

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Avis 16 (2002)¹ sur le Livre blanc de la Commission européenne consacré à la gouvernance européenne

Le Congrès,

1. Vu:

a. le Livre blanc sur la gouvernance européenne, du 25 juillet 2001, élaboré par la Commission européenne [COM (2001) 428 final];

b. le Rapport d'information sur la gouvernance européenne, du 9 novembre 2001, établi par M. Koivisto, président de la Chambre des régions;

c. la résolution du Parlement européen sur le Livre blanc mentionné ci-dessus [A5-0399/2001];

d. les avis et rapports du Comité des régions de l'Union européenne concernant la gouvernance européenne et les principes de subsidiarité et proximité;

e. les avis du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) et de la Conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM) sur ledit Livre blanc ainsi que ceux d'autres associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux aux échelles nationale et européenne;

f. la Charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature sous forme de traité international par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985² et, en particulier, l'article 4 de ce texte se référant au principe de subsidiarité et au droit des collectivités locales d'être consultées au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement;

g. le projet de charte européenne de l'autonomie régionale qu'il a approuvé en 1997 et qui fait actuellement l'objet d'un examen approfondi par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;

h. la résolution du Comité conjoint parlementaire de l'Espace économique européen sur la nouvelle gouvernance européenne de l'Union européenne et ses implications sur l'Espace économique européen, adoptée le 16 octobre 2001;

2. Compte tenu de ses responsabilités institutionnelles, définies par la Résolution statutaire du Comité des Ministres (2000) 1, en ce qui concerne le contrôle politique de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale par les Etats membres du Conseil de l'Europe et le

suivi de la situation de la démocratie locale et régionale dans ces mêmes Etats;

3. Ayant à l'esprit:

a. les recommandations et résolutions qu'il a adoptées dans le cadre du contrôle politique de l'application de la charte et, tout particulièrement, la Recommandation 79 (2000) sur les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences: un test concret pour la subsidiarité;

b. les recommandations et résolutions qu'il a adoptées sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

4. Vu l'exposé des motifs sur le Livre blanc mentionné ci-dessus, tel que préparé par les rapporteurs, M. Halvdan Skard (Norvège, Vice-Président du Congrès et membre de la Chambre des pouvoirs locaux) et M. Risto Koivisto (Finlande, Vice-Président du Congrès et Président de la Chambre des régions), avec l'assistance de M. Alain Delcamp, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, travaillant sous l'égide de la Commission institutionnelle du Congrès;

5. Est conscient que les citoyens et leurs représentants politiques aux échelles locale et régionale au sein des Etats membres de l'Union européenne et les pays AELE/EEE³ perçoivent parfois les décisions communautaires comme un ensemble de règles difficiles à comprendre et à appliquer, souvent mal adaptées à leurs besoins quotidiens;

6. Estime que cette situation se produit également dans les Etats candidats à l'Union ou membres de l'Espace économique européen, où les droits fondamentaux des collectivités territoriales, dans certains cas afin d'adapter rapidement la législation et les pratiques nationales aux normes communautaires (acquis communautaire), ne sont pas pris en compte;

7. Considère que les autorités locales et régionales d'un nombre important d'Etats européens ne sont pas suffisamment associées au processus décisionnel concernant la conception et la mise en œuvre des décisions des institutions compétentes de l'Union européenne (Commission, Parlement, Conseil);

8. Est de l'avis que, dans la mesure où il se propose d'adapter la manière de laquelle les pouvoirs des institutions compétentes de l'Union – et, par conséquent, de ses Etats membres – sont exercés, le Livre blanc sur la gouvernance européenne représente un début de réponse aux problèmes mentionnés ci-dessus;

9. Apprécie que dans ce texte les autorités locales et régionales soient considérées en tant que pouvoirs publics, au même titre que les autorités centrales des Etats dont elles font partie, et qu'une distinction soit établie, à juste titre, entre les autorités locales et régionales et les groupements et associations faisant partie de l'ainsi dénommée société civile;

