

508
96/2021

Council of Europe
Conseil de l'Europe



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Chamber of Regions

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Chambre des régions

Strasbourg, le 3 juin 1996
s:\delai.l\session3\document\cprrapfr

CPR (3) 3
Partie II

TROISIEME SESSION

(Strasbourg, 2 - 4 juillet 1996)



RAPPORT

CHARTRE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE REGIONALE

Rapporteur : M. Peter RABE (Allemagne)

EXPOSE DES MOTIFS

EXPOSE DES MOTIFS

En juin 1993, la Conférence Permanente des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe avait organisé, à Genève, à l'invitation de la République et du Canton de Genève, une Conférence "Bilan et Perspectives de la Régionalisation en Europe".

C'est à la suite de cette Conférence et de sa déclaration finale que le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté, lors de sa première session, en juin 1994, une Résolution n° 8 dans laquelle il invitait la Chambre des Régions "à élaborer une Charte européenne de l'autonomie régionale, selon le modèle de la Charte européenne de l'autonomie locale, en coopérant avec l'Assemblée Parlementaire".

Dès 1994, le Bureau du Congrès a créé un groupe de travail sur la "Charte européenne de l'autonomie régionale". Dans ce contexte, toute une série de réunions ont été organisées, en partie avec d'éminents juristes et d'autres experts de la régionalisation que le Groupe de travail a tenu à consulter. Par ailleurs, à l'invitation du Gouvernement de Basse-Saxe (Allemagne), un premier projet de texte de Charte a été présenté au public lors d'une audition tenue à Hanovre, le 22 mars 1996.

Les travaux du Groupe ont été présidés par M. Haegi, Président de la Chambre des Régions et le Vice-Président, M. Leon Kieres, qui est aussi Vice-Président de la Chambre des Régions. M. Peter Rabe, Membre de la Diète de Basse-Saxe (Allemagne) a été désigné en tant que Rapporteur. Deux experts, les Professeurs Nicolas Levrat, Enseignant en droit public à l'Université de Genève, et Philippe De Bruycker, Directeur du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles, ont largement contribué au succès de ces travaux. La partie portant sur les finances régionales a bénéficié du soutien du Professeur Günter Hedtkamp (Munich), Directeur de l'Institut de l'Europe de l'Est. Pour l'Audition de Hanovre et pour la suite, le Bureau a d'ailleurs décidé de demander à la Chambre des Pouvoirs locaux de donner son avis sur le projet de texte. Cette tâche a été confiée à M. Diego Scacchi, Maire de Locarno (Suisse). D'emblée et conformément au mandat figurant dans la Résolution N°8 (1994), des représentants de l'Assemblée parlementaire ont été invités à participer à nos travaux. Nous avons ainsi bénéficié de la coopération de M. Francesco Parisi, Président de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux de l'Assemblée, de M. Pere Grau et de M. Joao Bosco Mota, ce dernier ayant d'abord le statut de membre du Congrès, puis de membre de l'Assemblée.

Dans un premier temps, les experts ont soumis leur rapport à l'examen d'un groupe d'experts juridiques qui s'est réuni à Strasbourg le 3 avril 1995. Ce premier rapport, amendé suite à cette réunion, a été soumis au groupe de travail du Congrès le 20 juin 1995 à Paris. Les membres du groupe, assistés de quelques experts juristes observateurs, ont ainsi examiné un projet qui ne proposait pas un texte de Charte européenne, mais visait seulement à soulever un certain nombre de questions politiquement délicates et méthodologiquement importantes dans les domaines qui, de l'avis des experts, devaient être couverts par le projet de Charte.

Les membres du groupe de travail ont approuvé ce premier rapport soumis par les experts, notamment en ce qui concerne la structure proposée pour le projet de Charte. Ils ont mandaté les mêmes experts pour rédiger le présent "*avant-projet de Charte européenne de l'autonomie régionale*".

Le groupe s'est ensuite réuni trois fois (à Paris en novembre 1995, à Genève en décembre 1995 et enfin à Paris en janvier 1996) avant d'approuver le présent avant-projet de Charte européenne de l'autonomie régionale. Le projet a ensuite été examiné lors d'une audition publique à Hanovre le 22 mars 1996, à la suite de laquelle les experts ont apporté quelques derniers amendements au projet.

L'avant-projet de Charte européenne de l'autonomie régionale auquel se réfère ce projet de rapport explicatif est basé sur:

- le premier rapport d'expert;
- les procès-verbaux des réunions du Groupe de travail;
- les documents et observations transmis aux rédacteurs par les membres du groupe de travail;
- la Charte européenne de l'autonomie locale;
- la Résolution statutaire et la Charte du CPLRE,
- la Charte communautaire de la régionalisation du Parlement européen;
- les textes de lois des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière régionale;
- de nombreux rapports du Conseil de l'Europe publiés dans la série "Communes et Régions d'Europe";
- les documents présentés à la Conférence " Bilan et perspectives de la régionalisation en Europe " à Genève en juin 1993;
- les ouvrages de doctrine pertinents.

Dans ses travaux, le Groupe de travail s'est efforcé d'élaborer un texte qui pourrait devenir une convention du Conseil de l'Europe, à l'instar de la Charte européenne de l'autonomie locale dont on a pu commémorer, l'année dernière, le 10e anniversaire et qui, à ce jour, est en vigueur dans 21 Etats membres du Conseil de l'Europe. Le Groupe s'est également inspiré de nombreux textes provenant d'ONG et du Parlement Européen. De même, il s'est inspiré des travaux menés au sein du CDLR et notamment de la Recommandation R (95) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité, adoptée par le Comité des Ministres le 12 octobre 1995. Il a également tenu compte des éléments concernant la subsidiarité qui se trouvent dans le Traité de Maastricht. Il a tenu compte de certaines dispositions se trouvant dans la Résolution statutaire et dans la Charte du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Le texte, tel qu'il est présenté aujourd'hui, ne contient pas de définition globale de la région. Il se limite à définir le fondement de l'autonomie régionale, l'autonomie régionale proprement dite, et les compétences régionales, ainsi que les domaines de compétence sans que ces derniers fassent l'objet d'une énumération. Il appartiendra aux Etats de définir les régions auxquelles s'applique la Charte (art. 29 du texte).

