

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



COMMISSION PERMANENTE

CG(18)16

9 juin 2010

La réforme du Congrès

Bureau du Congrès

Rapporteurs : Halvdan Skard, Norvège (L, SOC¹)

Günther Krug, Allemagne (R, SOC)

A. Projet de résolution	2
B. Exposé des motifs	3

Résumé

Le nouveau Secrétaire Général élu du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a entrepris, avec l'appui des Etats Membres, une profonde réforme de l'Organisation dont le but est de recentrer les activités et la mission du Conseil de l'Europe autour de ses valeurs fondamentales : droits de l'homme, démocratie, état de droit.

Le Congrès a saisi cette opportunité pour inscrire dans ce même contexte sa réflexion déjà en cours sur sa propre mission et sur ses priorités, convaincu de l'opportunité qu'offre cet exercice conjoint.

Le rapport présente des propositions en matière d'activités et donne une priorité élevée à sa mission première en ce qui concerne la démocratie locale et régionale, comme une contribution indispensable à la mission du Conseil de l'Europe.

Une révision des structures telles que la Commission permanente, les commissions thématiques, les groupes de travail y est proposée dans le but d'optimiser le fonctionnement des différentes instances et, par conséquent, la qualité des travaux du Congrès.

Une fois discuté et éventuellement amendé par la Commission permanente, le rapport sera transmis aux délégations nationales et aux associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux pour avis.

Un rapport révisé et un projet de recommandation seront soumis au Congrès lors de la 19e session (26-28 octobre 2010).

¹ 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



A. PROJET DE RÉSOLUTION

1. La démocratie locale et régionale et l'application du principe de subsidiarité à tous les niveaux sont les conditions fondamentales pour la construction d'une Europe proche des citoyens fondée sur la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.
2. Le Congrès est conscient du rôle indispensable des collectivités territoriales, aussi bien au niveau national qu'europpéen, pour la mise en œuvre de ces valeurs et pour le suivi, la promotion et le développement de la démocratie locale et régionale. En tant qu'assemblée politique d'élus territoriaux déployant ses activités dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe, le Congrès apporte une réelle valeur ajoutée à l'action de l'Organisation.
3. Le Congrès se félicite donc de l'initiative prise par son Bureau de mener une réflexion sur la mission et le rôle politique du Congrès, sa place au sein du Conseil de l'Europe et sur la scène européenne, ses structures et ses méthodes de travail afin de lui donner une efficacité et une pertinence optimales. Les modifications de la Résolution statutaire, de la Charte du Congrès, de son Règlement intérieur et des processus et structures internes du Secrétariat doivent avoir pour objectif de renforcer l'impact, la pertinence, la visibilité et l'efficacité du Congrès.
4. Le Congrès est conscient que certains aspects de sa réforme relèvent de sa seule décision tandis que d'autres nécessiteront une modification de sa Charte, laquelle est soumise à l'approbation du Comité des Ministres et requiert que l'Assemblée parlementaire soit consultée.
5. S'il se félicite de cette initiative, c'est en particulier parce que Thorbjørn Jagland, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, a engagé avec l'appui du Comité des Ministres une vaste réforme du secteur intergouvernemental de l'Organisation dans le but de recentrer les activités du Conseil de l'Europe autour de ses valeurs fondamentales et de le revitaliser en tant qu'organe politique et organisation novatrice.
6. Cette coïncidence de calendriers entre les deux réformes permet au Congrès de prendre en compte les propositions du Secrétaire Général et de garantir ainsi une parfaite adéquation entre le Congrès renouvelé et le Conseil de l'Europe tout en respectant le rôle et l'identité spécifiques du Congrès.
7. Le Congrès remercie M. Skard et M. Krug pour leur rapport, leur choix d'associer les délégations nationales aux différents stades du processus de réforme et pour l'ouverture dont ils ont fait preuve dans leurs projets de propositions.
8. Il estime par conséquent que ce rapport constitue une première étape constructive et prometteuse pour une réforme qui contribuera à donner au Congrès un profil institutionnel plus fort, confirmant ainsi l'importance de son rôle aussi bien au sein du Conseil de l'Europe que sur la scène européenne.
9. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :
 - a. approuve l'approche générale de la réforme adoptée par le Bureau du Congrès et convient avec lui que la réforme doit viser à donner un profil politique plus clair et plus fort au Congrès en concentrant les ressources sur les activités qui constituent la mission institutionnelle du Congrès et sont au cœur de la mission du Conseil de l'Europe ;
 - b. est convaincu que le Congrès aurait un impact accru s'il produisait des textes moins nombreux, plus courts et ayant un contenu plus politique. Les recommandations devraient être plus concrètes et, plutôt que de se résumer à une simple liste de bonnes intentions, offrir une base pour une discussion politique avec le Comité des Ministres. Tous les documents du Congrès, après adoption, devraient faire l'objet d'une procédure de suivi claire centrée sur l'évaluation de leur impact réel ;
 - c. estime qu'il est essentiel d'accorder un plus haut degré de priorité aux activités statutaires du Congrès telles que le suivi de la démocratie locale et régionale et l'observation des élections, et que ce secteur devrait être renforcé en conséquence ;

