

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 293 (2009)¹

Les régions à pouvoirs législatifs: vers une gouvernance à multiniveaux

1. Le Conseil de l'Europe attache un grand prix au renforcement de la démocratie locale et régionale, en particulier puisque 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 multiniveaux 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. L'état d'avancement de la régionalisation dans un pays dépend dans une certaine mesure de son histoire et des expériences d'autres pays. Le processus d'intégration européenne, à savoir la création du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et du Comité des régions de l'Union européenne, a aussi contribué à cet avancement. Cela dit, l'évolution est lente et n'a rien de systématique. Le Congrès, qui en est conscient, est toutefois persuadé que, dans le contexte européen et international actuel, cette évolution est inéluctable.

4. La gouvernance à multiniveaux 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 de subordination hiérarchique 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 transversales est indispensable au succès et à la qualité d'une gouvernance à multiniveaux. A cet égard, le Congrès se félicite du Livre blanc du Comité des régions pour la gouvernance à multiniveaux, adopté le 17 juin 2009 (document CdR 89/2009 fin).

5. Fort de cette conviction et convaincu des avantages de la bonne gouvernance régionale, le Congrès a adopté la Recommandation 240 (2008) relative au projet de Charte

européenne de la démocratie régionale et collabore actuellement à l'élaboration d'un cadre de référence pour la démocratie régionale qui orientera les réformes des pays membres, au niveau régional.

6. 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. Les assemblées régionales élues au suffrage direct sont un moyen de réduire le déficit parlementaire régional. Cette proximité par rapport aux citoyens européens renforce la démocratie, en offrant un mode de participation citoyenne plus direct, et rend les procédures plus proches de la vie quotidienne des citoyens; celles-ci reflètent ainsi plus fidèlement les différences régionales et culturelles. Les organes exécutifs – gouvernements régionaux – doivent rendre des comptes à ces parlements.

7. Dans les pays à structure fédérale, les unités qui composent la fédération confient généralement des responsabilités aux instances communes de niveau fédéral, alors que, dans les pays plus unitaires et régionalisés, certaines compétences sont transférées aux échelons inférieurs à l'échelon national. Ces dernières décennies, des régions se sont vu conférer des pouvoirs législatifs dans plusieurs pays. Toutefois, le rôle, la fonction et les responsabilités de ces régions sont généralement définis au niveau national par des Constitutions ou des accords fédéraux. Ces textes précisent l'étendue des compétences législatives accordées aux régions. Les autorités régionales doivent avoir le pouvoir de faire les lois qui régissent l'organisation et la gestion de leurs compétences sur leur territoire. De plus, elles ne peuvent fonctionner de manière efficace et efficiente que si leurs besoins économiques, administratifs et structurels sont satisfaits. Une fois cette condition remplie, les régions qui ont des pouvoirs législatifs sont capables de réglementer et de gérer une partie des affaires publiques dans l'intérêt de leur population. Les régions de ce type peuvent, dans une certaine mesure, être considérées comme des pionnières pour les régions qui n'ont pas de pouvoirs comparables.

8. Les régions devraient aussi être associées à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions politiques aux niveaux national et international lorsque leurs pouvoirs législatifs sont concernés. Le colloque «Bicamérisme et représentation des régions et des collectivités locales: le rôle des secondes chambres en Europe», organisé par le Congrès en coopération avec le Sénat français en 2008 a conclu que «le Sénat représente le peuple dans sa dimension spatiale et le territoire en tant que souveraineté». Les secondes chambres devraient «permettre la représentation politique des collectivités territoriales (...). Les compétences de cette seconde chambre doivent permettre aux collectivités régionales ou territoriales de contrôler et d'approuver les décisions les concernant. (...) le principe de territorialité apparaît comme le seul fondement viable, susceptible d'asseoir l'identité d'une chambre haute»².

9. La démocratie régionale, grâce à sa proximité des citoyens, est un moyen de traiter les questions concernant les minorités. Octroyant des pouvoirs législatifs aux autorités régionales dans des zones de conflit peut contribuer à l'instauration de la paix et de la stabilité démocratique.

«(...) donner aux régions/peuples/nationalités ou nations un rôle important en tant qu'institutions subétatiques (...) 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 Etat.»³

10. Concernant la crise économique et financière actuelle, les régions se battent pour soutenir leur économie régionale. A la suite du sommet du G20 d'avril 2009, les institutions financières internationales se sont vu confier une mission de réglementation et de suivi à l'égard de l'économie mondiale. Cependant, les régions à pouvoirs législatifs, du fait de leurs compétences législatives spécifiques dans les domaines économique et financier, peuvent contribuer largement au règlement de la crise, non seulement parce qu'elles peuvent élaborer des plans de relance régionaux et locaux ayant un effet direct sur la croissance et les emplois, mais aussi parce que, une fois encore grâce à leur proximité, elles peuvent concevoir et appliquer des mesures bien plus rapidement que les autorités nationales ou européennes.

