

35e SESSION

Rapport
CG35(2018)25final
7 novembre 2018

Révision de la Charte du Congrès : propositions pour un avenir durable

Bureau du Congrès

Rapporteurs¹ : Xavier CADORET, France (L, SOC)
Marc COOLS, Belgique (L, GILD)

Recommandation 425 (2018).....	2
Exposé des motifs.....	11

Résumé

Depuis sa réforme en 2010, le Congrès s'est constamment efforcé d'améliorer son fonctionnement, de rationaliser ses procédures et d'adapter ses règles de manière proactive, et il a axé ses résultats sur les activités principales du Conseil de l'Europe dans son ensemble. Le Congrès a également contribué aux coupes et aux économies du Conseil de l'Europe résultant de la politique de croissance à valeur nominale zéro appliquée par ses Etats membres.

Début 2018, l'Organisation dans son ensemble a vu s'aggraver une situation financière déjà difficile. Pour le Congrès, qui avait connu depuis 2010 une baisse graduelle et sensible de son budget, l'impact a été particulièrement lourd : approximativement € 650 000, qui lui avaient initialement été alloués en décembre 2017, ont été supprimés de son budget en février 2018, ce qui représente une réduction de 9,1 % de son budget annuel.

L'impact sur les activités du Congrès a été immédiat et massif. La situation de ses agents est aussi devenue de plus en plus difficile, le gel des postes au sein du Secrétariat du Congrès ayant aggravé la baisse progressive des effectifs qui sont passés de 47 agents en 2010 à 37 en 2018.

Le Bureau du Congrès, en réponse à cette situation financière délicate, a décidé d'engager une réflexion sur les changements nécessaires pour garantir non seulement le fonctionnement institutionnel du Congrès mais aussi la capacité de ce dernier à continuer à produire des résultats, à maintenir son rayonnement, à apporter une contribution thématique aux travaux du Conseil de l'Europe et à conserver toute sa pertinence et sa visibilité en tant qu'instance de l'Organisation.

Les propositions de changements détaillées dans la recommandation et exprimées dans la Charte révisée qui y est annexée, fondées sur les 25 années d'expérience du Congrès, ont pour but de garantir au Congrès un avenir durable, en renforçant sa capacité à répondre de manière rapide et autonome aux défis à venir. Ils regroupent dans un seul texte les dispositions statutaires existantes et incluent des améliorations qualitatives. Ces changements incluent le renforcement de l'indépendance institutionnelle du Congrès, en le dotant de règles de fonctionnement spécifiques, et une plus grande souplesse pour la répartition des délégués entre les chambres, ce qui permettrait aux autorités nationales de nommer les délégués à la chambre qui correspond le mieux à leur structure interne et à leurs intérêts.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 425 (2018)²

1. La situation financière difficile du Conseil de l'Europe début 2018 a été particulièrement délicate pour le Congrès, puisque son budget a été réduit de 9,1 %, ce qui a eu un impact immédiat sur ses travaux, et le gel des postes est venu aggraver une situation déjà précaire en termes d'effectifs.

2. Eu égard à la situation critique du budget et de l'effectif du Congrès début 2018, le Bureau du Congrès a décidé que des mesures devaient être prises pour garantir le fonctionnement du Congrès, et il a donc créé un Groupe de réflexion stratégique chargé de formuler des propositions pour garantir la durabilité du Congrès et renforcer sa capacité à répondre de manière rapide et autonome aux défis à venir.

3. Les propositions contenues dans la présente recommandation et exprimées dans la Charte révisée qui y est annexée sont celles que le Bureau a sélectionnées. Elles ont pour but de garantir non seulement le fonctionnement institutionnel du Congrès mais aussi la capacité de ce dernier à apporter une contribution thématique aux travaux du Conseil de l'Europe, à produire des résultats, à maintenir son rayonnement et à conserver toute sa pertinence et sa visibilité en tant qu'instance de l'Organisation.

4. Le Congrès a reçu des chefs d'Etat et de gouvernement la mission de représenter les intérêts des collectivités locales et régionales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, de contrôler le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale et de son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, de développer la démocratie locale et d'intégrer la perspective locale et régionale dans les travaux de l'Organisation. Garantir la capacité du Congrès à accomplir cette mission suppose d'adopter une approche pragmatique qui lui permettra de faire face, si nécessaire dans le futur, à des évolutions profondes et radicales.

5. Le Congrès, en vue de garantir sa capacité à remplir son rôle de manière durable et à faire face aux difficultés à venir, se fondant sur une expérience de 25 ans de résultats, de dialogue politique, et dans un esprit de réforme qualitative, décide par conséquent :

a. de renforcer son autonomie générale en se dotant de règles de fonctionnement spécifiques dissociées, le cas échéant, de celles de l'Assemblée parlementaire ;

b. de définir sa propre méthodologie pour la constitution des délégations nationales sur la base de données démographiques actualisées ;

c. de n'apporter aucun changement à la taille, la structure et la diversité linguistique actuelles du Congrès, mais de conserver la possibilité de réexaminer celles-ci si les circonstances futures l'exigent. Pour tout réexamen, un engagement et une consultation transparents des délégations nationales doivent être garantis ;

d. de permettre aux autorités nationales, en concertation avec leurs associations nationales ou leurs structures de coordination régionale respectives, de nommer des délégués à la chambre qui correspond le mieux à leur structure territoriale interne et à leurs intérêts :

i. une représentation minimale et maximale de chaque délégation au sein de chaque chambre pourrait être définie dans les *Règles et procédures* ;

ii. le choix de chaque délégation concernant la répartition, une fois effectué, vaudrait pour toute la durée d'un mandat complet et aucun changement ne pourrait y être apporté pendant cette période ;

iii. les représentants, ou les suppléants dûment mandatés, seraient dotés du plein droit de vote dans leur chambre respective ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document CG35(2018)25, exposé des motifs), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC), et Marc COOLS, Belgique (L, GILD).

e. de restreindre la représentation au Bureau plénier à un(e) représentant(e) par Etat membre afin de garantir une représentativité géographique aussi vaste que possible ;

f. d'étendre de quatre à cinq ans la durée du mandat de ses représentants et suppléants ;

g. d'étendre de deux ans à deux ans et demi le mandat de ses président(e)s et vice-président(e)s et des président(e)s et vice-président(e)s de commission.

6. Le Congrès remercie le Comité des Ministres pour son soutien et ses encouragements passés et il lui demande :

a. de garantir l'autonomie du Congrès et sa capacité à assurer ses tâches statutaires et ses activités thématiques en vue de remplir son rôle spécifique au sein du Conseil de l'Europe et de continuer d'apporter une contribution substantielle ;

b. d'approuver la révision de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à cette résolution, adoptées par le Comité des Ministres le 8 juillet 2015, à la lumière des propositions contenues dans la présente recommandation.

7. Le Congrès décide d'intégrer les dispositions modifiées de la Charte dans les *Règles et procédures* après l'adoption de la Résolution statutaire et de la Charte révisées par le Comité des Ministres.

**Résolution statutaire CM/Res
relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
et la Charte révisée y annexée**

(adoptée par le Comité des Ministres le XXX, lors de la XXXe réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu des articles 15.a et 16 du Statut du Conseil de l'Europe,

Vu la Résolution statutaire Res(94)3 relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ;

Vu la Résolution statutaire Res(2000)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ;

Vu la Recommandation 162 (2005) du Congrès sur la révision de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

Vu la Résolution statutaire CM/Res(2007)6, la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 et la Résolution statutaire CM(Res(2015)9 relatives au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée ;