d. estime qu'il est nécessaire que les questions thématiques liées aux responsabilités des collectivités territoriales reposent clairement sur les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et les priorités politiques adoptées par le Congrès ;

e. mettra en valeur ses activités – au sein des structures du Conseil de l'Europe, auprès de ses membres, des associations nationales et européennes de collectivités locales et régionales ainsi qu'auprès du Comité des Régions de l'Union européenne et d'autres partenaires – en contribuant au développement des normes démocratiques, de la bonne gouvernance, du progrès de nos sociétés et de toutes les questions liées à l'avenir de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit ayant une dimension locale et/ou régionale ;

f. propose de continuer de tenir deux sessions par an ;

g. considère que la Commission permanente devrait être maintenue en tant qu'organe agissant au nom du Congrès entre les deux sessions et qu'elle devrait se composer des chefs de délégation de tous les États membres et de deux membres titulaires pour les États ayant des régions (1 + 2) ou, pour les autres États, d'un membre titulaire (1 + 1) ;

h. recommande de maintenir son caractère bicaméral mais de conserver la structure unitaire de ses commissions statutaires, qui se réuniraient alors uniquement en plénière ;

i. propose, puisque la priorité doit être donnée aux questions de démocratie locale et régionale, que le nombre des commissions statutaires soit ramené de quatre commissions à deux ou trois, tout en continuant de garantir le droit de chaque membre du Congrès à un siège en commission ;

j. décide de consulter les délégations nationales et les associations nationales et européennes au sujet de ces propositions avant la prochaine session ;

k. invite le Bureau à poursuivre et approfondir sa réflexion à la lumière du débat sur le rapport et en s'appuyant sur les réactions des délégations, et à soumettre ses propositions définitives lors de la session d'octobre 2010. Pour les questions nécessitant une discussion plus longue, les propositions devront être présentées pour la session de mars 2011.

B. EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

1. En juin 2008, le Congrès a entrepris, à l'initiative de Suvi Rihtniemi et de la délégation finlandaise, une réflexion sur ses méthodes de travail et son rôle politique. Dans cette perspective, le Bureau du Congrès a demandé à Halvdan Skard d'établir un rapport qui lui permettrait d'examiner les diverses propositions en la matière et a décidé d'adresser un questionnaire aux délégations nationales.

2. Les résultats du questionnaire envoyé en octobre 2008 ont été résumés dans un document de synthèse² que le Bureau du Congrès a examiné en mai 2009. Un débat plus approfondi s'est tenu par la suite lors de la réunion de la Commission permanente de Brdo, le 10 juin 2009. Un résumé des divers points de vue exprimés à Brdo et une première liste des éventuelles mesures à prendre ont été rédigés pour la réunion du Bureau de février 2010³.

² Document CG/CP(16)4

³ Documents CG/BUR(17)27 et CG/BUR(17)28

3. Lors de la 18^e Session plénière, en mars 2010, la question de la réforme du Congrès a de nouveau été soulevée à plusieurs reprises. Le Bureau a décidé de nommer Günther Krug co-rapporteur au nom de la Chambre des régions et de convoquer une réunion extraordinaire le 12 avril 2010 en vue d'avoir une discussion approfondie sur une réforme du Congrès en lien avec des questions telles que la réforme du Conseil de l'Europe, la place du Congrès dans le paysage institutionnel actuel et la situation budgétaire actuelle du Conseil de l'Europe. Le 21 mai 2010, le Bureau a examiné un projet de rapport comprenant des propositions concrètes qui ont ensuite été incorporées dans le document soumis à la Commission permanente le 18 juin 2010.

4. Alors que le Congrès menait cette réflexion sur ses activités, Thorbjørn Jagland a été élu Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il a lancé un vaste plan de réformes du Conseil de l'Europe, avec le plein appui du Comité des Ministres. Cette profonde réforme vise à revitaliser le Conseil de l'Europe en tant qu'organe politique et organisation novatrice en concentrant ses activités sur les projets qui offrent la plus grande valeur ajoutée et présentent des avantages comparatifs, afin que l'Organisation fasse ce qu'aucune autre ne pourrait faire.

