

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 218 (2007)¹ Ouverture de la Charte européenne de l'autonomie locale à l'adhésion de la Communauté européenne et des Etats non membres du Conseil de l'Europe

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Considérant:

a. la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

b. sa Résolution 195 (2005), «20 ans de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. sa Résolution 222 (2006) sur le projet de directives du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT) sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales;

d. la Résolution 1290 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à l'avenir de la coopération entre les institutions européennes;

e. la Recommandation 1770 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative à la promotion de l'autonomie locale aux frontières du Conseil de l'Europe;

f. le projet de protocole portant amendement à la Charte européenne de l'autonomie locale en vue de l'ouvrir à l'adhésion de la Communauté européenne et des Etats non membres du Conseil de l'Europe, son rapport explicatif (annexes I et II) et l'exposé des motifs (CPL(14)3REP) présentés par Christopher Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC) et préparés en collaboration avec le groupe d'experts indépendants;

2. Rappelant que la charte demeure le seul traité international juridiquement contraignant qui définit les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale et qui fournit aux collectivités locales des Etats membres des garanties pour l'exercice de leurs droits et de leurs compétences dans un Etat où le pouvoir est partagé entre les différentes sphères de gouvernement;

3. Considérant que les dispositions de la charte contiennent des principes fondamentaux pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la pertinence ne peut néanmoins être circonscrite aux seules frontières du continent européen;

4. Estimant que l'existence de collectivités locales investies de réelles responsabilités et jouissant d'une autonomie effective permet une administration à la fois plus efficace des affaires publiques et plus proche des citoyens, conformément au principe de subsidiarité;

5. Considérant par ailleurs que l'adoption, au sein des Nations Unies, de lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales, le 23 avril 2007, illustre l'émergence d'un consensus mondial autour des principes de la démocratie locale, et représente un développement significatif en faveur de la paix, de la démocratisation, et du progrès social et économique;

6. Conscient du fait que, lors de son élaboration, au début des années 1980, la charte a été conçue comme un instrument «fermé», c'est-à-dire ouvert à la seule signature des Etats membres du Conseil de l'Europe;

7. Saluant la Recommandation 1770 (2006) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui recommande au Comité des Ministres de prévoir l'ouverture de la charte à la signature d'Etats non membres;

8. Résolu à promouvoir les valeurs de l'autonomie locale et de la démocratie locale en dehors du Conseil de l'Europe;

9. Rappelant que les buts à la fois du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne sont de réaliser une union plus étroite entre les Etats membres et entre les peuples de l'Europe, «dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens» (voir l'article 1 du titre I du traité sur l'Union européenne de 1992);

10. Convaincu du fait que le respect des principes de la démocratie locale est un des fondements de la construction européenne et que les collectivités locales y ont contribué aussi bien comme acteurs de ce processus que comme destinataires du droit communautaire et européen;

11. Conscient également que le droit communautaire européen a une incidence croissante dans les domaines qui relèvent au sein des Etats membres de la compétence des autorités locales, par exemple en matière d'environnement, de gestion des ressources et d'éducation;

12. Estimant que, dans l'exercice de ses compétences propres ou partagées, l'Union européenne/la Communauté européenne, comme ses Etats membres, a le souci de respecter les principes de l'autonomie locale et de la subsidiarité, et de promouvoir la bonne gouvernance tant européenne que nationale et locale, en veillant à la cohérence et à la simplification de l'environnement réglementaire;

13. Considérant par conséquent que la question de la mise en œuvre du principe de subsidiarité est incontournable dans le cadre des travaux de l'Union européenne relatifs à l'avenir du processus constitutionnel;

14. Rappelant à cet égard que le Traité constitutionnel de l'Union européenne prévoit la reconnaissance explicite de l'autonomie régionale et locale, ainsi que le droit du Comité des régions de saisir la Cour de justice européenne de dossiers relatifs à la subsidiarité;

15. Notant à cet égard que la charte a été ratifiée par la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe et par tous les Etats membres de l'Union européenne;

16. Estimant dès lors que, pour la cohérence et la consolidation de l'Etat de droit européen, l'Union européenne/la Communauté européenne devrait pouvoir adhérer à la Charte;

17. Conscient du fait que, tant que l'Union européenne ne dispose pas de la personnalité juridique, c'est à la Communauté européenne que revient la fonction d'adhérer, le cas échéant, à la charte;

18. Etant entendu que, pour permettre l'adhésion de la Communauté européenne à la Charte européenne de l'autonomie locale, cette dernière doit être amendée;

19. Prenant note du fait que l'actuel projet de protocole a un caractère technique et qu'il vise à permettre à la Communauté européenne et à des Etats non membres du Conseil de l'Europe, le cas échéant, d'adhérer à la charte sans préjuger des décisions à prendre, au cas par cas, à une étape ultérieure, concernant l'opportunité de telles adhésions et les modalités éventuelles de la participation de la Communauté européenne et d'Etats non membres aux structures de coopération du Conseil de l'Europe;

20. Considérant également que, pour entrer en vigueur, un projet de protocole portant amendement à la charte doit être adopté par le Comité des Ministres et signé et ratifié par toutes les Parties à la charte,

