

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Résolution 161 (2003)¹ sur le projet de charte européenne de l'autonomie régionale – état d'avancement des travaux visant à son adoption sous forme de convention internationale

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des régions,

1. Compte tenu de sa Recommandation 34 (1997) invitant le Comité des Ministres à adopter une charte européenne sur l'autonomie régionale sous forme de traité international;

2. Rappelant la Recommandation 1349 (1997) de l'Assemblée parlementaire, la Résolution 146 (2002) du Congrès et l'Avis n° 300 du 13 décembre 2000 du Comité des régions de l'Union européenne, qui tous expriment leur soutien au projet de charte européenne sur l'autonomie régionale en vue de son adoption rapide sous forme de convention;

3. Ayant examiné le rapport de M. Peter Rabe (Allemagne), rapporteur, faisant le point des discussions intergouvernementales en cours concernant le projet de charte européenne de l'autonomie régionale,

4. Constate avec satisfaction:

a. que la 13^e Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales et régionales (Helsinki, 27-28 juin 2002) a été consacrée au thème de l'autonomie régionale en Europe;

b. que, lors de cette conférence, les ministres ont eu deux séances de travail, l'une portant sur les modèles et principes européens, l'autre se référant à l'examen détaillé des textes établis à ce sujet par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe;

c. qu'à l'issue de la première séance les ministres ont eu un colloque avec les représentants du Congrès et que ce colloque a offert une nouvelle occasion de débattre de la nature de l'instrument juridique à adopter par le Comité des Ministres en matière d'autonomie régionale;

d. que, lors de la deuxième séance de travail, il a été, entre autres, proposé qu'une éventuelle convention sur l'autonomie régionale accorde aux Etats qui le souhaitent la possibilité de se limiter, concernant les institutions régionales, aux garanties juridiques figurant dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

e. que la déclaration finale de la Conférence d'Helsinki² approuve des principes et un certain nombre de considérations concernant la valeur et l'efficacité de l'autonomie régionale auxquels ont souscrit tous les participants, et que cette déclaration énumère les questions que doit traiter tout instrument juridique sur l'autonomie régionale pour être susceptible d'être accepté par les Etats membres;

f. que, concernant la demande du Comité des Ministres sur la nature de l'instrument en question, les ministres ont déclaré que le Conseil de l'Europe devrait viser à l'adoption d'un instrument juridique sur l'autonomie régionale qui:

i. soit fondé sur les concepts de base et les principes d'ores et déjà établis par le CDLR³;

ii. stipule expressément que tout Etat a le droit d'établir ou non des collectivités régionales;

iii. laisse aux Etats membres une certaine liberté de choix afin de tenir compte des spécificités de leur système d'autonomie régionale;

iv. coexiste de façon harmonieuse avec la Charte européenne de l'autonomie locale;

g. que la déclaration finale de la Conférence d'Helsinki, dans son paragraphe 21, recommande au Comité des Ministres de donner mandat au CDLR d'élaborer des projets d'instruments juridiques de différents types qui prennent en considération les propositions formulées par les Etats membres et les expériences en cours, et qui répondent à la nécessité d'établir un lien approprié avec la Charte européenne de l'autonomie locale;

5. Se félicite que, sur cette base, le Comité des Ministres ait octroyé au CDLR un mandat pour élaborer des instruments juridiques de différents types sur l'autonomie régionale⁴; à cette fin le CDLR:

a. tiendra compte de la Déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale dans son ensemble;

b. aura conscience du fait que l'expression «instruments juridiques de différents types» recouvre les conventions et les recommandations;

c. s'inspirera des principes directeurs formulés pendant la conférence susmentionnée;

d. prendra en considération les expériences en cours dans les Etats membres;

6. Apprécie le fait que, afin de s'acquitter de ce mandat, conformément à la décision du Comité des Ministres, lors de sa 30^e réunion (Strasbourg, 25-27 novembre 2002), le CDLR a demandé au Comité d'experts sur le cadre et la structure des collectivités locales et régionales (LR-EFS) de l'assister dans cette tâche et, en particulier, d'examiner et de développer les premiers projets d'instruments juridiques de différents types sur l'autonomie régionale;

7. Prend note des premiers projets d'instruments juridiques préparés dans le cadre du comité d'expert mentionné

ci-dessus, tels qu'examinés par le CDLR lors de sa 31^e réunion (Strasbourg, 12-15 mai 2003);

8. Est déterminé à continuer à suivre les travaux réalisés dans le cadre du CDLR afin que le projet final de convention européenne sur l'autonomie régionale se fonde au maximum sur les expériences des entités régionales au sein des Etats membres, qu'il puisse être finalement accepté par le Comité des Ministres et qu'il soit ouvert à la signature des Etats membres;