Considérant que l'une des bases d'une société démocratique est l'existence d'une démocratie locale et régionale solide et efficace, conforme au principe de subsidiarité inclus dans la Charte européenne de l'autonomie locale selon lequel l'exercice des responsabilités publiques incombe de préférence aux autorités les plus proches des citoyens, compte tenu de l'ampleur et de la nature des tâches publiques ainsi que des exigences d'efficacité et d'économie ;

Considérant que la création d'un organe consultatif représentant tant les collectivités locales que régionales en Europe a été approuvée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe lors du Sommet de Vienne ;

Vu les conclusions du Sommet de Varsovie qui a décidé de « poursuivre, en partenariat avec l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, la coopération intergouvernementale en matière de démocratie et de bonne gouvernance à tous les niveaux » et déclaré que « le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe doit continuer à promouvoir la démocratie locale et la décentralisation, en tenant compte des modes d'organisation internes des pays concernés, de manière à atteindre tous les niveaux de la société européenne » ;

Souhaitant dès lors conforter et développer le rôle du Congrès dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe ;

Considérant que les dispositions énoncées ci-dessous sont compatibles avec le Statut du Conseil de l'Europe,

Décide d'approuver la Charte révisée du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la présente résolution qui remplace les versions précédentes.

Annexe à la Résolution statutaire CM/Res

Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

(adoptée par le Comité des Ministres le XX, lors de la XXe réunion des Délégués des Ministres)

ROLE ET MISSION DU CONGRES

Article 1

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après dénommé Congrès) est un organe consultatif composé de représentants des collectivités locales et régionales. Sa composition et ses attributions sont régies par les présents articles, par la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe adoptée par le Comité des Ministres et par les *Règles et procédures* adoptées par le Congrès. Le Congrès entreprend ses activités dans le cadre des priorités du Conseil de l'Europe,

Article 2

1. Le Congrès est consulté par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire sur les questions qui sont susceptibles de mettre en cause les compétences et les intérêts des collectivités locales et/ou régionales que le Congrès représente.

2. Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3. Le Congrès prépare aussi des rapports et des recommandations suite à l'observation d'élections locales et/ou régionales.

4. Le Congrès, en plus de ses fonctions de consultation et de suivi, entreprend par ailleurs des activités ayant pour objectif :

a. d'assurer la participation des collectivités locales et régionales à la réalisation de l'idéal de l'union de l'Europe telle que définie à l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que leur représentation et leur engagement dans les travaux du Conseil de l'Europe ;

b. de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale ;

c. d'élaborer des recommandations et les lignes directrices qui comportent une dimension locale et/ou régionale, pour adoption par le Comité des Ministres ;

d. de préparer des propositions, sous la forme de résolutions, adressées au Congrès ou aux collectivités locales et régionales et à leurs associations ;

e. de promouvoir la coopération entre collectivités locales et régionales ;

f. de contribuer aux Plans d'action et à la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines en ce qui concerne les questions ayant une dimension locale et/ou régionale ;

g. de maintenir, dans ses domaines de compétence, des contacts avec les organisations internationales, comme un élément de la politique générale des relations extérieures du Conseil de l'Europe ;

h. de travailler en coopération étroite, d'une part, avec les associations nationales des collectivités locales et régionales et, d'autre part, avec les organisations européennes représentatives des collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, et notamment avec le Comité européen des régions de l'Union européenne.

COMPOSITION DU CONGRES

Article 3

Le Congrès est composé de deux chambres : la Chambre des pouvoirs locaux qui représente les collectivités locales et la Chambre des régions qui représente les collectivités régionales. En plus de ses organes statutaires, le Bureau, le Forum statutaire et les commissions, il peut créer des groupes de travail ad hoc nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Article 4

Les délégués peuvent former des groupes politiques. Le fonctionnement, les prérogatives et le financement de ces groupes sont détaillés dans les *Règles et procédures* du Congrès.

