

Council of Europe
Conseil de l'Europe



502
96/879

For debate in the Standing Committee
Pour débat à la Commission Permanente
* See Rule 12 (4) - Voir article 12 (4) du Règlement *

Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 7 mars 1996.
s:\delai.fdb\session\session2\fcg2.22



CG (2) 22
Partie II

DEUXIEME SESSION

**DIRECTIVES POUR LA RÉVISION DES PROCÉDURES OFFICIELLES
DE DÉSIGNATION DES DÉLÉGATIONS NATIONALES
ET D'INVITÉS SPÉCIAUX AUPRÈS DU CPLRE**

Rapporteurs : M. Alain Chénard (France), Lady Farrington (Royaume-Uni)

EXPOSE DES MOTIFS

* Objections to the Standing Committee procedure must reach the Head of the Congress Secretariat a clear week before the meeting of the Standing Committee; if 5 members object, the report will be submitted to the Plenary Session.

Les éventuelles objections à l'examen en Commission Permanente doivent parvenir au Chef du Secrétariat du Congrès une semaine avant la réunion de la Commission Permanente; si 5 membres du Congrès présentent des objections, le rapport sera soumis à la session plénière.

Historique

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la résolution statutaire 94 (3) portant création du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe le 14 janvier 1994.

Aux termes de l'article 3 de la Charte du CPLRE, «les représentants et les suppléants au CPLRE sont désignés selon une procédure officielle propre à chaque Etat membre. [...] Cette procédure est approuvée par le CPLRE conformément aux principes contenus dans son règlement intérieur.»

Cependant, le CPLRE n'a - de toute évidence - pas pu approuver ces procédures avant de se réunir en session plénière pour la première fois, en juin 1994. Pour résoudre ce problème, la Charte a prévu la disposition transitoire suivante:

«2. En vue de la préparation de la première session plénière du CPLRE, la procédure prévue à l'article 3, paragraphe 1 sera approuvée par le Comité des Ministres.»

Par conséquent, le CPLRE n'a pas encore pu vérifier lesdites procédures. Il a cependant exprimé le souhait de le faire à l'occasion de sa prochaine session plénière, qui doit se tenir en juillet 1996. Le moment est opportun dans la mesure où deux ans se sont écoulés depuis la première session plénière et que, en conséquence, toutes les délégations nationales seront renouvelées avant la session de juillet.

De plus, en vertu de l'article 12 de la Charte, «le CPLRE et chacune des Chambres adoptent leur règlement intérieur». C'est effectivement ce qui a été fait, mais, pour ce qui est de vérifier les procédures pour la nomination des délégations, le règlement renvoie souvent aux critères de la Charte. Autrement dit, le Congrès n'a pas encore élaboré les "principes spécifiques" auxquels renvoie l'article 3 ci-dessus.

Pour préparer la voie à cette révision des procédures, le Bureau du CPLRE a demandé à Lady Josephine Farrington et à M. Alain Chénard d'examiner la question et de faire des propositions concernant les principes à appliquer. Leur rapport préliminaire a été examiné par la Commission Permanente du CPLRE le 21 novembre 1995. La Commission Permanente a demandé au rapporteur de présenter un nouveau rapport au Bureau en décembre.

Ce deuxième rapport a été présenté au Bureau du CPLRE le 21 décembre 1995, qui prend en compte les décisions prises par la Commission Permanente et les points de vue exprimés par ses membres. Il comprenait deux parties: le présent exposé des motifs et une section séparée contenant les orientations à proprement parler et les amendements proposés au règlement du CPLRE.

Le Bureau a adopté ce deuxième rapport et a décidé de le soumettre à la Commission Permanente pour qu'elle approuve définitivement les orientations proposées au nom du Congrès. Si elle les adopte, certaines orientations définies dans le présent rapport cesseront d'être l'expression d'un accord politique pour devenir des règles juridiquement contraignantes. A ce titre, elles pourraient s'appliquer dès la prochaine session plénière.

Entre-temps, et pour répondre aux instructions de la Commission Permanente, le Bureau a diffusé ce rapport auprès de toutes les délégations nationales et d'invités spéciaux, ainsi qu'auprès de leurs gouvernements, afin qu'ils puissent commencer à adapter leurs procédures pour les conformer aux nouvelles orientations.