L'ambition des auteurs de la Charte est de présenter un texte qui soit très largement acceptable dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, quelle que soit leur réalité régionale, en passant des régimes fédéraux jusqu'aux comtés nordiques ou anglo-saxons. C'est ainsi qu'on a retenu d'ailleurs le principe "Lego" qui permet aux Etats signataires de ne pas retenir l'ensemble du texte, mais d'écarter certains articles énumérés à l'article 25 de la Charte. Une disposition spéciale est consacrée aux Etats qui voudraient se lancer dans un processus de régionalisation, et les auteurs espèrent que cette disposition pourra s'appliquer notamment dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Ces Etats pourraient s'engager à mettre leur législation en conformité avec la Charte sur une période de dix ans. Un système de contrôle est également proposé qui prévoit l'élaboration de rapports périodiques (tous les cinq ans). Ces rapports seraient d'abord examinés par le Congrès qui les transmettrait avec ses observations au Comité des Ministres.

L'avant-projet de Charte européenne de l'autonomie régionale contient tous les éléments substantiels qui devraient participer à la définition de l'autonomie régionale. Dans la mesure du possible, les articles ont vocation à s'appliquer à tous les Etats européens, à l'exception des Etats pour lesquels la taille rend l'existence de régions peu réaliste. Cependant, comme les discussions entre les membres du groupe de travail l'ont montré, une structure à plusieurs étages du projet (ou "*système lego*") peut se révéler utile. Lorsqu'une solution uniforme ne paraît pas applicable à tous les Etats européens, l'article 25 du projet prévoit la possibilité de n'accepter qu'une partie des obligations énoncées par la Charte.

En ce qui concerne la systématique du projet, c'est-à-dire l'ordonnement des articles, les rédacteurs se sont efforcés d'adopter une structure qui permette de bien mettre en évidence les différents éléments constitutifs de l'autonomie régionale et leurs rapports entre eux.

Le texte d'avant-projet de Charte a fait l'objet d'une dernière mise au point, lors d'une réunion du Groupe de travail tenue le 30 avril dernier. Le texte ainsi finalisé est soumis à la session du Congrès au mois de juillet. C'est d'abord la Chambre des Pouvoirs locaux qui est appelée à donner son avis. Ensuite, un projet de résolution et un projet de recommandation seraient approuvés par la Chambre des Régions, avant d'être adoptés par le Congrès lui-même.

En l'occurrence, il s'agit toujours d'un rapport intérimaire, dans la mesure où les auteurs souhaitent poursuivre les consultations pendant l'année à venir. Il est ainsi prévu de consulter notamment l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe qui avait déjà été associée aux travaux du Groupe, ainsi que d'autres organisations internationales comme, par exemple, l'Union Européenne par le biais du Comité des Régions. Une consultation générale des régions européennes devrait avoir lieu dans le même temps, par le biais de l'Assemblée des régions d'Europe et du Conseil des communes et régions d'Europe.

Nous espérons qu'une fois adopté, un tel texte fera partie intégrante des textes de base du Conseil de l'Europe visant à garantir le principe de la "sécurité démocratique" proclamé lors du Sommet de Vienne organisé par le Conseil de l'Europe en 1993. Dix ans après son entrée en vigueur, la Charte européenne de l'autonomie locale, dont le texte en question doit être un pendant ou un complément utile, a été ratifiée par 21 Etats et signée par cinq autres. Elle est donc un élément essentiel de ce qui devrait devenir, comme on l'a suggéré, la "Magna Carta" de la sécurité démocratique à l'horizon du 50e anniversaire du Conseil de l'Europe en 1999, fondée sur les trois grands principes de l'Organisation que sont la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et la prééminence du droit.

En annexe de la présente note explicative, figure un projet de rapport explicatif de la Charte de l'autonomie régionale, qui illustre le texte du projet de charte. Dans la tradition du Conseil de l'Europe, un tel rapport est adopté par le Comité des Ministres en même temps que la Convention. Le texte de ce rapport, qui a déjà été discuté au sein du groupe de travail, est donc destiné à faciliter les travaux du Comité des Ministres quand il en viendra, comme nous l'espérons, à l'adoption de la Charte.

C'est sur la base de ces ultimes consultations que le Congrès pourrait adopter, à sa 4e session en 1997, un texte finalisé qui serait alors soumis au Comité des Ministres, avec l'espoir que le texte qui aurait ainsi fait l'objet de larges consultations puisse donner naissance à une nouvelle convention du Conseil de l'Europe.

Rapport explicatif
du projet de
Charte européenne de l'Autonomie régionale

HISTORIQUE

La première session du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe a adopté en juin 1994 une Résolution N° 8 qui *"invite la Chambre des régions et la Chambre des pouvoirs locaux: à élaborer une "Charte européenne de l'autonomie régionale", selon le modèle de la "Charte européenne de l'autonomie locale", en coopération avec l'Assemblée parlementaire, ainsi qu'il est stipulé au paragraphe 23 de la Déclaration de Genève"*.

Sur la base de cette Résolution, un groupe de travail présidé par M. Claude Haegi et ayant M. Peter Rabe pour rapporteur a été constitué au sein du Congrès. Avec l'aide d'experts, le groupe de travail a produit le présent projet de Charte. Ce texte essaie de fixer les principes directeurs de l'autonomie régionale, en tenant compte de la diversité des systèmes politiques et juridiques des Etats européens. Certains Etats, de par leur taille géographique et démographique, n'ont cependant pas vocation à posséder des structures régionales; en conséquence, ce texte ne prend pas en considération les particularités de ces micro-Etats.

Les principes posés dans cette Charte constituent le socle de l'autonomie régionale en Europe. Ils n'excluent en rien que les institutions ou la législation d'Etats européens incluent des dispositions reconnaissant l'existence d'une autonomie régionale plus importante.

PARTIE I

FONDEMENT ET DEFINITION DE L'AUTONOMIE REGIONALE

Article 1

L'article premier s'inspire de l'article premier de la *Charte européenne de l'autonomie locale*. La formulation adoptée implique ainsi une systématique particulière pour la Charte. La partie "matérielle" (Partie I) du texte, qui est constituée d'un article posant le principe du fondement de l'autonomie régionale (art. 2), des articles 3 à 20 qui définissent la portée de l'autonomie régionale et les articles 21 à 24 qui indiquent quelle protection doit être accordée à l'autonomie régionale. Les articles 25 et 27 de la Charte qui prévoient enfin trois formules distinctes selon lesquelles les Etats peuvent s'engager à respecter les dispositions de la Charte.

Article 2 - Fondement de l'autonomie régionale

Cet article s'attache au fondement de l'autonomie régionale et aux dispositions qui lui donnent corps. Pour ce qui concerne l'édition du principe même de l'autonomie régionale, il est proposé que celui-ci soit d'ordre constitutionnel; les termes " autant que possible " ont été rajoutés pour tenir compte notamment du cas des Etats qui ne disposent pas d'une constitution écrite. Il est prévu que les dispositions qui donnent corps à l'autonomie régionale soient nécessairement de nature législative, de manière à exclure que le gouvernement central puisse, par voie de dispositions réglementaires, édicter des normes en cette matière.

On a également jugé souhaitable de prévoir que les régions trouvent dans la procédure d'élaboration de ces normes une protection particulière selon différents moyens, par exemple la nécessité de réunir au sein de l'assemblée compétente une majorité spéciale pour adopter et modifier ces normes ou l'obligation préalable de consulter les régions par voie d'avis avant leur adoption.

Article 3 - Principe

Cette disposition définit de manière générale l'autonomie régionale plutôt que la région elle-même en prenant en compte la nécessaire imbrication du droit interne de chaque Etat et des dispositions de la présente charte. Elle situe la région par rapport à l'Etat d'une part et aux collectivités territoriales d'autre part. Seuls les éléments les plus significatifs de l'autonomie régionale ont été intégrés dans la définition. Pour le reste, chacune des autres dispositions de la Charte concourt à définir plus précisément que le présent article l'autonomie régionale.

L'article englobe les deux types de régions que l'on peut rencontrer (régions décentralisées et régions fédérées) et qui sont tous deux couverts par la Charte, laquelle se caractérise dès lors par sa souplesse et son champ d'application large. Les auteurs du texte ont en effet tenté de contourner des facteurs qui peuvent empêcher l'élaboration d'une charte à vocation véritablement européenne, comme par exemple l'octroi aux régions d'un pouvoir de nature législative.

Il n'a pas paru possible de définir plus avant ce que recouvrent "les affaires d'intérêt public" (par exemple l'urbanisme, l'environnement, les transports, l'économie, les travaux publics, ...) prises en charge par les régions, sous réserve de ce qui est dit dans les dispositions de la présente Charte à propos des compétences régionales. On relèvera enfin que les termes "dans le cadre de la loi" qui se trouvent dans le texte de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale ont été omis en raison du fait que nombre de régions disposent d'un véritable pouvoir législatif leur permettant d'édicter des normes équipollentes à celles de l'Etat (au sens de pouvoir central); dans le même ordre d'idées, l'expression "régler" qui apparaît également à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, a été omise pour éviter qu'elle puisse être interprétée comme renvoyant à l'idée d'un pouvoir réglementaire.

Aucune des dispositions de la présente Charte ne peut être interprétée comme restreignant dans l'un ou l'autre pays la portée de l'autonomie régionale. Celle-ci a en effet été conçue dans l'optique de garantir aux régions les dispositions minimales indispensables à leur autonomie.

COMPETENCES REGIONALES

Deux ordres de distinctions sont à établir pour ce qui concerne les compétences. Il s'agit, d'une part, de distinguer entre différents types de compétences et, d'autre part, entre différents domaines de compétences. Cette distinction se fonde sur les sources des compétences, leur étendue et leurs conditions d'exercice. La seconde classification porte sur différents domaines de compétence que nous avons regroupés en quatre thèmes.

Cette classification permet une analyse plus fine, puisque l'on pourra distinguer des compétences de types différents dans le même domaine, ou des compétences de même type dans différents domaines (par exemple dans le domaine des régions et l'Europe, on peut imaginer l'existence de compétences propres ou de compétences déléguées. Autre exemple, on peut imaginer des compétences propres des régions aussi bien dans le domaine des relations inter-régionales que dans le domaine de la participation au pouvoir de l'Etat.) Cette classification générale permet de poser des principes fondamentaux qui peuvent être respectés par des Etats ayant des traditions juridiques distinctes.

1. Types de compétences

Article 4 - Compétences propres

L'expression "*compétences propres*" provient de la définition qui est donnée par les dispositions transitoires de la *Charte du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe* et qui précise que le fait de posséder des "*compétences propres*" est une condition constitutive de l'existence d'une "*collectivité régionale*". Les membres du groupe de travail ont, dès l'origine de leurs travaux, clairement indiqué leur volonté de voir la définition contenue dans la *Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe* reprise dans le présent projet de Charte.

Paragraphe 1: cet article insiste sur l'idée que les régions ne détiennent ces compétences propres d'aucune autre autorité que la Constitution, la loi ou leur propre statut, et en aucun cas d'un autre niveau d'administration identifié comme tel (par exemple le gouvernement national). L'origine des compétences propres ne peut ainsi être de type administratif, mais doit bien être de type législatif ou équivalent (y inclus éventuellement une origine coutumière).

Le cas de la reconnaissance de compétences par la Constitution ou par la loi implique que ces compétences préexistent au texte qui les mentionne. Cette formulation permet ainsi de tenir compte du cas de certains Etats dans lesquels les compétences des régions ne seraient pas définies par le droit national mais préexistent à celui-ci.

Paragraphe 2: ce paragraphe reprend, *mutatis mutandis*, l'article 4, par. 4 de la *Charte européenne de l'autonomie locale*. La formulation retenue dans le présent paragraphe exclut la mise en cause des compétences propres des régions par un exécutif ou une autorité administrative, puisque seuls le législateur national et le constituant sont les autorités qui pourront agir sur la Constitution ou la loi. Il s'agit là d'un niveau de protection de l'autonomie régionale relativement élevé.

Paragraphe 3: le pouvoir de décision des régions dans leurs domaines de compétences propres peut inclure le pouvoir législatif, dans les pays qui reconnaissent un tel pouvoir aux régions. Dans les autres Etats, cette formule permet de ne pas exiger l'existence d'un pouvoir législatif formel pour les assemblées régionales, tout en exigeant clairement que les régions possèdent un véritable "*pouvoir de décision*", ce qui est beaucoup plus large qu'un simple pouvoir d'exécution. De plus, la deuxième phrase implique que des compétences propres des régions doivent exister dans des domaines politiquement significatifs, de manière à ce qu'une véritable "*politique propre à chaque région*" puisse être développée par les élus régionaux.

