

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 278 (2009)¹ Les régions à pouvoirs législatifs: vers une gouvernance à multinationaux

1. Le Conseil de l'Europe attache un grand prix au renforcement de la démocratie locale et régionale, en particulier du fait que c'est aux niveaux local et régional, en application des principes de subsidiarité et de proximité, que la démocratie est la plus proche des citoyens. La démocratie régionale est un élément déterminant de l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, en particulier dans les Etats fédéraux, et elle est le garant d'une gouvernance à multinationaux démocratique et efficace. Les citoyens s'identifient le plus fortement à leur région à travers des liens culturels et linguistiques, mais également pour des raisons historiques, géographiques et sociales.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe estime que la bonne gouvernance régionale apporte une valeur ajoutée, dont témoigne le développement de la régionalisation dans de nombreux Etats membres ces dernières années. De nouvelles institutions régionales ont été créées ou des institutions existantes se sont vu confier des responsabilités supplémentaires. Il en résulte une riche diversité des régions, fondée sur la coexistence de plusieurs modèles différents.

3. A la suite de l'adoption par le Congrès de la Recommandation 240 (2008) sur le projet de charte européenne de la démocratie régionale et compte tenu de la réticence du Comité des Ministres à poursuivre les travaux sur un instrument contraignant relatif à la démocratie régionale, le Congrès, restant convaincu de l'intérêt d'une bonne gouvernance régionale, coopère avec le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) à l'élaboration d'un cadre de référence pour la démocratie régionale. Cet instrument inspirera les réformes régionales des Etats membres et renfermera les principes essentiels de la démocratie régionale que le Congrès considère comme devant être respectés. Ces principes sont les suivants: un fonctionnement et une composition démocratiques fondés sur la participation des citoyens; le respect de l'autonomie des régions dans la législation/la Constitution; le principe de subsidiarité; les obligations des régions vis-à-vis des Etats en matière d'intégrité et de souveraineté; enfin, le principe de loyauté et de respect mutuel entre les différents niveaux de gouvernance (national, régional, local).

4. La gouvernance à multinationaux doit avoir pour principes directeurs la coopération mutuelle et l'interaction entre les autorités européennes, nationales, régionales et locales, en prenant dûment en considération les rôles, les fonctions,

les compétences et les activités de chaque niveau. Les anciens régimes sont en voie d'être abandonnés au profit d'une approche de la coopération axée sur les solutions. Une délimitation claire des compétences pour les questions de subordination est indispensable au succès et à la qualité d'une gouvernance à multinationaux. A cet égard, le Congrès se félicite du Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multinationaux, adopté le 17 juin 2009 (document CdR 89/2009 fin).

5. Pour les régions qui ont des pouvoirs législatifs, la régionalisation est un moyen de s'approprier la conception des politiques et la prise de décision; aux autres régions, elle permet du moins d'être consultées. Cependant, dans un monde de plus en plus interdépendant et dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux, il faut que les responsabilités internes des régions s'expriment davantage au niveau international, étant donné que les régions doivent organiser l'application des conventions contraignantes du Conseil de l'Europe et la mise en œuvre des grandes orientations politiques ainsi que l'acquis communautaire de l'Union européenne à travers leurs politiques et actions. Des dispositifs nationaux de consultation et de coordination peuvent permettre de garantir la participation des régions à une action cohérente des Etats membres. Il va sans dire, par conséquent, que les régions doivent aussi pouvoir participer aux travaux – des comités, groupes de travail et autres organes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne – visant à définir et préparer ces objectifs, ces accords, cette législation, afin que les besoins spécifiques des régions puissent être exprimés. Un échange d'expériences entre le Congrès et le CDLR pourrait permettre d'identifier les bonnes pratiques et les perspectives prometteuses dans ce domaine, et en définir les modalités de coopération et de concertation.

6. Les régions à pouvoirs législatifs sont contraintes de mener une politique pour ainsi dire tous azimuts, y compris en termes de dossiers juridiques et techniques, de la maîtrise des procédures de concertation et de coordination législatives et politiques; les moyens en personnel, les ressources financières et les structures administratives appropriés pour répondre à ces exigences politiques doivent donc être assurés, par exemple par la mise en œuvre des principes du fédéralisme fiscal dans le partage des revenus entre l'Etat fédéral et les niveaux régionaux.

7. A la lumière de ce qui précède, le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe:

a. à recommander aux ministres responsables des collectivités locales et régionales, réunis à Utrecht (Pays-Bas) les 16 et 17 novembre 2009, de confirmer le rôle important des régions, en particulier les régions à pouvoirs législatifs; d'adopter, en tant que référence politique, le cadre de référence pour la démocratie régionale, rédigé par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), en coopération avec le Congrès; et d'aider à la poursuite du processus de régionalisation en Europe;

b. à proposer au CDLR d'échanger des expériences sur la participation des régions à pouvoirs législatifs à la définition des positions des Etats membres du Conseil de l'Europe et d'autres instances internationales – par exemple en incluant

des élus régionaux, et donc leur expertise, dans les délégations des Etats membres auprès des comités, groupes de travail et autres organes du Conseil de l'Europe analogues aux pratiques de la procédure dite «de comitologie» de l'Union européenne. Cet échange d'expériences pourrait se faire au moyen d'ateliers ad hoc fondés sur la participation volontaire;

c. à inviter le CDLR à examiner comment la participation des régions ayant des pouvoirs législatifs au sein des délégations des Etats membres auprès du Conseil de l'Europe pourrait être améliorée.

8. Le Congrès invite les gouvernements des Etats membres:

a. à continuer de renforcer le niveau régional de gouvernance là où il existe déjà. Lorsqu'il n'existe pas de niveau intermédiaire entre les autorités locales et nationales, à réfléchir à l'utilité d'établir un tel niveau en vue d'améliorer la gouvernance démocratique, la cohésion sociale et le développement économique;

b. à encourager les Etats membres, dans les pays où cela est nécessaire, à définir les relations entre le pouvoir central et les autorités régionales de manière à inclure des représentants régionaux dans les délégations auprès des comités et groupes de travail du Conseil de l'Europe;

c. à appliquer, dans les pays dotés d'un système fédéral, les principes du fédéralisme fiscal pour la répartition des recettes entre le niveau de l'Etat fédéral et celui des régions.

9. Le Congrès se félicite du soutien permanent apporté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe aux assemblées législatives régionales, qui s'est concrétisé par la signature d'un accord avec la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE).

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 14 octobre 2009 et adoption par le Congrès le 15 octobre 2009, 3^e séance (voir le document CPR(17)2, exposé des motifs présenté par B. Petrisch, Autriche (R, PPE/DC), rapporteur).