Article 2 — Responsables directs devant un organe élu

L'article 2 de la Charte du CPLRE spécifie les conditions que tous les délégués doivent remplir pour pouvoir faire partie d'une délégation nationale.

«Article 2

- «1. Le CPLRE est composé de représentants devant être choisis parmi les personnes disposant d'un mandat électif au sein des collectivités locales ou régionales ou d'un mandat de responsable direct devant un organe local ou régional élu.»

L'article 2 établit donc deux critères possibles. Cependant, le Bureau du CPLRE, de même que sa Commission Permanente, ne les considèrent pas comme les deux termes possibles d'une alternative. Au contraire: le premier - le fait de disposer d'un mandat électif - est le principal critère pour faire partie d'une délégation. Le Bureau considère le second - être responsable direct devant un organe élu - comme un critère secondaire, qui doit être inclus dans la Charte pour prendre en compte la situation particulière de certains Etats membres (par exemple, les maires néerlandais, les maires-adjoints en Italie, les membres de certaines administrations régionales, ou les gouverneurs turcs).

Si donc le Bureau juge nécessaire d'inclure ce second critère pour prendre en compte la diversité des situations dans nos Etats membres, il recommande d'en limiter l'usage. Tout Etat membre qui souhaiterait avoir recours à cette clause doit l'indiquer clairement dans la procédure de désignation de sa délégation. De plus, il devra énumérer et décrire les cas qui en relèvent. A défaut, la procédure sera rejetée par le Bureau du Congrès.

L'expression «responsable direct devant un organe local ou régional élu» a donné lieu à de multiples problèmes d'interprétation du fait de son manque de précision. Les deux éléments de cette expression doivent être examinés séparément.

D'un côté, le CPLRE considère que les "organes locaux ou régionaux élus" sont des organes exécutifs ou des assemblées politiques composées de représentants élus de la population, constituant un organe d'une collectivité publique locale ou régionale. En d'autres termes, il s'agit de conseils municipaux ou de parlements régionaux. Par conséquent, un représentant d'une Assemblée générale d'une association de collectivités territoriales n'ayant pas lui-même un mandat électoral ne peut être admis au titre de cet article.

Quant à l'expression «responsable direct», elle désigne les délégués qui, dans la pratique:

- i. dépendent de la confiance politique d'un organe élu, ou dont le mandat peut être révoqué par un tel organe, et qui
- ii. ont le droit de participer aux travaux d'un organe politique décisionnel en tant que membres à part entière.

Un critère pertinent, dans le cas d'un membre de l'exécutif, est de savoir s'il peut être contraint à démissionner par une assemblée politique. Dans le cas de membres d'une administration régionale qui n'ont pas rang de ministre, un décret doit spécifier clairement qu'ils sont membres de l'exécutif.

Composition de la Chambre des régions

En vertu de la première disposition provisoire de la Charte, «à titre intérimaire, les Etats qui n'auraient pas de collectivités régionales, à savoir des entités placées au niveau immédiatement inférieur à l'Etat et ayant des compétences propres et des organes élus, peuvent désigner à la Chambre des régions des représentants d'organismes placés à ce même niveau et composés, sur une base régionale, de représentants de collectivités locales élus au deuxième degré ou d'associations régionales de collectivités locales. Cette disposition sera réexaminée à l'expiration d'un délai de six ans».

Cette disposition a été controversée, et certains membres de la Chambre des régions se sont prononcés en faveur de son application stricte. Certains ont même demandé à ce que la période transitoire soit réduite à trois ans. Cependant, il convient de garder à l'esprit que cette règle, bien qu'elle s'applique à tous les Etats membres n'ayant pas de niveau régional, a été conçue pour tenir compte de la situation assez particulière de certains Etats membres de l'Europe centrale et orientale, qui sont actuellement en train de repenser la structure de leur administration territoriale. Tous ne sont pas encore parvenus à une conclusion définitive. Le Bureau est donc d'avis que cette disposition doit rester dans sa formulation actuelle afin de ne pas précipiter les choses. De plus, d'un point de vue juridique, la réduction de la période transitoire à trois ans exigerait d'amender officiellement notre charte, ce qui serait une procédure juridique lourde.