Article 5 - Compétence d'exécution

Dans certains Etats, notamment des Etats fédéraux, l'administration décentralisée de l'Etat est très réduite, voire inexistante. La mise en oeuvre décentralisée de compétences nationales est alors confiée aux collectivités régionales, qui ont dans pareil cas pour seule responsabilité la mise en oeuvre des compétences, sans en posséder la titularité.

Paragraphe 1: ce paragraphe pose le principe de la mise en oeuvre décentralisée des compétences étatiques par le biais de compétences d'exécution dévolues aux régions, plutôt que par le développement d'une administration déconcentrée de l'Etat. Pareille prise de position est apparue aux membres du Groupe de Travail comme plus conforme au principe d'autonomie régionale. L'expression "dans les limites de la loi" implique que seul le pouvoir législatif est habilité à confier aux régions des compétences d'exécution.

Paragraphe 2: bien qu'il ne s'agisse pas de la mise en oeuvre de compétences propres des régions, mais bien de la mise en oeuvre de compétences étatiques, le principe général de la compétence d'exécution régionale est lui bien une compétence propre des régions. En conséquence, les règles applicables à ces compétences d'exécution, notamment en matière de contrôle par l'Etat central, s'apparentent à celles relatives aux compétences propres.

Paragraphe 3: ce paragraphe reprend l'exigence formulée à l'article 5 paragraphe 1 pour ce qui concerne la prise en compte des moyens nécessaires à la mise en oeuvre des compétences de l'Etat par les régions, par le biais de leur compétence d'exécution. Il est à noter que la notion de "moyens nécessaires" va au-delà des aspects financiers et englobe les moyens humains et administratifs.

Article 6 - Compétences déléguées

Des études entreprises au sein du Conseil de l'Europe sur la "*définition et limites du principe de subsidiarité*" constatent en Europe une tendance à l'administration déléguée qui se développe parallèlement au processus d'autonomisation du niveau étatique. En conséquence, une disposition régissant ce type particulier d'attribution de compétence, dont les conditions d'exercice peuvent être plus limitées que celles des compétences propres, nous paraît avoir sa place dans ce projet de Charte.

Paragraphe 1: ce premier paragraphe se penche sur les conditions de la délégation de compétence. La *Charte européenne de l'autonomie locale*, beaucoup plus succincte sur cette question, ne s'intéresse qu'aux conditions de mise en oeuvre des compétences déléguées et aucunement aux conditions auxquelles une telle délégation de pouvoir s'effectue.

Exiger la clarté dans la définition de l'acte de délégation de compétences paraît satisfaire tant l'intérêt de l'autorité qui délègue une compétence que l'intérêt de celle qui s'en voit confier l'exercice par délégation. En effet, en cas de différend dans le cadre de la mise en oeuvre d'une telle compétence, c'est l'acte de délégation de compétence qui sera la principale référence pour déterminer les droits et les obligations de chacune des parties.

Par "*moyens permettant la mise en oeuvre*", il faut entendre bien entendu les moyens matériels et financiers que la mise en oeuvre d'une nouvelle compétence peut impliquer, mais également les moyens administratifs, et donc prendre également en compte les coûts administratifs, en personnel, en frais de structure, ou tout autre coût prévisible. Cependant, la référence à la prise en compte ne donne pas l'obligation d'accompagner nécessairement le transfert de compétence d'un transfert de ressources. Il peut en effet exister des cas dans lesquels la rationalisation des fonctions ou des possibilités de combinaisons avec d'autres fonctions similaires déjà exercées par la région permet aux organes de cette dernière de mettre en oeuvre la compétence additionnelle sans avoir à dégager de moyens additionnels. Cependant, même dans pareil cas, il devra ressortir de l'acte de délégation de compétence que cet aspect de la délégation de compétence a été examiné. On relèvera que l'importance de la question du financement des compétences déléguées a nécessité qu'une disposition particulière y soit consacrée (voir l'article 19 paragraphe 6).

Paragraphe 2: l'autorité qui délègue une compétence peut préciser certaines conditions relatives à sa mise en oeuvre, mais peut également rester muette sur ce point. En tout état de cause, cette spécification des conditions de mise en oeuvre est limitée par la phrase suivante de ce paragraphe.

En effet, cette liberté d'adapter est importante dans le respect du principe de subsidiarité. S'il y a un intérêt à ce que l'action de l'Etat ait dans l'ensemble de son territoire une certaine uniformité, la philosophie sous-jacente au régionalisme est que ce pouvoir de l'Etat doit pouvoir être adapté selon les préférences et les conditions propres à chaque région. Aussi, la délégation de compétence implique que l'Etat admette l'inclusion d'une certaine diversité dans la manière dont seront mises en oeuvre certaines de ces compétences. La *Charte européenne de l'autonomie locale* contient une disposition de portée similaire à son article 4 paragraphe 5.

2. Domaines de compétences

Une fois définis différents types de compétence, il nous faut examiner les domaines dans lesquels les régions possèdent des compétences. Quatre domaines de compétences distincts ont été retenus par le Groupe de travail. Tout d'abord le domaine des "*affaires régionales*", celui des "*relations inter-régionales*", celui de la "*participation aux affaires de l'Etat*" et enfin celui de la "*participation aux affaires européennes et internationales*".

Ces quatre domaines ne se recoupent pas. La Charte ne définit cependant pas précisément des compétences régionales; son objectif consiste uniquement à déterminer les principes de base selon lesquels chaque droit national devrait définir les compétences relevant de chacun de ces domaines.

Article 7 - Affaires régionales

La notion d'*affaires régionales* ne constitue pas une référence à une terminologie reconnue. Le droit français a développé la notion "*d'affaires locales*" et il paraît possible de transférer, *mutatis, mutandis*, l'expression aux régions.

