

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

17^e SESSION PLÉNIÈRE

CPR(17)2APP

24 septembre 2009

Régions à pouvoirs législatifs en Europe: rôle et évolution¹

Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs »

Rapporteur : Bernd PETRISCH, Autriche (R, PPE / DC)²

1. Mandat	2
2. Définition des régions à pouvoirs législatifs	2
3. Evolutions récentes concernant le rôle, la fonction et les perspectives des régions à pouvoirs législatifs dans le processus d'intégration européenne.....	5
4. Priorités des régions à pouvoirs législatifs de 2000 à aujourd'hui d'après les déclarations finales des conférences des Présidents des régions à pouvoirs législatifs	14
5. Défis posés aux régions à pouvoirs législatifs, entre codécision au niveau national et participation au niveau européen.....	19
6. Conclusions.....	20
ANNEXE 1	23
ANNEXE 2	26

¹Étude analytique préparée par M. Bernd SEMMELROGGEN, Expert. Mise à jour de l'étude analytique sur les «Structures et compétences des régions d'Europe à pouvoirs législatifs», Congrès, CPR/GT/LEG (7) 1 REV du 7 septembre 2000.

² L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



1. MANDAT

1. Lors de sa réunion du 9 mars 2007, le Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs » du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a décidé de mettre à jour l'étude analytique sur les « structures et compétences des régions d'Europe à pouvoirs législatifs » réalisée en 2001.

2. L'étude actualisée doit notamment aider à mieux comprendre les principaux éléments juridiques, politiques et administratifs qui régissent la position des régions à pouvoirs législatifs et les défis qui se posent à elles dans le contexte actuel de l'intégration européenne.

3. Ce mandat s'inscrit dans le prolongement de la création du Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs » par le Congrès en 1999. Le mandat initial du Groupe³ reste toujours d'actualité pour orienter les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. La double approche retenue dans ce mandat est particulièrement intéressante étant donné que les régions à pouvoirs législatifs opèrent généralement sur deux terrains : l'évolution de leur position interne au sein d'un État membre et l'expansion de leur rôle juridique et de leur poids politique dans le contexte des institutions européennes, particulièrement celles de l'UE.

2. DEFINITION DES REGIONS A POUVOIRS LEGISLATIFS

2.1. Contexte communautaire (UE)

4. Il n'existe actuellement aucune définition juridique européenne commune des collectivités régionales⁴ ni, a fortiori, des régions à pouvoirs législatifs. De ce fait, plusieurs organisations et réseaux de coopération ont cherché à caractériser ces régions. Dans sa déclaration adoptée à Salzbourg (11-12 novembre 2003), le réseau de la « Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs » a décrit comme suit les éléments constitutifs d'une région à pouvoirs législatifs :

« Au sein de l'Union européenne, soixante-treize régions à pouvoirs législatifs disposent d'un parlement élu au suffrage direct et d'un gouvernement. Elles appliquent le droit de l'Union européenne, mettent en pratique ses politiques et sont, dans de nombreux cas, la seule instance et donc l'instance législative la plus élevée de l'État membre pour la transposition du droit communautaire dans son système juridique interne. Certaines participent aux travaux du Conseil – et en conduisent les négociations – et sont associées aux délégations nationales à la Conférence intergouvernementale, et certaines supportent une partie des contributions à l'UE de leur État membre. Les régions à pouvoirs législatifs sont donc des acteurs clés des points de vue tant constitutionnel que démocratique ».

5. Dans sa déclaration de Cardiff (16-17 novembre 2006), la Conférence a élargi cette description en y ajoutant les éléments suivants :

« Grâce à leur proximité et à leur capacité de mettre en œuvre des mesures effectives, les régions à pouvoirs législatifs sont souvent plus proches des habitants de leurs territoires, ceux qui sont directement touchés par les politiques européennes, que les gouvernements nationaux et les institutions de l'UE. Par conséquent, les régions à pouvoirs législatifs sont tout à fait fondées à faire entendre leurs vues sur les politiques communautaires. De même, elles peuvent aider l'UE à établir des relations plus étroites avec ses citoyens en s'engageant activement dans le débat européen. Les gouvernements des régions à pouvoirs législatifs ont des compétences politiques et techniques qu'ils peuvent mettre à profit dans le cadre d'un travail en partenariat afin de renforcer les politiques de l'UE. Nous assumons avec volontarisme nos responsabilités et sommes disposés à travailler avec les États membres et les institutions de l'UE pour élaborer et mettre en œuvre, en tant que de besoin, des politiques efficaces au service des citoyens. »

³ Les régions à pouvoirs législatifs : Bilan et perspectives des conférences des Présidents des régions à pouvoirs législatifs tenues à Barcelone (2000) et à Liège (2001) [CPR (9) 5 Partie II], Rapporteur: Llibert Cuatrecasas (Espagne).

⁴ Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie régionale.

6. Dans sa déclaration de Florence (14-15 novembre 2002), la Conférence cite une résolution du Parlement européen (Résolution sur la délimitation des compétences entre l'Union Européenne et ses États membres en date du 16 mai 2002)⁵ formulée en ces termes :

« ... les collectivités territoriales dotées de compétences législatives existent désormais dans près de la moitié des États membres, dans lesquels la transposition de la législation communautaire en droit interne dépend dans certains cas des autorités décentralisées, tandis que la gestion des programmes communautaires dépend en tous cas au moins autant des régions et des municipalités que du pouvoir central et qu'en conséquence, les textes fondateurs de l'Union ne peuvent plus ignorer le rôle de ces partenaires particuliers, qui doivent contribuer aussi bien à accroître l'efficacité des politiques communautaires qu'à rapprocher les citoyens du processus de la construction européenne ».

« en tous cas, il incombe aux États membres de promouvoir, dans le cadre de leur ordre constitutionnel, une participation adéquate des régions aux processus de décision et de représentation concernant les affaires européennes de chaque pays, sans oublier le rôle nécessaire des municipalités dans ce domaine ».

7. La Déclaration de Barcelone du 16 novembre 2007 a apporté des éclaircissements sur le mot « région ». Selon elle, ce mot sert dans l'Europe entière de terme générique commode pour désigner tout territoire qui, quoique de niveau inférieur à celui d'un État membre, est doté d'une assemblée démocratiquement élue et d'un gouvernement responsable devant cette dernière. Sur le plan interne, les « régions » ont des appellations diverses : régions, nations, Länder, communautés, collectivités autonomes, etc.

2.2. Contexte du Conseil de l'Europe

8. Dans le cadre des travaux du Congrès en matière de démocratie régionale, l'étude des particularités des régions à pouvoirs législatifs s'appuie beaucoup plus sur l'ensemble des principes politiques et juridiques du Conseil de l'Europe que sur des éléments de définition juridique spécifiques et précis.⁶ De même, la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985 ne contient aucune clause juridique qui protège particulièrement les régions à pouvoirs législatifs. Les États signataires peuvent en principe étendre le champ d'application de la Charte⁷ à d'autres territoires que les collectivités locales mais, s'ils visent l'échelon régional, toutes les entités régionales seront concernées.

9. A l'inverse, dans la déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale⁸ et surtout dans les « Esquisses, synthèses et aperçus de six modèles d'autonomie régionale », la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales a dégagé au moins deux modèles relatifs aux régions à pouvoirs législatifs avec des éléments juridiques bien précis :

Esquisse du modèle 1

Régions à pouvoirs législatifs primaires et dont l'existence est garantie par la Constitution ou par un Pacte fédéral et ne peut pas être remise en cause contre leur volonté.

Esquisse du modèle 2

Régions à pouvoirs législatifs primaires, mais dont l'existence n'est pas garantie par la Constitution ou par un Pacte fédéral.

10. Deux autres modèles se rapportent aux régions dotées du pouvoir d'adopter des lois :

Esquisse du modèle 3

Régions dotées du pouvoir d'adopter des lois, conformément au cadre (principes, dispositions générales) établi par la législation nationale, et dont l'existence est garantie par la Constitution.

⁵ Rapport Lamassoure (A5-0133/2002) – Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres [2001/2024(INI)].

⁶ Les régions à pouvoirs législatifs : Bilan et perspectives des conférences des Présidents des régions à pouvoirs législatifs tenues à Barcelone (2000) et à Liège (2001) [CPR (9) 5 Partie II].

⁷ Article 16 de la Charte européenne de l'autonomie régionale.

⁸ Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, 13^e Session, Helsinki, 27-28 juin 2002.

Esquisse du modèle 4

Régions dotées du pouvoir d'adopter des lois ou d'autres actes législatifs régionaux en accord avec le cadre juridique (principes, dispositions générales) établi par la législation nationale, dont l'existence n'est pas garantie par la Constitution.

11. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans son rapport de Puig du 14 septembre 2007 sur la régionalisation en Europe,⁹

« 26. souhaite également renforcer ses liens avec les régions dotées de pouvoirs législatifs et avec les organisations qui les représentent, telles que la REGLEG au niveau des gouvernements régionaux ou la CALRE pour ce qui concerne les assemblées régionales »

sans toutefois définir ce type de régions ni les éléments qui les caractérisent. Quoiqu'il en soit, le rapporteur met aussi l'accent sur le fait que ces régions sont chargées de transposer l'acquis communautaire :

« 56. Nous ne devons pas non plus oublier que les régions sont le plus souvent les instances qui doivent mettre en œuvre les décisions adoptées par l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe, en tenant compte de l'absolue nécessité de respecter la répartition interne des pouvoirs propre à chaque État. En ce sens, il a été dit à juste titre que de nombreuses régions sont directement responsables de l'élaboration et de l'application du droit européen. En effet, ce sont bien les régions dotées de responsabilités législatives et politiques importantes qui mettent en œuvre ces politiques. Il n'est donc pas surprenant dès lors qu'elles veuillent également être présentes et engagées dans le processus de décision ».

12. Enfin, la Conférence des assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE) a affirmé, dans sa Déclaration de Bruxelles (28-29 octobre 2002) :

« ...qu'il (est) indispensable d'avoir une consécration formelle, par les travaux de la Convention, de la garantie de maintien et de protection des conditions spéciales d'autonomie régionale reconnues à l'heure actuelle par quelques pays membres, afin de sauvegarder les autonomies historiques des minorités nationales et des spécificités géographiques et culturelles qui constituent le fondement du patrimoine de liberté et de la tradition d'auto-gouvernement dont l'Union européenne s'inspire ».

13. Il ressort de ces documents que ce groupe de régions est au moins caractérisé par les éléments suivants. Une région à pouvoirs législatifs :

- est une collectivité territoriale à caractère régional dotée de la personnalité morale ;
- est dotée d'un parlement élu au suffrage direct et d'un gouvernement régional ;
- est dotée de compétences législatives et pas seulement décisionnelles ;
- a des compétences législatives reconnues dans un texte ou un pacte constitutionnel, ou bien dans le droit national ;
- se caractérise très souvent par l'existence d'une autonomie historique ;
- se caractérise éventuellement par l'existence d'une minorité nationale sur son territoire ;
- se caractérise par l'existence de spécificités géographiques et culturelles ;
- remplit – s'il s'agit d'une région d'un État membre de l'UE – certaines obligations législatives ou financières découlant de l'appartenance de l'État à l'UE.

14. Les éléments clés sont donc la notion de collectivité territoriale, l'existence d'un parlement élu et les compétences législatives. Si l'on veut que la définition s'applique à un nombre important de régions à pouvoirs législatifs, la garantie de l'existence de pouvoirs législatifs dans la Constitution ou dans un pacte fédéral est donc de moindre importance.

15. Géographiquement, ce type de région est plutôt caractéristique des États membres fédéralisés ou fortement décentralisés. Mais on trouve aussi des régions à pouvoirs législatifs ou réglementaires en

⁹ Doc. 11373 du 14 septembre 2007.

Finlande (îles Åland) ou au Royaume-Uni (Irlande du Nord, Ecosse et Pays de Galles). Le rapport de Puig de l'Assemblée parlementaire décrit comme suit l'évolution de l'autonomie :

« 57. La situation était différente au début de la Communauté européenne, qui ne comptait qu'un seul pays véritablement décentralisé, l'Allemagne. Depuis, les choses ont considérablement changé. Le phénomène régional a fait un formidable bond en avant au cours des trente dernières années. Le cas de l'Espagne n'est pas unique. D'autres changements ont eu lieu en Belgique, par exemple. Citons également la décentralisation britannique, les statuts particuliers de la décentralisation en France, voire un certain degré de décentralisation dans la plupart des pays. Il faut également tenir compte des États de l'Europe orientale, où est enracinée une tradition fédérale caractérisée par des niveaux de gouvernement sub-étatiques, et ne pas oublier que la Russie est une fédération. Dans une certaine mesure, l'Europe a progressivement accepté la réalité régionale et nous devons reconnaître les progrès accomplis depuis les années quatre-vingt. »

3. EVOLUTIONS RECENTES CONCERNANT LE RÔLE, LA FONCTION ET LES PERSPECTIVES DES RÉGIONS À POUVOIRS LEGISLATIFS DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPÉENNE

16. Le point de départ politique pour revaloriser les régions à pouvoirs législatifs et renforcer leur poids est formulé dans le rapport de Puig de l'Assemblée parlementaire :

« 100. Les régions les plus importantes n'auront le sentiment d'être à leur place dans leurs États et considérées comme des acteurs du projet européen que si elles obtiennent un degré d'autonomie et de souveraineté leur permettant de gouverner conjointement avec la puissance publique. Cette troisième voie, qui consiste à donner aux régions/peuples/nationalités ou nations un rôle important en tant qu'institutions sub-étatiques, est la seule manière de répondre aux revendications nationalistes qui, en l'absence de solutions de remplacement, s'exprimeraient en faveur de la création d'un nouvel État. »

17. Le rôle, la fonction et les compétences des régions à pouvoirs législatifs sont en principe déterminés au niveau national par des textes constitutionnels ou des pactes fédéraux. Il en découle que cette catégorie de régions est particulièrement touchée par deux tendances. D'une part, l'adaptation permanente du tissu constitutionnel de l'État national en ce qui concerne la répartition des compétences et des moyens de gouverner entre les différents échelons du pouvoir – national, régional et local. D'autre part, l'intégration européenne, qui exerce une pression constante sur tous les niveaux de gouvernement, les poussant à adopter un comportement politique plus ouvert aux besoins de l'internationalisation croissante, ce qui entraîne des ajustements juridiques en matière d'institutions et/ou de répartition des compétences au niveau national.

18. Pour les régions des États membres de l'UE, l'évolution de la répartition des compétences entre niveau européen et niveau national dans les traités fondamentaux de l'UE et de la Commission européenne est manifeste. Les pouvoirs discrétionnaires politiques et les moyens financiers sont répartis entre institutions européennes et nationales, sans qu'il soit tenu compte de qui dispose de ces compétences au niveau national. Les régions à pouvoirs législatifs sont en outre soumises à l'obligation de transposer et d'exécuter les lois communautaires, ce qui implique qu'elles fournissent les moyens humains, financiers et administratifs adéquats pour garantir l'application intégrale de l'acquis communautaire.

19. Les régions à pouvoirs législatifs sont donc prises en tenailles. D'un côté, elles sont contraintes de réclamer la garantie d'un large éventail de compétences au niveau national pour maintenir leur rôle constitutionnel historique et d'adapter continuellement leurs politiques régionales en fonction des nécessités socio-économiques modernes afin de répondre aux aspirations de leurs populations. Mais, par ailleurs, elles sont de moins en moins capables d'empêcher ni même de freiner l'intégration européenne ou internationale. Pour les régions des pays membres de l'UE, il est quasiment impossible d'arrêter ou tout au moins de canaliser le transfert de compétences du niveau national vers le niveau européen, car la nécessité de finaliser les grands dossiers de l'intégration européenne – marché unique – et les tâches nouvelles de l'Union – notamment l'espace de liberté, de sécurité et de

justice et la politique extérieure – exigent une communautarisation de certaines compétences jusqu'alors nationales, y compris dans l'intérêt des régions elles-mêmes.

20. La crise internationale du secteur financier et du marché immobilier pèse sur les régions à pouvoirs législatifs, tant sur le plan économique que sur le plan juridique. Les Etats membres exercent actuellement une pression sur les régions afin qu'elles mettent en place des plans régionaux d'aide en faveur des banques et des entreprises et qu'elles cofinancent les plans d'aide nationaux. Ces mesures risquent d'avoir des répercussions majeures sur l'équilibre des budgets régionaux, sur leur déficit net au regard des critères de Maastricht à remplir par les Etats membres de l'UE et sur la nécessité, dans le futur, de se recalibrer pour éviter des déficits excessifs. Ces développements étant récents, le Congrès pourrait souhaiter analyser les éventuelles conséquences sur l'autonomie des régions à pouvoirs législatifs.

3.1. Niveau européen (UE)

21. Le traité de Lisbonne¹⁰ contient certains éléments qui revêtent une importance pour les régions à pouvoirs législatifs. Ils ont été partiellement développés dans la déclaration de Barcelone de la Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs (15-16 novembre 2007) (voir annexe I) :

- Le renforcement des parlements nationaux par le mécanisme d'alerte précoce en matière de subsidiarité et par la possibilité de former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne.¹¹ Il s'agit d'un instrument important au moins pour les chambres parlementaires dans lesquelles les régions à pouvoirs législatifs sont représentées (comme le *Bundesrat* en Allemagne).
- Mais les parlements nationaux ne sont pas les seuls bénéficiaires de la subsidiarité, car la nouvelle définition du principe de subsidiarité porte – pour la première fois – reconnaissance de la dimension régionale et locale. L'Article 2 du Protocole stipule que la Commission doit tenir compte de la dimension locale et régionale des actions envisagées. À propos de l'exposé des motifs, le même Protocole mentionne expressément la nécessité d'évaluer l'impact d'un projet d'acte législatif sur la législation régionale (article 5). Enfin, et ceci n'est le moins important, l'article 6 fait une allusion expresse aux parlements à pouvoirs législatifs lorsqu'il parle de l'obligation qu'ont les parlements nationaux « de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs ». Sur le plan pratique, des accords de coopération ont été conclus entre les différents acteurs, par exemple en Belgique ou en Allemagne.¹² Aux fins de l'accord belge, on a réglementé le rôle des diverses assemblées du pays dans le cadre du contrôle de subsidiarité, ainsi que la manière dont les assemblées fédérées peuvent utiliser les suffrages accordés à chaque parlement national aux fins du système d'avertissement précoce concernant la subsidiarité.
- Le renforcement du Comité des régions grâce à la possibilité de former un recours devant la Cour de justice en cas de violation du principe de subsidiarité.
- L'amélioration de la répartition des compétences entre l'UE et les États membres, notamment par l'indication claire que les objectifs du traité ne sont pas le fondement des compétences, la définition de (seulement) trois types de compétences¹³ et le renforcement du principe d'attribution,¹⁴ soulignant que toutes les compétences non transférées à l'UE appartiennent aux États membres.¹⁵
- Le respect de l'identité nationale,¹⁶ y compris l'autonomie locale et régionale.
- D'autres éléments des traités, qui renforcent la marge de manœuvre de l'UE, les principes démocratiques, la transparence et l'orientation des politiques communautaires vers les besoins des citoyens, sont également dans l'intérêt des régions à pouvoirs législatifs étant donné que ces principes étayent la légitimité de l'action communautaire, y compris des textes législatifs adoptés avec la participation des régions.

¹⁰ Journal officiel de l'Union européenne n° C 306/1 du 17 décembre 2007.

¹¹ Article 8 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹² Loi sur l'extension et l'amélioration des droits du Parlement fédéral et du Conseil fédéral dans les affaires de l'Union européenne (Bundestagsdrucksache 16/64/89, et chapitre X, paragraphe 4 de l'accord de coopération entre la fédération et les Länder à partir du 12 juin 2008. « Cet accord laisse inchangées les procédures internes existant au sein des Länder pour réglementer la participation des parlements régionaux. »

¹³ Voir « Titre I - Catégories et domaines de compétences de l'Union » du Traité sur l'Union européenne.

¹⁴ Article 3b, §§ 1+2 du Traité sur l'Union européenne.

¹⁵ Article 3a, § 1 du Traité sur l'Union européenne.

¹⁶ Article 3a, § 2 du Traité sur l'Union européenne.

22. Quelques éléments du traité de Lisbonne sont novateurs par rapport au projet de Constitution européenne, notamment la mention du Comité des régions en tant qu'organe consultatif à l'article 9, paragraphe 4, et le protocole n° 9 sur les services d'intérêt général¹⁷ qui garantit aux régions, entre autres, un rôle essentiel et un pouvoir discrétionnaire en matière de services. Il convient également de mentionner la déclaration 18 concernant la délimitation des compétences,¹⁸ qui prévoit la possibilité de réduire les compétences de l'UE.

3.2. Niveau européen (Conseil de l'Europe – Congrès des pouvoirs locaux et régionaux)

23. Les travaux concernant les particularités des régions à pouvoirs législatifs sont assurés depuis 1999 par un groupe de travail du Congrès,¹⁹ lequel se concentre sur trois domaines :

- identifier les besoins particuliers de ce groupe de régions dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe ;
- suivre les évolutions législatives et politiques au niveau de l'UE qui présentent une importance particulière pour les régions à pouvoirs législatifs ;
- accompagner les travaux de la Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs, mise en place à l'initiative et avec l'appui du Congrès en 2000.

24. Une analyse des travaux du Groupe montre que les « grands sujets » intéressant les régions à pouvoirs législatifs au niveau de l'UE tendent à prédominer dans ses ordres du jour. Cela est d'autant plus compréhensible que le processus de réforme des traités fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre de « conventions » (droits fondamentaux, 1999 ; Constitution, 2000) organisé au niveau de l'UE a attiré l'attention des acteurs régionaux de ses États membres. Les développements en faveur des régions à pouvoirs législatifs dans d'autres pays membres du Conseil de l'Europe ainsi que l'analyse des points communs de ces développements dans la grande Europe sont passés au second plan. Les travaux au niveau de l'UE étant achevés, le Groupe peut réorienter ses activités vers l'étude d'évolutions similaires et rechercher des synergies entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

25. Indépendamment de cette concentration thématique sur les évolutions intervenues au niveau de l'UE, il y a eu aussi des développements remarquables au sein du Conseil de l'Europe. À noter, par exemple, la Conférence de Valence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (15-16 octobre 2007), qui a donné plusieurs résultats positifs pour les régions à pouvoirs législatifs. Il s'agit particulièrement :

- de la déclaration sur l'autonomie régionale ;²⁰
- du rapport Kiviniemi ;²¹
- des messages au Congrès.²²

26. En tout cas, la déclaration, les messages et surtout la procédure « Kiviniemi », dont le résultat est un rapport sur les moyens de renforcer le travail du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale et régionale, permettent aux régions à pouvoirs législatifs des États membres de l'Organisation de présenter et de promouvoir leurs intérêts particuliers dans un contexte interinstitutionnel.

27. Lors de sa session plénière de mai 2008, le Congrès a adopté la Recommandation 240 sur le projet de Charte européenne de la démocratie régionale. Ce texte ne mentionne pas explicitement les régions à pouvoirs législatifs ni ne renferme de disposition spéciale concernant spécifiquement cette catégorie de régions. Cette particularité découle d'une décision du Congrès d'étendre les obligations fondamentales en matière de démocratie régionale à toutes les régions du Conseil de l'Europe sans distinction de caractéristiques ou de statuts juridiques. Selon la formulation du projet de Charte, la démocratie régionale n'est donc pas liée institutionnellement à une forme spécifique d'autonomie régionale mais s'applique à différents types d'institutions régionales en fonction des dispositions

¹⁷ Article premier du Protocole n° 9.

¹⁸ Journal Officiel de l'Union européenne n° C 306/256, chapitre 18.

¹⁹ Voir mandat (note 2 *supra*).