11. L'autonomie financière est un atout dans la crise économique actuelle. Les décisions budgétaires et fiscales prises par le biais de mesures législatives régionales permettent de faire en sorte que les impôts auxquels la population est soumise soient justes, raisonnables et, surtout, adaptés au contexte socio-économique régional. En outre, les dépenses publiques réalisées dans une zone précise du territoire, à savoir la région, sont mieux contrôlées par la population de cette zone et plus visibles.

12. Le Groupe de travail «régions à pouvoirs législatifs» du Congrès a été à l'origine de la 1^{re} Conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs (REGLEG), en 2000, et entretient depuis des relations étroites avec la conférence. Le groupe de travail est aussi en contact étroit avec la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE). Le Congrès juge essentiel d'étudier les possibilités d'intensifier la coopération avec ces organisations qui représentent les gouvernements régionaux et les parlements régionaux.

13. 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 CALRE. Le Congrès souligne l'importance de cette coopération et souhaite lui-même développer la collaboration avec cette organisation.

14. A la lumière de ce qui précède, le Congrès:

a. se félicite du renforcement de ses relations avec la Conférence des présidents des régions à pouvoirs législatifs et la Conférence des Assemblées législatives régionales européennes;

b. s'engage à examiner et à promouvoir la représentation des régions dans les secondes chambres des parlements nationaux;

c. se charge de poursuivre la réflexion, lancée lors de la session d'automne de 2008 à la Chambre des régions, sur les statuts d'autonomie spéciale des régions en Europe.

15. Le Congrès recommande au Groupe de travail «régions à pouvoirs législatifs»:

a. d'assurer le suivi des conclusions du colloque sur «Bicamérisme et représentation des régions et des collectivités locales: le rôle des secondes chambres en Europe», en particulier en examinant le rôle des régions dans les secondes chambres par le biais d'un rapport et d'une conférence de suivi. Dans ce contexte, le Congrès remercie M^{me} Mercedes Bresso, présidente de la région Piémont (Italie) et, en 2009, présidente de REGLEG, de son invitation à recevoir une telle conférence dans sa région en 2009 ou en 2010;

b. de poursuivre ses travaux sur les statuts d'autonomie spéciale, en particulier à la lumière des événements récents dans le Caucase du Sud, et d'organiser une conférence à ce sujet en 2010. Dans ce contexte, le Congrès remercie le président de la Région autonome de Madère (Portugal), M. Alberto João Jardim, de son invitation à recevoir une telle conférence dans sa région en 2010;

c. d'examiner les effets de la mondialisation sur les régions à pouvoirs législatifs, qui peuvent agir en tant que contrepoids;

d. d'examiner la contribution d'ordre politique et économique apportée par les régions à pouvoirs législatifs aux plans de relance de l'économie, comme exemple concret de la valeur ajoutée que ce type de région représente pour la population, les entreprises et les communes (évaluation des plans de relance régionaux);

e. conformément à la Résolution 265 (2008), de traiter les questions essentielles relatives aux finances publiques régionales, en particulier les moyens par lesquels les régions peuvent contribuer à résoudre la crise économique et financière actuelle et tirer parti du fédéralisme fiscal;

f. de renforcer la coopération avec le groupe interrégional «régions à pouvoirs législatifs» du Comité des régions de l'Union européenne;

g. de poursuivre la coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur ses travaux concernant les régions à pouvoirs législatifs et le fédéralisme.

16. Le Congrès attire l'attention des régions d'Europe sur:

a. le rôle clé que les régions à pouvoirs législatifs jouent dans le développement de la démocratie régionale et l'offre de services aux citoyens;

b. la nécessité de s'impliquer en tant que partenaires actifs dans la recherche de solutions aux problèmes transversaux dans un système de gouvernance à multiniveaux fondé sur la coopération et le respect mutuel des différents niveaux concernés;

c. la bonne gouvernance que l'on peut atteindre grâce au statut, aux compétences, aux finances, au système de co-décision, à la participation et à la structure administrative des régions à pouvoirs législatifs;

d. la valeur ajoutée qu'apporte le fait d'accorder un statut spécial aux régions autonomes, dans la mesure où elles sont mieux à même de maintenir la paix et d'assurer la sécurité tout en préservant l'unité de l'Etat.

17. Etant donné que le groupe de travail a servi d'«aiguillon» politique dans le combat régionaliste en faveur d'une autonomie plus large et mieux structurée, le Congrès demande

au Bureau de renouveler le mandat du Groupe interrégional «régions à pouvoirs législatifs» pour la période 2010-2012.

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).

2. «Bicamérisme et représentation des régions et des collectivités locales: le rôle des secondes chambres en Europe», 21 février 2008, Sénat, Paris (France), conclusions de Jean-Claude Van Cauwenberghe, président du Groupe de travail «régions à pouvoirs législatifs».

2. La régionalisation en Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapporteur: Lluís Maria de Puig (Doc. 11373 du 14 septembre 2007).