

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Le Bureau du Congrès

CG/BUR(21)4
3 novembre 2011

Activités de coopération du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Document-cadre préparé par le Secrétariat

Document approuvé par le Bureau du Congrès le 16 septembre 2011



Préambule

Le Congrès est l'assemblée d'élus locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, un organe politique composé de responsables politiques territoriaux élus dans leur pays.

Le Congrès est un point de référence pour la démocratie territoriale. Il a pour mission centrale de garantir la pleine application des principes démocratiques aux niveaux local et régional, tant par les gouvernements nationaux que par les autorités territoriales, notamment par le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et l'observation des élections locales et régionales. Il agit de manière transversale dans tous les domaines d'activité du Conseil de l'Europe ayant une dimension locale et/ou régionale.

Introduction

Afin d'améliorer sa réponse aux défis de la démocratie locale et régionale, le Congrès a décidé de donner une nouvelle orientation à ses activités et priorités pour 2011 et 2012. Il s'est engagé à aller au-delà de son rôle normatif traditionnel et à traiter de manière pratique les problèmes recensés dans le cadre des activités de suivi. Cela signifie qu'il est disposé à offrir son expertise pour aider les autorités nationales et territoriales à mettre en œuvre les changements préconisés dans ses recommandations, en particulier sur les questions ayant trait aux compétences et au mandat des élus locaux et régionaux ainsi que sur le rôle et le fonctionnement de leurs associations.

Le Congrès propose des programmes de coopération ayant pour objectif global de soutenir la consolidation et le développement de la démocratie territoriale, d'établir la confiance vis-à-vis des élus locaux et de favoriser une plus grande transparence aux niveaux local et régional.

Le Congrès a un statut et une composition uniques, qui le différencient des autres organes internationaux et comités d'experts travaillant dans le domaine de l'autonomie locale. Ses membres constituent un pôle d'expérience pratique et politique qui peut être mis à profit et utilisé de manière optimale pour développer et enrichir la démocratie locale et régionale et la gouvernance dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

1. Les élus locaux et régionaux au cœur d'un système politique démocratique et pluraliste.

La démocratie locale et régionale est l'une des principales innovations démocratiques du 20^e siècle. L'évolution de la pensée et des interprétations sur ce qui constitue la démocratie, en particulier locale et régionale, l'augmentation du poids et du degré de participation des autorités territoriales aux politiques nationales et européennes, leur rôle croissant et leur reconnaissance par les gouvernements des Etats membres constituent une réalité essentielle du système démocratique actuel de l'Europe.

Mise en œuvre dans la plupart des pays européens, la démocratie locale et régionale demeure toutefois un défi constant et difficile à relever dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, où elle doit encore être approfondie et consolidée pour garantir une véritable autonomie locale, une décentralisation effective et une bonne gouvernance.

Les élus locaux et régionaux jouent un rôle essentiel dans un système politique démocratique et pluraliste. La Charte européenne de l'autonomie locale affirme le rôle des autorités locales en tant que premier niveau d'exercice de la démocratie. La Charte est le premier traité international contraignant qui définit clairement les compétences de chaque niveau de gouvernance, énonce le principe de subsidiarité et garantit les droits des autorités locales et de leurs élus.

Outre les principes de l'autonomie locale et de la subsidiarité, la Charte énonce les principes du fonctionnement démocratique des autorités locales et garantit les conditions d'exercice des élus locaux et leur capacité à remplir librement leurs fonctions.

La Charte est le texte de référence lorsqu'il s'agit d'établir un système de gouvernance multi-niveaux sur le continent européen. Le Congrès peut apporter à ce système de gouvernance un ensemble d'instruments juridiques, son expérience du suivi, sa dimension paneuropéenne ainsi que son accès direct aux autorités locales et régionales et aux gouvernements nationaux de tout le continent européen.

Le Protocole additionnel à la Charte sur la participation des citoyens aux affaires publiques met l'accent sur l'un des principes démocratiques majeurs, qui contribue de manière essentielle à la bonne gouvernance et à la prise de décision efficace. L'obligation, pour les élus locaux, d'impliquer les citoyens est d'une importance croissante. C'est au niveau local que le dialogue entre les autorités et les citoyens peut s'établir le plus efficacement.

Le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale constitue également un point de référence pratique pour la préparation de réformes institutionnelles et la réflexion sur la gouvernance au niveau régional. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a encouragé récemment les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de référence dans leurs politiques et leurs réformes.

La décentralisation a changé la situation globale en Europe, en particulier dans les nouvelles démocraties de la partie orientale du continent. Les élus locaux sont devenus des acteurs importants de la démocratie. Ils sont en charge d'un grand nombre de tâches et responsabilités publiques qu'ils doivent remplir au moyen d'un dialogue adéquat avec leurs pairs, les autres autorités locales et régionales, les autorités centrales, le monde économique et les citoyens qu'ils représentent.

Elues pour représenter les intérêts des citoyens, les autorités locales et régionales sont les mieux placées pour développer des stratégies, insuffler des idées et jouer un rôle actif au niveau local.

Les compétences et les niveaux de responsabilité des élus locaux s'accroîtront probablement à l'avenir. De plus, les questions sur lesquelles ils doivent prendre des décisions sont souvent complexes et les ressources dont ils disposent peuvent être inappropriées voire insuffisantes.

Pour toutes ces raisons, les élus doivent agir en tant que vecteurs de la démocratie sur leur territoire, ce qui implique un certain degré de maturité politique et de leadership, s'ils veulent parvenir à influencer sur les conditions de l'autonomie locale et répondre de manière adéquate aux besoins de leurs citoyens.

Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, la ratification de la Charte a entraîné une évolution considérable, de sorte que la législation sur l'autonomie locale est globalement conforme à la Charte. La mise en œuvre de cette législation ne répond cependant pas toujours aux normes attendues, ainsi que le montrent les activités de suivi du Congrès. Diverses raisons expliquent cette situation, mais le manque de capacités des autorités locales est souvent évoqué.

Le Congrès a ainsi été amené à proposer aux Etats membres concernés des programmes de coopération spécifiques qui devraient conduire à des résultats concrets conformes aux recommandations résultant des visites de suivi et des missions d'observation des élections. La question essentielle consiste à prendre en compte la dimension politique des fonctions des élus locaux et régionaux afin d'accroître leur leadership et leurs responsabilités dans le cadre de la tâche complexe qui est celle d'améliorer l'autonomie locale et régionale, et de répondre aux défis dans ce domaine.

2. *Le renforcement du leadership des élus locaux et régionaux*

Apporter une réponse aux défis auxquels la démocratie locale et régionale est confrontée en Europe implique de renforcer les élus locaux dans leurs rôles, leurs responsabilités et leur capacité.

Le programme proposé porte principalement sur la qualité de l'autonomie locale et la consolidation des réformes entreprises dans ce domaine dans les Etats membres. Il vise à améliorer les capacités de leadership des élus locaux et à leur permettre d'engager un dialogue constructif avec les autorités centrales et les citoyens. Il vise en outre à renforcer les associations de pouvoirs locaux et régionaux.

Il se compose d'une série d'échanges entre pairs et de sessions interactives avec la participation d'experts et de membres du Congrès venant d'autres Etats du Conseil de l'Europe. Il inclut tous les niveaux de gouvernance du pays concerné, ainsi que les ONG.

Les travaux peuvent s'organiser autour des grands thèmes ci-dessous, selon la situation spécifique du pays concerné :

- le rôle et les responsabilités des élus locaux ;
- l'éthique en politique et dans la prise de décision ;
- la participation des citoyens ;
- la coopération transfrontalière ;
- la qualité des campagnes (pour les élections locales et régionales) ;
- la promotion et l'échange des expériences en matière de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local ;
- le processus de régionalisation (le cas échéant).

Le programme vient compléter les programmes existant qui visent à apporter une assistance législative permettant des évolutions dans le domaine de l'autonomie locale et la mise en œuvre des normes européennes de décentralisation et de bonne gouvernance aux niveaux local et régional. Il prend en compte la proposition des autorités du pays concerné pour promouvoir les capacités légales et opérationnelles de l'autonomie locale.

3. Public cible, partenaires, résultats attendus et textes de référence

Le Congrès s'emploie à concevoir un programme destiné aux élus locaux des Etats membres du Conseil de l'Europe en tenant compte de leurs fonctions et responsabilités politiques.

Le programme sera développé conformément aux principaux traités et textes internationaux relatifs à la démocratie territoriale et, en particulier, aux instruments suivants :

- la Charte européenne de l'autonomie locale et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;
- le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale ;
- le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ;
- la Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale.

Pour avancer vers plus de démocratie, les élus locaux doivent se fixer leurs propres normes et améliorer la performance de leur collectivité locale ou régionale afin de répondre au mandat et aux responsabilités que leur ont confiés les électeurs.

Les partenaires pour la mise en œuvre des activités sont par conséquent les élus territoriaux, la délégation du pays concerné au Congrès du Conseil de l'Europe, les associations nationales de municipalités et de régions et les experts du domaine de la démocratie locale et régionale. Les médias et les ONG locaux, ainsi que les réseaux internationaux d'autorités locales et régionales tels que le CCRE, l'ARE et CGLU, peuvent aussi être associés à certains stades des activités menées.

Les principaux résultats attendus du programme et des activités sont les suivants :

- une plus grande capacité institutionnelle des autorités locales ;
- une meilleure mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- un dialogue régulier avec les autorités centrales ;
- une plus forte implication des associations de pouvoirs locaux et régionaux et une consolidation des relations à multi-niveaux ;
- un dialogue accru avec les citoyens et leur implication dans la vie publique locale et la prise de décision ;
- une autonomie locale plus efficace et démocratique.

Conclusion

L'objectif du Congrès est de répondre aux différents défis auxquels les autorités territoriales sont confrontés dans l'Europe d'aujourd'hui et de promouvoir la coopération entre les autorités locales et régionales du continent.

Les Etats membres ont d'ores et déjà accompli d'importantes réformes législatives sur la base des conclusions contenues dans les rapports de suivi du Congrès et par le biais des activités entreprises parallèlement à ses visites de suivi.

Le Congrès s'emploiera à cofinancer ces activités au moyen des contributions financières des Etats membres du Conseil de l'Europe et/ou du soutien de l'Union européenne et d'autres partenaires internationaux.

Dans la mise en œuvre de ce programme, le Congrès gardera à l'esprit la nécessité d'éviter les chevauchements et les duplications d'activités avec les autres organes du Conseil de l'Europe. Il s'attachera à établir des complémentarités et des synergies avec le secteur intergouvernemental et avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) concernant les affaires constitutionnelles et les questions liées aux élections et aux référendums.

Par ailleurs, le Congrès est disposé à prendre part à la politique de voisinage du Conseil de l'Europe et à contribuer activement à introduire la démocratie locale et régionale en tant que dimension de cette nouvelle politique.

Le Congrès examinera également les possibilités de coopération avec le Comité des Régions dans le cadre de ses activités avec les pays du Partenariat oriental de l'Union européenne ou de la Méditerranée.