²⁰ Chapitre II sur « l'autonomie régionale » de la Déclaration finale de la Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, 15^e session.

²¹ Chapitre VI sur « les perspectives d'avenir ».

²² Chapitre VII « Messages ».

fondamentales d'organisation contenues dans la Constitution de chaque État membre. Le fait que le nouveau projet de Charte ne mentionne pas explicitement les régions à pouvoirs législatifs n'implique pas que ces dernières sont exclues des dispositions, bien au contraire.

28. Une étude attentive du projet de Charte révèle plusieurs éléments dont les régions à pouvoirs législatifs peuvent tirer partie. Au moins cinq fonctions s'adressent à cette catégorie de régions :

- la fonction de référence,
- les effets des principes de subsidiarité et de cohésion,
- la fonction de développement,
- la fonction d'importance nationale,
- la fonction de différenciation dans la Partie II.

3.2.1. Les régions à pouvoirs législatifs en tant que référence de l'autonomie régionale

29. Le paragraphe 9 du préambule mentionne qu'il convient de respecter

la diversité de l'organisation régionale en Europe et la compétence de chaque État pour définir le champ d'application de la démocratie régionale et les conditions de son exercice.

30. Cela étant, plusieurs éléments du projet de Charte soulignent que les régions à pouvoirs législatifs se prêtent tout particulièrement à la mise en œuvre des objectifs généraux d'organisation des pouvoirs publics définis par les États membres, notamment les formes de gouvernement régionalisé. Cette idée figure à l'article 9 : Principe de la loyauté et du respect de l'intégrité territoriale.

3.2.2. Principe de subsidiarité et régions à pouvoirs législatifs dans les articles 5 et 2

31. Le principe de subsidiarité a eu un succès considérable, que traduisent les dispositions institutionnelles de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Alors que l'UE utilise ce principe pour délimiter les champs d'application des pouvoirs nationaux et des pouvoirs communautaires, l'approche du Conseil de l'Europe est quelque peu différente. Aussi convient-il de déterminer non seulement les pouvoirs qui,

en raison de leur ampleur, de leur nature et des exigences et d'efficacité et d'économie, s'exercent mieux au niveau régional,

mais également de tenir compte du renforcement du principe de subsidiarité, qui implique, à l'évidence, que les niveaux de gouvernement sub-étatiques doivent disposer des instruments et des fonctions pour exercer les pouvoirs qui leur sont conférés. Ce principe appelle donc un renforcement des régions, par exemple sous la forme de régions à pouvoirs législatifs.

32. L'article 6 du projet de Charte peut également être analysé sous cet angle.

3.2.3. Principe de cohésion aux articles 10, 29.5 et 37

33. À l'instar de l'article 5, le principe de cohésion vient appuyer le rôle des régions à pouvoirs législatifs. D'une part, il énonce les objectifs fondamentaux de la politique de cohésion économique et sociale du pouvoir central comme suit :

conditions de vie comparables et développement équilibré sur l'ensemble du territoire national,

34. Ces objectifs concernant toutes les entités régionales, traitées sur un pied d'égalité, indépendamment de leur ordre juridique interne.

35. D'autre part, le second point, à savoir « *un esprit de solidarité entre les collectivités régionales* » met l'accent sur les régions à pouvoirs législatifs. En effet, pour être en mesure de remplir cette « mission de solidarité », les entités visées doivent disposer d'un minimum de capacités financières et de pouvoirs, y compris la possibilité d'augmenter la fiscalité. Il apparaît très clairement que les régions à pouvoirs législatifs sont plus aptes, tant quantitativement que qualitativement, à mettre en pratique le principe de solidarité.

3.2.4. Fonction de développement

36. À la base du paragraphe 10 figure l'idée de

développer progressivement la démocratie régionale.

37. Le transfert de la démocratie aux régions est présenté comme un processus graduel d'organisation de la démocratie régionale, des formes institutionnelles les plus simples aux plus complexes.

3.2.5. Fonction d'importance nationale

38. L'obligation faite aux entités régionales au paragraphe 11 du préambule

de respecter, dans toutes leurs actions, les principes de la souveraineté, de l'intégrité nationale et du respect des grands intérêts nationaux dans le cadre de l'intégration européenne

exige, au vu de la complexité de ces objectifs de niveau national, des entités régionales relativement fortes.

Le transfert de ces objectifs aux élus des institutions régionales suppose que ces derniers disposent de pouvoirs suffisants et qu'on leur confère la responsabilisation démocratique requise, conditions que remplissent habituellement les régions à pouvoirs législatifs. Ces remarques s'appliquent également aux obligations énoncées au paragraphe 12 du préambule.

39. Le paragraphe 2 de l'article 12 du projet de Charte autorise les autorités régionales à avoir des compétences

pleines et entières.

Cette possibilité tend à encourager les régions à pouvoirs législatifs à jouer un rôle particulier au sein de chaque État membre, l'objectif étant de compléter, de soutenir et de mettre en œuvre au niveau régional les grandes politiques nationales. Les dispositions financières des articles 16 et 31.1 viennent étayer cette tendance. Elles ne prévoient pas un traitement particulier selon le type de région, mais la combinaison des articles 16.2, 16.3, 34.1 et 35.1 vise tout particulièrement les régions à pouvoirs législatifs. L'article 16.2 prévoit que soient mises à disposition

(des ressources financières) prévisibles et suffisantes pour l'exercice effectif de leurs compétences et de leurs responsabilités.

40. L'article 16.3 garantit aux collectivités régionales des ressources stables et dynamiques suffisamment diversifiées, ce qui implique une augmentation des ressources régionales par le biais d'impôts prélevés au niveau national et régional. Cette disposition vise particulièrement les régions à pouvoirs législatifs, lesquelles peuvent adopter des lois fiscales au niveau régional.

41. Un autre élément vient étayer cette approche. Les articles 18 et 43 concernent les activités internationales des régions, notamment la possibilité qui leur est offerte d'adhérer à des organisations internationales de collectivités régionales, y compris des institutions de l'UE telles que le Comité des régions. L'exercice de ces droits de participation passe par des régions fortes, notamment des régions à pouvoirs législatifs, dans l'intérêt non seulement des régions elles-mêmes mais aussi du pouvoir central.

3.2.6. Fonction de différenciation dans la Partie II

42. Selon l'article 22.1 de ce projet de Charte,

la démocratie régionale, telle qu'envisagée par la présente Charte, peut prendre des formes organisationnelles diverses.

43. Par voie de conséquence, les régions à pouvoirs législatifs sont spécifiquement concernées par l'ensemble des dispositions des articles 23 à 28, alinéa a. Cet alinéa décrit les formes de démocratie régionale les plus avancées que l'on puisse trouver parmi les États membres du Conseil de l'Europe.

3.3. Niveau national

44. Dans les États membres du Conseil de l'Europe, les développements relatifs au statut, aux compétences, aux finances, à la codécision, à la participation et à la structure administrative des régions touchent particulièrement les régions à pouvoirs législatifs. Je ne citerai que quelques cas particuliers, un tableau complet ayant été dressé dans le rapport sur l'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.²³ Pour plus de détails sur le développement régional dans quelques pays membres caractéristiques, on pourra également se reporter au rapport de Puig (paragraphe 13 à 43).²⁴

3.3.1. Autriche

45. Un projet de réforme préparé par une Convention constitutionnelle en 2003 avait échoué à la fin de 2004. Une commission parlementaire, mise en place par le Conseil national en mars 2005, a terminé ses travaux le 4 juillet 2006, mais ceux-ci n'ont pas été suivis de décisions législatives. Les résultats de ces travaux ont été résumés comme suit :

*« La commission spéciale du Conseil national chargée de préparer les débats en vue de la réforme de la Constitution a terminé ses travaux. Durant dix séances, les députés, secondés par des experts, se sont penchés sur les sujets suivants : épuration de la Constitution, protection des droits fondamentaux, structures administratives, principes de la politique de sécurité, répartition des compétences, Conseil fédéral et contrôle démocratique. Un accord de principe a été atteint sur la mise en place de tribunaux administratifs régionaux, le maintien de la loi de neutralité et le dispositif d'épuration de la Constitution. D'autres questions sont restées en suspens comme la répartition des compétences entre la Fédération et les Länder, la possibilité de saisir les tribunaux pour protéger les droits fondamentaux et le renforcement des droits de contrôle. Le président du Conseil national, Andreas Khol, est convaincu qu'une réforme au moins partielle pourra être réalisée au cours de la prochaine législature ».*²⁵

46. D'après le « programme du gouvernement autrichien pour la période 2008 – 2013 »,²⁶ il est envisagé de continuer à faire évoluer la constitution.

47. Les éléments stratégiques du programme sont les suivants :

- a. mise en place de tribunaux administratifs dans les *Länder* ;
- b. protection des services d'intérêt général en tant que compétence des pouvoirs locaux et régionaux ;
- c. possibilité d'établir des associations transrégionales de collectivités locales ;
- d. annulation du droit de veto du gouvernement fédéral (art. 98 par. 1-3 du droit constitutionnel fédéral) sur les lois régionales (à l'exception des lois fiscales) ;
- e. élargissement des compétences du *Landeshauptmann* / de la *Landeshauptfrau* (président(e) de la région) en matière de protection civile et dans d'autres situations d'urgence, concurremment avec les compétences conférées à d'autres autorités.

48. Le gouvernement fédéral prévoit en outre de définir et de délimiter plus clairement les compétences des différents niveaux de gouvernement comme préalable à de vastes réformes de la répartition des pouvoirs.

49. Une structure de coopération sera mise en place entre les niveaux local, régional et fédéral pour tous les projets, plans ou activités de développement public d'envergure ayant des incidences majeures sur le paysage. Pour finir, le droit constitutionnel jusque là morcelé sera compilé dans un seul document constitutionnel.

²³ CPR/INST(13)4 du 23 février 2007.

²⁴ Doc. 11373 du 14 septembre 2007 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

²⁵ *Verfassungsreform: Besonderer Ausschuss des Nationalrates beendet Arbeit (Bericht des Österreich-Konvents einhellig zur Kenntnis genommen) Parlamentskorrespondenz/02/04.07.2006/ Nr. 646.*

²⁶ <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=32966>.

50. Concernant l'Union européenne, les compétences des Länder et des collectivités locales en matière d'information et de coopération devraient être étendues comme prévu dans le traité de Lisbonne. Une meilleure intégration des Länder et des collectivités locales aux structures de codécision préparatoires internes a été suggérée.

3.3.2. Belgique

51. Le développement du régionalisme en Belgique a été marqué par un ajustement permanent des structures, des pouvoirs, des finances et des procédures eu égard à la consultation et à la coopération entre le gouvernement fédéral, les trois régions et les trois communautés, ainsi que les six entités fédérées. Il n'y a eu, en ce qui concerne le transfert de pouvoirs, aucune autre grande réforme depuis qu'on a adopté : les lois institutionnelles du 13 juillet 2001 relatives à la « défédéralisation » de la fiscalité, de l'agriculture, des pêches maritimes, de la coopération en matière de développement, du commerce extérieur et de la supervision des collectivités locales ; la loi spéciale du 12 août 2003 relative au contrôle du commerce des armes par les régions ; enfin, le décret parlementaire de la région wallonne du 27 mai 2004 attribuant à la communauté germanophone la supervision des collectivités locales situées sur son territoire. S'agissant de l'organisation juridique de la fédération, il convient de mentionner aussi la loi spéciale du 9 mars 2003 portant transformation de la Cour d'arbitrage en une véritable Cour constitutionnelle, dont la compétence pour suspendre et annuler des lois fédérales ou fédérées s'étend depuis à tous les droits fondamentaux, de même qu'à la division constitutionnelle et juridique des pouvoirs.

52. La pratique parlementaire et gouvernementale – y compris au niveau fédéral – montre toutefois qu'il est constamment émis des projets et propositions tendant à la redistribution des pouvoirs, des ressources financières et des structures administratives entre les diverses entités étatiques.²⁷ Le débat relatif au développement fédéral s'est poursuivi après les élections fédérales de 2007, notamment en ce qui concerne le rôle du Sénat, l'organisation des élections fédérales et régionales et la redistribution des pouvoirs.

53. Après que l'ex-Premier Ministre Verhofstadt eut présenté au Roi Albert II un rapport sur la réforme institutionnelle au terme de sa mission d'information et de formation de janvier 2008, le nouveau gouvernement fédéral, que conduit l'ancien Premier Ministre Leterme et où sont représentés six partis politiques, a entrepris de rédiger le projet d'une nouvelle grande réforme institutionnelle en deux temps. Jusqu'à présent, aucun projet de loi n'est passé devant le Parlement et le gouvernement. Le projet d'une nouvelle loi spéciale a cependant reçu l'aval du Sénat, chambre haute du Parlement fédéral.²⁸ Il porte sur une redistribution des pouvoirs dans les domaines de l'économie, de l'énergie, de l'agriculture et de la circulation, et il a été adressé pour avis juridique au Conseil d'État, qui a rendu le 10 avril 2008 un avis très critique, relançant ainsi le débat politique. Les conflits entre partis de la coalition – sur cette question, entre autres – compromettent l'issue d'une nouvelle réforme. Ce qui pose politiquement problème, ce sont surtout le financement des autorités fédérales et fédérées, l'organisation des élections parlementaires au niveau fédéral et la répartition de plusieurs domaines d'action tels que le travail, la protection sociale, la santé et la justice. Tout récemment, douze représentants des deux principaux groupes linguistiques ont engagé des négociations en vue d'élaborer les éléments d'une profonde réforme de la fédération.²⁹ Leur première réunion a eu lieu le 8 octobre 2008. Le gouvernement van Rompuy devrait communiquer les résultats de ces négociations après les élections régionales du 7 juin 2009.

3.3.3. Allemagne

54. En Allemagne, un vaste projet de réforme constitutionnelle a été adopté le 30 juin 2006 par le Parlement fédéral et le 7 juillet 2006 par le Conseil Fédéral.³⁰ Il poursuit plusieurs grands objectifs :

– rendre le système fédéral allemand plus efficace,

²⁷ Voir par exemple: DOC 51 2547/001, Chambre des représentants de Belgique, 4eme session du 51eme Législature 2005-2006, Proposition de résolution relative à la défédéralisation des établissements scientifiques et culturels fédéraux (déposée par M. Ortwin Depoortere).

²⁸ Parl. Doc. Senate, 2007-2008, no. 4-602/1.

²⁹ La libre Belgique, Réforme de l'état, Les Douze veulent nouer le dialogue en toute discrétion, BELGA, mis en ligne le 08/10/2008.

³⁰ Loi portant modification de la Loi fondamentale, *Bundesrats-Drucksache* 462/06 du 7 juillet 2006, Résolution du *Bundesrat* du 7 juillet 2006, Loi accompagnant la réforme du fédéralisme, *Bundesrats-Drucksache* 463/06 du 7 juillet 2006.

- simplifier la répartition des compétences,
- rééquilibrer les relations financières,
- lever les blocages entre la Fédération et les Länder,
- définir et répartir les responsabilités politiques entre les niveaux de gouvernement.

55. Cette loi modifie la Constitution (Loi fondamentale). Les modalités détaillées de la réforme sont régies par une loi annexe. La réforme est en grande partie entrée en vigueur en septembre 2006. Un deuxième volet du processus de réforme, particulièrement orienté sur les relations financières entre niveau national et régional ainsi que sur les moyens de renforcer l'effectivité et l'efficacité des administrations de la Fédération et des Länder, a été lancé à la fin de 2006. Ce processus devait être achevé au printemps 2009 sur le plan politique et d'ici à l'été 2009 sur le plan juridique. Les deux piliers du gouvernement fédéral ont conclu un accord le 5 mars 2009 sur les éléments fondamentaux d'une deuxième phase de réforme du système fédéral allemand : il s'agit d'introduire un nouveau système réglementaire dans la constitution afin de limiter l'endettement au niveau fédéral et à l'échelon des Länder. D'ici 2020 au plus tard, il ne sera plus autorisé de nouveaux déficits dans le budget fédéral et dans celui des Länder.

3.3.4. Italie

56. L'Italie, depuis 2001, a entièrement revu les relations entre les différents niveaux de gouvernement. Par ailleurs, un projet de révision constitutionnelle touchant l'ensemble de la Partie II de la Constitution, présenté par le gouvernement précédent (de Silvio Berlusconi), a été rejeté lors du référendum des 25 et 26 juin 2006 (par environ 62 % de voix contre et 38 % pour, avec une participation de quelque 54 %). Ce projet de réforme avait deux objectifs : l'attribution de nouvelles compétences législatives exclusives aux régions dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des autorités administratives régionales; la modification de la composition du Sénat, qui se serait désormais appelé « Sénat fédéral de la République » et dont les membres auraient été élus dans chaque région lors d'un scrutin organisé en même temps que les élections au Conseil régional (Consiglio regionale).

57. En octobre 2008, il a été décidé d'élaborer un projet de réforme tendant à modifier le maillage fiscal du pays pour renforcer les éléments du fédéralisme fiscal sur une base constitutionnelle et les mettre en œuvre dans les relations entre l'État et les régions.³¹

3.3.5. Portugal³²

58. Selon l'article 6, paragraphe 1, de la Constitution portugaise, « l'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, les principes de (...) la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique ». La Constitution prévoit deux formes de collectivités territoriales infra-étatiques : les régions autonomes dotées de pouvoirs législatifs et les collectivités locales. Les premières, qui comprennent les archipels des Açores et de Madère, ont été instaurées directement par la Constitution. Les secondes se divisent en trois niveaux : paroisses (freguesias), communes et régions administratives. Ces dernières, prévues dans la Constitution de 1976, ne sont pas encore en place.

59. Les réformes ci-dessous sont en cours ou à l'étude :³³

- élaboration d'une nouvelle loi sur les finances locales et régionales,
- nouveau régime de coopération technique et financière entre l'administration centrale et les collectivités locales,
- nouveau modèle pour l'attribution et la définition des compétences des aires métropolitaines et des communautés urbaines,
- élaboration d'une réglementation sur le transfert des compétences de l'administration centrale aux collectivités locales.

³¹ *Corriere de la sera* 3 octobre 2008: *Il governo vara il federalismo fiscale Il consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge che riforma i trasferimenti agli enti locali*

³² Voir le rapport de Kathryn Smith et Miljenko Doric, «La démocratie locale et régionale au Portugal», CG (10) 5 rév partie II du 25 mai 2003, chapitre VII Conformité aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale: régions (observations sur les régions administratives au paragraphe 101).

³³ Selon le document CDLR (2006) 8 du 24 avril 2006, page 190.

3.3.6. Espagne³⁴

60. L'Espagne a avancé un projet de modification de sa Constitution (Propuesta de reforma de estatuto de autonomía (Catalunya))³⁵ comportant les éléments suivants :

- modification des relations entre l'État central et les communautés autonomes,
- modification du statut des régions et de leurs compétences,
- renforcement du Sénat.

61. La réforme a suscité un vif débat sur l'opportunité politique et la faisabilité juridique de la reconnaissance d'une nation (la Catalogne) au sein de l'État espagnol. Elle aura certainement des répercussions sur d'autres entités dotées de l'autonomie régionale.

3.3.7. Suisse

62. La Suisse a entamé une réforme de la péréquation financière et de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en vue de répartir plus clairement les responsabilités et de réduire des disparités cantonales à partir de 2004. Soumises à la votation populaire le 28 novembre 2004, les nouvelles normes constitutionnelles ont été acceptées à une majorité de 64,4 % des voix et de 20 cantons et demi. Il s'agit en particulier de la révision partielle de 33 lois fédérales. La réforme devait entrer en vigueur en 2008.

3.3.8. Royaume-Uni

63. Au Royaume-Uni, les dispositions en matière de gouvernement régional introduites dans le cadre du programme de « décentralisation » mené par le gouvernement travailliste depuis 1997 continuent de faire l'objet de divers ajustements. La principale proposition de changement concerne le pays de Galles, où l'actuel projet de loi sur le gouvernement du pays de Galles (voir ci-après) a modifié substantiellement les dispositions de la loi de 1998 sur le même sujet. Le parlement gallois est désormais autorisé à demander le transfert de compétences supplémentaires que le parlement du Royaume-Uni délèguera au cas par cas. En Irlande du Nord, les importantes possibilités offertes par la forme de délégation législative instaurée par la loi sur l'Irlande du Nord de 1998 ne sont toujours pas mises en application en raison de la situation d'impasse politique.

64. En Écosse, le parlement et l'exécutif écossais mis en place en 1999 en vertu de la Loi sur l'Écosse de 1998 ont atteint un certain degré de stabilité constitutionnelle. Pour l'instant, le gouvernement britannique n'a pas l'intention de reconsidérer ce dispositif. Quelques changements mineurs ont été apportés aux relations entre les gouvernements et les parlements du Royaume-Uni et de l'Écosse, comme l'instauration de nouvelles procédures d'approbation législative (aval du parlement pour les législations adoptées par Westminster dans les domaines délégués). On peut aussi citer la publication en mars 2006, par le Parti libéral démocrate écossais, du rapport de la « commission Steel » qui préconise un renforcement notable des pouvoirs du parlement écossais et un degré important d'autonomie budgétaire. En août 2007, l'exécutif écossais a présenté un livre blanc intitulé « Choisir l'avenir de l'Écosse, un débat national : indépendance et responsabilité dans le monde d'aujourd'hui », centré sur le débat à venir en Écosse sur les perspectives ou les limites de l'indépendance. La proposition de l'exécutif écossais d'organiser en 2010 un référendum sur l'indépendance écossaise est un élément du débat. Fin 2007, la possibilité de lever des impôts a été débattue afin de parvenir à une plus grande indépendance financière.³⁶ Les unionistes préfèrent que l'Écosse reste au sein du Royaume-Uni. La Commission on Scottish Devolution, une commission indépendante sur la dévolution à l'Écosse créée conjointement par le parlement écossais et par le gouvernement du Royaume-Uni, a débuté ses travaux fin avril 2008 et présenté un premier rapport intermédiaire en décembre 2008.³⁷ Le rapport final et les recommandations correspondantes sont prévus pour 2009.

³⁴ Congrès: Recommandation 121 (2002) sur la démocratie locale et régionale en Espagne: Discussion et adoption par la commission permanente du Congrès le 14 novembre 2002 (voir document CG (9) 22, projet de recommandation présenté par MM. J. Olbrycht et A. Lloyd, rapporteurs).

³⁵ Voir *Boletín oficial de las Cortes generales, Congreso de los diputados, Serie B, 21.10.2005, Núm 210-1*. Texte adopté: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Any 30 / 2a època Dijous, 20 de juliol de 2006 DOGC número 4680, DECRET 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*.

³⁶ *Tax and mend* (1 November 2007, article from *The Economist* print edition).

³⁷ *The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report December 2008, A Summary* www.commissiononscottishdevolution.org.uk.

65. En Angleterre, le processus de mise en place de gouvernements régionaux élus est au point mort depuis le rejet de ce projet lors du référendum organisé dans le nord-est de l'Angleterre en novembre 2004. Les dispositions de la loi sur l'administration du Grand Londres de 1999 demeurent valides. Pour plus d'informations sur les différentes positions concernant la « régionalisation de l'Angleterre », on pourra se reporter aux rapports et témoignages rassemblés par la Chambre des Communes sous le titre *Communities and Local Government Committee : Is there a future for Regional Government?*³⁸ qui portent sur les conséquences du référendum pour la suite du processus de régionalisation en Angleterre.

3.3.9. Russie

66. En ce qui concerne la Russie, le Congrès a notamment soulevé, dans sa Recommandation 143 (2004) du 26 mai 2004,³⁹ quelques questions sensibles portant sur l'exercice des compétences, les procédures d'accords et de traités entre la Fédération et les Sujets, l'écart entre les missions déléguées et les dotations financières, les disparités économiques entre les Sujets et les procédures de surveillance. Un point particulièrement intéressant est le processus de fusion de régions, notamment en Sibérie. Lors du référendum organisé sur la fusion des régions de Krasnoïarsk, des Evenks et du Taïmyr, ce projet a recueilli des majorités suffisantes.