10. Compte tenu de ce qui précède, souhaite que les propositions contenues dans le Livre blanc soient reprises

et formalisées par les autorités nationales et européennes concernées lors du processus de révision-simplification des traités de l'Union européenne devant commencer au printemps 2002 sous la responsabilité de la convention établie par le Conseil européen de Laeken tenu en décembre 2001;

11. Invite les Etats membres du Conseil de l'Europe, et notamment ceux qui sont membres ou candidats à l'adhésion à l'Union européenne ou affectés par ses politiques et ses règlements, à travers l'Accord sur l'espace économique européen, à bien vouloir tenir compte, dès à présent, des propositions contenues dans le Livre blanc en ce qui concerne leurs relations avec les pouvoirs locaux et régionaux de leur pays;

Concernant les contenus du Livre blanc:

12. Félicite la Commission européenne dans la mesure où elle a expressément reconnu le rôle fondamental des autorités territoriales dans une Europe fondée sur une «Gouvernance à plusieurs niveaux dans laquelle chaque acteur coopère selon ses capacités ou ses connaissances au succès de l'ensemble» et que «Dans un système à plusieurs niveaux, le véritable enjeu est d'établir des règles claires pour l'exercice partagé – et non séparé – des compétences (...);»;

13. Apprécie que la première proposition de changement proposée dans le livre indique que: «L'Union doit renouveler la méthode communautaire en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet». La mise en œuvre de cette proposition représenterait une application du principe affirmé par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ce principe affirme que «L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens (...);»;

14. Dans ce cadre, marque son accord avec la proposition visant à ce que «Les propositions [de décision de l'Union] doivent être élaborées sur la base d'une analyse effective de l'opportunité d'une intervention au niveau de l'Union et de la nécessité d'une action réglementaire. Dans l'affirmative, l'analyse doit également porter sur l'incidence économique, sociale et environnementale potentielle, ainsi que sur les coûts et les avantages de l'approche retenue (...);»;

15. Estime que cette procédure est en ligne avec l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa de la Charte européenne de l'autonomie locale qui prévoit que «L'attribution d'une responsabilité [publique] à une autre autorité [que les autorités locales] doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie»;»;

16. Partage l'idée que l'application des principes d'ouverture, de participation, de responsabilité, d'efficacité et de cohérence – considérés comme étant à la base d'une bonne gouvernance et en conséquence – appelle les autorités nationales et européennes:

a. à employer un langage accessible et compréhensible par tous;

b. à faire participer les citoyens, notamment par leurs représentants aux échelles locale et régionale, à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne;

c. à clarifier et à renforcer les responsabilités des autorités locales et régionales en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne;

d. à prendre les mesures nécessaires afin que, dans un souci d'efficacité, les décisions soient prises au niveau le plus approprié;

e. à renforcer la cohérence des décisions communautaires en associant les collectivités territoriales aux processus décisionnels national et européen en vue de la mise en place d'une approche intégrée dans le cadre d'un système complexe;

17. Dans ce contexte, considère que les principes mentionnés ci-dessus incorporent les éléments généralement associés au principe de transparence;

18. Invite, cependant, la Commission européenne à ajouter le principe de partenariat à la liste des principes de bonne gouvernance. Le partenariat entre toutes les sphères compétentes de gouvernements et de la Commission, dans une première étape de l'élaboration de politiques, basée sur des principes conjointement consentis, veillera à ce que la connaissance et les conditions locales et régionales soient prises en compte dans l'élaboration des propositions de politiques;

19. Est aussi convaincu que l'application de ces six principes est à même de renforcer le principe de subsidiarité et, dans cette perspective, souligne l'importance de la proposition indiquant que, avant de lancer une initiative au niveau communautaire, il est nécessaire d'évaluer de façon systématique que ce niveau soit le plus adéquat. Dans ce même cadre, apprécie l'invitation adressée aux organes législatifs de l'Union européenne afin qu'ils se limitent aux questions essentielles, en faisant une large utilisation des directives-cadres qui laissent aux Etats, mais aussi aux régions et aux collectivités locales, une marge de manœuvre suffisante pour les adapter aux conditions locales, ce qui est conforme à l'article 4, paragraphe 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale;

20. Souhaite rappeler que l'une des premières conditions nécessaires à la mise en œuvre du principe de subsidiarité est représentée par le respect de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale visant à assurer que les collectivités locales – ainsi que, le cas échéant, les autres collectivités territoriales pouvant faire l'objet de ce traité – aient «La capacité effective de gérer et de régler, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques»;»;

21. Estime qu'il est utile de souligner qu'une telle capacité n'existe que si le droit d'exercer des compétences propres dans les domaines qui intéressent leurs communautés le plus directement est reconnu aux collectivités territoriales. Ce droit doit se concrétiser par l'attribution à ces collectivités d'un nombre minimal de compétences de base établies dans la loi ou, mieux encore, dans la Constitution;

22. Est convaincu que l'application de ce principe en tant que principe régulateur des relations entre les collectivités locales, les régions, l'Etat central ou fédéral et, pour les pays concernés, les institutions européennes, implique le renoncement du législateur national, voire européen, à une réglementation excessive concernant les matières relevant des compétences des collectivités locales ou régionales, celles-ci devant pouvoir disposer d'une marge de manœuvre suffisante;

23. Est aussi de l'opinion que l'adéquation des ressources financières aux compétences des collectivités locales représente un banc d'essai particulièrement significatif de l'application du principe de subsidiarité et de la mise en place d'une gouvernance de qualité par les autorités centrales, mais aussi européennes, vis-à-vis des collectivités locales et régionales. Par conséquent, le CPLRE appelle à l'application de l'article du Traité de l'Union européenne sur l'évaluation de l'impact économique des règlements de l'Union européenne;

24. Dans le processus de réforme et de définition de la gouvernance européenne, il est essentiel de déterminer les compétences respectives et de prendre plus en considération les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Les critères de toutes les étapes préparatoires des politiques européennes doivent être évalués de manière précise; pourquoi des actions au niveau de l'Union européenne sont-elles nécessaires, quelles questions relèvent de la responsabilité des institutions de l'Union européenne, et quelles sont celles qui touchent aux compétences des Etats membres et comment les disparités entre Etats membres, régions et municipalités ont-elles été prises en compte;

25. Soutient l'idée de «Parvenir au citoyen par la démocratie régionale et locale». Dans cette perspective, il apprécie qu'il soit expressément reconnu que les autorités territoriales, en leur qualité de pouvoirs publics, sont désormais chargées de mettre en œuvre des politiques de l'Union européenne dans un nombre très important de domaines de l'action publique;

26. A cet égard, partage la proposition indiquant que «La responsabilité principale d'impliquer les niveaux régionaux et locaux dans la politique de l'Union européenne relève toujours des autorités nationales et doit continuer de relever d'elles» et l'opinion que «Les gouvernements nationaux sont cependant souvent perçus comme n'associant pas assez les acteurs régionaux et locaux à la préparation de leurs prises de position sur les politiques communautaires»;

27. Ayant à l'esprit les principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale (article 4, paragraphe 6) et dans le projet de charte européenne de l'autonomie

régionale, marque son accord avec la proposition préconisant que «Chaque Etat membre doit prévoir des mécanismes adéquats pour organiser de larges consultations lors de l'examen et de la mise en œuvre de décisions et de politiques européennes ayant une dimension territoriale» et que «Le processus de décision politique de l'Union européenne, et notamment son calendrier, doit permettre aux Etats membres de prendre en considération l'expérience régionale et locale et d'en tirer des enseignements»;

