

Le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

17^e SESSION PLENIERE

CPR(17)2

24 septembre 2009

Les régions à pouvoirs législatifs : vers une gouvernance à multiniveaux

Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs »

Rapporteur : Bernd PETRISCH, Autriche (R, PPE / DC)¹

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs	7

Résumé

Le Conseil de l'Europe attache une grande importance au renforcement de la démocratie locale et régionale. C'est en effet à ces deux niveaux, en application des principes de subsidiarité et de proximité, que la démocratie est la plus proche des citoyens. Les régions à pouvoirs législatifs ont un rôle important à jouer dans la conception des politiques et la prise de décision, notamment parce qu'elles reflètent plus exactement les différences régionales et culturelles. 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 effective. Cette gouvernance à multiniveaux doit avoir pour principes directeurs la coopération mutuelle et l'interaction entre tous les niveaux d'autorité – européen, national, régional et local – dans la recherche de solutions aux problèmes actuels.

¹ 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



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. Le Conseil de l'Europe attache un grand prix au renforcement de la démocratie locale et régionale, en particulier car c'est aux niveaux local et régional, en application des principes de la subsidiarité et de la 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 multiveaux démocratique et effective. 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 (établis tous deux en 1994), 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 multiveaux 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 multiveaux. A cet égard, le Congrès se félicite du Livre blanc du Comité des Régions sur la gouvernance à multiveaux, adopté le 17 juin 2009 (doc n° 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 sur la démocratie régionale qui orientera les réformes au niveau régional des pays membres.

6. Pour les régions à 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.

² Commission chargée du rapport : Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs »

Avant-projet de résolution et de recommandation approuvés à l'unanimité par le Groupe de travail le 6 mai 2009.

Membres du Groupe de travail :

B. Petrisch, A. Ibrahimov (remplaçant: H. Hashimli), *J-C. Van Cauwenberge* (Président), *A. Ryyänen*, (remplaçant: *P. Zambakhidze*), *G. Pieper, M. Spinosa, A-J. Jardim* (remplaçant: *R. Oliveira*), *A. Uss, P. Bosch i Codola* (remplaçant: *A. Clemente Olivert*), *U. Wüthrich-Pelloli, A. Grytsenko* (remplaçante: *L. Tuusuzova*), (remplaçante: *J. Watson*)

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique

Secrétariat du Groupe de travail : J. Hunting

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 à pouvoirs législatifs sont capables de réglementer et de gérer une part 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 sur « le bicamérisme et la 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 ».³

9. La démocratie régionale, grâce à sa proximité des citoyens, est un moyen d'adresser 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 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. »⁴

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 socioéconomique 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.

³ Le bicamérisme et la 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 ».

⁴ La régionalisation en Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Rapporteur : Lluís Maria de PUIG (doc 11373 du 14 septembre 2007).

12. Le Groupe de travail « régions à pouvoirs législatifs » a été à l'origine de la première conférence des présidents de régions à pouvoirs législatifs (REGLEG), organisée 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 Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE). Le Congrès souligne l'importance de cette coopération et souhaite quant à lui 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 (REGLEG) et la Conférence des Assemblées législatives régionales européennes (CALRE) ;

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 en 2008 dans la Chambre des régions, sur les statuts d'autonomie spéciale des régions en Europe.

15. Recommande au Groupe de travail « régions à pouvoirs législatifs » :

a. d'assurer le suivi des conclusions du colloque sur « le bicamérisme et la représentation des régions et des collectivités locales : le rôle des secondes chambres en Europe », qui s'est tenu le 21 février 2008, 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 la Présidente de la Région Piémont, Italie, Mme Mercedes Bresso, de son invitation à recevoir une telle conférence dans sa région en 2009/2010 ;

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 la Madère, Portugal, M. Alberto Joao 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 l'Intergroupe « régions à pouvoirs législatifs » du Comité des régions de l'Union européenne ;

g. 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. 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 de proposer des 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 multiveaux basé 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, à la codécision, 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 de travail « régions à pouvoirs législatifs » pour la période 2010-2012.

B. PROJET DE RECOMMANDATION⁵

1. Le Conseil de l'Europe attache un grand prix au renforcement de la démocratie locale et régionale, en particulier car c'est aux niveaux local et régional, en application des principes de la subsidiarité et de la 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 multiveaux démocratique et effective. 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. Suite à l'adoption par le Congrès de la Recommandation 240 (2008) relative au 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 dont le Congrès considère qu'ils doivent être respectés. Ces principes sont les suivants : un fonctionnement et une composition démocratiques basés sur la participation des citoyens ; le respect de l'autonomie des régions dans la législation / 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).

