutifs et de limiter les premiers à une législation d'ordre général dont les détails feront l'objet de normes d'exécution plus techniques respectant les principes de subsidiarité et de proportionnalité;

2.4. est favorable à l'instauration d'une hiérarchie claire des actes afin de répondre aux questions relatives à la cohérence des procédures et à la nécessité de distinguer clairement les mesures législatives des mesures d'exécution. Le Traité constitutionnel devrait définir les fonctions législatives et exécutives en précisant quelles sont les institutions appelées à exercer les pouvoirs en question;

2.5. souligne par conséquent la nécessité de porter le choix de l'instrument juridique de façon plus systématique sur la directive, plus conforme à l'esprit du principe de subsidiarité — en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques relevant des compétences concurrentes — et à la législation-cadre dans la mesure où elle permet de garantir la flexibilité dont les États membres doivent faire preuve pour assurer le respect des spécificités locales et régionales à la lumière du principe de proportionnalité;

2.6. espère que la tendance à la généralisation de la majorité qualifiée au sein du Conseil se confirmera;

2.7. juge souhaitable la simplification et l'amélioration de l'acquis communautaire, surtout si ce processus répond à la volonté de garantir la qualité des actes législatifs et n'est pas soumis à une logique purement quantitative;

2.8. estime que la qualité de la législation dépend dans une large mesure de la réalisation d'une consultation préalable (Comité des régions et Comité économique et social européen en tant qu'interfaces institutionnelles des réalités régionales et locales, économiques et sociales) mais également d'une série d'instruments tels que la méthode de coordination ouverte, l'autorégulation ou la corégulation, à insérer dans le traité constitutionnel aux côtés des actes juridiques déjà utilisés, ce uniquement dans les domaines relevant de la compétence de l'Union européenne;

2.9. désapprouve la proposition de la Commission relative à la possibilité de recourir à une décision autonome sans l'accord du Parlement et du Conseil, en ce qui concerne le retrait des anciennes propositions législatives pour lesquelles il n'a pas encore été possible de conclure le parcours institutionnel prévu par les traités, même lorsque l'objectif ultime est d'accélérer la procédure législative européenne; les clauses de limitation dans le temps («*sunset clause*») devraient toujours être appliquées avec l'accord des deux branches législatives de l'Union;

2.10. approuve la proposition relative à l'exécution d'une analyse d'impact détaillée visant à identifier les instruments juridiques les plus appropriés et propose à cet égard d'impliquer le Comité des régions dans les procédures d'analyse des questions d'intérêt local et régional; une telle analyse d'impact devrait s'étendre aux retombées sur les administrations et les budgets des collectivités régionales et locales;

2.11. propose une simplification sémantique radicale de l'ensemble des procédures législatives de l'Union dans la mesure où le vocabulaire institutionnel actuel représente un véritable obstacle à la transparence et par conséquent à la proximité avec les citoyens de l'Union qui, dans la mesure du possible, souhaitent retrouver au niveau européen des schémas semblables à ceux des États membres, du moins en ce qui concerne la terminologie utilisée;

2.12. accueille avec intérêt la proposition relative à la création, au sein de la Commission et sous la coordination de son Secrétaire général, d'un réseau législatif rassemblant l'ensemble des directions générales dotées de compétences législatives afin de garantir la cohérence des textes et le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité dès la phase d'élaboration des propositions législatives;

2.13. propose que durant les processus de transposition des actes législatifs européens dans la législation des États membres et durant la phase de mise en œuvre de la législation, la Commission ne se limite pas à examiner le rôle des États membres, et espère que le rôle des autorités régionales et locales sera également pris en considération;

2.14. propose de reconnaître le rôle institutionnel du Comité des régions et d'impliquer dans les processus décisionnels toutes les formes de gouvernance de l'Union, y compris les administrations régionales et les collectivités locales des États membres en tant qu'organes démocratiquement élus et responsables de la mise en œuvre d'une part importante des dispositions législatives;

2.15. demande à la Commission européenne de mettre en œuvre le protocole de coopération signé par le CdR, et invite instamment le Parlement européen à utiliser de façon plus systématique son droit à demander un avis au CdR, surtout pour les questions relevant de la procédure de codécision et ayant un impact spécifique au niveau local;

2.16. juge nécessaire de rappeler l'utilité et la nécessité de prendre en considération le potentiel d'initiative du CdR en matière de proposition législative (rapports de prospective);

2.17. propose que le CdR soit reconnu en tant que partie active des processus dits de comitologie lorsque les comités existants au sein de la Commission européenne traitent déjà des thèmes pour lesquels un avis du CdR est obligatoire;

2.18. propose de donner au CdR la possibilité d'établir un lien permanent et en temps réel avec les autorités régionales et locales. À cet effet, il juge nécessaire de procéder au recrutement de personnel au sein du CdR, et plus particulièrement de personnes ayant une culture et une formation de caractère régional;

2.19. propose que le CdR soit doté des instruments et du personnel nécessaire pour en faire un organe de contrôle et de garantie de l'application du principe de subsidiarité. À cet égard, le CdR devrait également être chargé de veiller à l'application uniforme des dispositions communautaires en tenant compte des réalités territoriales;

2.20. charge son Président de transmettre cet avis à la Convention européenne, à la Présidence de l'Union, au Conseil, au Parlement européen ainsi qu'à la Commission européenne.

Bruxelles, le 21 novembre 2002.

*Le Président*  
*du Comité des régions*  
Albert BORE

---