

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



## Chambre des régions

14<sup>e</sup> SESSION PLENIERE  
CPR(14)6REP  
15 mai 2007

### Proposition de Charte Européenne de la démocratie régionale

Jean-Claude Van Cauwenberghe, Belgique, (R, SOC)

Exposé des motifs  
Commission institutionnelle

#### Résumé :

Ce rapport présente les résultats des travaux du Groupe de réflexion du Congrès sur la régionalisation en Europe. Il est accompagné d'un rapport d'expert plus substantiel sur « L'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », d'un projet de résolution et d'une proposition concernant un projet de Charte européenne de la démocratie régionale, élaboré par le même groupe

Le rapport présente les considérations d'ordre politique qui ont conduit le Congrès à relancer le débat sur un instrument juridique européen consacré à la régionalisation. Il s'appuie en particulier sur l'évolution récente de la question régionale en Europe et souligne la valeur ajoutée d'une régionalisation plus poussée. Il rappelle ensuite les réserves de certains Etats membres qui avaient fait échouer le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale proposé par le Congrès en 1997 et décrit l'approche novatrice qu'il conviendrait d'adopter pour qu'un nouvel instrument juridique sur la démocratie régionale puisse voir le jour ; cette approche consiste notamment à faire figurer dans le texte un certain nombre de principes : loyauté et respect de l'intégrité territoriale de l'Etat, bonne gouvernance, participation des citoyens et réaffirmation du respect de l'autonomie locale. Le projet de Charte joint en annexe est une première proposition qui est destinée à servir de base au débat et à une réflexion commune de tous les acteurs concernés.

Il est prévu de soumettre un projet plus élaboré avec une Recommandation au Comité des Ministres à l'occasion de la Session plénière du Congrès en 2008. Entretemps, plusieurs consultations pourraient avoir lieu, en particulier avec des représentants du CDLR, de l'Assemblée Parlementaire, du Comité des Régions et des organes intergouvernementaux des régions tels que ARE, CCRE, CRPM, RegLeg et d'autres.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## **Introduction**

1. Le Congrès a adopté en 1997 un « projet de Charte européenne de l'Autonomie régionale ». Cette charte n'a pas trouvé le soutien d'une majorité suffisante des Etats membres lors des conférences ministérielles de Helsinki en 2002 et de Budapest en 2005.

2. Le Congrès a, toutefois, décidé de relancer le débat sur les perspectives de la régionalisation en Europe et reste convaincu de la nécessité de fournir aux Etats membres un instrument juridique sur la démocratie régionale qui complète la Charte européenne de l'autonomie locale.

3. Le Congrès est en effet convaincu, en application du principe de subsidiarité, de l'importance de développer dans les pays européens, un niveau régional situé entre le niveau local (municipalités, communes..) et les autorités centrales afin d'améliorer la gouvernance des états européens et de permettre aux citoyens européens d'être plus proches des centres de décision;

4. Les travaux entamés depuis 2005 au sein du Congrès même et au sein du CDLR (Comité européen sur la démocratie locale et régionale) se sont concentrés sur deux interrogations :

- Quelles sont les évolutions nouvelles, innovatrices et importantes au niveau régional dans les Etats membres ?

- Comment peut-on relancer le débat sur la codification de la démocratie régionale sur la base des développements récents ?

5. Lors de la Session Plénière du Congrès en 2006, votre rapporteur a présenté un rapport d'information sur « Les Perspectives de la Régionalisation en Europe » [CPR (13) 4]. Un rapport plus substantiel sur « L'état actuel de la régionalisation et les perspectives de développement de l'autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », élaboré par M. Semmelroggen, Expert, est annexé au présent exposé des motifs. Pour sa part, le CDLR a élaboré un projet de rapport sur « Les développements intervenus dans le domaine de l'autonomie régionale » qui sera présenté à la Conférence Ministérielle de Valence en octobre 2007.

6. Le Congrès a décidé d'organiser un débat lors de sa 14<sup>ème</sup> Session Plénière (26 mai – 1<sup>er</sup> juin 2007), dans le cadre de sa Chambre des Régions, au cours duquel le présent rapport sera discuté. Un projet de Résolution sera soumis au vote de la Chambre donnant mandat à la Délégation du Congrès de présenter les éléments d'un nouveau projet de Charte européenne de la Démocratie Régionale à la Conférence Ministérielle de Valence.

7. Cet exposé des motifs présente les résultats des travaux récents du Groupe de réflexion du Congrès sur ce thème. Votre Rapporteur tient à le remercier pour la qualité de ses travaux.

### **I. Evolution de la question régionale en Europe**

8. Une analyse de l'évolution de la démocratie régionale dans quelques pays membres depuis 2000 aboutit aux constats suivants : dans presque tous les pays membres du Conseil de l'Europe, des réformes profondes des collectivités régionales ont été accomplies, sont en cours, ou en préparation, pour les années à venir. Ces réformes concernent des Etats fédéraux, des Etats très décentralisés avec une forte autonomie régionale, des Etats décentralisés ainsi que des Etats en voie de régionalisation de leur administration étatique.

9. Ces processus de régionalisation, présentés de façon détaillée en annexe à ce rapport, sont généralement couronnés de succès, même si les effets des réformes sont rarement évalués de manière systématique. Mais on relève aussi des échecs ou des répercussions fâcheuses. A cet égard, il est important de souligner qu'un projet visant à instaurer des assemblées régionales élues en Angleterre a été rejeté par référendum à l'automne 2004. En Italie, un projet de réforme qui portait notamment sur une nouvelle répartition des compétences entre Etat central et régions a également été rejeté par référendum en juin 2006. Néanmoins de nouvelles propositions sont annoncées par le nouveau gouvernement italien qui iraient dans le sens d'une fiscalité régionale propre (fédéralisme fiscal).

10. En règle générale, les Etats membres considèrent que leur organisation territoriale interne, et donc les décisions sur l'opportunité de partager le pouvoir entre plusieurs niveaux de gouvernement, relèvent de leur compétence nationale. Mais on observe quelques évolutions, surtout dans le droit de l'Union européenne, qui influent sur la portée et le contenu du développement régional dans les pays européens. La pression exercée par l'Union européenne – surtout sur les nouveaux membres – par le biais de sa politique régionale et des fonds structurels (ou d'autres instruments financiers à vocation régionale) a eu des effets sensibles sur les structures régionales.

11. La protection juridique des collectivités régionales au plan européen est assez réduite. Même s'il existe quelques dispositions relatives à l'autonomie régionale, les Etats membres sont en général peu disposés à accepter des normes ou des recommandations internationales en la matière.

12. Des travaux en cours au sein du Conseil de l'Europe, on peut retenir les conclusions suivantes :

a) Le niveau régional en Europe est en mouvement : pratiquement dans tous les Etats membres, il y a des réformes vis-à-vis du niveau régional, réalisées, en cours ou envisagées.

b) Le niveau régional est tout autant que le niveau national au cœur des pressions et des changements économiques, sociaux et structurels :

- Effets de la mondialisation ;
- Effets de l'intégration européenne.

c) Le niveau régional est apparemment le niveau idéal pour accomplir de nombreuses tâches publiques d'une importance particulière :

- La proximité du niveau régional des secteurs civils et privés ;
- Une échelle adéquate notamment pour les fonctions de planification, de coordination et de tutelle ;
- Un niveau gouvernemental apte à garantir la cohérence d'une action politique.

d) L'étendue des réformes ou des projets en cours couvre particulièrement les points suivants :

- le découpage du territoire ;
- la répartition des compétences ;
- l'allocation financière en faveur des régions (en fonction des compétences transférées);
- la coopération interrégionale ;
- la représentation des régions au niveau national et européen/ international ;

e) Les réformes en cours reflètent des changements au plan national : elles ne sont ni coordonnées dans leur contenu ni dans le temps, pas plus qu'au niveau européen. Toutefois la tendance de fond vers plus de gouvernance démocratique régionale est de plus en plus partagée.

13. Par ailleurs, on observe un développement important des coopérations interrégionales et transfrontalières, grâce aux instruments juridiques du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne ainsi qu'aux incitations financières des politiques communautaires en la matière. Cette coopération est déjà très développée en Europe Occidentale, mais s'est également étendue à une grande partie de l'Europe Centrale et Orientale. Il est indéniable que ces co-opérations sont l'occasion pour les régions de différents Etats et différents niveaux d'autonomie de mesurer les disparités de compétences et d'autonomie financière vis-à-vis de leurs régions partenaires, disparités qui sont autant de freins à leur coopération, laquelle ne peut porter que sur les compétences communes aux deux ou plusieurs régions concernées. Inconsciemment il se forme dès lors un besoin d'harmonisation entre les réformes régionales dans les différents pays européens.

14. En outre, on ne peut plus nier que les élargissements successifs de l'Union Européenne de 15 à 25 puis à 27 Etats membres ont incité les régions à jouer un rôle de plus en plus actif, notamment dans les nouveaux pays membres. Dans ces pays, les traditions centralistes des régimes communistes allaient à

l'encontre de la décentralisation régionale, et souvent, le niveau régional représentait le niveau étatique de contrôle sur le niveau local.

## **II. Valeur ajoutée d'une régionalisation plus poussée**

15. Une régionalisation plus développée peut être déclinée brièvement comme suit :

- Le rôle des régions est de plus en plus actif dans la construction européenne.
- Le régionalisme est incontournable pour donner vie au principe de subsidiarité et de proximité.
- La démocratie contemporaine exige la vigueur démocratique et la gouvernance de proximité d'un niveau intermédiaire entre l'Etat et les communes.
- La multiplication des coopérations interrégionales et transfrontalières (cf. les instruments nouveaux en discussion au Conseil de l'Europe comme au sein de l'Union Européenne) démontre la vitalité régionale.
- Les régions sont des contrepoids à la mondialisation et des antidotes au séparatisme.
- Le phénomène régionaliste n'est pas un cheval de Troie destiné à déstabiliser les Etats, mais bien à conforter leur structure institutionnelle, et surtout leur légitimité démocratique.
- La régionalisation permet d'éviter les processus centrifuges et l'atomisation des territoires.
- Quand des minorités peuvent bénéficier et trouver leur place au sein des structures régionales, cela peut éviter des conflits.

16. A cela on peut ajouter les remarques suivantes :

- Il faut promouvoir l'idée de la « souveraineté partagée ».
- Préserver l'unité nationale, l'intégrité territoriale, la cohésion des politiques internes, fait partie de l'obligation des régions.
- Les 6 modèles d'Helsinki sont devenus inadaptés pour prendre en compte la dynamique régionale.

## **III. Les éléments clés du projet de Charte du Congrès de 1997 (Recommandation 34 du 5 juin 1997)**

17. Pour ses travaux en matière d'autonomie régionale, le Congrès a pris comme point de départ un instrument juridique existant du Conseil de l'Europe, la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, et notamment la définition de l'autonomie locale (Article 3) donnée par cette Charte.

18. Ces travaux sont partis des considérations suivantes :

a) Le Congrès s'est prononcé en faveur d'une cohérence juridique avec la Charte de l'autonomie locale. La garantie de l'autonomie régionale au niveau européen ne peut pas être inférieure à celle prévue par les dispositions relatives aux collectivités locales.

b) Le Congrès s'engage pour l'autonomie régionale dans le respect de l'unité nationale, l'intégrité territoriale et de la diversité régionale des pays membres.

c) Le Congrès plaide pour l'adoption de normes de base, portant au minimum sur la garantie de l'autonomie, les compétences, l'organisation, les finances, la participation des régions aux affaires nationales et européennes et la coopération interrégionale.

d) Le Congrès souhaite renforcer le statut juridique des régions en complémentarité avec l'Union européenne. Celle-ci souhaitait renforcer les droits des régions à travers un nouveau protocole de subsidiarité. Le Congrès pourrait soutenir cette approche par une charte régionale, ce qui n'est pas possible au niveau de l'Union européenne.

e) *Le Congrès a obtenu pour son projet de charte le soutien unanime de l'Assemblée parlementaire (Recommandation 1349(1997) et du Comité des régions de l'UE (13 décembre 2000). Ces soutiens ont été renouvelés récemment.*

19. Pour comprendre la nouvelle démarche du Congrès il est important de rappeler que le projet du Congrès (en 1997) était marqué par les éléments suivants:

- a) Une très grande cohérence avec la Charte de l'autonomie locale de 1985
- b) Le projet était valable pratiquement pour tous les états membres, avec un degré de différenciation assez faible.
- c) Le projet ne différenciait pas suffisamment une régionalisation avancée (type régions à pouvoirs législatifs) des autres formes de régionalisation.
- d) Le projet mettait l'accent plutôt sur les droits des unités régionales, mais à un moindre degré sur leurs devoirs et responsabilités (dans le contexte national et européen).
- e) Malgré une clause évolutive favorisant le développement régional, le projet ne contenait pas de programme sophistiqué pour des pays en voie de régionalisation.

#### **IV. Travaux des conférences ministérielles d'Helsinki (2002) et de Budapest (2005)**

20. Comme on le sait, le projet de Charte du Congrès sur l'autonomie régionale n'a pas trouvé l'accord des Ministres spécialisés et par conséquent du Comité des Ministres. Au cours de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales à Helsinki en 2002, les ministres se sont mis d'accord sur la faisabilité d'un instrument juridique relatif aux éléments de base de l'autonomie régionale. Mais les états membres n'ont pas trouvé d'accord sur la question de savoir si cet instrument devrait prendre la forme d'une convention (contraignante) ou d'une recommandation (non contraignante). Malgré ces divergences, la Conférence a adopté, sur la base des travaux du CDLR, des concepts de base de l'autonomie régionale ainsi qu'une grille schématique classant la diversité régionale en Europe en six modèles (les 6 modèles d'Helsinki).

21. Une autre approche en faveur de l'adoption d'un instrument juridique a échoué lors de la conférence ministérielle de Budapest en 2005. Le CDLR avait pourtant élaboré un projet de Recommandation et un projet de convention de l'autonomie régionale, basés essentiellement sur les principes d' Helsinki, mais plus détaillés. Le CDLR n'avait toutefois pu trouver un compromis acceptable par tous les pays sur le problème de la fiscalité propre régionale (impôts régionaux). C'est ainsi que la Conférence de Budapest n'a pas été en mesure d'approuver la poursuite du projet ni de Convention, ni de Recommandation, les Ministres étant aussi partagés sur ces deux types d'instruments juridiques. Les Ministres ont donc donné mandat au CDLR « d'établir un rapport substantiel sur les évolutions, mesures novatrices et problèmes identifiés en matière d'autonomie régionale en Europe ». En fait la Conférence de Budapest a marqué un arrêt des travaux de préparation par le CDLR d'un texte d'instrument juridique proprement dit.

22. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a ensuite donné un mandat au CDLR de rédiger un rapport de fond sur les faits nouveaux observés dans les Etats membres en matière d'autonomie régionale, en identifiant notamment les innovations et tous les problèmes communs à plusieurs Etats, en vue de communiquer ce document à la 15e session de la Conférence qui aura lieu à Valence en octobre 2007.

#### **V. Les réserves des Etats membres**

23. Dans la mesure où il n'a pas été possible jusqu'à présent d'adopter, au sein du Conseil de l'Europe, un instrument garantissant l'autonomie régionale, les perspectives de succès d'une nouvelle initiative politique dépend donc largement de la bonne connaissance des réserves et des réticences des Etats membres.

24. Une partie des Etats membres étant au moins réservée, voire hostile à l'égard de l'adoption d'un tel instrument, le Congrès a donc intérêt à identifier les réserves exprimées pour mieux orienter son action future.

25. La position des Etats membres pourraient être classés comme suit :

- ceux favorables à l'adoption d'un instrument juridique au niveau européen, de préférence sous la forme d'une convention européenne ;
- ceux favorables à l'adoption d'un instrument juridique au niveau européen sous la forme d'une recommandation ;
- ceux favorables à la protection juridique de l'autonomie régionale au niveau national ;
- les pays qui se satisferaient d'une déclaration solennelle ;

- les pays plutôt « neutres » ou indécis.

26. Les réserves les plus importantes peuvent être classées comme suit en première analyse :

a) Opposition générale à des contraintes juridiques qui s'exerceraient au niveau européen en vue de définir le contenu et l'ampleur de l'autonomie régionale ; un instrument juridique concernant l'autonomie régionale instaurerait un contrôle du Conseil de l'Europe sur les Etats membres ;

b) Réserves à l'égard d'une codification de l'autonomie régionale, en raison d'expériences de régionalisation peu satisfaisantes ou de l'incapacité des administrations régionales à exercer leurs compétences d'une façon efficace et économiquement efficiente ;

c) Risques qu'un développement trop radical de l'autonomie régionale entraînerait pour l'intégrité nationale et territoriale, voire dangers découlant des tendances séparatistes. Le maintien de l'unité nationale et de l'égalité est donc un souci primordial. Des contraintes constitutionnelles nationales qui limitent la portée de la notion d'autonomie régionale sont considérés comme souhaitables. A ce sujet on peut dire que plusieurs exemples démontrent en fait qu'une régionalisation bien conçue est plutôt un rempart contre le séparatisme.

d) Les instances centrales veulent maintenir les grandes orientations du développement économique et politique dans l'intérêt national – surtout dans les pays en transition. Dans cette optique, la régionalisation est « remise à plus tard » car elle est considérée comme un « luxe » qui demande une situation économique et politique et une société civile avancées et mûres.

e) Crainte pour l'échelon central de perdre des moyens financiers ou de les partager avec des instances régionales et, s'agissant des fonds européens, de ne plus avoir la possibilité d'influencer les contenus des programmes.

f) Un instrument juridique contraignant pourrait fixer des objectifs de référence dépassant les ambitions nationales : certains pays craignent qu'un tel instrument n'ouvre la voie à un développement régional qui échappe à leur contrôle et dans lequel ils ne sont pas, pour l'instant, prêts à s'engager ou du moins pas aussi rapidement.

g) Crainte d'une perte d'influence des élites nationales et du personnel des organes nationaux déconcentrés en cas de renforcement des structures de l'autonomie régionale. Crainte de voir les salaires diminuer en raison de rémunérations inférieures au niveau régional. Crainte de voir s'aggraver les disparités régionales.

h) Incertitude, en particulier, quant aux conséquences financières et administratives d'une réforme régionale, compte tenu de la nécessité d'une réorganisation complète des relations entre Etat, régions et collectivités locales. Un tel processus est coûteux, prends du temps et absorbe une grande partie des énergies de la classe politique.

27. Les réserves vis-à-vis d'un projet de Charte de l'autonomie régionale exprimées par les gouvernements sont parfois relayées dans des parties importantes de l'opinion publique et dans les médias. Il n'empêche que plusieurs de ces réserves ne sont pas vraiment fondées, et qu'une partie également importante de l'opinion publique et des partis politiques sont favorables à la régionalisation.

## **VI. Nouvelle approche du Congrès en faveur d'une Charte de la démocratie régionale**

28. Après l'échec de 1997, l'analyse des réserves de plusieurs Etats membres et des évolutions récentes, le Congrès a cherché d'autres approches juridiques et politiques adéquates pour aboutir à un résultat acceptable.

29. Compte tenu de la variété des réserves mentionnées ci-dessus, il est important de rappeler que la déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale (28 juin 2002) a reconnu la nécessité d'un instrument juridique en ces termes :

« 11. *le Conseil de l'Europe devrait reconnaître et promouvoir des principes communs de l'autonomie régionale dans un instrument juridique européen qui prend en compte l'expérience des Etats membres ;* »

30. Il convient également de rappeler certains textes de l'Union Européenne (analysés en détail dans l'Annexe). En particulier le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe prévoit dans l'article I-5 que l'UE respecte les structures fondamentales des Etats membres, « y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale », ce qui implique nécessairement l'acceptation du principe d'autonomie régionale en droit européen. Enfin, le paragraphe 3 du Préambule de la Partie II, c'est à dire « La Charte des droits fondamentaux de l'Union », prévoit que « *L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe, ainsi que de l'identité nationale des Etats membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local ;...* »

## **VII Instruments alternatifs envisagés par les experts**

31. Avant d'arrêter sa nouvelle démarche, le Congrès a envisagé plusieurs hypothèses qui ont finalement été rejetées.

- *Nouvelle recommandation / résolution*

32. Cette proposition visait à présenter, lors de la Conférence de Valence, une brève déclaration regroupant les propositions relatives à l'évolution de l'autonomie régionale et énonçant des critères concrets.

Il a aussi été proposé d'élaborer un « code européen de la subsidiarité et de l'autonomie locale ou régionale ».

- *Refonte de la Charte européenne de l'autonomie locale (proposée en juin 2005 par Mme Halvarsson)*

33. Cette proposition visait, dans le cadre d'une refonte de la Charte européenne de l'autonomie locale, à consacrer une deuxième partie à l'autonomie régionale ; les deux éléments de l'autonomie territoriale seraient ainsi regroupés dans le même instrument. Il nous est apparu que la combinaison avec un texte sur l'autonomie régionale serait une source de complexité politique et juridique considérable. Avec cette solution, on risquerait un échec complet du projet, qui pourrait se répercuter sur la partie consacrée à la démocratie locale. Une telle voie serait inacceptable pour les pays à structure fédérale ou quasi fédérale, pour lesquels le niveau régional ne saurait être dépendant du niveau local, la hiérarchie des pouvoirs étant exactement l'inverse dans ce type de pays. Par conséquent, la forme même de l'instrument juridique doit tenir compte de cette grande diversité.

- *Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale*

34. Cette proposition visait à adjoindre à la Charte de l'autonomie locale un protocole additionnel relatif à la démocratie régionale. Il est apparu que même avec deux instruments juridiquement distincts, les mêmes incertitudes subsistent : le désaccord sur l'instrument juridique régional pourrait se reporter sur la Charte de l'autonomie locale et compromettre l'existence même de cet instrument. De plus, proposer un protocole additionnel ne serait pas politiquement acceptable, surtout pour les régions ayant des compétences touchant les affaires locales qui ne souhaitent pas que leurs intérêts soient régis dans un protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale.

- *Conclusion d'une convention sur la base du droit international au-delà du Conseil de l'Europe (basée sur l'exemple de la Convention des Alpes du 7 novembre 1991 impliquant 8 pays et la Communauté européenne)*

35. Avec cette hypothèse, une Convention sur l'autonomie régionale ne rassemblerait qu'une poignée d'Etats parties et serait donc limitée dans sa portée. D'autre part, un instrument juridique sur l'autonomie régionale devrait traiter de tous les aspects qui garantissent une autonomie régionale vivante. Si nous nous contentions d'une réglementation-cadre limitée, le contenu de l'autonomie régionale serait dispersé.

36. Malgré l'intérêt de certains de ces projets, nous avons opté pour une nouvelle Charte de la Démocratie Régionale.

## **VIII. Proposition d'une Charte européenne de la démocratie régionale (cf. Annexe au Projet de Résolution)**

### **VIII.1 Philosophie de la nouvelle Charte**

37. La refonte de la Charte de 1997 est une nécessité dictée autant par l'évolution rapide de nos sociétés que de leurs structures politiques, modes de gouvernance et exigences citoyennes.

38. Le nouveau projet doit réaffirmer le respect de l'autonomie locale tout en veillant à la cohérence et à la cohésion régionale des politiques locales.

39. Le nouvel instrument doit interdire le centralisme régional. Il faut protéger les autonomies locales.

40. La future convention doit avoir une souplesse qui épouse le fait que le niveau régional est plus évolutif en terme de dynamique, de pouvoirs et de compétences, que le niveau local plus homogène structurellement, malgré sa diversité.

41. Le nouvel instrument doit tout autant mettre l'accent sur les responsabilités et les devoirs des régions que sur les droits.

### **VIII.2 Eléments novateurs du nouveau Projet de Charte**

42. Compte tenu des obstacles et réserves rencontrés jusqu'ici par les tentatives du Congrès en vue d'une convention sur l'autonomie régionale, il paraît judicieux que le Congrès adopte une nouvelle philosophie qui inspire le nouveau projet qu'il entend développer comme base de discussion à la suite de la Conférence des Ministres de Valence. Ainsi le nouveau projet de Charte de la démocratie régionale contient de nombreux éléments novateurs susceptibles de motiver les Ministres à revenir sur leur décision de Budapest et à prendre en considération le nouveau projet du Congrès, comme base de discussion et de dialogue avec le Congrès et avec l'Assemblée Parlementaire.

43. Les principaux éléments novateurs du projet, actuellement soumis par le Congrès en vue de la Conférence de Valence, sont les suivants:

a) Le nouveau titre de la Charte met l'accent sur la « Démocratie régionale », plutôt que sur le mot « autonomie », correspond aussi au nouveau contenu de la Charte.

b) La nouvelle structure du texte en trois parties :

- un tronc commun contenant les principes de base de la régionalisation, une sorte de socle commun à tous les Pays adhérents à la convention ;
- la Partie II offrant pour chaque sujet abordé trois alternatives au choix selon le niveau d'autonomie propre à chaque pays, permettant ainsi une adhésion adaptée à différents types de régionalisation ;
- et enfin la Partie III où sont précisées les modalités de mises en œuvre de la régionalisation selon une méthode plus souple d'adhésion permettant un grand nombre de réserves.

c) Les principes novateurs insérés dans la Partie I susceptibles d'intéresser les gouvernements ou les collectivités locales sont :

- Le principe de la bonne gouvernance
- La participation des citoyens
- Le principe de la bonne administration
- La réaffirmation du respect de l'autonomie locale, telle que définie dans la Charte européenne de l'autonomie locale
- Le principe de la co-opération entre collectivités régionales et collectivités locales, ainsi qu'entre collectivités régionales elles-mêmes

- Le principe de loyauté et de respect de l'intégrité territoriale de l'Etat
- Le principe de cohésion et de solidarité

L'introduction seulement dans les Parties II et III d'une fiscalité régionale propre (ressources propres comme les impôts régionaux pour lesquels les régions peuvent fixer le taux d'imposition), ce qui laisse une liberté aux pays de souscrire ou non à un tel engagement.

d) Enfin l'introduction dans la Partie III du pouvoir de substitution des autorités supérieures de l'Etat dans les cas spécifiques de défaillance des collectivités régionales à accomplir les tâches d'exécution qui leur reviennent de par la loi.

44. Afin de pouvoir relancer un débat paneuropéen sur un instrument juridique de la démocratie régionale à la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales les 15 – 16 octobre 2007 à Valence (Espagne), la présentation du projet de Charte doit également prendre en compte le caractère sensible de ce projet pour certains pays.

Etant donné que la proposition d'élaborer un nouveau projet d'instrument juridique sur la régionalisation inquiète en permanence certains gouvernements, le Bureau du Congrès a proposé au Rapporteur de modifier certains aspects de la présentation de l'avant-projet de Charte, sans en modifier le contenu. Pour éviter de provoquer une confrontation avec certains gouvernements qui ne sont pas convaincus de la nécessité d'un tel instrument, il faudrait insister davantage sur le fait que cette proposition n'est pas un document définitif comme l'était le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale rejeté en 1997. A ce stade, il s'agit plutôt d'une première proposition qui pourrait servir de base aux discussions entre les régions, les associations de régions, le Comité des régions de l'Union européenne, le Comité compétent de l'Assemblée parlementaire ainsi que le CDLR. Une réflexion conjointe de tous ces acteurs concernés devrait avoir lieu au cours de l'année prochaine avant la session plénière du Congrès de 2008, où un projet de Charte définitif et consensuel pourrait être adopté à la Session plénière du Congrès avant d'être soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Le projet de Charte fait l'objet d'une annexe à cet exposé de motifs.