9. A ce sujet, réitère son avis négatif quant à l'adoption d'une recommandation sur l'autonomie régionale en Europe. Un tel texte pourrait causer un déséquilibre institutionnel dans le cadre du droit européen, car il établirait une hiérarchie normative internationale entre les pouvoirs locaux et les pouvoirs régionaux;

10. En revanche, concernant la proposition visant à l'adoption d'une convention européenne sur l'autonomie régionale, telle que mentionnée au paragraphe 4.d ci-dessus et reprise dans le document du Comité des Ministres relatif à la Conférence d'Helsinki⁵:

a. considère qu'elle représente un compromis juridique susceptible de contribuer aux discussions en cours à l'échelle intergouvernementale et, de ce fait, de faciliter l'acceptation d'une convention européenne sur l'autonomie régionale à côté de la Charte européenne de l'autonomie locale, déjà en vigueur;

b. reconnaît en fait que l'introduction dans la nouvelle convention sur l'autonomie régionale d'une disposition accordant aux Etats qui le souhaitent la possibilité de se limiter, s'agissant des institutions régionales, aux garanties juridiques figurant dans la Charte européenne de l'autonomie locale, constitue une réponse pertinente aux critiques avancées par certains Etats;

c. tient à rappeler que cette solution est rendue possible par l'existence de l'article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui établit que «(...) chaque partie peut, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application de la présente Charte. Elle peut également inclure d'autres catégories de collectivités locales ou régionales dans le champ d'application de la Charte par voie de notification ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe»;

d. est de l'avis que, sur la base de cet article et de la disposition qui serait introduite dans la nouvelle convention européenne sur l'autonomie régionale (voir paragraphe 10.b ci-dessus), l'harmonisation fructueuse entre cette convention et la Charte européenne de l'autonomie locale, telle qu'évoquée, à juste titre, par certaines délégations nationales lors de la Conférence d'Helsinki⁶, serait garantie;

e. est convaincu que, l'application combinée de la disposition mentionnée à l'alinéa b ci-dessus et de l'article 13 de la Charte permettrait de donner satisfaction:

i. aux Etats souhaitant s'en tenir, s'agissant de leurs institutions régionales, aux garanties juridiques figurant dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

ii. aux Etats souhaitant disposer, s'agissant de leurs institutions régionales, de garanties internationales spécifiques, contenues dans une charte européenne de l'autonomie régionale ayant un caractère conventionnel;

f. sur la base de cette solution de compromis, pour leurs institutions régionales, les Etats membres du Conseil de l'Europe souhaitant développer la démocratie régionale dans leurs territoires par le droit international, devraient disposer d'options alternatives, à savoir:

i. ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (sur la base de l'article 13);

ii. ratification de la nouvelle convention européenne sur l'autonomie régionale;

iii. ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale en référence à certaines régions et ratification de la nouvelle convention sur l'autonomie régionale en référence à d'autres régions, en raison de leur statut particulier; le cas échéant, d'autres régions encore seraient exclues du champ d'application de ces deux instruments;

11. Exprime le souhait que, lors des discussions concernant le futur traité constitutionnel de l'Union européenne, les Etats membres concernés tiennent compte des propositions figurant dans cette résolution;

12. Décide d'examiner à nouveau ces questions lors de sa prochaine session institutionnelle (Strasbourg, 24-26 novembre 2003) et charge son Bureau, en liaison avec la Commission institutionnelle de la Chambre des régions, de continuer à suivre les discussions intergouvernementales faisant l'objet de cette résolution;

13. Invite ses membres et ses délégations nationales à intervenir auprès de leur gouvernement respectif afin qu'ils soutiennent l'adoption d'une charte européenne de l'autonomie régionale sous forme de convention en tenant compte des propositions contenues dans la présente résolution.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 20 mai 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 (voir document CPR (10) 2, projet de résolution présenté par M. P. Rabe, rapporteur).

2. Document de la Conférence d'Helsinki MCL-13 (2002) 8 final.

3. Document de la Conférence d'Helsinki MCL-13 (2002) 3.

4. Décision n°CM/850/10102002.

5. CM(2002)125 du 21 août 2002.

6. Voir en particulier le document établi par la délégation du Royaume-Uni à l'occasion de la Conférence d'Helsinki – paragraphe 18 –, et la position exprimée par la délégation de la France se référant au fait que les collectivités territoriales bénéficient toutes, à un même titre, des principes de l'«autonomie locale» au sens de la Charte européenne de l'autonomie locale.