5. Dans ce contexte, le Congrès met lui aussi en œuvre une réforme approfondie, où son rôle institutionnel et son identité politique spécifiques sont pris en compte. Le Congrès tiendra compte des recommandations du Rapport Kiviniemi⁴ et de sa propre recommandation sur le « Suivi par le Congrès de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales⁵ ».

6. Avec ces éléments à l'esprit et ayant pris en considération les discussions du Bureau et de la Commission permanente, les rapporteurs ont soumis les propositions ci-après au sujet des principales questions qui ont été abordées et que le Congrès doit examiner, à savoir la place du Congrès au sein du Conseil de l'Europe, la coopération avec les partenaires extérieurs, les structures du Congrès, ses activités et ses méthodes de travail, la transparence du Congrès et sa politique de communication. Ces propositions tiennent compte du souhait d'un impact renforcé pour les activités du Congrès et de l'implication des membres du Congrès dans ses travaux. Toutes les modifications apportées aux structures du Congrès reposent sur les ressources humaines et budgétaires disponibles. Après adoption par le Congrès, les propositions devront être mises en œuvre.

7. Les délais pourront être extrêmement variables en fonction du type des dispositions à adopter. Les changements du Règlement intérieur pourront prendre effet rapidement, tandis que les modifications de la Résolution statutaire et de la Charte du Congrès nécessiteront l'approbation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il est assurément important que le Congrès se montre réactif, prêt à épouser autant que possible le rythme fixé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il devrait par conséquent, là où il le peut, prendre des décisions qui puissent être adoptées dans un avenir très proche, sur la base d'une réflexion et d'une discussion approfondies au sein de ses organes statutaires.

8. En parallèle et en conformité avec cette réflexion, le Congrès définira ses priorités pour 2011-2012 et pour le budget. Les trois documents devront être cohérents entre eux et conformes à la réforme du Conseil de l'Europe dans son ensemble, tout en respectant le rôle et l'identité spécifiques du Congrès. Le document sur le Budget 2011 sera examiné et adopté par la Commission permanente le 18 juin 2010, tandis que l'adoption des deux autres est prévue lors de la Session plénière d'octobre 2010. Si des discussions supplémentaires s'avèrent nécessaires pour ces derniers, une décision définitive pourra être prise à la session de mars 2011.

La place du Congrès au sein du Conseil de l'Europe

9. Le Congrès est l'un des éléments essentiels du Conseil de l'Europe. Il constitue le troisième pilier de l'Organisation et l'organe d'élus locaux et régionaux le plus important d'Europe. Il contribue à la promotion et la reconnaissance de l'autonomie locale et régionale et de la décentralisation en tant que conditions préalables et parties intégrantes de la gouvernance démocratique. Le Congrès joue aussi un rôle important dans le développement de la gouvernance multi-niveaux et de la démocratie.

⁴ Document MCL-16(2009)3 : Rapport Kiviniemi « Comment renforcer l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale ? »

⁵ Document CG(18)7

10. Le Congrès tire sa principale raison d'être du fait qu'il fait partie intégrante du Conseil de l'Europe avec ses valeurs fondamentales que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. Le budget du Congrès est voté par le Comité des Ministres. La participation de membres du Congrès aux réunions statutaires et aux activités de suivi est financée par le budget du Conseil de l'Europe.

11. Il est essentiel d'établir un dialogue étroit avec les principaux partenaires institutionnels du Congrès, à savoir le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Les réunions à haut niveau instituées récemment entre le Secrétaire Général et les présidents des organes statutaires (Comité des Ministres, Assemblée parlementaire) et la Cour européenne des droits de l'homme, le Congrès et le Commissaire aux droits de l'homme poursuivent cet objectif.

Le Congrès doit coopérer étroitement avec le Comité des Ministres, et en particulier participer activement au Groupe consultatif Chaves établi lors de la conférence ministérielle d'Utrecht en vue d'établir une relation nouvelle entre le secteur intergouvernemental (CDLR) et le Congrès, relation qui devrait déboucher sur un véritable partenariat.

12. Le Congrès apporte la contribution des élus locaux et régionaux, tandis que l'Assemblée parlementaire réunit des élus issus des parlements nationaux des États membres. Ces deux organes politiques mettent leurs expériences et leurs parcours divers au service des travaux du Conseil de l'Europe et représentent les différents niveaux de démocratie de nos États membres. Sur la base de leurs expériences positives, un dialogue et une coopération entre les hauts responsables des deux institutions, y compris les commissions, et un échange avec – notamment – les rapporteurs sur les documents d'intérêt commun doivent être mis en place.

13. Il est indispensable de développer des synergies et une bonne coopération avec les différents partenaires au sein du Conseil de l'Europe, tels que la Commission de Venise.

14. Toute analyse des objectifs politiques du Congrès doit être étroitement liée aux priorités du Conseil de l'Europe dans son ensemble. Il est de notre intérêt de prouver notre intention et notre volonté de rester une composante utile et appréciée de l'Organisation. L'instauration de contacts bilatéraux réguliers à haut niveau avec nos principaux partenaires les sensibiliserait davantage à la valeur de nos activités et nous permettrait d'obtenir un retour d'informations vital sur leur portée et leur utilité. C'est un processus à double-sens : un dialogue accru encouragera nos partenaires institutionnels à tenir compte de nos priorités lorsqu'ils fixeront leurs propres objectifs.

Coopération avec les partenaires extérieurs

15. Le Congrès établira, sur la base de ses priorités, une coopération étroite avec ses partenaires extérieurs sous l'angle de la dimension locale et régionale de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit.

16. Les domaines d'activités communes, tels qu'ils sont définis dans l'accord de coopération avec le Comité des Régions de l'Union européenne, seront pleinement exploités. Les possibilités de coopération avec la Commission européenne, par exemple sur les questions de démocratie, de bonne gouvernance et de prééminence du droit, devraient être étudiées.

17. Les associations européennes et nationales de collectivités locales et régionales, ainsi que les ONG, peuvent aider à traduire les initiatives politiques du Congrès et mettre en œuvre les instruments juridiques du Conseil de l'Europe aux niveaux local et régional, et elles constituent par conséquent des partenaires importants. Des activités conjointes avec les associations devront être menées en complément du rôle institutionnel du Congrès.

18. Dans de nombreux domaines, les organisations internationales peuvent tirer profit des connaissances que recèle le Congrès. Il conviendra de définir des modalités de coopération concrètes susceptibles également de mieux faire connaître le Congrès.

19. Dans cette optique, le Congrès devra continuer de coopérer avec la société civile, les ONG concernées et en particulier avec la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

Structures du Congrès

20. L'architecture des organes du Congrès reflète ses objectifs et ses missions. Les structures, ainsi que de meilleures méthodes de travail, sont la clé de la réussite du processus de réforme. Celle-ci vise à renforcer l'impact, la pertinence et la visibilité du Congrès et à accroître l'efficacité et l'efficience de ses activités.

21. Le Congrès tiendra deux sessions chaque année pour examiner et adopter des textes et remplir ses fonctions statutaires. Les sessions seront aussi le lieu d'un échange entre les membres, avec les partenaires institutionnels du Congrès et divers autres organes.

22. La Commission permanente exerce la fonction de la Session plénière, se réunissant une fois par an pour prendre des décisions au nom du Congrès hors des sessions plénières. Son rôle n'est pas comparable à celui des commissions statutaires. La Commission permanente sera maintenue, mais son appellation, sa composition et l'organisation de ses travaux seront modifiées.

Afin de refléter son utilité pour le Congrès et d'éviter toute confusion avec le rôle des commissions statutaires, la Commission permanente changera de nom. Les options envisagées sont « Conseil du Congrès », « Conseil permanent du Congrès », « Forum/Assemblée/Session spécial(e) » ... Cet organe devra être plus représentatif et comprendra donc également les chefs des délégations nationales. Sa composition sera la suivante :

« Le Conseil du Congrès sera composé de trois représentants de chaque délégation nationale. Toutefois, les États n'ayant pas de régions au sens de la Recommandation 56 (1999) disposeront de seulement deux sièges au sein du Conseil. Le fait de siéger au Conseil du Congrès n'empêchera pas d'être membre d'une commission statutaire. » Les membres du Bureau du Congrès et les chefs des délégations nationales figureront parmi ces représentants, qui devront venir des deux chambres.

Outre ses responsabilités statutaires actuelles en qualité d'organe agissant au nom du Congrès et en tant que forum de débat politique avec les différentes présidences du Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et d'autres acteurs, le Conseil du Congrès facilitera le dialogue au sein des délégations nationales et entre elles.

Sa plus grande représentativité devrait aussi donner plus de force aux décisions du « Conseil ». Une demande émanant d'au moins vingt-cinq membres d'au moins dix délégations nationales ou des présidents d'au moins un tiers des délégations nationales sera nécessaire pour qu'un rapport soit soumis à la Session plutôt que d'être examiné par le « Conseil ».

Deux options méritent d'être examinées :

Option 1 :

Deux sessions plénières ont lieu chaque année, au printemps et en automne. Le « Conseil » du Congrès se réunit en juin. Tous les deux ans, le « Conseil » discute et vote les priorités politiques pour le mandat suivant du Congrès ; chaque année, il examine et adopte un rapport et une recommandation sur son budget pour l'année suivante et remplit ses autres tâches statutaires actuelles.

Option 2 :

Deux sessions plénières ont lieu chaque année, en juin et à la fin de l'automne. Le « Conseil » du Congrès se réunit chaque année au printemps (approximativement en février/mars) si, conformément aux statuts, l'adoption de textes l'exige ou à la demande du Bureau ou des chefs d'au moins la moitié des délégations nationales. Une date éventuelle pour la réunion du « Conseil » sera annoncée à l'occasion de la session d'automne.

Informations générales :

La Commission permanente actuelle :

La Commission permanente réunit des représentants de tous les Etats membres et agit au nom du Congrès. Elle adopte des textes (budget, priorités, observation des élections, suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale, etc.) entre les sessions. Composée d'un ou deux représentants par délégation, elle garantit une représentativité géographique relativement large. Elle se réunit une fois par an.

L'Assemblée parlementaire (APCE) réunit sa Commission permanente dans le pays qui assure la Présidence du Comité des Ministres. Cette pratique permet un échange de vues avec les autorités du pays hôte concernant sa situation. Le partenariat étroit entre l'APCE et les parlements nationaux offre de meilleures possibilités d'organiser des réunions extérieures que dans le cas du Congrès.

23. La discussion sur les structures les plus appropriées pour un organe tel que le Congrès a fait apparaître l'existence d'avis opposés concernant l'abandon de la structure bicamérale. Il est en revanche unanimement reconnu que dans tous les cas la structure des délégations, composées de membres locaux et régionaux, doit rester inchangée et qu'il doit exister des structures de travail où les collectivités locales et les régions pourront se pencher sur leurs intérêts spécifiques. L'avantage majeur du Congrès est qu'il offre aux autorités locales et régionales des plates-formes uniques. Cette structure garantit que les questions spécifiques locales et régionales peuvent être discutées en fonction de leurs priorités. Néanmoins, il existe un fort potentiel de coopération effective entre ces deux niveaux.

Les arguments avancés en faveur d'une structure unitaire ont été les suivants : l'efficacité ; la simplification des procédures ; de meilleures synergies ; le fait de permettre des échanges collectifs sur des questions qui – bien qu'ayant un caractère local ou régional – intéressent toutes les collectivités territoriales ; d'éventuelles économies.

Les arguments en faveur d'une structure bicamérale ont été : continuer d'accorder une attention particulière aux questions qui concernent uniquement les municipalités ou les régions ; maintenir la spécificité institutionnelle du Congrès et éviter la dilution des questions traitées, ce qui serait dommageable aussi bien pour les régions que pour les pouvoirs locaux.

Le fait de réunir les Chambres et leurs bureaux à l'occasion des sessions et des réunions du Bureau du Congrès n'entraîne pas de frais supplémentaires substantiels puisque les bureaux des Chambres hors des sessions se réunissent successivement et n'engendrent donc aucune dépense d'interprétation supplémentaire. Les dépenses d'interprétation requises pour les réunions des Chambres et de leurs bureaux à l'occasion des sessions servent aussi actuellement pour les réunions des commissions et des groupes politiques.

Par conséquent, il est proposé de maintenir les réunions plénières et les bureaux des Chambres mais d'abandonner les chambres au sein des commissions statutaires et du « Conseil » du Congrès (l'ancienne Commission permanente).

24. Le Bureau est l'organe chargé des affaires politiques courantes du Congrès. Il est également chargé de superviser l'allocation des ressources et de proposer des priorités. Afin de lui permettre de remplir convenablement sa fonction de coordination avec les commissions, les présidents des commissions statutaires et des groupes politiques devront être autorisés à assister aux réunions du Bureau en tant qu'observateurs, comme c'est déjà le cas.

25. Le Congrès décide du nombre de ses commissions statutaires et en informe le Comité des Ministres (article 4.2. de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6). L'article 36.1. du Règlement intérieur du Congrès prévoit

- une Commission institutionnelle (elle compte actuellement 61 membres et se réunit trois fois par an, dont une fois pendant les sessions plénières) ;

- une Commission de la culture et de l'éducation (elle compte actuellement 55 membres et se réunit deux fois par an, dont une fois pendant les sessions plénières) ;
- une Commission du développement durable (elle compte actuellement 55 membres et se réunit deux fois par an, dont une fois pendant les sessions plénières) ;
- une Commission de la cohésion sociale (elle compte actuellement 45 membres et se réunit deux fois par an, dont une fois pendant les sessions plénières).

Afin de pouvoir répondre avec plus de souplesse aux nouveaux problèmes – tels que la crise économique et financière actuelle – le nombre des commissions statutaires pourrait être réduit, en augmentant le nombre de membres de chaque commission. Une certaine souplesse pourrait être obtenue en veillant à ce que les commissions aient un mandat relativement vaste et en désignant des rapporteurs thématiques chargés de rédiger des rapports sur leurs domaines d'expertise spécifiques. De cette manière, il ne serait pas nécessaire de créer des sous-commissions.

26. Tous les membres du Congrès peuvent siéger au sein d'une commission statutaire ou d'une structure subsidiaire (par exemple un groupe de travail) et participer à des missions d'observation d'élections locales ou régionales. Cette répartition des tâches devra se faire au sein des délégations nationales. Le fait de siéger au « Conseil » du Congrès n'empêchera pas d'être membre d'une commission statutaire.

27. Les options ci-après, relatives au mandat et à la composition des commissions statutaires, sont proposées à la discussion. Elles visent à augmenter le nombre annuel des réunions afin de renforcer l'interaction entre les membres et de stimuler « l'esprit d'équipe » du Congrès. Multiplier les réunions d'un plus petit nombre d'organes devrait aussi permettre aux membres de participer plus souvent aux travaux du Congrès. Toutes les décisions qui seront prises devront s'équilibrer d'un point de vue budgétaire, ce qui signifie que les dépenses supplémentaires dans un secteur donné devront être compensées par une réduction des coûts dans d'autres. Le Groupe d'experts indépendants abandonnera sa structure actuelle pour prendre celle d'un réseau.

Structures proposées pour les nouvelles commissions :

Option A : trois commissions

Commission 1 pour le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et les affaires institutionnelles

(130 membres, 2 réunions hors session par an + 1 pendant une session ; à adapter en fonction de la charge de travail)

Commission 2 des affaires générales (dans les limites du mandat statutaire, par exemple la gouvernance, les finances publiques, la coopération transfrontalière et interrégionale, la démocratie électronique, etc.)

(94 membres, une ou deux réunions hors session par an, une réunion pendant une session [printemps])

Commission 3 des affaires politiques (pour répondre aux besoins d'échange général autour de questions d'actualité liées à des thèmes tels que la cohésion sociale, l'éducation, la culture, le développement durable, etc.)

(94 membres, une ou deux réunions hors session par an, une réunion pendant une session [automne])

Option B : deux commissions

Commission 1 des affaires institutionnelles

(170 membres, 2 réunions hors session par an + 1 pendant une session)

Commission 2 des affaires générales (dans les limites du mandat statutaire, par exemple la gouvernance, les finances publiques, la coopération transfrontalière et interrégionale, la démocratie électronique, etc.)

(94 membres, une ou deux réunions hors session par an, une réunion pendant une session [printemps])

28. Les groupes de travail devraient avoir un mandat spécifique et limité dans le temps. Tout en prenant acte de l'intérêt des questions traitées par les groupes actuels, il est important de trouver une autre voie que celle qui est suivie actuellement. Ces questions pourraient être traitées au sein d'une Commission ou par la désignation d'un rapporteur sur une question particulière.

29. Les groupes politiques du Congrès ont un rôle d'échange et de coordination entre leurs membres et devraient être pour ceux-ci des ateliers politiques. Ils devraient donc disposer de plus de temps pour se réunir pendant les sessions. Afin de maîtriser les dépenses d'interprétation, nous ne devrions pas avoir plus de deux réunions simultanées.

Activités et méthodes de travail du Congrès

30. Dans le cadre de la réforme actuelle du Conseil de l'Europe, le Congrès doit réfléchir sérieusement à ses activités principales. Il consacre une grande partie de son temps à élaborer des rapports, des recommandations et des résolutions à l'intention du Comité des Ministres et des collectivités territoriales. Cependant, de nombreux textes techniques produits par le Congrès semblent n'avoir que peu ou pas d'effet : souvent, le Comité des Ministres ne juge pas nécessaire de réagir à une recommandation autrement qu'en en prenant acte et en informant le Congrès de ses travaux en cours sur le même sujet.

31. Le Congrès aurait un impact accru s'il produisait des textes moins nombreux, plus courts et ayant un contenu plus politique. Les recommandations devraient être plus concrètes et, plutôt que de se résumer à une simple liste de bonnes intentions, offrir une base pour une discussion politique avec le Comité des Ministres. Tous les documents adoptés par le Congrès devraient porter sur la dimension locale et régionale de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit, et faire l'objet d'une procédure de suivi claire centrée sur l'évaluation de leur impact effectif. Ce type de suivi exige un engagement supplémentaire de la part des rapporteurs et du secrétariat.

32. Le Congrès doit centrer ses activités autour des valeurs essentielles du Conseil de l'Europe et de ses propres priorités politiques. Le Congrès renforcera considérablement sa notoriété en tant que gardien de la démocratie locale et régionale en Europe s'il augmente la périodicité du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale, au rythme de cinq ans par Etat membre, et s'il maintient son activité d'observation des élections. Ce sont des domaines où l'activité spécifique et la valeur ajoutée du Congrès sont clairement visibles. Cette activité accrue devra s'accompagner d'une meilleure coordination avec les autres instances de l'Organisation œuvrant dans ce secteur, ainsi que d'un renforcement et d'une restructuration du secrétariat. En complément de ces tâches statutaires, le Congrès peut contribuer aux activités du Conseil de l'Europe en matière d'innovation démocratique en y insufflant les expériences de ses membres et en enrichissant le concept de la gouvernance multi-niveaux.

33. La dimension des droits de l'homme sera intégrée dans le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale assuré par le Congrès. Les collectivités territoriales ont un rôle clé à jouer pour garantir le respect des droits de l'homme aux niveaux local et régional, et le Congrès pourrait et devrait faire davantage à cet égard.

34. Les priorités politiques biennales et le programme d'activités stratégique du Congrès devraient être établis après consultation du Bureau et des commissions statutaires. Sur cette base, tous les organes devraient élaborer des programmes d'activités stratégiques biennaux, en tenant compte du budget du Congrès. Des rapports biennaux d'évaluation des résultats et de l'impact de ces programmes devraient être soumis au Bureau et aux commissions permanentes. Cette évaluation qualitative est complémentaire de l'évaluation basée sur les indicateurs de performance introduits pour la première fois pour le budget 2011 du Conseil de l'Europe.

35. Eu égard à l'augmentation constante de la charge de travail du Bureau, son processus décisionnel pourrait être rationalisé en appliquant la technique utilisée dans les réunions des Délégués des Ministres, où un certain nombre de décisions sont présentées pour adoption sans débat. Un examen des processus décisionnels des différents organes du Congrès devrait être mené (Session, chambres, Bureau, commissions, ...).

36. Le Congrès ne peut pas continuer d'apporter son soutien à d'autres organisations et à des activités extérieures sous la forme d'aides financières et de subventions. Compte tenu des restrictions budgétaires actuelles, il est hautement souhaitable que le Congrès consacre ses fonds au financement de ses propres activités, ce qui ne devrait pas l'empêcher de continuer de coopérer avec des organes tels que l'AADL, le NALAS et l'ENTO dans le cadre d'initiatives conjointes. Par ailleurs, le Congrès doit développer sa capacité à obtenir des contributions volontaires pour financer des activités concrètes en la matière.

Transparence du Congrès

37. Un organe politique tel que le Congrès doit non seulement fonctionner sans heurt mais aussi être perçu comme tel : en particulier, la façon dont les décisions sont prises doit être irréprochable. De nombreux aspects de son fonctionnement, parmi lesquels la nomination des rapporteurs, les missions de suivi ou encore la préparation et la conduite des missions d'observation des élections, doivent faire l'objet de lignes directrices et de procédures plus détaillées. Des propositions concrètes devraient être soumises pour adoption pour le nouveau mandat qui débutera en octobre 2010.

38. Afin de rendre les travaux du Congrès plus transparents pour ses membres, le Secrétariat publiera des lignes directrices simples sur la manière dont ils peuvent proposer de nouveaux thèmes ou de nouvelles idées pour les activités du Congrès. Ces lignes directrices devront aussi préciser les compétences linguistiques et la disponibilité nécessaires pour être rapporteur et défendre son document devant les organes du Conseil de l'Europe et au-delà. Elles devront décrire la procédure et le calendrier approximatif après l'examen par l'organe compétent jusqu'à la préparation d'un rapport, d'un débat, d'une audition ou de toute autre forme d'activité et inclure un organigramme précisant les différentes étapes de la préparation des textes, du processus décisionnel et du suivi après adoption.

39. Davantage de membres devront être associés aux activités du Congrès, notamment en ce qui concerne la désignation des rapporteurs, en tenant dûment compte de la grande diversité des compétences des membres, de leur expertise professionnelle et de leur expérience. Les lignes directrices mentionnées ci-dessus devront inclure des procédures transparentes et ouvertes pour les appels aux candidatures et la désignation des rapporteurs.

40. Le site internet public et le site restreint aux membres seront améliorés en termes de structure et de convivialité ainsi que sur le plan du contenu. En particulier, en vue de faciliter l'accès aux documents, les membres devront être avertis chaque fois qu'un document de réunion nouveau ou supplémentaire est posté sur le site et lorsqu'un dossier complet peut être téléchargé. Le site internet devra fournir plus de renseignements sur l'état de préparation des textes et les suites données aux textes adoptés par le Congrès et les autres organes du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations. Une compilation des rapports de suivi devra être présentée au Congrès à intervalles réguliers, pour information et réaction éventuelle, ce qui permettra aussi aux membres de renforcer la mise en œuvre dans leur propre pays.

41. Les critères permettant de déterminer « qui fait quoi » devront être clairement définis de façon à ce que les activités soient organisées de la manière la plus transparente possible. La participation de membres du Congrès à des activités dépend d'un certain nombre de facteurs dont certains sont politiques, comme leur position au sein du Congrès et la nécessité de trouver un équilibre entre les groupes politiques, tandis que d'autres sont de nature logistique, comme leur disponibilité et la disponibilité des services d'interprétation lors d'une manifestation donnée.

42. Un manuel de procédures semblable à celui qu'a établi l'Assemblée améliorerait considérablement la transparence du Congrès et éviterait en grande partie la confusion que peut engendrer la dispersion de ces procédures entre un grand nombre de documents de types différents.

Politique de communication

43. La politique de communication du Congrès vise différents groupes cibles : elle s'adresse d'une part aux citoyens et aux médias, en les informant ponctuellement des faits nouveaux qui les concernent ; elle est d'autre part un service destiné aux autorités locales et régionales et à leurs associations, qu'elle informe directement des activités du Congrès et des textes qui les concernent. Le but est de diffuser des messages clairs, concis et utiles pour chaque groupe cible sur la base d'une stratégie de communication.

44. Les membres du Congrès font partie intégrante de la politique de communication. Le Congrès doit fournir des informations régulières à ses membres et aux délégations. A cette fin, la nouvelle base de données en ligne destinée aux membres, qui a déjà notablement amélioré la transmission d'informations, devra être encore développée et étendue.

45. Le site internet du Congrès reste son principal outil de communication. Il a été considérablement restructuré ces dernières années mais d'autres améliorations pourraient et devraient encore y être apportées.

46. La Semaine européenne de la démocratie locale – support concret de notre stratégie de communication – est à présent centrée sur le Congrès ; il convient de l'évaluer et de la développer encore afin de faire connaître les activités et les normes du Congrès à un plus large public.

47. Pour avoir un retentissement maximal et exploiter au mieux ses ressources limitées, le Congrès doit œuvrer avec des partenaires qui peuvent lui servir de relais et faire connaître ses activités. Les délégations nationales et les associations nationales sont évidemment des partenaires naturels à cet égard, et la politique de communication du Congrès doit en conséquence les traiter comme des relais prioritaires pour diffuser l'information sur les activités du Congrès.

Conclusion

48. En janvier 2010, en engageant son vaste programme de réforme, le Secrétaire Général Thorbjørn Jagland a mentionné trois objectifs et quatre piliers. Les trois objectifs étaient les suivants : revitaliser l'Organisation en tant qu'organe politique, concentrer les travaux sur un nombre plus restreint de projets sélectionnés en fonction de leur forte valeur ajoutée et de leurs avantages spécifiques et, enfin, développer une organisation souple qui soit aussi plus visible et mieux adaptée aux besoins des citoyens européens. Les quatre piliers étaient : une meilleure gouvernance, un réexamen des activités pour renforcer leur impact et leur valeur ajoutée, des structures appropriées et une attention particulière pour la Convention européenne des droits de l'homme.

49. La réforme du Congrès proposée devra être pleinement conforme à cette vision, tout en respectant son rôle institutionnel et son identité en tant qu'organe politique. Le Congrès devra s'employer en priorité à améliorer la gouvernance et à soutenir la participation des citoyens dans les municipalités et les régions, par le biais de la Charte européenne de l'autonomie locale et du Cadre de référence pour la démocratie régionale, à adapter ses structures et à concentrer ses activités sur les secteurs où il peut avoir la plus grande influence.