## **ANNEXE**

### **Projet de Charte Européenne de la démocratie régionale**

## **Préambule**

Les États membres du Conseil de l'Europe [et les autres États], signataires de la présente charte,

## **Développement démocratique en Europe**

1. Convaincus que le renforcement de la démocratie locale et régionale est l'une des préoccupations majeures du Conseil de l'Europe et que tous les États membres sont constamment incités à adapter leurs structures territoriales de gouvernement ;
2. Notant, que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques sur tous les niveaux de gouvernement fait partie des principes démocratiques communs à tous les États membres et que la réalisation de ce droit au niveau régional concourt à l'ancrage durable des valeurs démocratiques et le respect de la loi;
3. Rappelant les résultats des conférences ministérielles de Helsinki de juin 2002 et de Budapest de février 2005 des ministres européens responsables pour les affaires locales et régionales;

## **Identité et culture régionale**

4. Convaincus que la démocratie régionale contribue à équilibrer les conséquences de la mondialisation au sein des États membres, particulièrement à travers des politiques régionales de stimulation économique, de solidarité sociale, développement culturel et du sauvegarde de l'identité régionale ;
5. Tenant compte de l'intérêt de l'action régionale en matière d'intégration des minorités, ainsi que de la coopération transfrontalière et interrégionale;
6. Considérant que les entités régionales, témoignent par leurs identités de la diversité de l'Europe, contribuent à l'enrichissement des cultures européennes dans le respect des traditions nationales et régionales;
7. Rappelant les objectifs de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires en ce qui concerne la promotion du patrimoine linguistique régional ;
8. Affirmant que la démocratie régionale suppose l'existence d'un niveau de pouvoir régional doté d'organes de décision démocratiquement constitués, librement organisés et bénéficiant d'une large autonomie et de moyens suffisants quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières;

## **Démocratie régionale et l'Etat**

9. Respectant la diversité de l'organisation régionale en Europe et des compétences de chaque Etat pour déterminer la portée de la démocratie régionale et les conditions de son exercice ;
- 10 Reconnaissant l'intérêt des États qui se trouvent au début d'un processus de régionalisation dans un développement progressif de la démocratie régionale;
11. Conscient de l'obligation des entités régionales de respecter dans l'ensemble de leurs actions les principes de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et le respect des intérêts nationaux principaux au sein des processus d'intégration européenne;
12. Considérant que les entités régionales doivent concourir par leurs actions à la stabilité et à la paix entre les nations et peuples européens;

## **Démocratie régionale et collectivités locales**

13. Ayant à l'esprit la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, qui est complémentaire à la présente Charte ;

14. Affirmant que la démocratie régionale ne doit pas se réaliser aux dépens de l'autonomie des collectivités locales;

### **Démocratie régionale et intégration européenne**

15. Conscient de l'importance du respect par les entités régionales des droits fondamentaux inscrits dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentale ;

Sont convenus de ce qui suit :

#### **Article 1 :**

Chaque Etat partie s'engage :

- à appliquer sans réserve les principes et règles figurant dans la partie I de la Charte ;
- à souscrire, pour chacune des 6 sections, figurant dans la partie II à l'un des articles a), b, ou c) ;
- à souscrire à au moins 27 des 41 paragraphes de la partie III.

#### **Article 2:**

Chaque Etat partie doit spécifier dans son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation quelles sont les collectivités ou autorités existant sur son territoire qui présentent le caractère de collectivités régionales au sens de la présente Charte.

### **Partie I : Eléments clés de la démocratie régionale**

#### **Article 3 : Principe de la gouvernance démocratique**

La reconnaissance et l'exercice de l'autonomie régionale est un des éléments de la gouvernance démocratique, ce qui implique que les collectivités régionales doivent être basées sur des principes démocratiques, sur le respect des droits de l'homme et sur la poursuite d'objectifs de paix, de stabilité, de prospérité et de développement durable et solidaire.

#### **Article 4 : Participation des citoyens**

Les collectivités régionales doivent favoriser la mise en œuvre du droit des citoyens à participer à la gestion des affaires publiques et viser à rapprocher l'administration des citoyens.

#### **Article 5 : Principe de subsidiarité**

L'attribution de responsabilités publiques aux collectivités régionales doit se moduler en fonction du principe de subsidiarité applicable à la répartition des compétences entre tous les niveaux de gouvernement, ce qui implique que les collectivités régionales ont vocation à prendre en charge les responsabilités qui, en fonction de leur ampleur, de leur nature et des exigences d'efficacité et d'économie, sont mieux exercées au niveau régional.

#### **Article 6 : Principe de la bonne gouvernance**

6.1 L'exercice de l'autonomie régionale doit répondre aux principes de décisions objectives et de l'évaluation de celles-ci, ainsi que poursuivre des objectifs de souplesse, d'ouverture, de transparence, de participation et de responsabilité vis-à-vis des citoyens.

6.2 L'accomplissement des tâches publiques au niveau régional doit respecter les principes de bonne administration et de qualité des services publics.

#### **Article 7 : Concept et définition de collectivité régionale**

7.1 Aux fins de cette convention, les collectivités régionales sont des entités situées entre le gouvernement central et les collectivités locales.

7.2 La présente charte n'exclut pas que les collectivités régionales soient considérées comme un type de collectivités locales dans l'ordre interne, ni qu'une collectivité unique exerce les compétences combinées d'une autorité locale et d'une autorité régionale.

#### **Article 8 : Relations avec les collectivités locales**

8.1 Les relations entre les collectivités régionales et les collectivités locales doivent être réglées dans le respect des principes de l'autonomie locale énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

8.2 Il n'y a pas nécessairement une relation hiérarchique entre les collectivités régionales et les collectivités locales, sauf si cela est prévu dans l'ordre constitutionnel ou légal de l'Etat.

8.3 Les collectivités régionales co-opèrent avec les collectivités locales pour la poursuite d'objectifs d'intérêt général et pour répondre aux besoins des citoyens.

#### **Article 9 : Principe de loyauté et respect de l'intégrité territoriale**

9.1 Les relations entre collectivités régionales et l'Etat sont fondées sur le principe de loyauté mutuelle et d'égalité de dignité et impliquent le respect de l'unité, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat.

9.2 L'autonomie régionale implique nécessairement le respect de l'Etat de droit et le respect de l'organisation territoriale de chaque Etat, aussi bien dans les relations entre l'Etat et les collectivités régionales, que pour les relations entre collectivités régionales et les autres collectivités territoriales et les relations entre les collectivités régionales et les citoyens.

9.3 Les collectivités régionales prennent toute mesure propre à assurer l'exécution des obligations découlant de la Constitution ou de la loi.

#### **Article 10 : Principe de cohésion**

L'exercice de l'autonomie régionale doit contribuer aux objectifs de cohésion économique et sociale de l'Etat et aux actions de celui-ci visant à atteindre des conditions de vie comparables et un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national, dans un esprit de solidarité entre collectivités régionales.

#### **Article 11. Fondement constitutionnel ou légal de l'autonomie régionale**

11.1 Les principes de l'autonomie régionale et l'existence des collectivités régionales sont fixées par la Constitution, par la loi ou par un traité international.

11.2 Les conditions de création, de modification ou de suppression des collectivités régionales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Les collectivités régionales doivent être consultées avant toute mesure concernant leur existence ou la modification de leurs limites territoriales.

11.3 Les compétences régionales sont fixées par la Constitution, par la loi et par les statuts des collectivités régionales.

#### **Article 12 : Portée de l'autonomie régionale**

12.1 Les collectivités régionales doivent avoir la compétence juridique et la capacité effective de régler et de gérer, dans le cadre de la Constitution ou de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit des populations, toutes les affaires d'intérêt régional qui ne sont pas exclues de leurs compétences ou attribuées à une autre autorité par la Constitution ou la loi.

12.2 Les compétences propres des collectivités régionales doivent être pleines et entières. Dans le cadre de ces compétences, les collectivités régionales ont des pouvoirs décisionnels et administratifs.

12.3 Dans les limites fixées par la loi, des compétences peuvent être déléguées aux collectivités régionales par l'Etat, les collectivités locales ou d'autres pouvoirs publics.

### **Article 13 : Le droit d'initiative**

Les collectivités régionales ont toute latitude pour exercer leur initiative dans un domaine de compétence qui n'est pas attribué à une autre autorité par la Constitution ou par la loi.

### **Article 14 :. Organes élus régionaux**

Le droit à l'autonomie régionale est exercé par des assemblées élues au suffrage libre et secret. Cette disposition n'affecte nullement le recours à des assemblées de citoyens, des référendums ou d'autres formes de participation directe, si la loi le permet.

### **Article 15 : Statut des élus composant les organes**

15.1 Le statut des élus régionaux doit prévoir le libre exercice de leurs fonctions, le cas échéant sans préjudice des mandats qui leur ont été confiés par les collectivités qui les représentent. Les membres du conseil ou de l'assemblée doivent avoir le droit de s'exprimer librement.

15.2 Toutes fonctions et activités qui sont considérées comme incompatibles avec le mandat d'élu régional doivent être définies par la loi.

15.3 Seules sont possibles à l'encontre des membres élus des organes régionaux, les sanctions qui sont prévues par la loi. Elles doivent être proportionnelles à l'importance des intérêts qu'elles entendent défendre et être soumises au contrôle juridictionnel. La suspension et la destitution doivent uniquement être prévues dans des cas d'impossibilité de fonctionner ou de violation grave et répétée de la Constitution ou de la loi constatée par une autorité judiciaire ou administrative indépendante par l'Assemblée dont l'élu est membre.

### **Article 16 : Les moyens et ressources des collectivités régionales**

16.1 Les collectivités régionales doivent disposer du droit de propriété.

16.2 Les collectivités régionales ont le droit de disposer des ressources financières prévues par la loi prévisibles et suffisantes pour leur permettre la mise en œuvre effective de leurs compétences et responsabilités.

16.3 Les ressources des collectivités régionales doivent être suffisamment diversifiées et leur assurer d'une part une stabilité raisonnable et d'autre part le suivi de l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

16.4 Les transferts financiers aux collectivités régionales doivent être régis par des règles fixées par la loi et fondées sur des critères objectifs liés aux compétences régionales.

16.5 Tout transfert de compétence en faveur de collectivités régionales doit être accompagné des moyens financiers correspondants.

16.6 En principe, l'Etat ne devrait pas décider de l'affectation des subventions qu'il accorde aux collectivités régionales.

### **Article 17 : Auto-organisation des collectivités régionales**

Les collectivités régionales doivent pouvoir définir librement leurs structures internes, leur administration et leur organisation, dans le cadre général établi par la Constitution, par la loi ou par les statuts régionaux.

### **Article 18 : Droit d'association, co-opération interrégionale et relations extérieures**

18.1 Les collectivités régionales et les autres collectivités territoriales peuvent, dans le cadre de la loi et sur les questions relevant de leur compétence, définir leurs relations mutuelles et coopérer entre elles. Elles doivent se voir reconnaître le droit d'association, y compris avec d'autres collectivités territoriales.

18.2 Les collectivités régionales doivent pouvoir aussi être membres d'organisations internationales de collectivités régionales et/ou locales. Les collectivités régionales peuvent engager des co-opérations interrégionales et transfrontalières avec des collectivités territoriales d'autres pays, dans le cadre de leurs compétences et en conformité avec la loi, les engagements internationaux et la politique étrangère de l'Etat.

18.3 Lorsque cela se justifie, les collectivités régionales sont associées aux activités des institutions européennes et internationales ou y sont représentées par les organismes créés à cette fin.

#### **Article 19 : Droit à la consultation**

Les collectivités régionales doivent être associées à toute prise de décision affectant leurs compétences et intérêts essentiels notamment en participant aux processus de développement territorial qui les concernent.

#### **Article 20 : Contrôle des actes des collectivités régionales**

20.1 Tout contrôle des actes relatifs aux compétences propres des collectivités régionales ne peut être exercé que conformément aux procédures et dans les cas prévus par la Constitution, la loi ou par statut. Ce contrôle sera exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. Ce contrôle ne peut s'exercer qu'à posteriori.

20.2 Tout contrôle sur l'exercice par les collectivités régionales de leurs compétences propres ne doit viser qu'à assurer que leurs activités soient conformes à la loi et aux principes de la Constitution. Le contrôle de la mise en œuvre des pouvoirs délégués ou des tâches d'exécution qui leurs sont confiés peut néanmoins comprendre une appréciation de l'opportunité et de l'efficacité.

#### **Article 21 : Protection de l'autonomie régionale**

Les collectivités régionales doivent pouvoir saisir une autorité juridictionnelle afin de faire respecter le libre exercice de leurs pouvoirs et les principes de l'autonomie régionale inscrits dans la Constitution ou la loi .

## **Partie II :**

### **Article 22 : Différentes formes d'organisation des collectivités régionales**

La démocratie régionale promue par la présente Charte peut s'exprimer selon diverses modalités et notamment dans le cadre d'une organisation fédérale, d'un régime de collectivité territoriale décentralisée ou d'une structure de coopération de collectivités locales. Pour la concrétisation des principes qui figurent dans la partie I, les Etats parties contractantes souscrivent pour chacune des six rubriques ci-dessous au choix à l'un des points mentionnés a) b) ou c).

#### **Article 23 : Garantie d'existence**

a) L'existence des collectivités régionales est garantie par la Constitution.  
Il ne peut être porté atteinte à l'existence ou aux limites territoriales d'une collectivité régionale que selon les règles et procédures prévues par la Constitution.

b) L'existence des collectivités régionales est prévue par la Constitution ou par la loi.  
Il ne peut être porté atteinte à l'existence ou aux limites territoriales d'une collectivité régionale que selon les règles et procédures prévues par la Constitution ou la loi.

c) Les collectivités régionales peuvent être créées sous la forme de regroupements de collectivités locales selon des modalités définies par la loi.

#### **Article 24 : Compétences**

a) Les compétences des collectivités régionales sont fixées par la Constitution.  
Dans les domaines relevant de leurs compétences, les collectivités disposent pleinement des pouvoirs normatifs (compétence législative ou réglementaire), décisionnels et administratifs.  
Lorsque des compétences sont déléguées à des collectivités régionales par d'autres pouvoirs publics, elles doivent pouvoir adapter leur exercice aux conditions régionales.

b) Les compétences des collectivités régionales sont fixées par la Constitution ou par la loi.  
Les collectivités régionales ont des pouvoirs décisionnels et administratifs propres. Ces pouvoirs doivent permettre à la collectivité régionale d'adapter et de mettre en œuvre les politiques qui leur sont propres.

c) Les compétences des collectivités régionales sont fixées par la loi ou par leurs statuts.  
Les Etats et les autres collectivités publiques peuvent leur déléguer des compétences ou leur attribuer des tâches d'exécution.

#### **Article 25 : Ressources**

a) Les ressources des collectivités régionales et les conditions d'utilisation de ces ressources sont fixées par la Constitution.

b) Les collectivités régionales doivent disposer de ressources dont elles peuvent disposer librement.  
Une partie significative de ces ressources doit provenir d'impôts, de taxes ou de redevances dont elles ont le pouvoir de fixer le taux dans les limites prévues par la loi.

c) Les ressources des collectivités régionales et leurs conditions d'utilisation sont fixées par la loi ou par leurs statuts.  
Ces ressources peuvent être constituées de contributions des collectivités membres.

#### **Article 26 : Organes principaux**

a) Les collectivités régionales disposent d'une assemblée élue au suffrage universel, direct, libre et secret. Les organes chargés de fonctions exécutives sont responsables devant cette assemblée.

b) Les collectivités régionales disposent d'une assemblée élue au suffrage universel direct.

Les organes exécutifs sont désignés ou élus par l'assemblée ou élus par la population. Ils rendent compte de leurs activités devant l'assemblée.

c) L'assemblée régionale est traditionnellement composée de représentants élus des collectivités locales qui composent la région. Les organes des collectivités régionales doivent rendre compte de leur gestion conformément à la loi et à leurs statuts.

#### **Article 27 : Contrôle**

a) Le contrôle exercé par l'Etat sur les collectivités régionales doit être prévu par la Constitution et ne tendre qu'à assurer la conformité de leur action aux règles qui s'imposent à elles. Toute contestation entre l'Etat et une collectivité régionale doit pouvoir être portée devant une autorité juridictionnelle constitutionnelle.

b) Le contrôle exercé sur les collectivités régionales doivent être prévus par la Constitution ou par la loi.

c) Le contrôle exercé sur les collectivités régionales sont fixés par la loi ou leurs statuts.

#### **Article 28 : Coopération avec les autres niveaux de collectivités publiques**

a) Les collectivités régionales peuvent disposer de pouvoirs d'organisation, d'attribution de compétences et de contrôle des collectivités locales dans le respect des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

b) Les collectivités régionales n'exercent pas de contrôle sur les collectivités locales.

c) Les relations entre les collectivités régionales et les autres collectivités publiques sont fixées par la loi ou par leurs statuts.

## **Partie III Modalités d'organisation régionale**

### **Article 29 : Les domaines de compétence régionale**

29.1 Les collectivités régionales sont normalement compétentes pour promouvoir la culture régionale et défendre et mettre en valeur le patrimoine culturel de la région, y compris les langues régionales.

29.2 Le développement économique régional constitue un élément important des compétences régionales en partenariat avec les acteurs du monde économique de la région.

29.3 Les collectivités régionales contribuent à l'adaptation des filières d'éducation et de formation aux exigences du développement des emplois de la région.

29.4 L'action sociale et les actions de santé publique font partie en règle générale des domaines d'activité des collectivités régionales dont la vocation est aussi de promouvoir la cohésion sociale dans la région.

29.5 L'aménagement équilibré du territoire constitue un objectif majeur de toute intervention des collectivités régionales affectant l'organisation territoriale de la région.

29.6 Les collectivités régionales ont normalement pour mission la protection et la mise en valeur des ressources naturelles et de la diversité biologique et contribuent au développement durable de la région dans le respect et en complémentarité des politiques nationales, européennes et internationales en la matière.

### **Article 30 : Les compétences partagées**

Dans les domaines sujets à une compétence partagée, les mécanismes de dialogue, d'arbitrage et de coopération sont établis afin d'assurer la cohésion de la politique publique et le respect des compétences régionales.

### **Article 31 : Les compétences déléguées**

31.1 L'acte de délégation de compétences doit, dans la mesure du raisonnable, comporter la définition des moyens, notamment matériels et financiers, permettant la mise en œuvre effective de ces compétences déléguées aux collectivités régionales.

31.2 Dans la mise en œuvre de ces compétences déléguées les collectivités régionales doivent jouir, autant qu'il est possible et dans les limites de la loi, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions régionales.

31.3 Dans les limites de la constitution ou de la loi, les collectivités régionales concourent à la gestion des compétences des autres collectivités territoriales.

### **Article 32 : Attribution de tâches d'exécution**

En application du principe de subsidiarité et dans les limites de la loi, l'exécution à l'échelon régional de fonctions relevant de la compétences du gouvernement national peut être assignée aux collectivités régionales.

### **Article 33 : Exercice du droit de propriété**

33.1 Les collectivités régionales ont le droit d'acquérir et d'exploiter des biens patrimoniaux ainsi que de transférer les titres de propriété et de gestion à des structures de co-opération interrégionale, à des services publics ou à d'autres organismes, dans l'exercice de leurs compétences selon l'intérêt public et dans les limites de la loi.

33.2 Dans la mesure où elle est permise par la loi, l'expropriation des biens des collectivités régionales ne doit être faite que selon une procédure légale, pour des buts d'utilité publique et moyennant, une juste indemnisation.

#### **Article 34 : Application du principe de connexité**

34.1 Le principe selon lequel les ressources financières des collectivités régionales doivent être en rapport avec leurs compétences et responsabilités et suffisantes pour permettre la mise en œuvre effective de leurs compétences doit être inscrit dans la Constitution ou dans la loi.

34.2 Les pertes de revenus des collectivités régionales suite à la suppression ou réduction d'impôts régionaux ou à la diminution de la base imposable décidée par les autorités supérieures doivent être compensées par des ressources adéquates et équivalentes.

34.3 Dans les cas de transfert de compétences nouvelles, les ressources transférées doivent au moins être équivalentes à celles que l'autorité détentrice à l'origine de ces compétences affectait à leur exercice, ces ressources pouvant inclure des moyens financiers, des propriétés et/ou du personnel.

34.4 L'obligation de transfert de ressources adéquates ou d'autoriser d'en générer des nouvelles porte aussi sur les décisions causant des variations de coûts sur des facteurs généraux comme les salaires, les coûts de sécurité sociale ou les niveaux de protection de l'environnement.

#### **Article 35 : Les ressources financières propres**

35.1 Une partie significative des ressources financières des collectivités régionales doivent provenir de redevances qu'elles puissent établir librement et d'impôts régionaux exclusifs ou communs dont elles peuvent fixer le niveau, le cas échéant à l'intérieur de limites préétablies en fonction de la loi.

35.2 La partie de ressources propres doit être suffisante de manière à laisser aux collectivités régionales une marge de manœuvre effective dans l'exercice des responsabilités qui leur incombent pour la mise en œuvre de leurs compétences propres.

#### **Article 36 : Dotations et subventions.**

36.1 Les systèmes de dotations et de subventions doivent garantir aux collectivités régionales une stabilité économique et financière et tenir compte de critères tels que la croissance économique, l'évolution des coûts, des salaires, des minima sociaux et environnementaux.

36.2 Les subventions aux collectivités régionales destinées au financement de projets spécifiques doivent être limités en nombre et porter notamment sur des cas d'investissement et de mise en œuvre de compétences déléguées.

36.3 Si les subventions sont conditionnées par des contributions de la part des collectivités régionales bénéficiaires, le niveau de ces contributions doit tenir compte de la capacité financière de ces collectivités.

#### **Article 37 : De la péréquation financière**

37.1 La péréquation financière doit réduire les disparités, d'une part des besoins de dépenses dus à des facteurs structurels des collectivités régionales et d'autre part des différences de la capacité financière globale des collectivités régionales.

37.2 Les critères et les procédures de péréquation sont définis par la loi et doivent être objectifs, clairs, transparents, prévisibles, vérifiables et non discriminatoires .

37.3 Les procédures de péréquation financière doivent viser un niveau équitable, ne pas porter atteinte à l'exercice de l'autonomie régionale et ne pas entraver la libre administration des collectivités régionales.

#### **Article 38 : Rémunération et protection des élus**

38.1 Le statut des élus doit prévoir une indemnité et/ou une compensation financière adéquate des dépenses encourues dans l'exercice de la fonction en question ainsi que, le cas échéant, une compensation totale ou partielle pour perte de salaire ou la rémunération du travail accompli ainsi que la protection sociale correspondante.

38.2 Les organes et les élus régionaux doivent disposer d'un droit de recours devant un tribunal ou une autorité administrative indépendante contre toute décision de dissolution, de suspension et de destitution. En attendant le résultat de la procédure juridictionnelle, aucune sanction ne sera prise sauf circonstances exceptionnelles prévues par la loi.

#### **Article 39 : Statut du personnel**

39.1 Le statut du personnel des collectivités régionales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur le principe du mérite et de la compétence, sans discrimination d'aucune sorte. A cette fin il doit offrir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

39.2 Sans préjudice des dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités régionales ont le droit de déterminer les structures administratives par lesquelles les services qu'elles offrent seront fournis.

#### **Article 40 : L'information et la consultation des citoyens**

40.1 Les collectivités régionales veillent à informer les citoyens sur leurs activités et garantissent l'accès aux documents relatifs aux décisions et politiques relevant de leurs compétences.

40.2 Dans les limites de la loi, les collectivités régionales utilisent tout moyen propre à développer la participation et/ou la consultation des citoyens et des associations qui les représentent dans les différents domaines de leurs activités.

#### **Article 41 : Les accords et les organes de co-opérations transfrontalière et interrégionale**

41.1 Dans le cadre de la loi, de leurs compétences et du respect des obligations de l'Etat, les collectivités régionales peuvent passer des accords de co-opération transfrontalière et/ou interrégionale avec des entités publiques d'autres Etats.

41.2 Les collectivités régionales peuvent créer des organes communs de co-opération transfrontalière et/ou interrégionale dotés de la personnalité juridique en conformité avec la loi et le cas échéant les traités bilatéraux, multilatéraux ou internationaux qui régissent la création et les activités de tels organes.

41.3 Les collectivités régionales doivent pouvoir bénéficier de ressources financières provenant de l'Etat, d'institutions européennes ou internationales ou d'autres entités publiques et destinées au financement de projets de co-opération transfrontalière et/ou interrégionale.

#### **Article 42 : De la participation des collectivités régionales aux décisions les concernant**

42.1 Toute décision prise par une autorité supérieure relative aux collectivités régionale est adoptée suivant une procédure comportant au moins la notification préalable de la décision envisagée aux collectivités régionales concernées, le droit de celles-ci d'accéder aux documents administratifs pertinents, leur droit de présenter leur propres positions dans un délai raisonnable et l'obligation de motiver la décision par rapport aux positions qu'elles ont exprimées.

42.2 Toute décision prise par une autorité de niveau supérieur et relative à l'équilibre entre les charges des collectivités régionales et les ressources dont elles disposent et aux modalités et critères de péréquation financière, de dotations et subventions, doivent faire l'objet de négociations préalables entre les autorités de niveau supérieur et les collectivités régionales. La procédure de négociation est toujours engagée avant toute décision d'une autorité de niveau supérieur impliquant le concours des collectivités régionales à la réalisation de politiques d'intérêt commun à divers niveaux d'administration.

42.3 Le droit des collectivités régionales de se faire représenter par des associations ou par les organes qui les représentent dans les divers processus de consultation, de négociation et de co-opération avec les autorités de niveau supérieur doit être reconnu par la loi.

#### **Article 43 : De la participation aux affaires européennes et internationales**

43.1 Dans la mesure où la Constitution et/ou la loi le permettent, les collectivités régionales doivent être consultées, par le biais de procédures ou d'organes appropriés, à propos des négociations internationales de l'Etat et la mise en œuvre de traités internationaux dans lesquels leurs compétences, leurs intérêts essentiels ou la portée de l'autonomie régionale sont en jeu. Il en va de même lorsque l'application de dispositions adoptées au niveau européen relève de leurs responsabilités.

43.2 Afin de promouvoir ou défendre leurs intérêts, les régions ont le droit de créer, soit séparément, soit dans le cadre de coopérations avec d'autres collectivités régionales ou locales, des délégations à l'étranger chargées des relations avec les organisations européennes actives dans leurs domaines de compétence.

#### **Article 44 : Du pouvoir de substitution**

44.1 Le pouvoir des autorités de niveau supérieur de se substituer temporairement aux organes des collectivités régionales ne peut être exercé que dans les cas exceptionnels et selon les procédures prévus par la Constitution ou par la loi. Il est limité aux cas spécifiques de défaillance d'exercice de compétences par les collectivités régionales et doit être exercé dans le respect du principe de proportionnalité par rapport aux intérêts qu'il entend défendre.

44.2 Le pouvoir de décision créé par un acte de substitution est confié à des agents agissant uniquement dans l'intérêt de la collectivité régionale concernée, sauf pour les compétences déléguées.

#### **Partie IV : Dispositions finales**

45. Chaque Etat partie demeure libre de modifier son système d'autonomie régionale dans le respect des principes et règles établis par la présente Charte.

46. Chaque Etat partie peut définir au moment de son adhésion à la Charte une période transitoire nécessaire pour mettre son droit national en conformité avec la présente Charte.

47. Chaque Etat partie peut définir des parties de son territoire national où la Charte ne sera pas applicable.

48. Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme limitant des droits garantis aux collectivités régionales dans le droit interne d'un Etat partie ou qui sont prévus par des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux auquel cet Etat est partie.

49. La présente Charte est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle sera soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

50. La présente Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par la Charte.

Pour tout Etat membre qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par la Charte, celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

51. Après l'entrée en vigueur de la présente Charte, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe à adhérer à la Charte.

Pour tout Etat adhérent, la Charte entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

52. Tout Etat partie peut, à tout moment, dénoncer la présente Charte en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

53. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et à tout Etat ayant adhéré à la présente Charte :

- a) toute signature ;
- b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c) toute date d'entrée en vigueur de la présente Charte,
- d) toute notification reçue en application de la présente Charte,
- e) tout autre acte, notification ou communication ayant trait à la présente Charte.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Charte.

Fait à Strasbourg, le ..., en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et à tout Etat invité à adhérer à la présente Charte.