⁵ Voir note de bas de page 2

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 (doc n° CdR 89/2009 fin).

5. Pour les régions à 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 un système de gouvernance à plusieurs niveaux, il faut que les responsabilités internes des régions s'expriment davantage au niveau international, après tout, elles 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'UE 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 pays/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 et, donc les moyens en personnel, les ressources financières et les structures administratives appropriés pour répondre à ces exigences politiques doivent 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 à :

a. 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 de la démocratie régionale, rédigé par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), en coopération avec le Congrès ; et d'aider avec la poursuite du processus de régionalisation en Europe ;

b. proposer au Comité européen sur la démocratie locale et régionale (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 du système de comitologie de l'Union européenne. Cet échange d'expériences pourrait se faire au moyen d'ateliers ad hoc basés sur la participation volontaire ;

c. inviter le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) à examiner comment la participation des régions à 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 pays membres à :

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

b. 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. 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 (CALRE).

C. EXPOSE DES MOTIFS⁶

I. Introduction

1. Lors de sa réunion du 9 mars 2007, le Groupe de travail « Régions à pouvoirs législatifs » du Congrès (ci-après Groupe de travail) a décidé de mettre à jour l'étude analytique de 2001 sur les « structures et compétences des régions d'Europe à pouvoirs législatifs » (voir version révisée en annexe 1). 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 actuellement à elles.

II. Définition des régions à pouvoirs législatifs

2. Il n'existe actuellement aucune définition juridique européenne commune des collectivités régionales⁷ ni, *a fortiori*, des régions à pouvoirs législatifs. Dans sa déclaration adoptée à Salzbourg en 2003, la Conférence des Présidents des régions à pouvoirs législatifs (ci-après REGLEG) déclare que des régions à pouvoirs législatifs « ... *disposent de leurs propres parlements élus au suffrage direct et de leurs gouvernements ... appliquent le droit de l'Union européenne, mettent en pratique ses politiques ... sont donc des acteurs clés des points de vue tant constitutionnel que démocratique* ».

3. Dans sa déclaration de Cardiff de 2006, REGLEG a élargi cette description stipulant que « *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 ... que les gouvernements nationaux et les institutions de l'UE. Par conséquent ... [elles] sont tout à fait fondées ... Les gouvernements des régions à pouvoirs législatifs ont des compétences politiques et techniques ... [sont] disposés à travailler ... pour élaborer et mettre en œuvre ... des politiques efficaces au service des citoyens.* »

4. Dans sa déclaration de Florence de 2002, REGLEG cite une résolution du Parlement européen formulée en ces termes « ... *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* ». ⁸

5. La Déclaration de Barcelone de 2007 a apporté des éclaircissements sur le mot « région » qui est un terme générique commode pour désigner tout territoire de niveau inférieur à celui d'un État membre, 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.

⁶ Préparé avec la contribution de M. Bernd SEMMELROGGEN, Expert (voir l'étude en annexe à ce rapport (CPR(17)2APP)).

⁷ Article 3 de la Charte européenne de l'autonomie régionale.

⁸ Rapport Lamassoure (A5-0133/2002) – Délimitation des compétences entre l'Union européenne et les États membres [2001/2024(INI)].

6. Dans l'étude des particularités des régions à pouvoirs législatifs, le Congrès s'est appuyé plus sur l'ensemble des principes politiques et juridiques du Conseil de l'Europe que sur des éléments de définition juridique spécifiques et précis.⁹ 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 Charte à d'autres territoires que les collectivités locales¹⁰ mais, s'ils visent l'échelon régional, toutes les entités régionales seront concernées.

7. A l'inverse, dans la déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale,¹¹ 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 (cf les modèles 1 et 2). Deux autres modèles se rapportent aux régions dotées du pouvoir d'adopter des lois (cf les modèles 3 et 4).

8. L'Assemblée parlementaire (APCE) déclare souhaiter « *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* »¹² sans toutefois définir ce type de régions ni les éléments qui les caractérisent. Quoi qu'il en soit, le rapporteur de l'APCE souligne que « *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 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* ».

9. Enfin, la Conférence des assemblées législatives régionales d'Europe (ci-après CALRE) a affirmé, dans sa Déclaration de Bruxelles de 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* ».