Article 5

1. Le Congrès est composé de 324 représentants et de 324 suppléants. Ce nombre peut, à la demande du Congrès, être modifié par le Comité des Ministres.

2. Les représentants et suppléants représentent les collectivités locales ou régionales et sont soit titulaires d'un mandat spécifique au sein d'une collectivité locale ou régionale résultant d'une élection directe soit politiquement responsables devant une assemblée directement élue, à condition qu'ils puissent être révoqués individuellement par ladite assemblée, ou suivant la décision de celle-ci, et que la possibilité de révocation soit prévue par la loi.

3. La composition de la délégation de chaque Etat membre du Congrès doit assurer, dans la mesure du possible :

- a. une répartition géographique équilibrée des délégués sur le territoire de l'Etat membre ;
- b. une représentation équitable des différentes catégories de collectivités locales et régionales existant dans l'Etat membre ;
- c. une représentation équitable des différents courants politiques reflétant soit les dernières élections locales et régionales soit la distribution politique effective dans les organes des collectivités locales et régionales de l'Etat membre ;
- d. une représentation équitable des femmes et des hommes, c'est-à-dire que toutes les délégations doivent comprendre des délégués des deux genres avec une participation d'au moins 30 % du genre sous représenté parmi les représentants et parmi les suppléants.

4. Les représentants et les suppléants sont désignés pour une durée de cinq ans. Les *Règles et procédures* concernant le choix des représentants au Congrès s'appliquent également aux suppléants.

5. Les représentants et les suppléants demeurent en fonction jusqu'à l'ouverture de la session qui suit l'expiration de la période à laquelle il est fait référence en tant que session de renouvellement, sauf en cas de décès ou de démission d'un représentant ou d'un suppléant, de perte du mandat spécifique local ou régional ou de cessation de son mandat au Congrès en application du Code de conduite du Congrès. Dans ces cas, un remplaçant est choisi suivant les mêmes règles et procédures pour le reste du mandat de son prédécesseur.

6. Un représentant ou un suppléant ayant perdu son mandat spécifique local ou régional ne peut rester membre du Congrès au-delà d'un délai de six mois après la perte de son mandat. Dans le cas d'élections locales et/ou régionales se tenant jusqu'à quatre mois avant une session de renouvellement, la durée de cinq ans prévue à l'article 5.4 de la Charte peut être prolongée pour une durée maximale de six mois après l'élection.

Article 6

1. Le nombre de sièges alloués aux délégations de chaque Etat membre sera approuvé par le Congrès et adopté par le Comité des Ministres. La méthode, basée sur la population pour établir ce nombre, est régie par les *Règles et procédures*. Chaque Etat membre désigne un nombre équivalent de représentants et de suppléants.

2. Les Etats membres répartissent leurs délégués entre les chambres selon leurs propres structures et intérêts. Des dispositions concernant les seuils de représentation dans chaque chambre seront définies dans les *Règles et procédures* du Congrès. Chaque Etat membre, en notifiant la composition de sa délégation au/à la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe, indique ceux des représentants et des suppléants qui sont membres de la Chambre des pouvoirs locaux et ceux qui sont membres de la Chambre des régions.

3. Les représentants et les suppléants au Congrès sont désignés selon une procédure officielle propre à chaque Etat membre. Cette procédure doit prévoir la consultation des structures associatives et/ou institutionnelles appropriées représentant les collectivités locales et régionales au sein de chaque Etat membre et les principes suivis pour la répartition des délégués dans les deux chambres. Chaque gouvernement fait connaître sa procédure au/à la Secrétaire Général(e) du Congrès. Cette procédure est approuvée par le Congrès conformément aux principes contenus dans la présente Charte et dans ses *Règles et procédures*.

Article 7

1. Après chaque désignation de représentants et de suppléants, le Bureau vérifie leurs pouvoirs. Les représentants et suppléants dont les pouvoirs ont été approuvés par le Bureau peuvent agir avec effet immédiat en tant que membres du Congrès. Leurs pouvoirs sont ratifiés par le Congrès à la session suivante ou par le Forum statutaire hors session.

2. Une personne dont les pouvoirs ne sont pas ratifiés ou qui est membre d'une délégation nationale qui n'est pas conforme à l'article 5.3 de la Charte ne peut pas voter ni percevoir des indemnités ni prétendre au remboursement de ses frais car elle ne sera pas considérée comme un membre du Congrès. Cette disposition prendra effet dès le vote du Congrès à l'ouverture de la session.

ORGANISATION DU CONGRES

Article 8

1. Le Congrès tient chaque année deux sessions. Les sessions se tiennent au siège du Conseil de l'Europe, sauf décision contraire prise d'un commun accord par le Congrès ou son Bureau et le Comité des Ministres.

2. Les sessions du Congrès et de ses chambres et les réunions du Forum statutaire sont publiques.

3. A des fins de vérification des pouvoirs, une séance plénière doit se tenir avant une session de chambre.

4. Les groupes politiques du Congrès se réunissent principalement à l'occasion des sessions et des réunions du Forum statutaire.

5. Le Forum statutaire agit au nom du Congrès durant les intersessions. En particulier, il adopte les rapports et organise des débats et des auditions.

6. Le Forum statutaire est composé des membres du Bureau du Congrès et des présidents de toutes les délégations nationales. Les présidents des commissions et des groupes politiques participent *ex officio* au Forum statutaire sans droit de vote. Le Forum statutaire est convoqué sur décision du Bureau.

Article 9

Le Bureau est l'organe exécutif du Congrès. Il est responsable de la préparation de la session du Congrès, de la coordination des travaux des deux chambres, notamment de la distribution entre les deux chambres des sujets à traiter, de la coordination des travaux des commissions et des groupes de travail ad hoc. Le mandat du Bureau et son rôle sont détaillés dans les *Règles et procédures*.

Article 10

1. Le Bureau du Congrès est composé des bureaux des deux chambres et du/de la président(e) du Congrès. Il assure, entre les sessions du Congrès et les réunions du Forum statutaire, la continuité des travaux du Congrès. Les présidents des commissions et des groupes politiques participent *ex officio* au Bureau sans droit de vote.

2. Le Congrès élit son/sa Président(e) parmi les membres qui sont représentants dans leur délégation, de chaque chambre à tour de rôle. Le mandat du/de la président(e) est de deux ans et demi.

3. Chacune des chambres du Congrès élit parmi ses membres qui sont représentants dans leur délégation, son/sa président(e) qui demeure en fonction pour deux ans et demi.

4. Chaque chambre élit son bureau, pour une période de deux ans et demi, parmi ses membres qui sont représentants dans leur délégation. Le bureau d'une chambre est composé du/de la président(e) de la chambre et de sept vice-président(e)s, en respectant, dans la mesure du possible, une répartition géographique équilibrée des Etats membres. Aucun Etat membre ne peut avoir plus d'un membre au Bureau. Les bureaux des chambres ne peuvent se réunir qu'à l'occasion d'une réunion du Bureau du Congrès.

5. Les procédures d'élection aux bureaux permettant d'assurer la mise en œuvre des dispositions du présent article sont définies dans les *Règles et procédures*.

Article 11

Les sessions et les réunions du Forum statutaire et du Bureau du Congrès sont présidées par le/la Président(e) du Congrès.

TRAVAUX DU CONGRES

Article 12

1. Tous les textes, y compris ceux approuvés par les chambres, sont adoptés par le Congrès en séance plénière ou par le Forum statutaire. Les recommandations et avis sont adoptés à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Les résolutions et autres textes sont adoptés à une majorité simple.

2. Les recommandations et les avis du Congrès sont adressés, selon le cas, au Comité des Ministres, à l'Assemblée parlementaire, ou aux Etats membres concernés, ainsi qu'aux organisations et institutions européennes et internationales.

3. Les résolutions qui s'adressent à l'ensemble des collectivités locales et régionales et les autres textes adoptés qui n'impliquent pas une action de la part du Comité des Ministres et/ou de l'Assemblée parlementaire leur sont communiqués pour information.

Article 13

Les représentants du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire peuvent participer aux sessions du Congrès et de ses chambres et au Forum statutaire comme stipulé dans les *Règles et procédures* du Congrès.

Article 14

Le Congrès adopte ses *Règles et procédures* qui fixent notamment :

- a. les modalités d'évaluation du respect des critères des articles 5.2 et 5.3 de la Charte ;
- b. les autres dispositions complémentaires à la Charte, y compris les formes et conditions de participation aux travaux du Congrès et à ceux de ses chambres et autres organes, l'organisation des élections, le vote et la conduite éthique.

Article 15

1. Le Congrès élit le/la Secrétaire Général(e) pour une durée de cinq ans, renouvelable, sans qu'il/elle puisse toutefois dépasser la limite d'âge en vigueur pour les agents du Conseil de l'Europe.
2. La procédure d'élection du/de la Secrétaire Général(e) du Congrès est incluse dans ses *Règles et procédures*.
3. Le/la Secrétaire Général(e) du Congrès est responsable de la gestion des ressources humaines et financières du Congrès et de ses organes, et agit sous l'autorité du/de la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe.
4. Le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe nomme un/une Directeur/trice du Congrès, après consultation du Bureau du Congrès.
5. Le Secrétariat de chacune des chambres est assuré par le/la secrétaire exécutif/ve de la chambre qui est désigné(e) par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe à l'issue d'un échange de vues informel avec le/la président(e) de la chambre concernée, au cours duquel il fait part de ses intentions et des raisons de son choix.

Article 16

1. Le Congrès fait connaître ses besoins budgétaires au/à la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe et au Comité des Ministres. Ses demandes sont examinées dans le cadre général du projet de budget présenté par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe.
2. Le Comité des Ministres adopte le budget du Congrès, dans le cadre du Budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
3. Ce budget couvre les dépenses entraînées par les sessions du Congrès et de ses deux chambres, par les réunions des autres organes du Congrès, ainsi que toute autre dépense en relation avec ses activités.
4. Les taux des indemnités journalières des membres du Congrès sont fixés par le Comité des Ministres. En ce qui concerne les sessions, seuls les frais de participation des représentants et des suppléants dûment mandatés sont pris en charge par ce budget.
5. Le/la Secrétaire Général(e) du Congrès a la charge de faire respecter le règlement financier du Conseil de l'Europe et veille à allouer les crédits nécessaires au bon fonctionnement des organes statutaires du Congrès. Il/Elle informe régulièrement le Bureau de la situation budgétaire.

6. Le/la Secrétaire Général(e) du Congrès est chargé(e) de la mise en œuvre du programme de travail du Congrès sur la base des priorités politiques définies par le Bureau et adoptées par le Congrès. Dans ce cadre, il/elle est responsable de la gestion du budget du Congrès sur la base de l'autorité financière et de la responsabilité qui lui ont été déléguées par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe.

7. Le Congrès confirme la mission du Bureau d'organiser une large concertation des délégations et associations nationales en vue de l'adoption de ses priorités.

EXPOSE DES MOTIFS

Introduction

1. Le Conseil de l'Europe connaît actuellement des difficultés financières graves et sans précédent, dues à un certain nombre de facteurs récents mais aussi plus anciens : la politique de croissance nominale zéro appliquée depuis 2014, la réduction de 18,5 millions € de la contribution de la Turquie au Budget ordinaire, qui a conduit directement à une réduction de 650 000 € du budget du Congrès (9,1 % de son budget annuel), et le non-paiement par la Fédération de Russie, depuis juillet 2017, de sa contribution au budget.

2. La part du Congrès dans le budget du Conseil de l'Europe a, de ce fait, diminué de 2,97 % en 2010 à 2,53 % en 2018, soit une réduction de 18 %.

3. Cette situation s'est traduite pour les travaux du Congrès par une réduction graduelle des activités depuis 2010, le gel des postes au sein du Secrétariat du Congrès, avec une baisse d'effectif de 47 agents en 2010 à 37 en 2018 (soit une diminution d'approximativement 22 %), étant encore venu s'ajouter à une situation financière déjà difficile.

4. La réduction substantielle du budget du Congrès en février 2018 a affecté lourdement son programme de suivi, en particulier la périodicité quinquennale de ses visites de suivi, et des événements thématiques annuels importants tels que sa conférence des maires sur la radicalisation et ses travaux sur l'intégration des Roms par le biais de son Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms ont dû être différés.

5. Face à cette crise, le Bureau du Congrès était déterminé à trouver un moyen de garantir non seulement son fonctionnement institutionnel à long terme mais aussi sa capacité à continuer d'apporter une contribution thématique aux travaux du Conseil de l'Europe et à conserver toute sa pertinence et sa visibilité en tant qu'instance de l'Organisation.

6. Le Bureau a ainsi mis en place un Groupe de réflexion stratégique chargé de formuler des propositions à la hauteur du problème à résoudre.

7. Ces discussions ont abouti à deux principaux constats. Premièrement, le Bureau a pris conscience que le Congrès, pour pouvoir répondre de manière rapide et décisive aux défis à venir, devait se doter de règles reflétant plus exactement sa spécificité. Deuxièmement, le Bureau a souligné les principaux points qu'il juge indispensables au bon fonctionnement du Congrès et qui devraient donc rester inchangés aussi longtemps que possible, à savoir :

a. deux sessions annuelles : le Congrès ne peut pas fonctionner en tant qu'assemblée avec un nombre de sessions inférieur ;

b. trois commissions : les mandats des trois commissions actuelles répondent parfaitement aux besoins statutaires du Congrès et de sa contribution aux travaux du Conseil de l'Europe ;

c. le nombre de réunions des commissions : le nombre actuel de réunions, extrêmement réduit, est le minimum nécessaire pour garantir leur capacité à assurer le travail qui nourrit l'action du Congrès ;

d. la composition du Bureau : il est indispensable que les président(e)s des commissions et des groupes politiques puissent participer pleinement aux travaux du Bureau avec les vice-président(e)s élu(e)s.

Renforcer l'autonomie institutionnelle du Congrès

8. Un changement important proposé par le Bureau est de donner au Congrès une autonomie institutionnelle, ou en d'autres termes de le doter de règles qui répondent de manière spécifique à ses besoins plutôt que de refléter automatiquement les règles et procédures de l'Assemblée parlementaire.

9. Le premier pas dans cette direction a été effectué en mars 2018, lorsque le Congrès a dissocié ses dispositions linguistiques de celles de l'Assemblée parlementaire, donnant ainsi à son Bureau une plus grande flexibilité pour prendre toutes décisions appropriées rendues nécessaires par de possibles futures contraintes financières.

10. Un autre domaine d'autonomie institutionnelle visé par le Congrès concerne son système de représentation.

11. Les délégations du Congrès sont actuellement structurées d'après le modèle conçu initialement pour l'Assemblée parlementaire, il y a de cela des décennies, concernant :

- l'effectif de chaque délégation nationale ;
- les données démographiques utilisées pour déterminer cet effectif (méthode de répartition) ;
- les ensembles ou regroupements de pays liés à l'utilisation de ce modèle.

12. Il est urgent d'actualiser les données, compte tenu de l'évolution démographique relativement importante de plusieurs Etats membres, comme l'augmentation de 30 % de la population de l'Irlande et de 37 % de celle du Luxembourg depuis 1994, alors que dans le même temps la Lettonie a perdu 21 % de ses habitants. Cette actualisation se ferait sur la base du document de référence du Comité des Ministres sur la population.

