

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 189 (2004)¹ sur «Vers l'introduction d'un système de garanties juridiques européennes pour l'autonomie locale et régionale»

Le Congrès,

1. A la suite de la réunion jointe de sa Commission institutionnelle avec la Commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne du Comité des régions de l'Union européenne, tenue à Prague, République tchèque, le 21 septembre 2004;

2. Compte tenu:

a. de sa Résolution 97 (2000) sur le contrôle de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale se référant, pour la première fois, à la mise en place d'un système européen de garanties juridiques relatives aux principes essentiels de l'autonomie locale et régionale en Europe;

b. de sa Résolution 106 (2000) réaffirmant sa détermination à suivre la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres, et l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale par l'élaboration de rapports spécifiques et l'adoption de recommandations et de résolutions à l'intention des autorités centrales et territoriales concernées;

c. de sa Recommandation 156 (2004) invitant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à adopter rapidement le projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale en se fondant sur le texte élaboré par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) sur la base des principes directeurs adoptés à l'occasion de la 13^e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Helsinki, 25-26 juin 2002);

3. Après avoir examiné le rapport à l'origine de la présente résolution, élaboré par M. Hans Ulrich Stöckling (Suisse, R, GILD), Président de la Commission institutionnelle du Congrès, en sa qualité de rapporteur, en coopération avec MM. Jan Mans (Pays-Bas, L, SOC) et Carlo Andreotti (Italie, R, PPE/DC), Vice-Présidents de cette même commission, corapporteurs, à l'occasion de la réunion jointe mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus;

4. Marquant sa satisfaction par rapport au fait que le système européen de garanties juridiques relatives aux principes essentiels de l'autonomie locale et régionale, pour ce qui est de l'Union européenne, a été dernièrement remarquablement enrichi;

5. Constatant que, à ce jour, ces garanties sont ainsi constituées:

a. au niveau du Conseil de l'Europe: les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale², traité international établissant les droits fondamentaux des collectivités locales au sein de leurs Etats respectifs;

b. au niveau de l'Union européenne, des dispositions du traité instituant une Constitution pour l'Europe³ consacrant l'autonomie locale et régionale comme principe constitutionnel de l'Union et reconnaissant pour la première fois le niveau infra-étatique dans la prise en compte du principe de subsidiarité;

6. Soulignant l'importance des responsabilités confiées au Congrès et au Comité des régions en ce qui concerne la défense et la promotion de la subsidiarité, et l'autonomie locale et régionale au sein, respectivement, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, sur la base des dispositions de droit international mentionnées ci-dessus;

7. Constatant la nature complémentaire de ces responsabilités, ce qui permet aujourd'hui au Congrès et au Comité des régions de contrôler, même si encore de manière incomplète, le respect des principes essentiels relatifs à la subsidiarité et l'autonomie locale et régionale, respectivement, par les autorités centrales des quarante-six Etats membres du Conseil de l'Europe et par les institutions de l'Union européenne;

8. Rappelant, d'une part, que ses propres responsabilités de contrôle dans ce domaine:

a. visent les relations entre les autorités centrales et les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe;

b. se fondent sur la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui établit que le Congrès veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe⁴;

c. conformément à l'article 37.1 de son Règlement intérieur, sont mises en œuvre par sa Commission institutionnelle avec l'assistance du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale qui lui est rattaché⁵;

9. Considérant que, concernant l'autonomie régionale, il n'est pas acceptable que, à l'échelle continentale, les régions européennes, là où elles existent, ne disposent pas encore, à l'instar des pouvoirs locaux, de garanties juridiques spécifiques en ce qui concerne leur droits fondamentaux;

10. Rappelant, d'autre part, que les responsabilités du Comité des régions dans ce domaine:

a. visent notamment les relations entre les institutions à pouvoir législatif de l'Union européenne et les pouvoirs locaux et régionaux des vingt-cinq Etats membres de l'Union;

b. se fondent sur les dispositions du traité mentionné au paragraphe 5.*b* ci-dessus, se référant en particulier:

i. à la phase d'élaboration et de proposition d'un acte législatif de l'Union européenne par rapport aux domaines de consultation obligatoire du Comité des régions, afin que ce dernier puisse contribuer à apprécier l'impact d'un acte législatif sur une réglementation à mettre en œuvre aux niveaux local et régional ainsi que son éventuel impact financier;

ii. au droit du Comité des régions de saisir la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité⁶;

11. Notant à cet égard que, même si le traité instituant une constitution pour l'Europe n'a pas habilité le Comité des régions à intervenir dans le mécanisme d'alerte précoce dans la phase d'élaboration des actes législatifs de l'Union européenne, ce dernier n'est pas sans enjeu pour le Comité des régions, dans la mesure où il aura un impact direct sur le processus décisionnel et les relations interinstitutionnelles, et, par incidence, sur le déroulement de l'activité consultative concernant le Comité des régions,

12. Compte tenu de ce qui précède, souhaite formuler les considérations suivantes:

a. à la suite de l'adoption du traité instituant une Constitution pour l'Europe de l'Union européenne, tout en ayant été renforcé, le système européen de garanties juridiques relatives aux principes essentiels de l'autonomie locale et régionale reste incomplet;

b. ce système deviendra complet seulement lorsque le traité mentionné au point ci-dessus entrera en vigueur et que la nouvelle convention du Conseil de l'Europe sur l'autonomie régionale, tout comme la Charte européenne de l'autonomie locale, seront finalement acceptées par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe;

c. considérés, d'une part, les délais nécessaires pour atteindre cet objectif et, d'autre part, l'urgence des problèmes relatifs à l'autonomie locale et régionale à l'échelle continentale, il est souhaitable de mettre en valeur ce système de garanties dès à présent, et ce, malgré son caractère, pour certains aspects, encore incomplet ou provisoire;

d. pour ce faire, il est opportun d'intégrer les dispositions existantes, relatives à l'autonomie locale et régionale, et aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, contenues, respectivement, dans la Charte européenne de l'autonomie locale, le traité instituant une Constitution pour l'Europe et le projet de convention sur l'autonomie régionale⁷, dans un document unique, à caractère politique, commun au Congrès et au Comité des régions;

e. ce document, présentant de façon simple, structurée et cohérente l'ensemble de ces dispositions sous forme de «Code européen de la subsidiarité et de l'autonomie locale et régionale», devrait permettre aux élus locaux et régionaux européens, ainsi qu'à leurs associations représentatives, de mieux appréhender, maîtriser et se servir des normes juridiques européennes en vigueur,

adoptées ou proposées afin de protéger leurs droits fondamentaux;

f. ce document pourrait être préparé sous forme de tableau synoptique et contenir des propositions visant à la mise en valeur des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale et à l'adaptation des dispositions du projet de convention de l'autonomie régionale mentionné au paragraphe 12.*d* ci-dessus, afin que ces documents puissent un jour être tous les deux applicables, de façon complémentaire, conformément aux besoins exprimés par les Etats;

g. il est important que le Congrès puisse être associé, à titre d'observateur, aux activités du Comité des régions se référant au contrôle du respect de la subsidiarité et de l'autonomie locale et régionale par les institutions de l'Union européenne et, vice-versa, que le Comité des régions participe, au même titre, aux travaux du Congrès visant le suivi de la mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe;

h. dans ce cadre, la proposition avancée au sein du Comité des régions se référant à la possibilité que le Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale mentionné au paragraphe 8.*c* ci-dessus contribue aux activités du Comité des régions susmentionnées⁸, doit faire l'objet d'un examen approfondi par les autorités compétentes du Congrès;

i. compte tenu de la Résolution (2000) 1 du Comité des Ministres, cet examen devrait être réalisé dans le cadre d'un débat plus général, relatif au renforcement du statut du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe;

13. Compte tenu des considérations contenues au paragraphe 12 ci-dessus, charge la Commission institutionnelle:

a. de préparer un projet préliminaire de «Code européen de la subsidiarité et de l'autonomie locale et régionale», avec l'assistance du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, en tenant informée la Commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne du Comité des régions de ses travaux;

b. d'adresser ce projet préliminaire au Bureau du Congrès afin que le Comité des régions, le cas échéant par l'intermédiaire du Groupe de contact Congrès/Comité des régions, en liaison avec le Président de la Commission institutionnelle, puisse être dûment consulté sur la suite des travaux, en vue d'une décision finale concernant l'éventuelle adoption de ce code par le Congrès et le Comité des régions;

c. de suivre de près les activités du Comité des régions se référant au contrôle du respect de la subsidiarité par les institutions de l'Union européenne, et d'inviter régulièrement un représentant de l'instance compétente du Comité des régions à ses réunions relatives au respect de

l'autonomie locale et régionale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe;

d. d'avancer des propositions au Bureau du Congrès, en vue d'une décision finale, en ce qui concerne:

i. le renforcement du statut du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe;

ii. la contribution du groupe aux activités susmentionnées du Comité des régions; à cet égard les propositions doivent également se référer à la procédure de consultation du Comité des régions, le cas échéant par l'intermédiaire du Groupe de contact Congrès/Comité des régions;

14. Dans cette perspective, estime que, le cas échéant, les questions relatives:

a. à l'établissement d'un «Code européen de la subsidiarité et de l'autonomie locale et régionale» fondé sur le système européen des garanties juridiques relatives aux principes essentiels de l'autonomie locale et régionale en Europe;

b. à la participation des représentants du Congrès aux activités du Comité des régions en ce qui concerne le respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union européenne, et à celle des représentants du Comité des régions aux activités du Congrès en ce qui concerne le respect de l'autonomie locale et régionale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe;

c. à la contribution du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale aux activités du Comité des régions mentionnées ci-dessus;

pourront, le moment venu, s'inscrire dans le cadre d'un accord général entre le Congrès et le Comité des régions,

s'inscrivant dans les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne;

15. Compte tenu de ce qui précède, charge son Président d'adresser la présente résolution au Président du Comité des régions et, pour information, aux Présidents du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 4 novembre 2004 (voir document CG (10) 26, projet de résolution présenté par H.-U. Stöckling (Suisse, R, GILD), J. Mans (Pays-Bas, R, SOC) et C. Andreotti (Italie, R, PPE/DC), rapporteurs).

2. Ce traité a été adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985; il est entré en vigueur le 1^{er} septembre 1988. A ce jour, il a été ratifié par trente-neuf Etats membres du Conseil de l'Europe, dont vingt-quatre de l'Union européenne (la France, qui, pour l'instant, a seulement signé la charte, a récemment entamé la procédure visant sa ratification).

3. Traité instituant une Constitution pour l'Europe, adopté par le Conseil européen de Bruxelles les 17-18 juin 2004

4. Article 2, paragraphe 3 de la Résolution (2000) 1.

5. Les statuts du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale ont été approuvés par la Commission institutionnelle du Congrès le 27 avril 2001 – Document CG/INST (7) 33 rev2.

6. Article 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité du traité établissant une Constitution pour l'Europe et article III-270 de la Constitution.

7. Tel qu'il a été élaboré par le CDLR, en tenant compte des éventuelles observations sur ce projet par la 14^e Conférence des ministres du Conseil de l'Europe responsables des collectivités locales et régionales (Budapest, Hongrie, 24-25 février 2005).

8. Cette proposition a été avancée lors des «Premières assises de la subsidiarité» organisées par la Commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne du Comité des régions, à Berlin, le 27 mai 2004.