10. Les éléments clés des régions à pouvoirs législatifs 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.

11. 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 Finlande (îles Åland) ou au Royaume-Uni (Irlande du Nord, Ecosse et Pays de Galle). En général, le phénomène régional a fait un formidable bond en avant au cours des trente dernières années (voir para 57 du rapport de Puig mentionné ci-dessus).

⁹ 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].

¹⁰ Article 16 de la Charte européenne de l'autonomie régionale.

¹¹ Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, 13^e Session, Helsinki, 27-28 juin 2002.

¹² La régionalisation en Europe, APCE, Rapporteur : Lluís Maria de PUIG (doc 11373 du 14 septembre 2007).

III. Evolutions récentes concernant le rôle, la fonction et les perspectives des régions à pouvoirs législatifs dans le processus d'intégration européenne

12. 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 : « *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.* »

13. 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 la mondialisation croissante, ce qui entraîne des ajustements juridiques en matière d'institutions et/ou de répartition des compétences au niveau national.

14. 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 doivent fournir les moyens humains, financiers et administratifs adéquats pour garantir l'application intégrale de l'acquis communautaire.

15. 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 les grands dossiers de l'intégration européenne exigent une « communautarisation » de certaines compétences jusqu'alors nationales, y compris dans l'intérêt des régions elles-mêmes.

16. 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 États 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 États membres de l'UE et sur la nécessité, dans le futur, de se recalibrer pour éviter des déficits excessifs.

Niveau du Conseil de l'Europe

17. Depuis 1999, eu égard des régions à pouvoirs législatifs, le Groupe de travail du Congrès s'est concentré sur l'identification de leurs besoins particuliers dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe ; le suivi des évolutions législatives et politiques au niveau de l'UE qui présentent une importance particulière pour elles ; et le soutien aux travaux de REGLEG, dont le Congrès était à l'origine en 2000.

18. De plus, le Groupe a suivi de près le progrès des travaux du Congrès pour rédiger un instrument contraignant sur la démocratie régionale. Suite à l'adoption en mai 2008, par le Congrès, de la Recommandation 240 (2008) sur un 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 coopère avec le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) sur la rédaction d'un cadre de référence de la démocratie régionale qui orientera les réformes régionales des pays membres et qui devrait être adopté par la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales qui se tiendra les 16 et 17 novembre 2009 à Utrecht (Pays-Bas).

Niveau de l'Union européenne

19. Le traité de Lisbonne¹³ contient certains éléments qui revêtent une importance pour les régions à pouvoirs législatifs par exemple : le monitoring de la subsidiarité par des parlements nationaux et leur droit de former un recours devant la Cour européenne de justice;¹⁴ la consultation des parlements régionaux par les parlements nationaux ; la possibilité pour le Comité des régions (ci-après CdR) de former un recours devant la Cour européenne de justice en cas de violation du principe de subsidiarité. Il contient également quelques éléments novateurs par rapport au projet de Constitution européenne, notamment la mention du Comité des régions en tant qu'organe consultatif, et le protocole n° 9 sur les services d'intérêt général¹⁵ qui garantit aux régions, entre autres, un rôle essentiel et un pouvoir discrétionnaire pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt général. Il convient également de mentionner la déclaration 18 concernant la délimitation des compétences,¹⁶ qui prévoit la possibilité de réduire les compétences de l'UE.

Niveau national

20. 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 (voir annexe 1 (para 3.3) ; 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 ;¹⁷ ainsi que le rapport de Puig (paras 13 à 43) mentionné ci-dessus).¹⁸

21. Étant donné les multiples évolutions observées dans beaucoup de pays membres du Conseil de l'Europe, le Groupe de travail pourrait 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.

IV. Priorités des régions à pouvoirs législatifs dans l'Union européenne

22. Depuis sa création en 2000, REGLEG s'emploie à définir son rôle dans l'intégration européenne (voir annexe 1 (paragraphe 4)). Certaines des conditions ont été remplies, parfois indirectement, avec la signature du Traité de Lisbonne (voir annexe 1).

V. Défis posés aux régions à pouvoirs législatifs, entre codécision au niveau national et participation au niveau européen

23. Les développements aux niveaux 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 d'autres régions (qu'elles soient à ou sans pouvoirs législatifs) de l'État membre ;

¹³ Journal officiel de l'Union européenne n° C 306/1 du 17 décembre 2007.

¹⁴ Article 8 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

¹⁵ Article premier du Protocole n° 9.

¹⁶ Journal Officiel de l'Union européenne n° C 306/256, chapitre 18.

¹⁷ CPR/INST(13)4 du 23 février 2007.

¹⁸ La régionalisation en Europe, APCE, Rapporteur : Lluís Maria de PUIG (doc 11373 du 14 septembre 2007).

- assurer leur participation aux affaires européennes ou internationales de l'État membre si des questions d'intérêt régional sont en jeu ;
- exercer leur influence dans les procédures de codécision ou de concertation politiques et législatives au niveau communautaire (ceci est particulièrement important pour des questions telles le livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale) ;¹⁹
- organiser l'application des conventions contraignantes du Conseil de l'Europe et de l'acquis communautaire ainsi que la mise en œuvre des grandes orientations politiques dans le respect des particularités régionales.

24. 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 contacts avec les 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, ainsi que les procédures de consultation et de coordination 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).

25. 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.

VI. Conclusions

26. 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.

27. 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 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.

28. 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.

¹⁹ COM(2008) 616 final.

29. 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.

30. Grâce aux multiples efforts déployés de longue date par les régions à pouvoirs législatifs pour influencer sur l'intégration européenne, pour la première fois, un traité européen, c'est-à-dire le traité de Lisbonne, ancre systématiquement les collectivités locales et régionales. Il :

- reconnaît l'autonomie régionale et locale et la diversité culturelle et linguistique ;
- reconnaît la démocratie de proximité, au plus près des citoyens ;
- donne une nouvelle définition du principe de subsidiarité ;
- établit des instruments pour le suivi des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- préserve la possibilité, pour les régions, de représenter l'Etat membre au Conseil des Ministres ;
- oblige la Commission à : organiser une consultation pré-législative ; prendre en compte la dimension régionale et locale des actions envisagées ; mener des études d'impact ; préciser les effets financiers sur la législation régionale.

31. Ces améliorations bénéficieront à l'ensemble des régions. Toutefois, il est évident que les régions à pouvoirs législatifs, du fait de leurs responsabilités, pourraient profiter particulièrement de ces modifications du système des traités de l'Union européenne.

32. Une fois que le traité de Lisbonne sera entrée en vigueur, les régions à pouvoirs législatifs pourront changer de perspective. A l'avenir, il sera important d'axer davantage les arguments sur les aspects concrets :

- Les régions à pouvoirs législatifs devront appliquer les règles nouvelles et essayer d'orienter la législation communautaire et l'application des politiques de l'UE dans le sens d'une plus forte régionalisation.
- 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 qui doit être respectée par l'UE.
- Une coopération renforcée entre niveau régional et niveau européen dans le domaine de la gouvernance débouchera peut-être sur une plus grande harmonisation au lieu de concourir à une plus grande différenciation régionale.
- Les régions à pouvoirs législatifs pourraient cibler une intégration plus grande dans certains domaines importants de la coordination et de la consultation politiques (l'Eurogroupe, la coordination macro-économique), qui sont particulièrement pertinents, y compris au niveau régional, pour les politiques économiques et fiscales.

33. En outre, de nouvelles discussions sur les éléments clés de l'identité régionale, en tant que composante d'une identité nationale, semblent appropriées. Le rapport du Congrès sur « Le besoin d'identité culturelle régionale²⁰ » montre de quelle manière des identités régionales fortes peuvent apporter des solutions à certains des problèmes auxquels les citoyens sont confrontés et compenser les effets de la fragmentation des sociétés multiculturelles. Des structures et une identité régionales fortes peuvent contribuer efficacement à instaurer une stabilité politique démocratique. Il y a manifestement besoin d'instruments et de politiques au niveau national qui assureront le développement d'identités régionales dynamiques et saines, compatibles entre elles et avec les Etats dont elles font partie. L'identité régionale donne aux individus un sentiment d'appartenance à un lieu et à une communauté et peut contrebalancer les revendications séparatistes et nationalistes. Ainsi, loin de constituer une menace pour l'autonomie nationale, l'identité régionale est un élément fondamental pour un Etat et devrait être une des priorités de sa politique nationale.

²⁰ Le besoin d'identité culturelle régionale, Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC), CPR(15)4REP, 6 mai 2008.

34. 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.

35. 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.

36. 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 contexte du livre vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale ?