

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



15^e SESSION PLENIERE
CG(15)6REP
6 mai 2008

Projet de Charte Européenne de la démocratie régionale

Jean-Claude Van Cauwenberghe, Belgique (R, SOC)

Exposé des motifs
Commission institutionnelle

Résumé :

Ce rapport présente les résultats des travaux du Groupe de réflexion du Congrès sur la régionalisation en Europe. Il explique le contexte dans lequel le projet de recommandation comportant, en annexe, le projet de Charte européenne de la démocratie régionale, a été élaboré.

Le rapport présente les considérations d'ordre politique qui ont conduit le Congrès à relancer le débat sur un instrument juridique européen consacré à la régionalisation. Il s'appuie en particulier sur l'évolution récente de la question régionale en Europe et souligne la valeur ajoutée d'une régionalisation plus poussée. Il rappelle ensuite les réserves de certains Etats membres qui avaient fait échouer le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale proposé par le Congrès en 1997 et décrit l'approche novatrice qu'il conviendrait d'adopter pour qu'un nouvel instrument juridique sur la démocratie régionale puisse voir le jour ; cette approche consiste notamment à faire figurer dans le texte un certain nombre de principes : loyauté et respect de l'intégrité territoriale de l'Etat, bonne gouvernance, participation des citoyens et réaffirmation du respect de l'autonomie locale. Le projet de Charte joint en annexe à la recommandation est un projet de Charte plus élaboré que le projet de 2007. Il a été amélioré, au fil des discussions intervenues en 2007 et au début de 2008, en particulier à l'aide des représentants de l'Assemblée Parlementaire, du Comité des Régions et associations internationales et européennes de régions telles que l'Assemblée des Régions (ARE), le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la Conférence des Assemblées Législatives Régionales d'Europe (CALRE), la Coopération subrégionale des Etats de la mer Baltique (BSSSC) et d'autres. Le principal amendement a trait notamment à l'exigence d'élections directes des assemblées régionales.

Le projet de Charte annexé à la Recommandation au Comité des Ministres sera soumis pour adoption aux membres du Congrès à l'occasion de sa Session plénière en 2008.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



Introduction

1. Le Congrès a adopté en 1997 un « projet de Charte européenne de l'Autonomie régionale ». Cette charte n'a pas trouvé le soutien d'une majorité suffisante des Etats membres lors des conférences ministérielles de Helsinki en 2002 et de Budapest en 2005.

2. Le Congrès a toutefois décidé de relancer le débat sur les perspectives de la régionalisation en Europe et reste convaincu de la nécessité de fournir aux Etats membres un instrument juridique sur la démocratie régionale qui complète la Charte européenne de l'autonomie locale.

3. Le Congrès est en effet convaincu, en application du principe de subsidiarité, de l'importance de développer dans les pays européens, un niveau régional situé entre le niveau local (municipalités, communes...) et les autorités centrales afin d'améliorer la gouvernance des états européens et de permettre aux citoyens européens d'être plus proches des centres de décision ;

4. Les travaux entamés depuis 2005 au sein du Congrès même et au sein du CDLR (Comité européen sur la démocratie locale et régionale) se sont concentrés sur deux interrogations :

- Quelles sont les évolutions nouvelles, innovatrices et importantes au niveau régional dans les Etats membres ?
- Comment peut-on relancer le débat sur la codification de la démocratie régionale sur la base des développements récents ?

5. Lors de la Session Plénière du Congrès en 2006, votre rapporteur a présenté un rapport d'information sur « Les Perspectives de la Régionalisation en Europe » [CPR (13) 4]. Un rapport plus substantiel sur « L'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », élaboré par M. Semmelroggen, Expert, est annexé au présent exposé des motifs. Pour sa part, le CDLR a élaboré un projet de rapport sur « Les développements intervenus dans le domaine de l'autonomie régionale » qui a été présenté à la Conférence Ministérielle de Valence en octobre 2007.