67. Étant donné les multiples évolutions observées dans beaucoup de pays membres du Conseil de l'Europe, le Groupe de travail pourrait, dans un prochain temps, analyser si ces évolutions au niveau national marquent une progression de l'autonomie régionale en général ou si certains éléments en particulier renforcent le rôle, le statut ou le poids politique des régions à pouvoirs législatifs.

4. PRIORITES DES REGIONS A POUVOIRS LEGISLATIFS DE 2000 A AUJOURD'HUI D'APRES LES DECLARATIONS FINALES DES CONFERENCES DES PRESIDENTS DES REGIONS A POUVOIRS LEGISLATIFS

4.1. Définir le rôle des régions à pouvoirs législatifs dans le cadre de l'intégration européenne

68. L'une des principales préoccupations des régions à pouvoirs législatifs est d'obtenir une reconnaissance juridique dans le cadre de l'intégration européenne, soit par une garantie de ce type de régions dans les textes fondamentaux européens, soit par une garantie des droits de participation et de contrôle vis-à-vis des actes communautaires.

69. Néanmoins, cet objectif n'a pas été atteint jusqu'ici, car pour l'heure, ni le projet de constitution européenne, ni le traité de Lisbonne ne contiennent la moindre reconnaissance, c'est-à-dire le moindre statut juridique européen pour les régions dotées de pouvoirs législatifs ou leurs droits spécifiques. En fait, l'Union européenne ne reconnaît en son sein que des États membres. La protection dont jouissent ces régions ne repose pourtant pas sur un simple engagement politique.

70. Premièrement, les régions en question sont inscrites dans des structures nationales, elles-mêmes fondées sur des assises constitutionnelles ou juridiques. En corollaire, elles sont souvent représentées – par le biais de mécanismes intra-étatiques – d'une part dans la délégation de l'État membre dont elles font partie (c'est le cas, par exemple, au sein du Conseil de l'Union européenne et des comités de cette dernière qui s'inscrivent dans la procédure dite de comitologie), d'autre part dans le processus législatif. Deuxièmement, la reconnaissance au sein de l'Union européenne passe avant tout par un engagement politique au sein du Comité des régions dans le cadre du groupe interrégional. Troisièmement, la reconnaissance indirecte des régions et des régions dotées de pouvoirs législatifs est traitée dans plusieurs articles du traité de Lisbonne, comme indiqué ci-dessus.

³⁸ http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/odpm/reggovtinq.cfm.

³⁹ Congrès: Recommandation 143 (2004) sur la démocratie locale et régionale en Fédération de Russie: Discussion par le Congrès et adoption le 26 mai 2004, 2^e séance (voir doc. CG (11) 5, projet de recommandation présenté par G. Rhodio (Italie, L, PPE/DC) et H. U. Stöckling (Suisse, R, GILD), rapporteurs); voir aussi Rhodio, Stöckling, exposé des motifs du 4 avril 2004, CG (11) 5 partie II chapitre I: La démocratie régionale; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Doc. 10568 du 3 juin 2005, «Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie», la démocratie locale et régionale, par. 105-108.

71. À titre d'exemple, selon l'article 3bis du traité de Lisbonne, l'Union européenne respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures politiques et constitutionnelles fondamentales, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Cela peut s'interpréter comme une reconnaissance de l'autonomie régionale, mais renvoie en fait aux normes nationales de protection régionale et ne relève pas d'une interprétation européenne de l'autonomie régionale.

4.2. Défendre les intérêts particuliers des régions à pouvoirs législatifs au niveau des politiques communautaires (UE) ou européennes

72. Dans ce contexte, la déclaration finale des Présidents des régions à pouvoirs législatifs de 2006 vise notamment la participation à la relance du projet de Lisbonne⁴⁰ ainsi qu'à la « période de réflexion », dans le cadre de la dimension 4 (décentralisation) du plan D de la Commission (2006).⁴¹ Ces sujets sont de bons exemples de dossiers politiques et de procédures à même de soutenir le développement du rôle des régions à pouvoirs législatifs au niveau européen.

4.3. Obtenir des droits préférentiels pour les régions à pouvoirs législatifs

73. Les questions suivantes sont particulièrement importantes :

- le principe de subsidiarité,
- la participation à l'élaboration des lois,
- le droit d'action en justice,
- la limitation des compétences et des responsabilités au niveau européen,
- l'amélioration de la visibilité des régions à pouvoirs législatifs au Comité des régions,
- une procédure spécifique de consultation par la Commission européenne.

74. On peut constater qu'une partie de ces revendications a été satisfaite avec la signature du traité de Lisbonne. L'article 3b du traité sur l'Union européenne renforce le principe de subsidiarité (en liaison avec le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).⁴² Le titre I du traité sur le fonctionnement de l'UE (Catégories et domaines de compétences de l'Union) clarifie la répartition des compétences entre le niveau européen et les États membres, mais ne vise pas directement les régions ni les régions à pouvoirs législatifs. Selon l'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité, le Comité des régions peut saisir la Cour de justice en cas de manquement à ces principes.⁴³ La création d'un Intergroupe au sein du Comité des régions le 26 avril 2006 a amélioré la visibilité des actions des régions à pouvoirs législatifs dans le cadre de cet organe communautaire.⁴⁴

75. La participation des régions à pouvoirs législatifs au processus législatif de l'UE et du Conseil de l'Europe est marquée par des développements importants. Les représentants belges, allemands, espagnols, gallois et écossais de gouvernements régionaux sont habilités à représenter le gouvernement de leur Etat membre de l'UE respectif au sein du Conseil de l'UE, en général dans des domaines de compétences conjointement définis par les niveaux central et régional dans le cadre de dispositions internes, le plus souvent juridiquement contraignantes. Le droit d'être représenté au sein du Conseil est un élément important de la représentation des régions dans le processus législatif de l'UE. D'autres éléments de ce processus et de sa mise en œuvre au niveau régional sont donnés dans un rapport du « European and External Relations Committee »⁴⁵ du parlement écossais ; ce document, présenté le 2 mai 2008, était centré sur la nécessité de faire intervenir les régions à pouvoirs législatifs dès les premières phases du processus législatif de l'UE.

76. La situation au sein du Conseil de l'Europe est différente. A ce jour, aucun membre régional n'a jamais siégé au Comité des Ministres ; les États membres y sont généralement représentés par des ministres du pouvoir central.

⁴⁰ Réunion extraordinaire du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 sur un nouvel objectif stratégique pour l'Union européenne.

⁴¹ Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà - Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat [COM/2005/0494, § 3.2 et 4.1.4].

⁴² Journal officiel de l'Union européenne n° C 306/150 du 17.12.2007.

⁴³ Article 8 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité.

⁴⁴ Journal officiel de l'Union européenne n° L 23/1 du 31.1.2007.

⁴⁵ <http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/europe/index.htm>.

77. Un autre élément important est l'obligation, pour les organes législatifs régionaux, de se conformer à la législation européenne. Les régions dotées de pouvoirs législatifs ne participent pas, normalement, au processus législatif de l'Union, mais il leur faut transposer à leur niveau les directives européennes si elles sont habilitées à légiférer dans le secteur correspondant de l'État membre dont elles font partie. En outre, elles doivent se conformer à la législation européenne au sein de leurs administrations et de leurs instances judiciaires. Si les régions dotées de pouvoirs législatifs appliquent la législation nationale par l'intermédiaire de leurs propres administrations, cette obligation couvre l'application des règlements et directives de l'Union, transposées au niveau national également. Dans ces fonctions, elles appliquent des directives et sont donc soumises à la supervision de la Commission européenne, sans disposer d'un accès privilégié à la Cour de Justice.

4.4. Renforcer les droits de participation administrative et technique

78. Les régions à pouvoirs législatifs demandent à participer davantage aux processus de concertation et de coordination des politiques communautaires. Cela est particulièrement important pour ce qui est de l'exécution des politiques des fonds structurels. Jusqu'à présent, toutefois, la Commission européenne a associé les collectivités régionales dans le contexte de la politique de partenariat,⁴⁶ mais sans accorder de traitement préférentiel aux régions à pouvoirs législatifs.

79. D'une manière générale, la similitude entre l'UE et le Conseil de l'Europe est plus forte en ce qui concerne la participation des représentants régionaux aux structures de travail. Au niveau de l'UE, les représentants des régions à pouvoirs législatifs siègent souvent dans les comités du Conseil et de la Commission qui préparent les textes juridiques de l'UE ou qui les mettent en œuvre.

80. Ce point est également essentiel pour ce qui est de la participation des représentants régionaux au processus d'élaboration législative au niveau du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres organise ses travaux autour de groupes de rapporteurs, de groupes de travail et de coordinateurs thématiques.⁴⁷ Ces groupes et le Comité des Ministres sont épaulés par plusieurs comités directeurs et par des groupes de travail.

81. La Résolution Res(2005)47 du Comité des Ministres concernant les comités et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail énonce les règles générales de travail au sein du système des comités du Conseil de l'Europe.⁴⁸

82. La Partie II de cette Résolution définit les différentes catégories de comité ; à la Partie III figurent les dispositions concernant leur composition. D'après l'alinéa *i* du paragraphe 3.1 de la Partie III :

Les gouvernements des États membres sont habilités à désigner un représentant du grade le plus élevé possible dans le domaine concerné.

83. Le renvoi n° 2 autorise un État membre à désigner plus d'un représentant. Le sous-alinéa *i* de l'alinéa *b* du paragraphe 3.1 de la Partie III concerne les organes subordonnés :

Les gouvernements des États membres sont habilités à désigner un membre dans le domaine concerné.

84. Selon ces dispositions, les États membres sont tenus de désigner un représentant du grade le plus élevé possible dans le domaine concerné (Partie III, paragraphe 3.1, alinéa *j*). Les États membres ont toute liberté pour désigner plus d'un représentant. Cette disposition offre donc une certaine marge de manœuvre pour désigner non seulement des représentants du pouvoir central mais également des représentants régionaux.

85. En outre, la Résolution Res(2005)47 du Comité des Ministres définit clairement les modalités de nomination : seuls les gouvernements des États membres ont le droit de désigner leurs représentants. Il est donc nécessaire que des réglementations internes entre le pouvoir central et les gouvernements

⁴⁶Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999, Journal officiel de l'Union européenne n° L 210 du 31/07/2006 p. 0025 – 0078, Article 11.

⁴⁷ Voir les détails de cette structure à l'adresse http://www.coe.int/t/cm/subsidiaryGroups_en.asp.

⁴⁸ <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

régionaux définissent les modalités détaillées concernant le nombre, les compétences et la procédure de nomination des représentants régionaux appelés à siéger dans les comités et les groupes de travail du Conseil de l'Europe.

86. Certains comités relevant du Comité des Ministres concernés par les affaires locales et régionales comptent des représentants de collectivités régionales. C'est le cas du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR). L'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et la Suisse y ont des représentants issus des *Länder*, des régions ou des cantons. D'autres fédérations – Russie par exemple – ne désignent pour ce Comité directeur que des représentants du pouvoir central. Ni les régions autonomes espagnoles ni les régions italiennes ne sont représentées.

87. Malgré ces règles, qui peuvent favoriser la participation des représentants du pouvoir central aux structures de travail du Conseil de l'Europe, des fonctionnaires de l'administration territoriale siègent dans de nombreux groupes de travail du Conseil, qui préparent des textes législatifs contraignants et des instruments non-contraignants. Dans le cas de l'Autriche par exemple, 22 membres de l'administration des *Länder* siègent dans des groupes de travail du Conseil de l'Europe.

88. Il n'existe pas d'étude détaillée sur les règles et procédures, dans les États membres, de désignation des représentants des groupes de travail du Conseil de l'Europe. La procédure allemande repose sur un « gentleman's agreement » entre le ministère fédéral de l'Intérieur et la Conférence permanente des ministres régionaux des affaires intérieures de 1993. Deux représentants régionaux allemands spécialisés dans les affaires locales et régionales font ainsi partie de la délégation allemande du CDLR.

89. Le paragraphe 6 de la loi allemande sur la coopération entre l'État fédéral et les *Länder* sur les dossiers européens fournit une autre règle applicable dans le cadre de la représentativité régionale dans les groupes de travail des institutions européennes.⁴⁹

90. En Suisse, la représentation des cantons au CDLR ne reposait pas sur des dispositions écrites mais sur un accord *ad hoc* entre le Bureau fédéral de la justice et le ministère des Affaires étrangères, en fonction de la pertinence, pour les cantons, des sujets abordés. Cela étant, les cantons n'envoient plus aujourd'hui de représentants aux réunions du CDLR.

⁴⁹ § 6 EUZBLG

- (1) Dans le cas de projets européens, le Gouvernement fédéral doit demander, dans la mesure du possible, à des représentants des *Länder* de participer aux groupes de travail de la Commission européenne et du Conseil, si le Conseil fédéral est autorisé à participer à ces dossiers au niveau national, si les *Länder* sont compétents pour réglementer les projets ou si des intérêts élémentaires des *Länder* sont concernés. Le chef de délégation est désigné au niveau du Gouvernement fédéral et les représentants des *Länder* sont autorisés, avec l'accord du chef de délégation, à faire des déclarations.
- (2) Si le sujet principal d'un projet concerne les compétences des *Länder* dans les domaines de l'éducation, de la culture ou des médias, le Gouvernement fédéral nomme le chef de délégation des groupes de travail de la Commission européenne et du Conseil ou des réunions du Conseil parmi les ministres des *Länder*. S'agissant des réunions du Conseil, le Conseil fédéral peut se contenter de nommer un membre du gouvernement d'un *Land* ayant le statut de ministre. L'exercice des droits par l'intermédiaire du représentant d'un *Land* est subordonné à la présence du représentant du gouvernement et à son accord. Dans le cas d'un changement sur le terrain des négociations, la coordination des points de vue avec le représentant du Gouvernement fédéral suit les règles et critères ordinaires de conclusion d'un accord interne. Le Conseil fédéral est habilité à nommer le ministre d'un *Land* aux réunions du Conseil qui traitent de questions ne relevant pas exclusivement des compétences des *Länder* dans le domaine de l'éducation, de la culture et des médias mais d'autres compétences exclusives de ces dernières; le ministre désigné est alors habilité à faire des déclarations avec l'accord du représentant du Gouvernement fédéral. Si le projet concerne des compétences relevant exclusivement des *Länder*, à l'exclusion des domaines de l'éducation, de la culture ou des médias, le Gouvernement fédéral joue le rôle de chef de délégation des groupes de travail de la Commission européenne et du Conseil ou des réunions du Conseil en concertation avec les représentants des *Länder*.
- (3) Le paragraphe 2 ne s'applique pas aux droits que la République fédérale d'Allemagne peut exercer en tant que chef du Conseil. Dans le cadre de l'exercice de ces droits, le Gouvernement fédéral s'adresse aux représentants des *Länder* pour les projets visés par la première phrase du paragraphe 2.
- (4) Le paragraphe 2 ne s'applique pas aux sujets inscrits à l'ordre du jour que le Conseil accepte sans débat, si la procédure est coordonnée avec le représentant des *Länder*.

91. D'un point de vue juridique, cette représentation se fonde sur l'article 55 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (situation au 1^{er} janvier 2008)⁵⁰ qui fait obligation aux cantons de prendre part aux affaires extérieures si leurs compétences ou leurs intérêts essentiels sont concernés. La Loi fédérale sur la participation des cantons, notamment son article 5, apporte des précisions à l'article 55 de la Constitution.⁵¹

92. Au niveau cantonal, la coordination des affaires extérieures est assurée par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), laquelle est consultée par les bureaux fédéraux. Cet organe, sans existence légale au vu du droit fédéral, est une organisation technique regroupant les cantons, qui possède son propre secrétariat. Pour l'heure, un membre de ce secrétariat a participé aux réunions du CDLR. Un membre de l'administration du canton de Saint-Gall participe aux réunions du Comité d'experts sur les institutions et la coopération des collectivités locales et régionales (LR-IC), l'un des sous comités du CDLR. La coopération entre la CdC et la Fédération fait l'objet d'une réglementation-cadre, présentée à la Fédération par les cantons.⁵²

4.5. Adapter les lois de l'UE en fonction des nécessités régionales (2005)

93. La Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs a demandé en 2005 que la dimension régionale soit systématiquement reconnue dans tous les travaux communautaires à caractère législatif. Il est trop tôt pour évaluer les conséquences de l'article 3bis du traité sur l'Union européenne⁵³ et de l'obligation de respecter l'identité régionale ou locale en tant que partie intégrante de l'identité nationale.

94. La Cour européenne de justice s'est, dans sa jurisprudence récente, montrée favorable à la mise en œuvre décentralisée de la législation communautaire. Le 3 février 2009, l'Avocat Général, Mme Trstenjak, a rendu son avis dans l'affaire C 428/07 Mark Horvath contre Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. Dans cette affaire, il convenait de déterminer si le droit communautaire s'oppose à l'application décentralisée aux niveaux régional ou national. L'Avocat général a proposé à la Cour d'adopter la décision générale suivante :

Point 89. (...) Nous jugeons impératif d'attirer l'attention sur le fait que le droit communautaire n'est pas hostile à une application décentralisée au niveau tant des États membres que des régions. Cela s'explique, d'une part, par les besoins d'une mise en œuvre décentralisée et différenciée de la PAC mais aussi par l'autonomie constitutionnelle dans la répartition des compétences internes que la Cour reconnaît aux États membres dans sa jurisprudence.

Le Congrès devrait vérifier autant que possible si la Cour adopte l'avis de l'Avocat général, ce qui constituerait un progrès majeur allant dans le sens de l'application régionalisée du droit communautaire – ce pas uniquement dans le domaine de la PAC – dans certaines parties du territoire des États membres, où les collectivités jouissent de l'autonomie juridique nécessaire pour transposer la législation communautaire.

4.6. Revendications particulières

95. La demande relative à l'instauration de circonscriptions électorales régionales vise à une plus grande implication des membres du Parlement européen vis-à-vis du niveau régional. Cette démarche n'est pas encore concrétisée. Il en va de même de la demande d'attribution d'un rôle particulier aux régions à pouvoirs législatifs dans le secteur des services d'intérêt général. En ce qui concerne le renforcement de la coopération interrégionale, l'article 3 du règlement relatif à un groupement

⁵⁰ Article 55 Participation des cantons aux décisions de politique extérieure

¹ Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

² La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte.

³ L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans de tel cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

⁵¹ <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c101.html> et http://www.admin.ch/ch/d/sr/c138_1.html.

⁵² <http://kdk.ch/int/kdk/de/netzwerk/konf.ParagraphContainerList.ParagraphContainer0.ParagraphList.0004.File.pdf/Rahmenordn ung%2020060623.pdf>.

⁵³ Traité sur l'Union européenne, Article 3a,2.

européen de coopération territoriale⁵⁴ permet aux collectivités régionales d'être membres d'un GECT, mais le règlement ne fait aucune différence entre les régions à pouvoirs législatifs et les autres.

4.7. Perspectives des régions à pouvoirs législatifs (2007)

96. Dans la déclaration adoptée à Barcelone en 2007 (voir annexe I), les Présidents des régions à pouvoirs législatifs ont esquissé une politique future pour ces régions, dont je citerai seulement quelques éléments :

- introduction d'une procédure d'information anticipée des régions à pouvoirs législatifs par les services de la Commission européenne lorsque des propositions de loi communautaire sont présentées ;
- introduction d'une procédure de coopération entre gouvernement et parlement régional dans le contexte des procédures de subsidiarité ;
- renforcement de la coopération des régions à pouvoirs législatifs avec le Comité des régions.

97. À l'évidence, ces initiatives peuvent viser soit le niveau national, soit le niveau européen. Il paraît donc difficile de convaincre par exemple la Commission européenne de lancer une procédure d'information à destination des régions à pouvoirs législatifs parallèlement aux nouvelles procédures de participation mises en place par le traité de Lisbonne. Les régions à pouvoirs législatifs doivent donc renforcer les procédures infra-étatiques si, au niveau européen, l'accès direct aux procédures législatives ne paraît pas possible.

5. DEFIS POSES AUX REGIONS A POUVOIRS LEGISLATIFS, ENTRE CODECISION AU NIVEAU NATIONAL ET PARTICIPATION AU NIVEAU EUROPEEN

98. Les développements au niveau européen et national soulignent l'approche multistratégique des régions à pouvoirs législatifs, qui doivent en même temps :

- sauvegarder les garanties constitutionnelles nationales qui régissent leurs régimes particuliers ;
- améliorer les procédures de coopération verticale avec les organes nationaux ou fédéraux ;
- renforcer les procédures horizontales avec les autres régions à pouvoirs législatifs de l'État membre ou, le cas échéant, avec d'autres régions de l'État membre qui ne disposent pas des mêmes prérogatives juridiques (dans le cas d'une autonomie régionale asymétrique) ;
- assurer leur participation aux affaires européennes ou internationales de l'État membre si des questions d'intérêt régional sont en jeu, qu'il s'agisse d'un État membre de l'UE ou du Conseil de l'Europe ;
- exercer leur influence dans les procédures de codécision ou de consultation politique et législative au niveau de l'UE. Ce point est particulièrement important pour les thèmes de nature horizontale ayant de fortes répercussions politiques et techniques sur les régions à pouvoirs législatifs, comme dans le cas du livre vert de la Commission sur la « Cohésion territoriale » COM(2008) 616 final ; document du Conseil 14059/08. Le rapport préliminaire de la Présidence de décembre 2008 proposait une plus grande responsabilité pour les niveaux régionaux de gouvernement, ce qui pourrait également favoriser les régions à pouvoirs législatifs. La récente résolution du Parlement européen du 24 mars 2009 sur le livre vert sur la cohésion territoriale et l'état d'avancement du débat sur la future réforme de la politique de cohésion (2008/2174(INI)) souligne l'importance du principe de subsidiarité autant que d'un système de gouvernance équilibré à plusieurs niveaux,⁵⁵ ce qui pourrait là encore favoriser les régions à pouvoirs législatifs ;

⁵⁴ RÈGLEMENT (CE) No 1082/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT); Journal officiel de l'Union européenne n° L 210/19 du 31.7.2006.

⁵⁵ par. 43 de la résolution, « souligne que les politiques européennes, et plus particulièrement la politique de cohésion, ont déclenché un processus de transformation de la gouvernance qui est passée d'un système souvent centralisé à un système à plusieurs niveaux de plus en plus intégré ; invite les parties concernées, les autorités publiques et les citoyens à mettre en place un système formel de gouvernance territoriale, fondé sur une approche intégrée multisectorielle, territoriale et ascendante, en sorte de répondre à un même besoin des citoyens ou usagers sur un territoire correspondant à ce besoin ; rappelle à cet égard les expériences réussies des initiatives communautaires, telles que Urban I et Urban II dans les zones urbaines et Leader dans les zones rurales ».

- organiser l'application de l'acquis communautaire ou des conventions contraignantes du Conseil de l'Europe ainsi que la mise en œuvre des grandes orientations politiques dans le respect des particularités régionales.

99. Les régions à pouvoirs législatifs sont donc contraintes de mener une politique pour ainsi dire tous azimuts en termes tant géographiques que de contenu. La participation s'étend aux domaines suivants :

- les dossiers juridiques et techniques qui relèvent des compétences régionales : les régions à pouvoirs législatifs dotées de compétences infra-étatiques étendues doivent traiter des mêmes questions au niveau européen ;
- les contacts avec la quasi-totalité des organes et institutions nationaux et communautaires qui participent aux processus décisionnels ;
- la création et le fonctionnement d'un réseau de coopération avec d'autres entités régionales à caractère comparable ;
- la maîtrise des procédures législatives, de concertation et de coordination des politiques ;
- l'utilisation optimale des moyens financiers nationaux ou européens à vocation régionale ;
- la préservation des droits de recours devant les juridictions nationales ou européennes, si les garanties relatives à la démocratie régionale sont menacées ;
- la défense des intérêts régionaux dans certaines procédures (aides de l'État, concurrence).

100. Il va de soi qu'une telle démarche nécessite une organisation rigoureuse au niveau des gouvernements et des administrations des régions à pouvoirs législatifs. Le Groupe de travail pourrait donc se pencher sur cette question dans une perspective comparative pour déterminer quels sont les moyens en personnel, les ressources financières et les structures administratives appropriés pour répondre à ces exigences politiques.

6. CONCLUSIONS

101. Les régions à pouvoirs législatifs ne sont pas protégées par un statut juridique européen particulier mais plutôt par la volonté politique de promouvoir leurs intérêts et de coopérer concrètement dans le cadre de réseaux. Jusqu'à présent, ces régions ont exprimé leurs préoccupations à l'égard du processus d'intégration européenne à travers deux réseaux politiques : la Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs et le Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs » du Congrès. Depuis peu, la Conférence des assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE) et l'Intergroupe au sein du Comité des régions enrichissent le débat.

102. La Conférence des présidents régionaux avec pouvoirs législatifs (REGLEG) invoque des arguments précis lorsqu'elle défend la place spéciale de ses régions dans le processus d'intégration européenne :

- la position sub-nationale spécifique des régions en question, définie par les constitutions nationales ;
- la proximité entre la région et les citoyens ;
- la situation linguistique et culturelle des régions ;
- la taille de la population représentée (près de la moitié).

103. La REGLEG estime que l'application de ces critères s'impose pour déterminer le statut particulier des régions dotées de pouvoirs législatifs.

104. Ni la position intermédiaire occupée par les régions dotées de pouvoirs législatifs, ni la nécessité d'une approche multistratégique à plusieurs niveaux de gouvernement n'ont jamais été exprimées de façon exhaustive. On notera, cependant, que la « position intermédiaire » des régions dotées de pouvoirs législatifs reflète plusieurs réalités dont chacune est liée à un type national de structure constitutionnelle. Tandis que dans certaines fédérations comme l'Allemagne, « le droit fédéral prime le droit régional », d'autres ne distinguent aucun ordre hiérarchique entre les divers secteurs de gouvernement. En Belgique, par exemple, il n'existe aucune hiérarchie entre le niveau fédéral et le niveau régional, car les entités fédérées sont coordonnées, mais non pas subordonnées au niveau fédéral. Les décrets des communautés et des régions ont la même validité juridique que les lois fédérales. En aucun cas le parlement fédéral belge ne peut annuler un décret émanant d'une communauté ou d'une région, ce dont la Cour d'arbitrage a seule le pouvoir.

105. Ce groupe de régions est très souvent perçu comme une élite à laquelle il est implicitement reproché de créer un clivage dans la solidarité régionale. La fragilité du statut et du rôle des régions à pouvoirs législatifs dans le processus d'intégration européenne est largement méconnue. Ces régions risquent d'être prises au piège : elles veulent des privilèges en matière d'exécution des lois et des politiques communautaires mais doivent soumettre en contrepartie leurs administrations régionales aux structures, aux buts et aux contrôles de l'UE.

106. La Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs n'explique guère en quoi les interventions de l'UE dans le champ des compétences régionales sont nuisibles ou avantageuses. Il manque donc une analyse des atouts et des inconvénients que présente l'intégration européenne pour le rôle des régions à pouvoirs législatifs. On ne se pose pas non plus la question de savoir si l'alignement sur les structures, les méthodes et les politiques de l'UE est préférable pour le développement d'une individualité régionale.

107. Pour préserver leurs intérêts particuliers, les régions à pouvoirs législatifs concentrent leurs efforts sur l'UE plutôt que sur les instruments du Conseil de l'Europe. Jusqu'à présent, les aspects institutionnels, structurels, procéduraux et organisationnels ont été privilégiés, les conséquences concrètes des politiques et des lois de l'Union sur les différents champs politiques régionaux passant au second plan. Il n'y a pratiquement pas eu d'analyse cohérente de l'impact communautaire sur l'autonomie régionale.

108. En dépit des multiples efforts déployés de longue date par les régions à pouvoirs législatifs pour influencer sur l'intégration européenne, le traité de Lisbonne, même s'il marque quelques progrès pour les collectivités locales et régionales, contient peu d'avancées dans le sens des intérêts particuliers des régions à pouvoirs législatifs :

- Il n'y a pas de reconnaissance institutionnelle des régions à pouvoirs législatifs.
- Les bénéficiaires des progrès en matière de subsidiarité ne sont pas les régions à pouvoirs législatifs, mais les parlements nationaux et le Comité des régions.
- Les régions à pouvoirs législatifs sont pratiquement écartées de certains domaines de coordination et de concertation politiques importants :
 - le groupe euro,
 - la coordination macro-économique,
 - la méthode de coordination ouverte.

109. Maintenant que les nouveaux textes fondamentaux de Lisbonne ont été adoptés, les régions à pouvoirs législatifs sont amenées à changer de perspective. Il sera donc important d'axer davantage les arguments sur les aspects concrets :

- Dans le futur, au lieu de chercher à influencer sur les traités fondamentaux, il faut accepter les règles nouvelles et essayer d'orienter la législation communautaire et l'application des politiques de l'Union dans le sens d'une plus forte régionalisation. La question centrale est la suivante : comment l'acquis communautaire peut-il être régionalisé ?
- Il importe, par conséquent, de noter que dans son programme de travail, la présidence flamande du Réseau REGLEG a adopté en 2008 une double démarche au cours de son mandat. D'une part, s'appuyant sur les initiatives de la présidence catalane, elle a suivi la voie institutionnelle des nouvelles réalités concernant les régions dotées de pouvoirs législatifs, en conformité avec le traité de Lisbonne. Elle a analysé la manière dont pourraient se traduire dans les faits la reconnaissance croissante du rôle des régions (dotées de pouvoirs législatifs)

et du Comité des régions, ainsi que celle des possibilités et difficultés nouvelles. D'autre part, elle a continué de jouer son rôle de groupe de pression politique en faveur des régions dotées de pouvoirs législatifs. Le nouvel élan imprimé par le traité de Lisbonne a fourni l'occasion de débattre en 2008 de thèmes non institutionnels concernant l'Union européenne.

- Afin de mettre en œuvre ce programme de travail, la REGLEG a créé ou maintenu plusieurs groupes de travail, tels celui sur la comitologie et celui sur l'ordre du jour de l'Union européenne. Ce dernier, en particulier, a été créé pour détecter les domaines politiques d'intérêt commun dans lesquels la REGLEG pourrait apporter sa valeur ajoutée de plateforme commune lorsque les régions dotées de pouvoirs législatifs accroîtront leur impact sur le processus législatif européen.
- Les régions à pouvoirs législatifs devraient mettre l'accent à la fois sur le renforcement de leur position infra-étatique, notamment la visibilité régionale, et sur l'objectif d'identité régionale. L'identité régionale doit être respectée par l'UE en vertu du nouvel article 4 du traité sur l'Union européenne ; c'est donc peut-être un moyen de protection supplémentaire. Dans ce contexte, on pourrait aussi étudier le contenu juridique de la notion d'« identité » au sens de l'article 4 et ses conséquences pour la législation communautaire.
- Une coopération renforcée entre niveau régional et niveau européen dans le domaine de la gouvernance est probablement contradictoire, car elle risque de déboucher sur une plus grande harmonisation au lieu de concourir à une plus grande différenciation régionale.
- La poursuite de la réforme des règles de subsidiarité sera probablement décevante, la Cour de justice ayant jusqu'à présent presque toujours défendu les compétences communautaires.

110. Le Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs » du Congrès pourrait examiner les conséquences de la politique de ces régions vis-à-vis de l'UE pour les travaux menés par le Conseil de l'Europe. En particulier, il convient d'étudier les possibilités et l'intérêt d'élaborer un instrument juridique en matière de démocratie régionale. De plus, un nouveau débat sur les éléments clés de l'identité régionale en tant que partie de l'identité nationale paraît nécessaire. Enfin, nous pourrions analyser le rôle des structures et des procédures de coopération et concertation tant au niveau national qu'au niveau européen.

111. Les changements intervenus dans la législation nationale de beaucoup de pays membres du Conseil de l'Europe exigent une analyse fine afin de déterminer s'ils constituent des progrès plus particulièrement pour les régions à pouvoirs législatifs au niveau national.

112. Une collaboration renforcée entre les régions à pouvoirs législatifs dans le cadre de l'UE et dans celui du Congrès est nécessaire. Le Groupe de contact entre le Comité des régions et le Congrès pourrait examiner la question d'une participation mutuelle de leurs membres aux travaux du Groupe de travail du Congrès et de l'Intergroupe du CdR.

113. En ce qui concerne les aspects concrets, le Groupe de travail pourrait discuter des points suivants :

- Les régions à pouvoirs législatifs au Conseil de l'Europe doivent-elles travailler sur les questions relatives aux régions à pouvoirs législatifs de l'UE ou trouver des approches individuelles et indépendantes ?
- Faut-il approfondir les analyses sur les conditions d'une régionalisation des politiques européennes (au niveau de l'UE ou du Conseil de l'Europe) en particulier dans le cadre du livre vert sur la cohésion territoriale de la Commission ?
- Quels éléments favorisant les régions à pouvoirs législatifs devraient être extraits de l'avis de l'Avocat Général dans l'affaire C – 428/07 de la Cour Européenne de justice ?

ANNEXE 1

DÉCLARATION DE BARCELONE ADOPTÉE À LA 8^e CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES RÉGIONS À POUVOIRS LÉGISLATIFS

15 - 16 NOVEMBRE 2007

À l'invitation du président du gouvernement de Catalogne (Generalitat de Catalunya), les Présidents des régions à pouvoirs législatifs de l'Union européenne suivantes et leurs représentants se sont réunis à Barcelone les 15 et 16 novembre 2007 pour leur 8^e Conférence annuelle : Açores, Åland, Andalousie, Aragon, Bade-Wurtemberg, Basse-Autriche, Bavière, Burgenland, Calabre, Estrémadure, Euskadi, Flandre, Frioul-Vénétie julienne, Galice, Îles Baléares, Îles Canaries, Lombardie, Madère, pays de Galles, Piémont, principat des Asturies, province autonome de Trente, Région de Bruxelles–capitale/Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Salzbourg, Saxe, Saxe-Anhalt, Sicile, Toscane, Vallée d'Aoste, Vienne et Wallonie.

Au sein de l'Union européenne, soixante-treize régions⁵⁶ disposent d'un parlement élu au suffrage direct et doté de compétences législatives et d'un gouvernement. L'ensemble de ces régions à pouvoirs législatifs représente environ la moitié de la population de l'Union européenne. Elles partagent, avec leur État membre, la responsabilité de transposer et de mettre en œuvre les lois et politiques communautaires et, dans certains cas, sont associées aux travaux du Conseil des Ministres et de la Commission européenne par l'intermédiaire de la délégation de leur État membre. Certaines régions à pouvoirs législatifs doivent ratifier les nouveaux traités de l'Union ou donner leur accord. D'autres fournissent directement des moyens financiers, intégrés aux contributions de leur État membre au budget de l'Union. Pour ces raisons, et du fait de leur proximité à l'égard des citoyens, les régions à pouvoirs législatifs ont une légitimité et une responsabilité spéciales au regard des affaires communautaires.

Les Présidents

- bien que très favorables au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, expriment leur satisfaction concernant le Traité de réforme adopté les 18 et 19 octobre 2007 par les chefs d'État et de Gouvernement. Ils apprécient notamment que le nouveau Traité reconnaisse davantage le rôle des régions dans le processus décisionnel de l'Union. Ils regrettent néanmoins que certaines aspirations des régions à pouvoirs législatifs n'aient pas été prises en compte et continueront par conséquent de défendre l'idée d'une participation accrue ;
- sont convaincus que les régions à pouvoirs législatifs doivent tirer pleinement avantage des possibilités offertes par le nouveau Traité en ce qui concerne le renforcement de leur rôle dans les affaires européennes ;
- appellent par conséquent les chefs d'État et de Gouvernement à signer le Traité de réforme à Lisbonne le 13 décembre et à le faire ratifier en temps utile par les États membres ;
- estiment que la REGLEG doit mener des pourparlers avec la Commission sur les questions qui concernent les régions à pouvoirs législatifs et qu'elle doit soutenir la participation de ses membres aux mécanismes de mise en œuvre et de contrôle du principe de subsidiarité ;
- rappellent aux États membres la nécessité de fournir à leurs citoyens des informations sur le projet européen et de s'atteler résolument à cette tâche. Il est en effet essentiel d'expliquer la portée et les ambitions de l'intégration européenne et d'associer les citoyens à ce projet commun.

Le Traité de réforme

Les Présidents accueillent avec satisfaction le Traité de réforme adopté les 18 et 19 octobre, et notamment le maintien, dans ce nouveau traité, des éléments relatifs aux régions contenus dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe signé en 2004. Ce nouveau traité permettra à l'Union,

⁵⁶ Le terme «régions» est utilisé par souci de simplification pour désigner les territoires infra-étatiques dotés d'une assemblée élue démocratiquement et d'un gouvernement responsable devant celle-ci. Au niveau national, ces «régions» peuvent correspondre à des régions, des nations, des Länder, des communautés, des communautés autonomes, etc.

sur une base commune renouvelée, d'aller de l'avant, d'être plus efficace, plus démocratique et plus proche de ses citoyens, et d'accroître sa visibilité dans le monde.

Les Présidents apprécient que le nouveau traité renforce la dimension régionale de l'Union européenne : les régions pourront participer davantage à l'élaboration des politiques et aux processus décisionnels. Ils jugent les points suivants particulièrement encourageants :

- Respect de l'identité nationale des États membres, y compris de l'autonomie locale et régionale ;
- Reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique comme l'un des objectifs de l'Union ;
- Reconnaissance de la dimension territoriale de la politique de cohésion et extension de son champ d'application, tel qu'énoncé à l'article 158 du Traité, relatif au fonctionnement de l'Union européenne, lequel souligne l'attention particulière accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ; réaffirmation du statut spécial accordé aux régions ultrapériphériques, tel qu'indiqué à l'article 299 ;
- Dispositions relatives à la démocratie participative et représentative, susceptibles d'améliorer le dialogue entre les institutions de l'Union et les associations régionales ;
- Nouvelle définition du principe de subsidiarité, laquelle reconnaît, pour la première fois, la dimension régionale et locale ;
- Association des régions à l'élaboration des propositions de lois, tel que prévu dans le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- Renforcement du mécanisme d'alerte précoce qui permettra aux parlements nationaux et aux parlements régionaux – lesquels doivent être associés au mécanisme – d'opérer un contrôle politique *ex ante* de la conformité des propositions de lois avec le principe de subsidiarité ;
- Possibilité pour les parlements nationaux (via leur État membre) et au Comité des régions de saisir les tribunaux en cas de manquement au principe de subsidiarité ;
- Instauration d'un protocole sur les services d'intérêt général, qui reconnaît le rôle essentiel des pouvoirs publics et des collectivités locales et régionales dans la gestion de ces services.

En dépit des avancées en matière de reconnaissance du rôle institutionnel des collectivités régionales, les Présidents déplorent que l'actuel processus de révision des traités n'ait pas pris en compte d'autres demandes exprimées de longue date par les régions à pouvoirs législatifs, notamment :

- Le droit pour les régions à pouvoirs législatifs de saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne pour défendre leurs droits et leurs prérogatives ;
- L'instauration du Comité des régions en tant qu'institution à part entière de l'Union ;
- Une disposition permettant aux États membres de désigner des régions « Partenaires de l'Union », dotées de droits spécifiques au niveau européen du fait de leurs compétences exclusives et de leurs compétences partagées avec les États membres ;
- Des garanties concernant un usage accru, dans les institutions européennes, des langues des régions à pouvoirs législatifs auxquelles les réglementations nationales accordent le statut de langue co-officielle (et ce, sans conséquence sur le budget de l'Union).

Cela étant, les Présidents estiment que le Traité de réforme va clairement dans la bonne direction. Ils demandent donc aux chefs d'État et de Gouvernement de signer le Traité à Lisbonne le 13 décembre et invitent les États membres à le ratifier en temps voulu de sorte qu'il puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009 au plus tard.

Régions à pouvoirs législatifs et possibilités offertes par le Traité de réforme

Les Présidents estiment que les régions à pouvoirs législatifs devraient tirer pleinement avantage des possibilités offertes par le nouveau traité en matière de participation au processus décisionnel de l'Union européenne. Plus précisément, les Présidents souhaitent que les régions à pouvoirs législatifs et leurs parlements prennent une part très active aux différentes étapes où le principe de subsidiarité sera mis en œuvre et contrôlé.

Étape d'élaboration des propositions de lois

Les Présidents exigent que l'article 2 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité soit interprété et mis en œuvre de sorte que les régions à pouvoirs législatifs soient directement consultées par la Commission lors du processus d'élaboration des propositions de lois qui les concernent, de sorte qu'elles puissent défendre leurs intérêts. Il est essentiel de contrôler, comme il se doit, que les propositions de lois de l'Union européenne respectent le principe de subsidiarité et tiennent compte des particularités locales et régionales.

À l'heure actuelle, la REGLEG propose de travailler de concert avec la Commission et le Comité des régions pour améliorer le dialogue avec les associations régionales, l'objectif étant de renforcer les échanges et de garantir la participation pleine et entière des régions à pouvoirs législatifs au processus de consultation.

Étape de contrôle politique *ex ante* du principe de subsidiarité

Les Présidents se félicitent de l'initiative récemment prise par la Commission de transmettre ses propositions de lois aux parlements nationaux afin de recueillir leurs avis.

Les Présidents estiment que, sur la base du nouveau mécanisme de contrôle *ex ante* du principe de subsidiarité et conformément à l'ordre constitutionnel des différents États membres, il conviendrait de consulter les parlements régionaux lorsque leurs pouvoirs législatifs sont concernés. Les Présidents se félicitent que le nouveau traité prévoit une extension de la date limite de remise par les parlements nationaux de leurs avis concernant la subsidiarité : l'allongement du délai, qui passe de six à huit semaines, permettra aux parlements régionaux de prendre une part plus active à ce mécanisme. Les Présidents encouragent la mise en place, si nécessaire, de mécanismes appropriés permettant de garantir cette participation. À cet égard, ils soulignent que dans certains États membres les parlements régionaux agissent, au regard des compétences communautaires, comme de véritables composants des parlements nationaux et donc sur un pied d'égalité avec eux. Dans d'autres États membres, les parlements régionaux jouent le rôle essentiel de transposition des lois communautaires et devraient donc prendre part à toute consultation qui relève de leurs compétences.

Étape de contrôle juridictionnel *ex post* du principe de subsidiarité

Étant donné que le Protocole qui expose les mécanismes de contrôle du principe de subsidiarité prévoit que les parlements régionaux doivent être consultés, les Présidents considèrent qu'il est logique que ces derniers puissent remettre en cause toute loi qui, selon eux, constitue une violation de ce principe. Dans cet esprit, les Présidents encouragent la création, si nécessaire, de mécanismes appropriés visant à mettre en œuvre cette possibilité dans les États membres qui comptent des régions à pouvoirs législatifs.

Étant donné que le Comité des régions pourra directement saisir la Cour de justice de l'Union européenne, les Présidents jugent important de développer une coopération plus étroite avec ce Comité de sorte que les régions à pouvoirs législatifs et leurs parlements puissent proposer d'introduire un recours pour manquement au principe de subsidiarité. Les Présidents estiment en outre que le Comité des régions pourrait consulter les régions à pouvoirs législatifs et leurs parlements avant d'introduire un tel recours.

Les Présidents font observer le rôle que jouent les régions à pouvoirs législatifs dans la création par le Comité des régions d'un réseau sur la subsidiarité. Ce réseau facilite les échanges d'informations et d'expériences entre collectivités locales et régionales sur les propositions de lois qui, une fois adoptées, auront un impact au niveau local et régional. Les Présidents s'efforcent de travailler en étroite collaboration avec le Comité des régions sur ce projet.

ANNEXE 2

L'avenir de la REGLEG

Après une longue période de débats sur la réforme des institutions européennes, sujet principal des travaux de la REGLEG ces dernières années, le réseau est maintenant prêt à entamer un nouveau programme d'activités.

Les Présidents annoncent leur intention de développer la REGLEG pour en faire un réseau qui, s'appuyant sur ses réussites, tire pleinement avantage des nouvelles possibilités de participation au processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions de l'Union européenne afin de mieux défendre les intérêts de ses membres.

À cette fin, on pourrait, par exemple, envisager la création d'un groupe de travail *ad hoc* sur la subsidiarité. Les membres pourraient ainsi échanger leurs expériences sur les procédures à adopter dans chaque État membre pour intégrer les parlements régionaux au mécanisme d'alerte précoce et ainsi contribuer à façonner les mécanismes nationaux de contrôle de la subsidiarité.

On pourrait également envisager de créer d'autres groupes. L'un d'entre eux pourrait travailler sur la possibilité des régions de saisir directement la Cour de justice de l'UE et enrichir le débat autour de cette demande de longue date des régions à pouvoirs législatifs.

Il serait intéressant d'explorer de nouveaux domaines de coopération entre les régions de la REGLEG. Elles pourraient notamment échanger des informations sur les modalités de participation des régions à pouvoirs législatifs à la définition des positions communes des États membres sur les politiques européennes (coordination et coopération au sein de l'État, participation au Conseil, participation aux groupes de travail du Conseil, etc.). Les résultats de ces travaux pourraient être compilés puis diffusés. On pourrait également développer ce programme en intensifiant et en poursuivant les travaux déjà engagés par le groupe de travail *ad hoc* sur la participation des régions à l'élaboration des décisions du Conseil et des comités.

Dans ce contexte, il conviendrait que la REGLEG renforce l'évaluation et le suivi des conclusions de ses groupes de travail.

La REGLEG pourrait également servir de tribune pour arrêter des positions communes en réponse aux consultations publiques de la Commission sur des questions présentant un intérêt commun.

En ce qui concerne les relations avec les autres organisations, le Comité des régions (CdR) est le seul organe communautaire dans lequel les régions à pouvoirs législatifs sont représentées de droit. La REGLEG travaillera de concert avec le CdR pour optimiser et défendre les intérêts des régions au niveau de l'Union. Elle contribuera aux travaux consultatifs du CdR, notamment dans le domaine du suivi de la subsidiarité, en échangeant des informations présentant un intérêt commun pour les deux organisations. La REGLEG et ses régions partenaires peuvent, parallèlement au CdR, apporter des informations sur l'Europe et ainsi rapprocher les institutions européennes de leurs citoyens, priorité énoncée dans le Programme législatif et de travail de la Commission pour 2008.

Par ailleurs, la REGLEG, en association avec la Conférence des assemblées législatives régionales d'Europe (CALRE), travaille en coopération avec le Comité des régions sur tous les sujets d'intérêt commun, notamment via le Groupe interrégional des régions à pouvoirs législatifs.

Les Présidents saluent le processus d'autonomie régionale et locale engagé dans les autres pays ainsi que l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe visant à créer un cadre de référence pour la démocratie régionale en Europe. Ils encouragent le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe à adopter des principes sur la démocratie régionale dans les meilleurs délais.

Les Présidents réaffirment que la REGLEG, en tant que réseau représentant les intérêts des régions à pouvoirs législatifs, continuera d'œuvrer en faveur d'une meilleure participation de ces régions au processus décisionnel de l'Union européenne, conscients que les entités régionales sont souvent mieux placées pour délivrer aux citoyens une information efficace et de proximité sur les projets européens.