

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 141 (2003)¹ sur la démocratie régionale en Norvège

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

1. Rappelant:

a. l'article 2, paragraphe 1. *b.*, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Congrès, qui dispose que «le CPLRE a pour objectif de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Congrès, qui dispose que «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, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. les Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) qui énoncent des principes directeurs pour l'élaboration des rapports énoncés;

2. Ayant à l'esprit le rapport sur la situation de la démocratie régionale en Norvège, élaboré à la suite de deux visites officielles à Oslo (30-31 janvier 2003 et 16 juin 2003) et d'une visite officielle à Trondheim et Lillehammer (17-18 juin 2003) par M. Roberto Ruocco (Italie, Chambre des régions), rapporteur, avec l'assistance de M. Fabrice Hugot, expert, administrateur au Sénat français, qu'il convient de remercier;

3. Rappelant le Colloque sur la régionalisation en Norvège organisé à Oslo les 2 et 3 mai 2002 en coopération avec l'Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux;

4. Remerciant:

a. l'Association norvégienne des pouvoirs locaux et régionaux pour son assistance dans l'organisation des visites de la délégation du Congrès en Norvège et les observations détaillées communiquées à l'occasion des visites susmentionnées;

b. les autorités gouvernementales et parlementaires norvégiennes, et tout particulièrement le ministère des Autorités locales et du Développement régional pour l'information précieuse apportée à l'élaboration du rapport sur la démocratie régionale en Norvège;

5. Se félicitant de la ratification par la Norvège de la Charte européenne de l'autonomie locale (26 mai 1989), sans aucune déclaration ni réserve particulière;

6. Se félicitant également de la ratification par la Norvège de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (le 12 août 1980), de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (le 10 novembre 1993) et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (le 17 mars 1999);

7. Constatant avec satisfaction que le niveau de la démocratie locale en Norvège demeure très élevé;

8. Constatant que la Constitution norvégienne de 1814, ne contenant aucune disposition relative à l'autonomie locale ni à l'autonomie régionale, n'a pas été amendée depuis dans ce sens, et que la loi n° 107 sur les pouvoirs locaux du 25 septembre 1992 ne contient, elle non plus, de formules générales contraignantes sur la protection légale de l'autonomie locale et régionale en Norvège;

9. Regrettant que, lors de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, la Norvège n'ait pas officiellement exprimé, vis-à-vis du Conseil de l'Europe, son intention d'être liée par la charte dans ses rapports avec les autorités de comté;

10. Ayant pris note des nombreuses propositions et initiatives des autorités norvégiennes concernant les réformes des structures régionales existantes et, d'autre part, de l'absence du consensus au sein de la classe politique norvégienne sur l'avenir des autorités régionales dans le pays,

11. Souhaite attirer l'attention des autorités parlementaires et gouvernementales norvégiennes sur les considérations et recommandations suivantes:

a. de manière générale et, compte tenu des exemples positifs de nombreux pays européens, un niveau régional d'administration doté des compétences propres et composé de représentants démocratiquement élus constitue l'élément essentiel d'une application appropriée du principe de subsidiarité ainsi qu'une source potentielle de solidarité et de cohésion sociale et territoriale;

b. des régions ayant un fondement historique et une cohérence géographique, dotées de pouvoirs réels et bien définis, sont un instrument efficace de gouvernance pour répondre aux aspirations des populations concernées, en défendant leurs intérêts et en préservant leurs identités;

c. en tenant compte des structures actuelles de l'administration territoriale en Norvège et des exigences d'utilité, d'efficacité administrative et de simplification du fonctionnement du système de l'administration publique dans les différents domaines, notamment celui du développement régional, une réforme de l'administration territoriale se présente comme une mesure opportune et nécessaire;

d. les structures futures des régions devraient être basées sur la Charte européenne de l'autonomie locale et sur

les principes de l'autonomie régionale approuvés par le Conseil de l'Europe et retenus dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale adopté par le Congrès;

e. lors de cette réforme, les éléments suivants doivent être également pris en compte:

- i. compte tenu des caractéristiques géographiques et démographiques de Norvège, il paraît souhaitable de préserver les trois niveaux de gouvernement – local, régional et central, tout en maintenant un niveau régional doté d'autorités élues ayant une légitimité démocratique, ce qui répondrait mieux aux exigences des principes démocratiques de subsidiarité et de proximité;
- ii. toute modernisation ou réforme des structures régionales existantes doit être réalisée dans le respect des identités régionales et tenir compte des particularités des différentes régions norvégiennes;
- iii. il est important d'éviter une trop grande centralisation et la concentration du pouvoir au niveau du gouvernement central, afin d'assurer le respect des principes de subsidiarité, de complémentarité et de solidarité et de procéder à une répartition plus équilibrée des compétences entre les différents niveaux de pouvoir publics en réglémentant les relations entre l'Etat, les régions et le niveau municipal;
- iv. il conviendrait également de se demander, dans le cas où la structure existante ne pourrait être préservée, sous quelle forme le niveau régional devrait être organisé et quelles compétences les futures régions devraient-elles avoir;

12. Lors de la mise en place des structures régionales démocratiques, il faudrait choisir parmi les options principales suivantes – le maintien de comtés actuels, la création de régions plus grandes regroupant plusieurs comtés ou le renforcement de la coopération intermunicipale et le regroupement des municipalités;

a. dans le cas du maintien des autorités élues des comtés existants:

- i. il serait nécessaire de renforcer les comtés en tant qu'acteurs du développement régional en rationalisant leurs structures et en élargissant leurs compétences, en leur accordant des ressources financières appropriées et suffisantes pour la mise en œuvre de ces responsabilités et en veillant à une gestion efficace de ces ressources;
- ii. il serait d'une importance primordiale de définir clairement les relations entre l'Etat, les comtés et les municipalités ainsi que les structures de contrôle en tenant compte des principes d'autonomie, de subsidiarité, de complémentarité et de solidarité;
- iii. dans cette perspective, il convient de noter que le transfert progressif des compétences des comtés vers l'Etat central (la responsabilité pour les services hospitaliers a été transférée à l'Etat en 2002, le transfert des services sociaux spécialisés étant prévu pour 2004) est un signe inquiétant d'une centralisation accrue des compétences réduisant considérablement les responsabilités des comtés;

iv. il serait nécessaire de revoir les structures régionales des représentants de l'Etat (gouverneurs des comtés), et d'envisager le transfert de certaines de leurs compétences aux autorités élues des comtés;

v. le contrôle des décisions des municipalités et des comtés effectué par les autorités étatiques devrait se limiter à juger de la légalité des décisions en limitant au strict minimum l'intervention des autorités centrales dans les affaires régionales à travers le contrôle d'opportunité;

vi. compte tenu du fait que les ressources financières des comtés proviennent pour une grande partie des subventions globales étatiques, et considérant la limitation du pourcentage de l'imposition par l'Etat, les autorités de comté semblent dépendre dans leur marge de manœuvre d'une manière importante de l'Etat dans les domaines financier et budgétaire;

vii. tout en prenant en considération l'importance des principes d'égalité et d'équité entre les comtés dans la tradition norvégienne, il est néanmoins envisageable de mettre en place un système asymétrique des responsabilités confiées aux différents comtés;

b. dans le cas du regroupement des comtés en grandes régions, en mettant en place de nouvelles régions plus grandes se substituant aux comtés actuels:

- i. les nouvelles régions pourraient regrouper plusieurs comtés actuels, réduisant ainsi leur nombre;
- ii. pour une meilleure transition entre les systèmes d'organisation territoriale, il serait conseillé de favoriser dans un premier temps la coopération entre les comtés, leur fusion volontaire et les partenariats régionaux;
- iii. les régions futures devraient être dotées de structures démocratiques directement élues, de compétences et des ressources budgétaires propres, afin d'assurer leur fonctionnement et leur gestion autonome;

iv. une redistribution appropriée et une répartition territoriale des municipalités pourraient se faire dans le cadre de cette procédure;

c. dans le cas où aucun modèle régional ne serait retenu, une des alternatives envisageables aux comtés actuels consisterait à encourager la coopération intermunicipale et, si nécessaire, procéder au regroupement des municipalités:

- i. la coopération et surtout le regroupement devraient être réalisés sur la base volontaire et tenir compte de l'efficacité, des particularités et des aspirations de différentes municipalités;
- ii. dans ce cadre, il est important de reconsidérer, voire de renforcer, les compétences des municipalités et leurs ressources financières, d'autant plus que les compétences en matière d'agriculture et d'environnement seront transférées aux municipalités à partir de 2004;
- iii. lors de la mise en place de telles nouvelles structures, il conviendrait de se pencher sur la question si les formations intermunicipales seraient en mesure de mettre en place les compétences en matière de la planification et du

développement régional et le cas échéant, quelles structures contrôlées démocratiquement devraient en assurer la responsabilité;

13. D'un point de vue général, il conviendrait:

- a.* de mettre en place des partenariats et d'encourager une coopération intensifiée entre les municipalités et comtés, afin d'assurer une meilleure coordination et efficacité;
- b.* avant de procéder à une réforme majeure, d'effectuer une évaluation approfondie des différents projets pilotes actuellement en cours touchant les comtés – «le comté uni», coopération de plusieurs comtés dans le cadre d'une région à travers la mise en œuvre de compétences communes, la délégation de certaines compétences des comtés vers les municipalités ou des compétences étatiques vers les comtés;
- c.* de noter que le concept de «comté uni» – fusion du gouverneur de comté et de l'autorité de comté (organe élu) dans un organe administratif unique – ne paraît pas être un modèle approprié pour l'administration régionale compte tenu de la prédominance dans cette structure de la composante étatique et un manque de transparence concernant les pouvoirs réels des élus et de l'administration gouvernementale;
- d.* dans tous les cas de figure, de sensibiliser les citoyens à la nécessité et à l'importance de l'existence et du bon fonctionnement des autorités régionales élues et de rendre ces dernières plus attractives aux yeux de leurs habitants, afin que ces autorités soient considérées non seulement comme les prestataires de services publics mais comme cadre approprié pour l'expression démocratique de la volonté des citoyens;

14. Afin d'assurer que les autorités régionales norvégiennes, quelle que soit la solution finalement adoptée à la suite de la réforme, bénéficient des garanties juridiques des instruments internationaux en la matière,

il serait souhaitable que les autorités gouvernementales de la Norvège choisissent d'opter pour une des solutions suivantes:

- a.* de décider d'appliquer la Charte européenne de l'autonomie locale (sur la base de son article 13) aux autorités de comté ou aux futures institutions régionales;
- b.* de soutenir la préparation et d'adhérer, le moment venu, à l'instrument juridique européen sur l'autonomie régionale, actuellement en préparation au sein du Conseil de l'Europe;

15. Le Congrès invite par conséquent:

- a.* le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation et son exposé des motifs aux autorités gouvernementales et parlementaires norvégiennes;
- b.* les autorités gouvernementales et parlementaires norvégiennes:
 - i.* à tenir compte, lors des discussions nationales sur l'avenir des collectivités locales et régionales en Norvège, des considérations exprimées ci-dessus par le Congrès;
 - ii.* à chercher des solutions pour les structures futures de l'administration territoriale en étroite liaison avec les représentants des collectivités locales et régionales;
 - iii.* à ne pas se limiter lors des réformes au seul critère de réduction des structures administratives dans la gestion territoriale, mais à tenir compte de l'aspiration des populations de voir leurs représentants élus participer réellement à la gestion de leur cadre de vie;
- c.* le ministre des Autorités locales et du Développement régional de la Norvège à participer à une des prochaines sessions de la Chambre des régions, afin de présenter les mesures prises et/ou envisagées pour mettre en œuvre la présente recommandation.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 25 novembre 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 26 novembre 2003 (voir document CPR (10) 6, projet de recommandation présenté par M. R. Ruocco, rapporteur).