13. Les modifications apportées à la Charte donneraient au Congrès l'autonomie d'établir son propre système de représentation et sa propre méthode de répartition reflétant la population actuelle de chaque Etat membre (plutôt que celle de 1994, comme c'est le cas actuellement). Le Bureau serait chargé de proposer une méthode permettant de réduire au minimum les écarts de représentativité.

14. Concernant les délégations nationales, le Bureau ne propose pas de modifier leur taille ni leur structure actuelles, mais suggère plusieurs changements qui permettraient non seulement au Congrès d'exercer un plus grand contrôle sur chaque aspect de sa structure actuelle mais aussi d'apporter à l'avenir les changements qui pourront s'avérer nécessaires.

15. Concernant les mandats des délégués, il est proposé d'étendre leur durée de 4 ans à 5 ans, ce qui entraîne un allongement de la durée du mandat des vice-présidents et des présidents des commissions de 2 ans à 2 ans et demi. Cela augmenterait le sentiment d'appropriation des membres du Congrès et leur permettrait de tirer pleinement parti de l'expérience acquise au cours de leur mandat, surtout étant donné que le Congrès ne se réunit que deux fois par an en plénière.

Laisser une plus grande latitude aux autorités nationales pour la composition des délégations

16. Le Congrès aimerait accorder aux pays une marge de manœuvre et une liberté de choix plus grandes pour la composition des délégations.

17. Plusieurs pays éprouvent des difficultés à respecter les diverses contraintes liées à la constitution des délégations. Selon les règles et procédures actuelles, les pays n'ayant pas de régions sont néanmoins tenus de désigner un contingent complet de délégués sans droit de vote à la Chambre des régions, tandis que d'autres pays, bien qu'ils considèrent inclure des régions dans leurs structures nationales, ne peuvent pas désigner une délégation ayant le droit de vote. Cette situation peut paraître inéquitable.

18. Le Bureau a donc décidé de proposer une nouvelle approche, plus souple, pour la répartition des membres des délégations nationales entre les chambres.

19. Les autorités nationales, en concertation avec leurs associations nationales ou leurs structures de coordination régionale respectives, seraient libres de nommer leurs délégués à la chambre qui correspond le mieux à leur structure territoriale interne et à leurs intérêts. Ce choix, une fois effectué, vaudrait pour toute la durée d'un mandat quinquennal et aucun changement ne pourrait y être apporté pendant cette période.

20. Une représentation minimale et maximale de chaque délégation au sein de chaque chambre pourrait être définie par le Bureau, de sorte que les pays ayant deux ou trois délégués seraient libres de décider s'ils désignent ou non un membre à la Chambre des régions, tandis qu'un seuil proportionnel de participation s'appliquerait aux autres pays.

21. Les représentants dans les deux chambres seraient considérés comme des membres de plein droit dotés du droit de vote.

22. La nouvelle méthode de répartition limiterait dans une certaine mesure la liberté de choix des pays tenus d'envoyer une représentation minimale à la Chambre des régions. Toutefois, le Bureau voit aussi plusieurs avantages à cette nouvelle méthode, outre le fait qu'elle serait plus simple et plus souple pour les autorités nationales :

a. il n'y aurait pas de différences entre les membres de la Chambre des régions, qui auraient tous les mêmes droits de vote ;

b. les délégués participeraient pleinement au sein de la chambre qui correspond à leur mandat.

Conclusion

23. Les modifications proposées ci-dessus, dont beaucoup sont reflétées dans la Charte révisée, visent à préserver l'avenir du Congrès et à assurer sa pérennité en donnant au Congrès une plus grande flexibilité et en lui permettant d'accroître sa capacité à réagir rapidement et de manière autonome aux défis à venir.