6. Le Congrès a organisé un débat lors de sa 14^{ème} Session Plénière (26 mai – 1^{er} juin 2007), dans le cadre de sa Chambre des Régions, au cours duquel le présent rapport a été discuté. Un projet de Résolution a été soumis au vote de la Chambre donnant mandat à la Délégation du Congrès de présenter les éléments d'un nouveau projet de Charte européenne de la Démocratie Régionale à la Conférence Ministérielle de Valence.

7. A l'occasion de la Conférence Ministérielle de Valence, et alors que le point n'était pas formellement à l'ordre du jour, on peut dire qu'il a été largement abordé et ce positivement dans différentes interventions tant de façon spontanée dans les interventions de certains ministres que plus naturellement par les représentants du Congrès et de l'Assemblée parlementaire.

Le niveau d'adhésion à l'idée semble progresser parallèlement à l'influence et au rayonnement du régionalisme en Europe.

8. Cet exposé des motifs présente les résultats des travaux du Groupe de réflexion du Congrès sur ce thème. Votre Rapporteur tient à le remercier pour la qualité de ses travaux.

I. Evolution de la question régionale en Europe

9. Une analyse de l'évolution de la démocratie régionale dans quelques pays membres depuis 2000 aboutit aux constats suivants : dans presque tous les pays membres du Conseil de l'Europe, des réformes profondes des collectivités régionales ont été accomplies, sont en cours, ou en préparation, pour les années à venir. Ces réformes concernent des Etats fédéraux, des Etats très décentralisés avec une forte autonomie régionale, des Etats décentralisés ainsi que des Etats en voie de régionalisation de leur administration étatique.

10. Ces processus de régionalisation, présentés de façon détaillée en annexe à ce rapport, sont généralement couronnés de succès, même si les effets des réformes sont rarement évalués de manière systématique. Mais on relève aussi des échecs ou des répercussions fâcheuses. A cet égard, il est important de souligner qu'un projet visant à instaurer des assemblées régionales élues en Angleterre a été rejeté par référendum à l'automne 2004. En Italie, un projet de réforme qui portait notamment sur une

nouvelle répartition des compétences entre Etat central et régions a également été rejeté par référendum en juin 2006. Néanmoins de nouvelles propositions sont annoncées par le nouveau gouvernement italien qui iraient dans le sens d'une fiscalité régionale propre (fédéralisme fiscal).

11. En règle générale, les Etats membres considèrent que leur organisation territoriale interne, et donc les décisions sur l'opportunité de partager le pouvoir entre plusieurs niveaux de gouvernement, relèvent de leur compétence nationale. Mais on observe quelques évolutions, surtout dans le droit de l'Union européenne, qui influent sur la portée et le contenu du développement régional dans les pays européens. La pression exercée par l'Union européenne – surtout sur les nouveaux membres – par le biais de sa politique régionale et des fonds structurels (ou d'autres instruments financiers à vocation régionale) a eu des effets sensibles sur les structures régionales.

12. La protection juridique des collectivités régionales au plan européen est assez réduite. Même s'il existe quelques dispositions relatives à l'autonomie régionale, les Etats membres sont en général peu disposés à accepter des normes ou des recommandations internationales en la matière.

13. Des travaux en cours au sein du Conseil de l'Europe, on peut retenir les conclusions suivantes :

a) Le niveau régional en Europe est en mouvement : pratiquement dans tous les Etats membres, il y a des réformes vis-à-vis du niveau régional, réalisées, en cours ou envisagées.

b) Le niveau régional est tout autant que le niveau national au cœur des pressions et des changements économiques, sociaux et structurels :

- effets de la mondialisation ;
- effets de l'intégration européenne.

c) Le niveau régional est apparemment le niveau idéal pour accomplir de nombreuses tâches publiques d'une importance particulière :

- la proximité du niveau régional des secteurs civils et privés ;
- une échelle adéquate notamment pour les fonctions de planification, de coordination et de tutelle ;
- un niveau gouvernemental apte à garantir la cohérence d'une action politique.

d) L'étendue des réformes ou des projets en cours couvre particulièrement les points suivants :

- le découpage du territoire ;
- la répartition des compétences ;
- l'allocation financière en faveur des régions (en fonction des compétences transférées);
- la coopération interrégionale ;
- la représentation des régions au niveau national et européen/ international ;

e) Les réformes en cours reflètent des changements au plan national : elles ne sont ni coordonnées dans leur contenu ni dans le temps, pas plus qu'au niveau européen. Toutefois la tendance de fond vers plus de gouvernance démocratique régionale est de plus en plus partagée.

14. Par ailleurs, on observe un développement important des coopérations interrégionales et transfrontalières, grâce aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne ainsi qu'aux incitations financières des politiques communautaires en la matière. Cette coopération est déjà très développée en Europe Occidentale, mais s'est également étendue à une grande partie de l'Europe Centrale et Orientale. Il est indéniable que ces coopérations sont l'occasion pour les régions de différents Etats et différents niveaux d'autonomie de mesurer les disparités de compétences et d'autonomie financière vis-à-vis de leurs régions partenaires, disparités qui sont autant de freins à leur coopération, laquelle ne peut porter que sur les compétences communes aux deux ou plusieurs régions concernées. Inconsciemment, il se forme dès lors un besoin d'harmonisation entre les réformes régionales dans les différents pays européens.

15. En outre, on ne peut plus nier que les élargissements successifs de l'Union Européenne de 15 à 25 puis à 27 Etats membres ont incité les régions à jouer un rôle de plus en plus actif, notamment dans les nouveaux pays membres. Dans ces pays, les traditions centralistes des régimes communistes allaient à l'encontre de la décentralisation régionale, et souvent, le niveau régional représentait le niveau étatique de contrôle sur le niveau local.

II. Valeur ajoutée d'une régionalisation plus poussée

16. Une régionalisation plus développée peut être déclinée brièvement comme suit :

- le rôle des régions est de plus en plus actif dans la construction européenne.
- le régionalisme est incontournable pour donner vie au principe de subsidiarité et de proximité.
- la démocratie contemporaine exige la vigueur démocratique et la gouvernance de proximité d'un niveau intermédiaire entre l'Etat et les communes.
- la multiplication des coopérations interrégionales et transfrontalières (cf. les instruments nouveaux en discussion au Conseil de l'Europe comme au sein de l'Union Européenne) démontre la vitalité régionale.
- les régions sont des contrepoids à la mondialisation et des antidotes au séparatisme.
- le phénomène régionaliste n'est pas un cheval de Troie destiné à déstabiliser les Etats, mais bien à conforter leur structure institutionnelle, et surtout leur légitimité démocratique.
- la régionalisation permet d'éviter les processus centrifuges et l'atomisation des territoires.
- quand des minorités peuvent bénéficier et trouver leur place au sein des structures régionales, cela peut éviter des conflits.

17. A cela on peut ajouter les remarques suivantes :

- il faut promouvoir l'idée de la « souveraineté partagée ».
- préserver l'unité nationale, l'intégrité territoriale, la cohésion des politiques internes, fait partie de l'obligation des régions.
- les 6 modèles d'Helsinki sont devenus inadaptés pour prendre en compte la dynamique régionale.

III. Les éléments clés du projet de Charte du Congrès de 1997 (Recommandation 34 du 5 juin 1997)

18. Pour ses travaux en matière d'autonomie régionale, le Congrès a pris comme point de départ un instrument juridique existant du Conseil de l'Europe, la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, et notamment la définition de l'autonomie locale (Article 3) donnée par cette Charte.

19. Ces travaux sont partis des considérations suivantes :

a) Le Congrès s'est prononcé en faveur d'une cohérence juridique avec la Charte de l'autonomie locale. La garantie de l'autonomie régionale au niveau européen ne peut pas être inférieure à celle prévue par les dispositions relatives aux collectivités locales.

b) Le Congrès s'engage pour l'autonomie régionale dans le respect de l'unité nationale, l'intégrité territoriale et de la diversité régionale des pays membres.

c) Le Congrès plaide pour l'adoption de normes de base, portant au minimum sur la garantie de l'autonomie, les compétences, l'organisation, les finances, la participation des régions aux affaires nationales et européennes et la coopération interrégionale.

d) Le Congrès souhaite renforcer le statut juridique des régions en complémentarité avec l'Union européenne. Celle-ci souhaitait renforcer les droits des régions à travers un nouveau protocole de subsidiarité. Le Congrès pourrait soutenir cette approche par une charte régionale, ce qui n'est pas possible au niveau de l'Union européenne.

e) Le Congrès a obtenu pour son projet de charte le soutien unanime de l'Assemblée parlementaire (Recommandation 1349(1997) et du Comité des régions de l'UE (13 décembre 2000). Ces soutiens ont été renouvelés récemment.

20. Pour comprendre la nouvelle démarche du Congrès il est important de rappeler que le projet du Congrès (en 1997) était marqué par les éléments suivants:

- a) Une très grande cohérence avec la Charte de l'autonomie locale de 1985
- b) Le projet était valable pratiquement pour tous les états membres, avec un degré de différenciation assez faible.

- c) Le projet ne différenciait pas suffisamment une régionalisation avancée (type régions à pouvoirs législatifs) des autres formes de régionalisation.
- d) Le projet mettait l'accent plutôt sur les droits des unités régionales, mais à un moindre degré sur leurs devoirs et responsabilités (dans le contexte national et européen).
- e) Malgré une clause évolutive favorisant le développement régional, le projet ne contenait pas de programme sophistiqué pour des pays en voie de régionalisation.

IV. Travaux des conférences ministérielles d'Helsinki (2002), de Budapest (2005)

21. Comme on le sait, le projet de Charte du Congrès sur l'autonomie régionale n'a pas trouvé l'accord des Ministres spécialisés et par conséquent du Comité des Ministres. Au cours de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales à Helsinki en 2002, les ministres se sont mis d'accord sur la faisabilité d'un instrument juridique relatif aux éléments de base de l'autonomie régionale. Mais les états membres n'ont pas trouvé d'accord sur la question de savoir si cet instrument devrait prendre la forme d'une convention (contraignante) ou d'une recommandation (non contraignante). Malgré ces divergences, la Conférence a adopté, sur la base des travaux du CDLR, des concepts de base de l'autonomie régionale ainsi qu'une grille schématique classant la diversité régionale en Europe en six modèles (les 6 modèles d'Helsinki).

22. Une autre approche en faveur de l'adoption d'un instrument juridique a échoué lors de la conférence ministérielle de Budapest en 2005. Le CDLR avait pourtant élaboré un projet de Recommandation et un projet de convention de l'autonomie régionale, basés essentiellement sur les principes d'Helsinki, mais plus détaillés. Le CDLR n'avait toutefois pu trouver un compromis acceptable par tous les pays sur le problème de la fiscalité propre régionale (impôts régionaux). C'est ainsi que la Conférence de Budapest n'a pas été en mesure d'approuver la poursuite du projet ni de Convention, ni de Recommandation, les Ministres étant aussi partagés sur ces deux types d'instruments juridiques. Les Ministres ont donc donné mandat au CDLR « d'établir un rapport substantiel sur les évolutions, mesures novatrices et problèmes identifiés en matière d'autonomie régionale en Europe ». En fait, la Conférence de Budapest a marqué un arrêt des travaux de préparation par le CDLR d'un texte d'instrument juridique proprement dit.

23. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a ensuite donné un mandat au CDLR de rédiger un rapport de fond sur les faits nouveaux observés dans les Etats membres en matière d'autonomie régionale, en identifiant notamment les innovations et tous les problèmes communs à plusieurs Etats, en vue de communiquer ce document à la 15e session de la Conférence qui aura lieu à Valence en octobre 2007.

V. Les réserves des Etats membres

24. Dans la mesure où il n'a pas été possible jusqu'à présent d'adopter, au sein du Conseil de l'Europe, un instrument garantissant l'autonomie régionale, les perspectives de succès d'une nouvelle initiative politique dépend donc largement de la bonne connaissance des réserves et des réticences des Etats membres.

25. Une partie des Etats membres étant au moins réservée, voire hostile à l'égard de l'adoption d'un tel instrument, le Congrès a donc intérêt à identifier les réserves exprimées pour mieux orienter son action future.

26. Les positions des Etats membres pourraient être classés comme suit :

- ceux favorables à l'adoption d'un instrument juridique au niveau européen, de préférence sous la forme d'une convention européenne ;
- ceux favorables à l'adoption d'un instrument juridique au niveau européen sous la forme d'une recommandation ;
- ceux favorables à la protection juridique de l'autonomie régionale au niveau national ;
- les pays qui se satisferaient d'une déclaration solennelle ;
- les pays plutôt « neutres » ou indécis.

27. Les réserves les plus importantes peuvent être classées comme suit en première analyse :

- a) Opposition générale à des contraintes juridiques qui s'exerceraient au niveau européen en vue de définir le contenu et l'ampleur de l'autonomie régionale ; un instrument juridique concernant l'autonomie régionale instaurerait un contrôle du Conseil de l'Europe sur les Etats membres ;

b) Réserves à l'égard d'une codification de l'autonomie régionale, en raison d'expériences de régionalisation peu satisfaisantes ou de l'incapacité des administrations régionales à exercer leurs compétences d'une façon efficace et économiquement efficiente ;

c) Risques qu'un développement trop radical de l'autonomie régionale entraînerait pour l'intégrité nationale et territoriale, voire dangers découlant des tendances séparatistes. Le maintien de l'unité nationale et de l'égalité est donc un souci primordial. Des contraintes constitutionnelles nationales qui limitent la portée de la notion d'autonomie régionale sont considérées comme souhaitables. A ce sujet on peut dire que plusieurs exemples démontrent en fait qu'une régionalisation bien conçue est plutôt un rempart contre le séparatisme.

d) Les instances centrales veulent maintenir les grandes orientations du développement économique et politique dans l'intérêt national – surtout dans les pays en transition. Dans cette optique, la régionalisation est « remise à plus tard » car elle est considérée comme un « luxe » qui demande une situation économique et politique et une société civile avancées et mûres.

e) Crainte pour l'échelon central de perdre des moyens financiers ou de les partager avec des instances régionales et, s'agissant des fonds européens, de ne plus avoir la possibilité d'influencer les contenus des programmes.

f) Un instrument juridique contraignant pourrait fixer des objectifs de référence dépassant les ambitions nationales : certains pays craignent qu'un tel instrument n'ouvre la voie à un développement régional qui échappe à leur contrôle et dans lequel ils ne sont pas, pour l'instant, prêts à s'engager ou du moins pas aussi rapidement.

g) Crainte d'une perte d'influence des élites nationales et du personnel des organes nationaux déconcentrés en cas de renforcement des structures de l'autonomie régionale. Crainte de voir les salaires diminuer en raison de rémunérations inférieures au niveau régional. Crainte de voir s'aggraver les disparités régionales.

h) Incertitude, en particulier, quant aux conséquences financières et administratives d'une réforme régionale, compte tenu de la nécessité d'une réorganisation complète des relations entre Etat, régions et collectivités locales. Un tel processus est coûteux, prend du temps et absorbe une grande partie des énergies de la classe politique.

28. Les réserves vis-à-vis d'un projet de Charte de l'autonomie régionale exprimées par les gouvernements sont parfois relayées dans des parties importantes de l'opinion publique et dans les médias. Il n'empêche que plusieurs de ces réserves ne sont pas vraiment fondées, et qu'une partie également importante de l'opinion publique et des partis politiques sont favorables à la régionalisation.

VI. Nouvelle approche du Congrès en faveur d'une Charte de la démocratie régionale

29. Après l'échec de 1997, l'analyse des réserves de plusieurs Etats membres et des évolutions récentes, le Congrès a cherché d'autres approches juridiques et politiques adéquates pour aboutir à un résultat acceptable.

30. Compte tenu de la variété des réserves mentionnées ci-dessus, il est important de rappeler que la déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale (28 juin 2002) a reconnu la nécessité d'un instrument juridique en ces termes :

« 11. le Conseil de l'Europe devrait reconnaître et promouvoir des principes communs de l'autonomie régionale dans un instrument juridique européen qui prend en compte l'expérience des Etats membres ; »

31. Il convient également de rappeler certains textes de l'Union Européenne (analysés en détail dans l'Annexe). En particulier, le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit dans l'article I-5 que l'UE respecte les structures fondamentales des Etats membres, « y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale », ce qui implique nécessairement l'acceptation du principe d'autonomie régionale en droit européen. Enfin, le paragraphe 3 du Préambule de la Partie II, c'est à dire « La Charte des droits fondamentaux de l'Union », prévoit que « *L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe,*

ainsi que de l'identité nationale des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local ;... »

VII Instruments alternatifs envisagés par les experts

32. Avant d'arrêter sa nouvelle démarche, le Congrès a envisagé plusieurs hypothèses qui ont finalement été rejetées.

- *Nouvelle recommandation / résolution*

33. Cette proposition visait à présenter, lors de la Conférence de Valence, une brève déclaration regroupant les propositions relatives à l'évolution de l'autonomie régionale et énonçant des critères concrets.

Il a aussi été proposé d'élaborer un « code européen de la subsidiarité et de l'autonomie locale ou régionale ».

- *Refonte de la Charte européenne de l'autonomie locale (proposée en juin 2005 par Mme Halvarsson)*

34. Cette proposition visait, dans le cadre d'une refonte de la Charte européenne de l'autonomie locale, à consacrer une deuxième partie à l'autonomie régionale ; les deux éléments de l'autonomie territoriale seraient ainsi regroupés dans le même instrument. Il nous est apparu que la combinaison avec un texte sur l'autonomie régionale serait une source de complexité politique et juridique considérable. Avec cette solution, on risquerait un échec complet du projet, qui pourrait se répercuter sur la partie consacrée à la démocratie locale. Une telle voie serait inacceptable pour les pays à structure fédérale ou quasi fédérale, pour lesquels le niveau régional ne saurait être dépendant du niveau local, la hiérarchie des pouvoirs étant exactement l'inverse dans ce type de pays. Par conséquent, la forme même de l'instrument juridique doit tenir compte de cette grande diversité.

- *Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale*

35. Cette proposition visait à adjoindre à la Charte de l'autonomie locale un protocole additionnel relatif à la démocratie régionale. Il est apparu que même avec deux instruments juridiquement distincts, les mêmes incertitudes subsistent : le désaccord sur l'instrument juridique régional pourrait se reporter sur la Charte de l'autonomie locale et compromettre l'existence même de cet instrument. De plus, proposer un protocole additionnel ne serait pas politiquement acceptable, surtout pour les régions ayant des compétences touchant les affaires locales qui ne souhaitent pas que leurs intérêts soient régis dans un protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale.