28. Est de l'avis que ce dernier point devrait se référer également aux Etats non membres, notamment lorsqu'ils ont des relations particulièrement étroites avec l'Union, c'est-à-dire l'Accord sur l'Espace économique européen;

29. Se félicite des intentions de la Commission européenne en ce qui concerne «(la prise) en considération des réalités et de l'expérience régionales et locales lorsqu'elle conçoit des propositions politiques», souhaite encourager fortement la Commission à persévérer dans son propos «d'organiser un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales des collectivités régionales et locales, dans le respect des dispositions constitutionnelles et des systèmes administratifs», et demande à être associé à la coopération qui sera établie dans ce cadre entre les associations mentionnées ci-dessus et le Comité des régions;

30. En vue d'une plus grande flexibilité et du respect de la diversité des conditions locales, soutient la proposition visant à «mettre en œuvre la législation et les programmes à fort impact territorial avec une plus grande souplesse (...)» et celle concernant l'établissement de contrats d'objectifs tripartites conclus entre les Etats membres de l'Union européenne, les pouvoirs locaux et régionaux et la Commission en vue d'une meilleure mise en œuvre des politiques communautaires;

31. Est prêt à encourager les collectivités territoriales concernées en vue de leur participation aux programmes d'élaboration des indicateurs permettant de déceler les domaines dans lesquels plus de cohérence est nécessaire, et ce, dans le respect des instruments juridiques du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie locale, d'aménagement du territoire, de transports et d'environnement;

32. Concernant la mise en œuvre des décisions communautaires, estime que, dans certains domaines, la procédure de la corégulation dans l'élaboration des mesures d'application peut représenter un modèle de participation particulièrement valide dans la mesure où il permettrait de mettre à profit le savoir-faire et l'expérience sur le terrain des autorités territoriales;

33. En ce qui concerne la relation entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en matière de démocratie locale et régionale, invite les institutions et les organes compétents de l'Union européenne ainsi que les Etats membres de celle-ci à promouvoir et à renforcer les garanties juridiques, et à favoriser l'exercice de la démocratie locale et régionale dans le respect des principes contenus dans les chartes mentionnées au paragraphe 1 (f et g) ci-dessus en tenant compte des recommandations

adoptées dans ce domaine par le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès, chacun dans le cadre de ses compétences⁴;

34. Il apparaît nécessaire, comme cela est rappelé dans plusieurs paragraphes du présent avis, que l'Union européenne, dont plusieurs directives affectent directement les compétences des régions et des communes, applique les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale et que, par conséquent, l'Union européenne puisse, au moins à travers une déclaration solennelle, adhérer aux principes de la charte pour ce qui est de son action susceptible de toucher aux intérêts des pouvoirs locaux et régionaux;

35. En ce qui concerne les relations entre les différents niveaux de gouvernement central ou fédéral, régional et local à l'intérieur d'un Etat, est déterminé à poursuivre ses efforts en vue de l'application des principes de subsidiarité et d'autonomie locale et régionale sur la base des principes établis dans les chartes susmentionnées;

36. En particulier, dans le cadre de ses responsabilités concernant le contrôle politique de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, souhaite approfondir prochainement la question du droit des

collectivités locales d'être consultées au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement, ainsi que celle relative à leur droit d'association aux niveaux national et international.

-
1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mars 2002 (voir document CG (8) 29 projet d'avis, présenté par M. R. Koivisto et M. H. Skard, rapporteurs).
 2. A ce jour la charte a été signée par trente-huit Etats membres du Conseil de l'Europe et ratifiée par trente-quatre.
 3. Les trois pays membres de l'Accord européen de libre-échange (AELE) – l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège – qui ont signé l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), doivent observer la majeure partie des politiques de l'Union européenne et des règlements liés au marché intérieur.
 4. A ce sujet, il faut rappeler que, à la suite d'un accord passé avec le Comité des régions au cours des dernières années, le Congrès s'est engagé à suivre en priorité l'évolution de la démocratie locale et régionale dans les Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne.