

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 385 (2016)¹ Autonomie et frontières dans une Europe en mutation Principes, cadres et procédures pour protéger et modifier le statut, les compétences et les limites territoriales des entités infranationales dans le droit interne

1. Les modifications des limites territoriales ont été un phénomène récurrent tout au long de l'histoire européenne, résultant le plus souvent de guerres, que ce soit par la conquête ou à la suite de conférences internationales. De la seconde guerre mondiale à la chute du mur de Berlin, l'Europe a toutefois connu une période sans précédent de stabilité territoriale.

2. Depuis 1989, l'organisation territoriale de l'Europe a subi d'importants changements, dont le rythme ne semble pas devoir ralentir. Les limites territoriales nationales et infranationales continuent d'être redessinées, souvent au mépris de la volonté des populations concernées. Bien que l'on ait célébré cette année «70 ans de paix en Europe», les risques de conflits violents dans l'espace européen et les menaces de recentralisation et de coupes budgétaires au lendemain de la crise économique et financière mettent en danger une véritable gouvernance autonome des entités infranationales.

3. Le respect de l'Etat de droit, l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale des Etats, et les bonnes relations de voisinage sont les principes fondamentaux de toute coopération intergouvernementale européenne. Ces principes sont une condition préalable à toutes les modifications des limites territoriales et des statuts d'autonomie souhaitées par les Etats membres.

4. Si le Conseil de l'Europe a considérablement développé sa compétence normative dans le domaine des droits de l'homme et de l'Etat de droit, il n'a toutefois pas réussi de la même façon à promouvoir les méthodes démocratiques et participatives ou inclusives de réorganisation territoriale en tant que moyens de résolution des tensions entre ses populations de plus en plus diverses.

5. Une démocratie pluraliste doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des individus et des groupes, mais également créer les conditions nécessaires pour qu'ils puissent exprimer, préserver et développer ces identités.

6. La manière dont les modifications des statuts, des compétences et des limites territoriales peuvent être instaurées et

négociées doit être inscrite dans des garanties législatives et constitutionnelles. Toute modification doit être introduite dans la transparence, conformément à la procédure, sans aucune pression inconstitutionnelle ou non démocratique, et au moyen d'un dialogue politique continu avec les autorités centrales, les collectivités infranationales et toutes les parties concernées.

7. Le Congrès, en conséquence, ayant à l'esprit :

a. le préambule et l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) ;

b. le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale ;

c. la Déclaration de Vienne des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (1993) ;

d. la Recommandation n° R (96) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local ;

8. S'inquiétant du recours croissant à des moyens violents, non démocratiques et parfois militaires pour redessiner les limites territoriales et modifier l'organisation territoriale des Etats membres,

9. Appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à continuer de réaffirmer et de promouvoir des solutions pacifiques et constitutionnelles aux litiges relatifs aux territoires ;

b. à veiller à ce que toutes les modifications des compétences et des ressources financières des entités infranationales soient introduites suivant des procédures et des garanties préétablies ;

c. à ne pas modifier les limites territoriales et le statut des entités infranationales sans avoir préalablement consulté leur population ;

d. à garantir que des procédures de dialogue régulier entre les autorités centrales et les entités infranationales soient pleinement mises en œuvre, en vue d'assurer une responsabilité politique maximale et d'éviter le recours inutile à des moyens judiciaires pour régler les litiges territoriaux ;

10. Appelle le Comité des Ministres :

a. à réaffirmer son soutien aux principes du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale, en particulier les principes de loyauté mutuelle et d'égalité de dignité, et aux autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe pour apporter aux Etats membres des orientations sur les questions d'autonomie infranationale ;

b. à encourager en son sein le débat et la discussion sur ces questions, en soulignant sa disponibilité pour participer à de telles discussions si cela est jugé approprié ;

c. à continuer de promouvoir le règlement pacifique de tels litiges entre ses membres ;

d. à continuer de soutenir les travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de

Venise) et du Congrès pour promouvoir des solutions législatives et constitutionnelles adaptées aux questions territoriales infranationales.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 23 mars 2016 et adoption par le Congrès le 24 mars 2016, 3^e séance (voir le document [CPR30\(2016\)02-final](#), exposé des motifs), rapporteur: Karl-Heinz Lambertz, Belgique (R, SOC).