Il convient de prendre en compte un autre critère: l'interprétation «au sens large» que le Comité des Ministres a faite de la disposition transitoire n° 1, qui permet aux petits Etats (comme le Luxembourg) d'envoyer des représentants à la Chambre des régions. Comme il n'existe pas d'association régionale de collectivités locales dans ces pays, le Comité des Ministres a accepté d'élargir la règle de manière à y inclure des délégués appartenant à une association nationale et non régionale. Beaucoup d'entre eux sont d'ailleurs des partenaires actifs dans les programmes de coopération transfrontière ou interrégionaux. Leurs collectivités locales peuvent donc apporter une contribution positive aux activités de la Chambre des régions, d'où la nécessité d'interpréter cette disposition dans un sens libéral.

Le Bureau est donc d'avis que cette disposition transitoire doit demeurer, et il aimerait lui donner son interprétation «large» (voir plus bas). En conséquence, le Bureau serait enclin à admettre à la Chambre des régions les catégories suivantes de collectivités:

1. la grande majorité des délégués siégeant à la Chambre des Régions devraient représenter des collectivités régionales directement élues, (c'est-à-dire d'un niveau immédiatement inférieur à celui de l'Etat). Ces collectivités doivent disposer de responsabilités et de domaines de compétences propres, d'une assemblée élue propre et d'un organe exécutif qui peut être soit élu, soit directement responsable devant un organe régional élu;

Il y aurait ensuite :

2. des représentants d'un niveau régional qui disposent d'un mandat d'élu local ou d'un mandat d'élu de deuxième niveau;
3. des représentants d'associations régionales de collectivités locales disposant d'un mandat d'élu local;
4. enfin, des personnes disposant d'un mandat d'élu local qui soient membres d'un organisme de coopération transfrontalier ou interrégional. Cette disposition ne s'applique qu'aux petits pays¹ qui ne peuvent envoyer des représentants au titre des trois premiers critères définis.

En adoptant ces critères ouverts, le Bureau souhaite rester attentif à la diversité des structures politiques existant en Europe et ne pas exclure de la Chambre des régions des personnes capables d'y apporter une contribution positive; la Chambre doit rester une assemblée en évolution constante. Parallèlement, toutefois, le Bureau estime que ces critères devront être soigneusement examinés à l'issue de la période de six ans prévue dans la disposition transitoire n° 1. Jusque-là, le groupe de travail sur la régionalisation, créé par la Chambre des régions, pourra dresser un bilan du nombre de pays appliquant les critères définis ci-dessus. Le rapporteur du groupe pourra ainsi suivre l'évolution de la composition de la Chambre.

1. D'une manière générale, le Bureau considère comme petit pays ceux dont la population est inférieure à 1 million d'habitants.

Consultation des associations

La Charte du Congrès ne précise pas si les gouvernements doivent consulter les associations d'élus locaux et régionaux au moment de déterminer la composition de la délégation nationale auprès du CPLRE. Une telle consultation doit-elle être rendue obligatoire? Le Bureau estime qu'elle doit rester un objectif à atteindre plus qu'une règle absolue. Il est surtout important que chaque Etat membre fixe des procédures claires pour que sa délégation nationale au CPLRE ait la pleine confiance des collectivités locales et régionales du pays, et pour veiller à ce qu'elle en réunisse les meilleurs représentants. C'est le principe que le Bureau suggère d'introduire dans le règlement. Il existe de nombreuses façons de parvenir à un tel équilibre. La consultation en est une, mais elle ne doit pas être rendue obligatoire.

Autres critères

L'article 2 de la Charte fixe une série de critères supplémentaires que toutes les délégations doivent remplir:

«*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 dans les organes des collectivités locales et régionales de l'Etat membre;

d. une représentation équitable des femmes et des hommes présents dans les organes des collectivités locales et régionales de l'Etat membre.»

Le Bureau considère que les deux premiers critères sont suffisamment clairs et faciles à vérifier; il en conclut qu'il n'est pas nécessaire qu'ils donnent lieu à un développement juridique. La question se pose en revanche de savoir si les principes *c* et *d* doivent être développés.

En tout état de cause, et pour souligner leur importance, tous les critères ci-dessus doivent explicitement figurer dans l'article 2 du règlement du CPLRE, qui se contente actuellement de renvoyer à l'article 2 de la Charte.

Représentation équitable des courants politiques

L'article 2.2.c invite les délégations nationales à respecter un certain équilibre entre les courants politiques présents dans les organes des collectivités locales et régionales. Le Bureau espère, de toute évidence, que les délégations nationales seront politiquement équilibrées, mais il ne juge pas nécessaire de prévoir un système de quota ou de pourcentage. Le principe est que l'équilibre des forces politiques présentes dans la délégation doit être acceptable pour la délégation elle-même, pour les associations de collectivités territoriales du pays et pour ses partis politiques. En outre, pour le Bureau, cet équilibre doit concerner les courants politiques élus des collectivités locales et régionales du pays membre.

Le Bureau est chargé de vérifier la conformité de ces procédures avec la Charte et avec le règlement. Il se réserve naturellement le droit d'examiner les réclamations qui pourraient lui être adressées et de prendre les décisions qui s'imposeraient.

Enfin, le Bureau propose que les délégations soient invitées à fournir des informations sur l'affiliation politique de leurs membres. Le Bureau disposerait ainsi des informations nécessaires pour contrôler l'équilibre d'une délégation.

Représentation équitable des hommes et des femmes

Le but recherché ici est une représentation des femmes et des hommes qui reflète équitablement leur présence dans les organes des collectivités locales et régionales du pays membre. Pour réaliser cet objectif, le Bureau aimerait que les délégations veillent à ce que les femmes soient représentées au moins dans les mêmes proportions que dans les organes des collectivités locales de leurs pays respectifs. A titre d'information et pour permettre de suivre la poursuite de cet objectif, les délégations seront invitées à communiquer les renseignements nécessaires sur le pourcentage de femmes disposant de mandats élus dans leurs collectivités territoriales. Si possible, les délégations fourniront également des informations sur le pourcentage de femmes représentées dans les associations nationales de collectivités locales et régionales.

Respect des délais

Par le passé, certaines délégations nationales ont attendu la dernière minute pour communiquer la liste de leurs membres. Il convient d'éviter cette situation à l'avenir, car le Bureau, pour compléter la vérification de plus de trente-huit procédures et délégations, doit disposer à temps des informations nécessaires. De plus, la vérification des pouvoirs donne généralement lieu à un rapport qui est présenté à la session plénière pour approbation. En vertu de notre règlement intérieur (article 22, paragraphe 2), tous les rapports - y compris celui-là - doivent être diffusés aux délégués au moins un mois avant l'ouverture de la session. En ce qui concerne la vérification des pouvoirs, cette disposition n'a pratiquement jamais été respectée. De plus, le Secrétariat doit connaître toute nouvelle désignation afin d'envoyer les documents de session aux adresses correctes. Le Bureau aimerait donc se fixer le calendrier suivant:

N.B. : Les orientations provisoires adoptées par le Bureau en décembre 1995 ont été envoyées à toutes les Délégations nationales et Invités spéciaux et à leurs gouvernements respectifs, pour information en janvier 1996.

1996

15 avril Réunion de la Commission Permanente à Copenhague.
— Adoption des orientations.
— Amendement du règlement pour y inclure les nouvelles orientations.

2 mai Délai auquel les pays membres et les invités spéciaux doivent remettre la procédure révisée pour la désignation de leurs délégations au CPLRE².

Début mai Le Bureau se réunit pour vérifier les procédures révisées.

15 mai Date limite pour que les délégations communiquent la liste de leurs membres et que les délégués soumettent leurs pouvoirs.

fin mai Le Bureau se réunit pour vérifier la composition des délégations et les pouvoirs des délégués.

31 mai Date limite pour l'envoi par le secrétariat, par courrier, des documents de la session plénière.

Le Bureau voudrait également inviter les délégations et leurs membres à fournir des informations précises et complètes. En ce qui concerne les délégués dont les pouvoirs nous parviendront en retard, le Bureau fera en sorte qu'ils puissent participer à la session à titre d'observateurs jusqu'à ce que le processus de vérification soit achevé. Une vérification dans les temps présente naturellement le gros avantage de permettre aux délégations de travailler efficacement et effectivement dès le premier jour.

2. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1 du règlement intérieur du CPLRE, «ces procédures sont soumises à l'agrément du Bureau du CPLRE deux mois avant l'ouverture de la prochaine session plénière à laquelle elles s'appliquent.»