21. Recommande au Comité des Ministres:

a. d'examiner le projet de protocole annexé portant amendement à la charte en vue de l'ouvrir à l'adhésion de la Communauté européenne et des Etats non membres du Conseil de l'Europe;

b. d'adopter le projet de protocole portant amendement à la charte et de prendre note du projet de rapport explicatif;

c. de l'ouvrir à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe, si possible lors de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités territoriales, qui aura lieu à Valence (Espagne), le 15 octobre 2007;

d. d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à le ratifier dans les meilleurs délais;

22. Invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre note du présent texte qui revêt un caractère technique et qui s'inscrit dans la logique de coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, d'une part, et entre le Conseil de l'Europe et des Etats non membres, d'autre part.

Annexe I

Projet de protocole portant amendement à la Charte européenne de l'autonomie locale

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent protocole portant amendement à la Charte européenne de l'autonomie locale,

Considérant la Résolution 195 (2005) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur «20 ans de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

Prenant en compte l'importance de l'autonomie locale et de la démocratie locale pour l'Union européenne/la Communauté européenne et pour ses Etats membres, ainsi que pour d'autres Etats que les ceux membres du Conseil de l'Europe;

Résolus à promouvoir les valeurs de l'autonomie locale et de la démocratie locale en dehors du Conseil de l'Europe;

Sont convenus de ce qui suit:

Article 1

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 12 de la Charte sont modifiés comme suit:

«2. Chaque Etat contractant ou la Communauté européenne, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

3. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.»

Article 2

Trois nouveaux paragraphes (4, 5 et 6) sont ajoutés à la fin de l'article 15 de la charte, dont le libellé est:

«4. La Communauté européenne peut adhérer à la charte.

5. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté les Parties à la charte ainsi qu'après avoir consulté le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, inviter un Etat non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Charte. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Parties à la charte ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

6. Pour la Communauté européenne et pour tout Etat adhérent à la charte conformément aux paragraphes 4 et 5

ci-dessus, la charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.»

Article 3

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 16 de la charte sont modifiés comme suit:

«1. Tout Etat ou la Communauté européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la présente charte.

2. Tout Etat ou la Communauté européenne peut, à tout autre moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application de la présente charte à tout autre territoire désigné dans la déclaration. La charte entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.»

Article 4

A la fin du paragraphe 1 de l'article 17 de la charte, avant le point, sont ajoutés les mots suivants: «Etats membres du Conseil de l'Europe».

Article 5

L'article 18 de la charte est amendé comme suit:

1. La partie introductive de l'article 18 est modifiée comme suit: «Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil de l'Europe, à la Communauté européenne et à tout Etat ayant adhéré ou ayant été invité à adhérer à la Charte:»

2. L'article 18, paragraphe *b*, est modifié comme suit: «le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion;».

Dispositions finales

Article 6

Le présent protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont signé la Charte. Il sera soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un Etat membre du Conseil de l'Europe ne peut ratifier, accepter ou approuver le présent protocole sans avoir simultanément ou antérieurement ratifié la Charte. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 7

Le présent protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle tous les Etats parties à la charte auront exprimé leur consentement à être liés par le présent protocole conformément aux dispositions de son article 6.

Article 8

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe:

- a.* toute signature;
- b.* le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c.* la date d'entrée en vigueur du présent protocole conformément à son article 7;
- d.* tout autre acte, notification ou communication, ayant trait au présent protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent protocole.

Fait à, le, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Annexe II

Projet de rapport explicatif

1. Le Protocole portant amendement à la Charte européenne de l'autonomie locale a été élaboré au sein du Conseil de l'Europe par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, puis adopté par le Comité des Ministres. Il a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le

2. Le texte du rapport explicatif, préparé par le Congrès et dont le Comité des Ministres a pris note le, ne constitue pas un instrument d'interprétation authentique du texte du Protocole, bien qu'il puisse être susceptible de faciliter la compréhension des dispositions qui y sont contenues.

Introduction

3. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, dans sa Résolution 195 (2005) sur les «20 ans de la Charte européenne de l'autonomie locale», «*Considère que la question de la ratification de la Charte par l'Union européenne en vertu de la personnalité juridique de celle-ci selon l'article I-7 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, mérite d'être posée*» (paragraphe 8).

4. Cette Résolution, dans son paragraphe 9.c, contient également la proposition du Congrès «*d'examiner la possibilité d'ouverture de la Charte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe se trouvant dans l'entourage géographique immédiat des Etats membres du Conseil de l'Europe et disposant de collectivités locales démocratiquement constituées*».

Commentaires sur les dispositions du protocole

Préambule

5. Le préambule affirme l'importance particulière pour le Conseil de l'Europe et pour les Etats membres des valeurs représentées par l'autonomie locale et la démocratie locale.

6. L'importance de ces valeurs conduit les Etats Parties à la Charte à ouvrir la possibilité pour la Communauté européenne et des Etats non membres du Conseil de l'Europe de devenir Parties à la Charte, en y adhérant.

7. La Charte européenne de l'autonomie locale se transforme ainsi d'un traité fermé (auquel seulement les Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent devenir Parties) en un traité semi-ouvert (à d'autres Etats, acceptés par les Parties, ainsi qu'à la Communauté européenne).

Article 1

8. Les modifications apportées à l'article 12, paragraphes 2 et 3 de la Charte sont purement techniques et ont pour objet d'inclure dans la catégorie des «Parties» non seulement les Etats, mais aussi la Communauté européenne et, d'ajouter «l'adhésion» aux modalités d'expression du consentement d'une Partie à être liée par la Charte, à côté de la ratification, l'acceptation ou l'approbation.

Article 2

9. Selon le nouveau paragraphe 4 de l'article 15 de la Charte, la Communauté européenne peut adhérer à la Charte.

10. La Communauté européenne dispose de la possibilité de devenir Partie à la Charte de plein droit, en vertu des dispositions de la Charte dans sa forme amendée par le présent Protocole.

11. Plusieurs traités adoptés au sein du Conseil de l'Europe sont ouverts à la Communauté européenne.

En guise d'exemple; la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine (1997), la Convention pénale sur la corruption (1999), la Convention civile sur la corruption (1999), la Convention pour la prévention du terrorisme (2005), la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains (2005), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (2005).

12. En vertu du nouveau paragraphe 5 de l'article 15 de la Charte, des Etats tiers, non membres du Conseil de l'Europe, peuvent être invités à adhérer à la Charte.

13. Ce paragraphe a été rédigé en tenant compte de plusieurs précédents établis par d'autres conventions élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe. En effet, la plupart des traités adoptés au sein du Conseil de l'Europe sont ouverts à l'adhésion d'Etats non membres. En guise d'exemple; la Convention culturelle européenne (1954), la Convention européenne d'extradition (1957), la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités

ou autorités territoriales (1980), la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (1983), la Convention contre le dopage (1989), la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995), la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (1997), la Convention pénale sur la corruption (1999) et la Convention sur la cybercriminalité (2001).

14. Les modalités d'adhésion à la Charte par des Etats non membres du Conseil de l'Europe suivent la pratique conventionnelle du Conseil de l'Europe.

15. Ainsi, le Comité des Ministres décide, sur demande de l'Etat non membre intéressé, de l'inviter à adhérer à la Charte après avoir consulté toutes les Parties au traité, qu'il s'agisse d'Etats membres du Conseil de l'Europe ou (après l'entrée en vigueur du présent Protocole) de la Communauté européenne.

16. La décision officielle d'inviter un Etat non membre à adhérer exige une majorité des deux tiers des voix exprimées et la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité, conformément à l'article 20, paragraphe d du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que l'unanimité des représentants des Parties ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

17. Selon le nouveau paragraphe 5 de l'article 15 le Comité des Ministres consultera le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe avant d'inviter un Etat non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Charte.

18. En effet, en vertu de l'article 2, paragraphe 2 de la Résolution statutaire (2000) 1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 15 mars 2000, lors sa 702^e réunion des Délégués des Ministres), «Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire consultent le CPLRE sur les questions qui sont susceptibles de mettre en cause les compétences et les intérêts essentiels des collectivités locales et/ou régionales que le CPLRE représente».

19. Le nouveau paragraphe 6 de l'article 15 de la Charte définit la date d'entrée en vigueur de la Charte pour la Communauté européenne et pour un Etat y adhérant.

Article 3

20. Les modifications apportées à l'article 16, paragraphes 1 et 2 de la Charte sont purement techniques et ont pour objet d'inclure dans la catégorie des «Parties» non seulement les Etats mais aussi la Communauté européenne.

Article 4

21. Les modifications apportées à l'article 17, paragraphe 1 de la Charte concernent la validité de la Charte suite à des dénonciations faites par les Parties. Pour que la Charte reste en vigueur, le nombre de quatre Parties a été maintenu, mais en y ajoutant la condition d'être des Etats membres du

Conseil de l'Europe, afin de conserver le lien entre la Charte et le Conseil de l'Europe.

Article 5

22. Les modifications apportées à l'article 18 partie introductive et paragraphe *b* de la Charte sont purement techniques et ont pour objet d'inclure dans la catégorie des «Parties» non seulement les Etats, mais aussi la Communauté européenne, et d'ajouter «l'adhésion» aux modalités d'expression du consentement d'une Partie à être liée par la Charte, à côté de la ratification, l'acceptation ou l'approbation.

Dispositions finales

Article 6

Article 7

Article 8

23. Les dispositions des articles 6 à 8 du Protocole sont fondées sur le Modèle de clauses finales adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en février 1980.

24. Etant donné qu'il s'agit d'un Protocole d'amendement à la Charte, qui concerne l'élargissement de la sphère des sujets de droit international entre lesquels des relations conventionnelles peuvent s'établir, la ratification de tous les Etats Parties à la Charte est nécessaire pour l'entrée en vigueur du présent Protocole.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 mai 2007, et adoption par le Congrès le 1^{er} juin 2007, 3^e séance (voir document CPL(14)3REC, projet de recommandation présenté par C. Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC), rapporteur).