- *Conclusion d'une convention sur la base du droit international au-delà du Conseil de l'Europe (basée sur l'exemple de la Convention des Alpes du 7 novembre 1991 impliquant 8 pays et la Communauté européenne)*

36. Avec cette hypothèse, une Convention sur l'autonomie régionale ne rassemblerait qu'une poignée d'Etats parties et serait donc limitée dans sa portée. D'autre part, un instrument juridique sur l'autonomie régionale devrait traiter de tous les aspects qui garantissent une autonomie régionale vivante. Si nous nous contentions d'une réglementation-cadre limitée, le contenu de l'autonomie régionale serait dispersé.

37. Malgré l'intérêt de certains de ces projets, nous avons opté pour une nouvelle Charte de la Démocratie Régionale.

VIII. Le projet de Charte européenne de la démocratie régionale (cf. Annexe au Projet de Recommandation)

VIII.1 Philosophie de la nouvelle Charte

38. La refonte de la Charte de 1997 est une nécessité dictée autant par l'évolution rapide de nos sociétés que de leurs structures politiques, modes de gouvernance et exigences citoyennes.

39. Le nouveau projet doit réaffirmer le respect de l'autonomie locale tout en veillant à la cohérence et à la cohésion régionale des politiques locales.

40. Le nouvel instrument doit interdire le centralisme régional. Il faut protéger les autonomies locales.

41. La future convention doit avoir une souplesse qui épouse le fait que le niveau régional est plus évolutif en terme de dynamique, de pouvoirs et de compétences, que le niveau local plus homogène structurellement, malgré sa diversité.

42. Le nouvel instrument doit tout autant mettre l'accent sur les responsabilités et les devoirs des régions que sur les droits.

VIII.2 Eléments novateurs du nouveau Projet de Charte

43. Compte tenu des obstacles et réserves rencontrés jusqu'ici par les tentatives du Congrès en vue d'une convention sur l'autonomie régionale, il paraît judicieux que le Congrès adopte une nouvelle philosophie qui inspire le nouveau projet. Ainsi le nouveau projet de Charte de la démocratie régionale contient de nombreux éléments novateurs susceptibles de motiver les Ministres à soutenir sa ratification.

44. Les principaux éléments novateurs du projet sont les suivants:

a) Le nouveau titre de la Charte met l'accent sur la « Démocratie régionale », plutôt que sur le mot « autonomie », correspond aussi au nouveau contenu de la Charte.

b) La nouvelle structure du texte en quatre parties :

- un tronc commun contenant les principes de base de la régionalisation, une sorte de socle commun à tous les Pays adhérents à la convention ;
- la Partie II offrant pour chaque sujet abordé trois alternatives au choix selon le niveau d'autonomie propre à chaque pays, permettant ainsi une adhésion adaptée à différents types de régionalisation ;
- la Partie III où sont précisées les modalités de mises en œuvre de la régionalisation selon une méthode plus souple d'adhésion permettant un grand nombre de réserves ;
- et enfin la Partie IV, qui comporte les dispositions finales.

c) Les principes novateurs insérés dans la Partie I susceptibles d'intéresser les gouvernements ou les collectivités locales sont :

- le principe de la bonne gouvernance
- la participation des citoyens
- le principe de la bonne administration
- la réaffirmation du respect de l'autonomie locale, telle que définie dans la Charte européenne de l'autonomie locale
- le principe de la coopération entre collectivités régionales et collectivités locales, ainsi qu'entre collectivités régionales elles-mêmes
- le principe de loyauté et de respect de l'intégrité territoriale de l'Etat
- le principe de cohésion et de solidarité
- le principe de l'élection directe

L'introduction seulement dans les Parties II et III d'une fiscalité régionale propre (ressources propres comme les impôts régionaux pour lesquels les régions peuvent fixer le taux d'imposition), ce qui laisse une liberté aux pays de souscrire ou non à un tel engagement.

d) L'introduction dans la Partie III du pouvoir de substitution des autorités supérieures de l'Etat dans les cas spécifiques de défaillance des collectivités régionales à accomplir les tâches d'exécution qui leur reviennent de par la loi.

45. La présentation du projet de Charte prend également en compte le caractère sensible de ce projet pour certains pays.