Paragraphe 1: ce premier paragraphe constitue une définition de principe des affaires régionales. La Recommandation du Comité des Ministres sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité" (No R (95) 19) recommande aux Etats membres: "*de spécifier dans les lois pertinentes, pour chaque niveau de collectivités territoriales, un ensemble de compétences propres, s'ajoutant éventuellement à une clause de compétence générale.*" Il apparaît donc clairement que la définition des compétences propres ne peut revenir à un traité international mais reste dans le domaine de chaque législation nationale. Les rédacteurs, afin de tenir compte de cette recommandation, ne procèdent donc pas, au sein de l'article définissant les affaires régionales, à une énumération de compétences, mais opèrent un renvoi au droit national.

Par contre, cet article définit le principe de la compétence générale des régions. Sur ce point, le texte reprend pour l'essentiel la formulation de l'article 4 par. 2 de la *Charte européenne de l'autonomie locale* prévoyant que "*les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité*".

Paragraphe 2: la légitimité de l'exercice d'une compétence par une région sur la base de sa compétence générale pourrait être contestée si l'une des conditions posées dans ce paragraphe n'était pas satisfaite. Dans les faits, les critères énumérés dans ce paragraphe devront être évalués par l'autorité qui exerce la compétence.

"*L'intérêt des citoyens*" doit être compris au sens large et inclure autant l'intérêt direct d'un citoyen à ce qu'une tâche particulière soit exécutée, que par exemple son intérêt économique à ce que les dépenses publiques de la région restent maîtrisées.

Pour ce qui est du "*principe de subsidiarité*" il paraît opportun de demander aux régions, qui si souvent invoquent ce principe, de l'utiliser également lorsqu'il s'agit de délimiter leurs propres compétences. Les critères posés dans la Recommandation N° R (95) 19 sur la mise en oeuvre du principe de subsidiarité pourront être utilisés pour cerner les limites de ce principe.

La formulation qui se réfère à la "*solidarité*" devrait permettre d'empêcher, notamment, que des régions plus riches au sein d'un Etat où les disparités régionales sont importantes, revendiquent une exclusivité dans l'utilisation de certaines ressources qui sont nécessaires à l'ensemble de la population nationale. Ceci étant, les exigences de la solidarité nationale et européenne, pour réelles qu'elles soient, n'en doivent pas moins rester dans les limites du raisonnable et ne peuvent pas tendre à un nivellement des niveaux de vie.

Article 8 - Relations avec les collectivités locales

A de nombreuses occasions durant les débats, des membres du groupe de travail ont insisté sur la nécessité d'indiquer qu'un développement accru de l'autonomie régionale ne constituait pas un risque ou une limitation additionnelle pour l'autonomie locale. Dans certains Etats, notamment fédéraux, la compétence permettant la mise en oeuvre des principes de l'autonomie locale appartient exclusivement au niveau régional. L'inclusion d'une référence à la *Charte européenne de l'autonomie locale* dans cet article indique que les régions s'engagent, d'une manière générale dans l'exercice de leur autonomie, à garantir et protéger l'autonomie locale, telle qu'elle est définie dans la *Charte européenne de l'autonomie locale*.

Paragraphe 2: ce paragraphe contient une nouvelle référence au principe de subsidiarité, dans le domaine particulier des relations entre les régions et les collectivités locales.

Paragraphe 3: ce paragraphe a été inséré dans l'article 8 afin d'explicitier le fait que les régions sont autorisées, dans la logique du principe de subsidiarité, à déléguer certaines de leurs compétences aux collectivités locales.

Paragraphe 4: ce paragraphe vise les régions qui ont un rôle à jouer dans la péréquation entre les communes, soit qu'elles possèdent la compétence d'édicter des normes en matière de fiscalité communale, soit qu'elles participent d'une manière ou d'une autre au processus de transferts financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Dans tous les cas de figure, les régions doivent "*assurer une certaine mesure de péréquation*", ce qui laisse cependant une large place à l'interprétation de la portée de cette obligation.

Article 9 - Relations inter-régionales

Cette terminologie reprend celle qui avait été proposée par le rapporteur du CPLRE pour l'Avant-projet de Convention sur la coopération inter-régionale inclus dans la *Résolution 248 (1993)* de la CPLRE sous le titre d'Avant-projet de Convention sur la coopération inter-territoriale. Mais dans la mesure où la présente Charte vise les régions seules, la terminologie d'inter-régionale apparaît comme appropriée.

Le but de cet article sur les principes est triple. D'une part, reconnaître une véritable compétence aux régions d'entreprendre des relations inter-régionales, ce qui est l'objet du premier paragraphe. D'autre part, définir ce qu'il faut entendre par relations inter-régionales, ce qui est l'objet du second paragraphe. Enfin, régler les rapports entre les dispositions de la présente Charte avec les autres instruments internationaux pertinents en cette matière.

Paragraphe 1: il s'agit là de la disposition la plus importante de cette partie. Elle n'attribue pas une compétence nouvelle et explicite aux régions d'entreprendre des relations inter-régionales, mais reconnaît que la capacité des régions d'entreprendre des relations inter-régionales dans leurs domaines de compétences propres est consubstantielle à leur existence.

Le paragraphe 2 pose deux limites, raisonnables, au droit défini dans la phrase précédente. Ces limites offrent également à l'Etat la possibilité dans ses relations sur le plan national avec les régions qui le constituent, d'intervenir lorsqu'une région risque de mettre en cause la position juridique internationale de l'Etat. En conséquence, cette disposition ne s'oppose pas à ce qu'une forme de contrôle *a priori* soit exercée par les organes de l'Etat sur les relations inter-régionales,

mais ce contrôle n'est pas d'opportunité et il devra être limité à vérification de la conformité d'une relation inter-régionale avec les engagements internationaux de l'Etat.

Paragraphe 3: ce paragraphe permet de distinguer deux types d'activités. Les premières n'ayant aucune portée juridique propre ne devraient être soumises à aucune limitation spécifique. Les secondes relèvent du domaine juridique. Sur le principe, ceci ne pose pas de problèmes, ainsi que l'ont clairement exprimé des spécialistes européens réunis à Jaca à l'invitation du Roi d'Espagne qui constatent: "*Rien ne s'oppose du point de vue juridique à ce qu'afin de régler des problèmes d'intérêt commun, les Etats admettent le principe d'après lequel leurs autorités régionales et locales respectives sont normalement habilitées à entretenir des relations, passer des contrats et entreprendre certaines actions conjointes avec les autorités correspondantes de l'autre côté de la frontière, dans la mesure où les matières traitées rentrent dans les compétences définies pour chacune d'entre elles par son droit public interne*" (point II.2.1 de la Déclaration de Jaca).

Soulignons que des activités de portée juridique ne peuvent se développer qu'avec d'autres régions ou collectivités locales, ce qui implique *a contrario*, que des partenariats avec des Etats étrangers sont exclus.

Le paragraphe 4 constitue une précision qui concerne certains Etats fédéraux au sein desquels l'ordre juridique national réserve, dans certains domaines clairement définis, la capacité de conclure des traités internationaux à des entités régionales. C'est la conséquence logique de la définition donnée à l'alinéa précédent *in fine*, qui précise que les accords conclus par des régions dans le cadre des relations inter-régionales "*ne sont pas régis par le droit international public*".

Paragraphe 5: ce paragraphe renvoie, pour la question des règles qui régiront les relations inter-régionales, "*aux accords internationaux portant sur la matière*". Telle formulation générale est rendue nécessaire, sous peine d'une énumération fastidieuse, par la diversité des traités internationaux qui traitent, de manière principale ou incidente, de ces questions. Il faut bien sûr en premier lieu envisager les instruments juridiques conclus dans le cadre du Conseil de l'Europe, et notamment la *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* complétée par un Protocole additionnel qui développe et précise les modalités de son application.

Il existe également de nombreux autres types de traités plus généraux, qui n'abordent que de manière incidente les règles relatives à la coopération inter-régionale ou transfrontalière. Ainsi en est-il de certains traités de voisinage, de traités d'amitié et de coopération, ou de traités relatifs aux droits des minorités nationales. Les dispositions de ces traités, dans la mesure où elles sont applicables aux relations inter-régionales sont également couvertes par ce renvoi.

Article 10 - Relations et organismes transfrontaliers

L'article 10 paragraphe 1 reprend, *mutatis mutandis*, la formulation de l'article 9 paragraphe 1; nous renvoyons au commentaire dudit paragraphe.

L'article 10 paragraphe 2 est novateur. Il rejoint la volonté exprimée dans le *Livre blanc de l'Assemblée des régions d'Europe* (1993) de considérer "*la vision d'ensemble - sociale, économique, culturelle, etc. - d'une véritable région transfrontalière, c'est-à-dire une région qui a une existence réelle propre, bien que traversée par des limites de territoires nationaux*" (pp. 72-73). Comme son intitulé le révèle, cette proposition ne concerne que les relations transfrontalières, c'est-à-dire situées dans un clair rapport de voisinage.

Ce second paragraphe prévoit la constitution d'organes communs pour de telles régions transfrontalières. C'est une solution qui est également envisagée par le *Protocole additionnel à la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des autorités ou collectivités territoriales* à ses articles 3 et 5. La seconde phrase de ce paragraphe renvoie d'ailleurs directement à ce texte.

Article 11 - Représentation à l'étranger

Une pratique d'une importance croissante de la part des régions montre que celles-ci créent des représentations à l'étranger, notamment auprès des organes de la Communauté européenne, à Bruxelles (voir sur ce point le rapport soumis à la CPLRE par J.R. GUEVARA, portant sur *les relations extérieures des collectivités territoriales*, notamment sa page 10). L'*avant-projet de Convention sur la coopération inter-territoriale des collectivités ou autorités territoriales* prévoit d'ailleurs à cet égard une disposition sur ce point à son article 11. Le présent article reprend cette disposition avec les quelques modifications que la méthode de rédaction de la présente convention impose et supprime l'exigence que de tels bureaux de liaison n'existent que pour la promotion ou la défense d'intérêts *fondamentaux*.

Article 12 - Participation aux affaires de l'Etat

L'inclusion dans la Charte d'un tel article a été souhaitée par le Groupe de travail. Il est particulièrement délicat d'envisager, sur ce point, une solution uniforme pour tous les Etats européens. Ceci étant, l'imbrication toujours croissante des pouvoirs dans les Etats modernes pousse à considérer l'existence de mécanismes de coopération entre les différents niveaux de pouvoir, qui soient adaptés aux traditions juridiques de chaque Etat.

Ce premier paragraphe pose le principe en des termes relativement peu contraignants, car il apparaît difficile d'adopter sur ce point des règles précises applicables par tous les Etats européens. Le droit qui est envisagé dans ce paragraphe est limité aux cas où "*des règles adoptées au niveau de l'Etat peuvent modifier la portée de l'autonomie régionale ou concerner les intérêts des régions*" et qu'il ne s'agit donc pas d'un droit inconditionnel.

Paragraphe 2: ce paragraphe ne propose que des formules, alternatives, de mise en oeuvre du principe énoncé au premier paragraphe, prenant en considération la diversité des réalités institutionnelles et des traditions juridiques des Etats membres du Conseil de l'Europe.

La première formule couvre des situations relativement diverses mais assez répandues.

La procédure de consultation individuelle de chaque région est probablement la formule la plus souple. Il n'est pas même exigé que cette consultation se fasse selon une procédure formelle, ce qui laisse une grande latitude aux Etats qui le souhaiteraient, de satisfaire le droit accordé aux régions par le paragraphe premier de cet article d'une manière peu contraignante. Il existe d'ailleurs des Etats au sein desquels des procédures de consultation peu formalisées entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux sont régulièrement utilisées, avec des résultats probants.

Le dernier mode de participation vise deux situations distinctes. Le premier cas où les régions sont représentées par le biais d'une association qui défend leurs intérêts dans des négociations avec le gouvernement national. L'autre cas de figure est la constitution, généralement par un accord entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux, de "conférences" au sein desquelles sont

régulièrement discutées des questions d'intérêt commun à l'Etat et aux régions. Ces deux possibilités permettent la consultation de toutes les régions simultanément.

Article 13 - Participation aux affaires européennes et internationales

L'imbrication toujours plus importante des niveaux de pouvoirs et de compétences, les transferts non négligeables de compétences traditionnellement exercées par des régions vers les instances communautaires font qu'aujourd'hui les régions considèrent qu'il est de leur droit d'être associées aux affaires européennes.

Deux cas de figure sont distingués. D'une part la participation directe aux institutions européennes, "au sein des organismes conçus à cet effet", d'autre part le droit des régions d'être consultées (ou associées) lors de la négociation de traités qui peuvent affecter directement leurs compétences. Chacun fait l'objet d'un paragraphe distinct.

Relevons que cet article ne traite pas des interventions directes non institutionnalisées que les régions peuvent souhaiter entreprendre, notamment auprès des instances européennes. Nous considérons, pour des raisons de systématique, que cette question est mieux traitée dans le cadre des relations inter-régionales, où elle fait l'objet d'un article particulier.

Paragraphe 1, premier alinéa: cet article reconnaît le droit pour les régions de participer aux organismes qui sont, dans les organisations européennes, conçus à cette fin. En l'état actuel des institutions européennes, il s'agit de la Chambre des régions du CPLRE et du Comité des Régions de l'Union européenne. Cependant, la formulation générale de la première phrase de ce paragraphe n'exclut pas que cet article puisse concerner d'autres organismes, si ceux-ci venaient à être créés.

Le paragraphe 1, deuxième alinéa, rappelle les principes de base selon lesquels doivent être organisées les procédures de désignation des représentants des régions au sein des instances européennes. L'exigence d'une procédure garantissant la véritable représentativité des membres des organismes européens au sein desquels sont représentées les régions ne pourra que renforcer l'importance et l'influence de ces organismes au sein des institutions européennes. Dans la pratique cependant, les règles détaillées prévues pour chacune des institutions concernées s'appliquent.

Paragraphe 2: dans la mesure où par la conclusion d'un traité international, l'Etat modifie la répartition des compétences telle qu'elle est prévue par le droit interne, il paraît abusif qu'il invoque l'exclusivité de ses compétences en matière de relations internationales pour procéder de la sorte. En effet, cela permettrait d'aboutir, dans le cadre particulier de négociations internationales, au contournement de toutes les garanties qui existent en droit interne pour protéger l'autonomie régionale. Ce risque est, en raison des matières abordées et de la structure particulière du droit communautaire, particulièrement aigu dans les négociations européennes.

Ceci étant, afin de ne pas paralyser la capacité des Etats à agir sur la scène internationale, il faut envisager des solutions pratiques à cette difficulté. Deux solutions sont envisagées; d'une part, les régions ont un droit à être consultées, lorsque leurs compétences ou leurs intérêts fondamentaux peuvent être directement affectés, ou lorsque la mise en oeuvre des règles peut leur incomber (alinéa 1). D'autre part, en plus de ce droit reconnu aux régions, il est indiqué que, "selon les cas, les Etats peuvent associer les régions au processus de négociation", ce qui permettrait leur participation directe à ces négociations, solution intéressante si les intérêts d'une région en particulier sont affectés par un traité international (alinéa 2).

ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DES REGIONS

Article 14 - Principe d'auto-organisation régionale

Cette disposition tient compte d'un des principes de base du fédéralisme qui est le droit d'auto-organisation des entités fédérées, en reconnaissant cette possibilité aux régions, de manière plus ou moins limitée selon le droit interne de chaque Etat signataire. Un minimum est néanmoins prévu, à savoir le droit incompressible pour les régions de compléter les dispositions statutaires qui les concernent sans contredire les règles imposées par le pouvoir central.

Article 15 - Organes de la région

Ces dispositions qui n'appellent que peu de commentaires particuliers sont directement inspirées dans leur rédaction des dispositions équivalentes de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il importe néanmoins d'insister sur la possibilité de faire une réserve au seul caractère direct de l'élection de l'assemblée régionale qui a été ouverte à certains Etats à l'article 25 paragraphe 2 dans le but de tenir compte de leur situation particulière.

On remarquera encore qu'on a explicité l'esprit qui anime la Charte européenne de l'Autonomie régionale pour ce qui concerne les contrôles portant directement sur les personnes. Il est en effet précisé que ces formes de contrôle assez particulier (suspension, destitution,...) qu'on peut qualifier de "procédures de surveillance" pour la raison qu'elles portent directement sur les personnes plutôt que sur les actes que les régions prennent comme dans le cas du contrôle sur les normes régionales (infra), ne peuvent avoir pour conséquence, sous le contrôle du juge, de porter atteinte au libre exercice du mandat ou des fonctions des personnes composant les organes régionaux.

Article 16 - Administration régionale

Cette disposition régit les moyens administratifs dont les régions doivent disposer pour la mise en oeuvre des compétences qui leur sont confiées. La notion de patrimoine employée au paragraphe premier recouvre toute forme de propriété des régions, en ce compris les immeubles. Il est prévu que les régions disposent de leur propre administration et de leur propre personnel. On leur reconnaît également le droit de créer des personnes morales de droit public auxquelles elles peuvent confier certaines missions, de même que de s'associer avec des personnes morales de droit privé.

Pour ce qui concerne le statut du personnel régional, il est proposé d'adopter une position médiane entre les deux points de vue extrêmes consistant soit à attribuer, soit à refuser toute compétence aux régions en la matière, en leur reconnaissant ladite compétence dans la limite des principes généraux que le pouvoir central peut, s'il le juge utile, arrêter sous le contrôle du juge.

FINANCES REGIONALES

Cette question est d'une importance primordiale pour la portée de ce projet de Charte. En effet, comme l'implique le choix de la systématique de cette Charte, les modes de financement font partie intégrante de la définition de l'autonomie régionale, en tout cas au sens matériel du terme. Aussi, l'inclusion de 4 articles sur cette question est-elle appropriée.

Ce chapitre s'inspire du Chapitre IV intitulé "*Moyens financiers*" de la *Charte communautaire de la régionalisation*, qui comporte pour sa part six articles. Les travaux, nombreux, réalisés dans ce domaine au sein du CDLR ont également été pris en compte, ainsi qu'un rapport établi par un Groupe d'experts sur les finances locales, qui pose à l'intention des nouvelles démocraties des Etats d'Europe centrale et orientale, des principes clairs en matière de finances locales, dont certains sont, *mutatis mutandis* transposables aux finances régionales. On notera que cette partie a été rédigée sous la responsabilité de M. Günter Hedtkamp, Directeur de l'Osteuropa Institut de Munich.

Article 17 - Principes

L'autonomie budgétaire par rapport à l'autorité centrale exige, en tant que corollaire, que les régions puissent disposer librement de moyens financiers et que ces moyens soient suffisants pour leur permettre de remplir non seulement les tâches qui leur sont attribuées par la Constitution ou par la législation, mais qu'ils permettent, en plus, de prendre des initiatives spécifiques dans l'accomplissement de ces tâches. Elles doivent aussi avoir la possibilité de fournir à leurs habitants des services allant au-delà des services pour lesquels il existe une obligation. Ceci résulte des principes de l'autonomie régionale et de la subsidiarité.

Lorsque les régions sont dotées de revenus propres, et lorsque elles ont le droit de fixer les taux des impôts et des contributions, c'est le contribuable qui décide, en fin de compte, notamment en tant qu'électeur, de la nécessité et de la qualité de ces services régionaux.

Etant donné que les divers impôts et contributions se distinguent considérablement en ce qui concerne leur flexibilité face à des cycles économiques et à la croissance économique et que, par ailleurs, les régions n'ont pas de compétences en matière de politique anticyclique, elles ont besoin de ressources propres qui ne réagissent pas trop aux mouvements conjoncturels. En revanche, leur rendement doit se développer parallèlement à la croissance de l'économie afin qu'elles puissent maintenir leur niveau de services, dans la durée.

Il est de même souhaitable que tous ceux qui sont bénéficiaires des services régionaux contribuent à leur financement. Cela favorise le fonctionnement de la démocratie au niveau régional et empêche l'exploitation d'un groupe de population par un autre. Le niveau des services publics dépend toujours de la richesse d'une région qui s'exprime à travers la matière imposable. Pour réduire ces différences dans la richesse et pour garantir dans tout le pays un niveau de services jugé indispensable, il est nécessaire de recourir à une péréquation financière.

Article 18 - Ressources propres

Comme l'autonomie politique dépend, pour une large part, des ressources propres, le droit de lever des impôts propres et d'en fixer les taux répond à l'objectif d'autonomie régionale. Ainsi la fixation des taxes et contributions régionales découle des principes formulés à l'article 17.

A défaut de disposer d'impôts propres, les régions devraient avoir le droit de lever des pourcentages additionnels sur un ou plusieurs impôts d'une autre autorité publique; dans la plupart des cas, une telle procédure s'appliquera aux impôts de l'Etat. Ceci sera une solution de "second best" parce que la région aurait à subir les conséquences de tout changement dans la définition de la matière imposable par l'autorité dont ressort cet impôt. Une solution encore moins efficace, une solution de "third best", sera la participation de la région, à taux fixe, au rendement de l'impôt. Dans ce cas, on ne peut parler d'un revenu propre de la région qu'à condition que le taux de participation soit fixé par la loi ou par la Constitution, ce qui servira de garantie contre des décisions arbitraires de l'autorité centrale.

Article 19 - Transferts et péréquation financière

Chaque péréquation financière a pour objectif de rechercher un compromis entre, d'une part, l'objectif national de garantir une certaine unité du niveau de vie dans tout le pays et, d'autre part, la nécessité d'offrir aux collectivités régionales la possibilité de créer leurs propres environnements et d'inciter les régions à soigner et à exploiter avec beaucoup de précaution les matières imposables ou taxables sur leur territoire. Ainsi, la péréquation a ses limites.

La péréquation horizontale entre régions par les flux financiers directs entre bénéficiaires et régions redevables serait certainement, à première vue, le moyen de choix. Mais, à cause des résistances politiques, notamment de la part de ceux qui doivent verser des revenus aux autres, une telle procédure a ses limites. Ainsi, une partie de la péréquation doit s'accomplir par la voie de subventions de l'Etat et qui sont distribuées en tenant compte des différences des richesses et des besoins. Parce qu'il est extrêmement difficile de pratiquer un système qui est basé sur les différences des besoins, dans la mesure où cela ouvrirait la possibilité de manipuler les subventions à des fins politiques, la péréquation doit se baser sur un nombre très limité de critères aussi objectifs que possible, comme la population et la structure de la population, et en second lieu sur les différences de la matière imposable.

Etant donné que la pratique des subventions peut contrecarrer toute l'autonomie de la région, il est indispensable que la masse des subventions soit accordée sans aucune condition qui viendrait se rajouter au nombre limité de critères fixés par la loi. Enfin, l'équilibre politique exige que les régions puissent articuler leurs intérêts lors de l'élaboration de la législation en matière de péréquation et dans la procédure de fixation des règles de partage.

Article 20 - Emprunts

Pour le financement, notamment des investissements régionaux, les régions doivent avoir la possibilité d'accéder au marché des capitaux. Ici comme ailleurs, il faut veiller à ce que toute surveillance se limite au contrôle de légalité et que les règles nationales qui définissent les limites de l'emprunt ne soient pas discrétionnaires et soient orientées vers l'objectif de garantir le service de la dette par la région.

PROTECTION DE L'AUTONOMIE REGIONALE

Article 21 - Protection des limites territoriales des régions

Cette disposition renforce les exigences prévues par la Charte européenne de l'autonomie locale à cet égard. Celle-ci impose uniquement que les collectivités concernées soient préalablement consultées, alors que le texte proposé impose de recueillir l'assentiment préalable des régions concernées. Cette exigence a paru nécessaire dans le cas des régions pour la raison que celles-ci sont plus importantes que les collectivités locales.

Il a cependant paru opportun d'assouplir l'exigence du paragraphe premier pour ce qui concerne le cas où un Etat envisagerait de redessiner l'ensemble des limites territoriales de ses régions afin d'éviter qu'un tel processus puisse être véritablement bloqué par l'opposition d'une seule région.

Article 22 - Droit des régions d'ester en justice

Cette disposition exige que les régions se voient reconnaître la possibilité de recourir aux juridictions qui sont compétentes dans leur Etat pour trancher les litiges que leur existence peut susciter, tout particulièrement pour ce qui concerne la protection de leur autonomie. On songe évidemment à la possibilité pour les régions de contester la mise en oeuvre des procédures de contrôle sur les actes qu'elles prennent ainsi que des procédures de surveillance sur les personnes qui composent leurs organes.

On rappellera que la Charte exige dans une disposition spécifique que le règlement des conflits de compétence intervienne par la voie juridictionnelle.

Il est à noter que la disposition en question suppose également que les dispositions de la charte elle-même puissent être invoquées devant les juridictions compétentes des Etats qui l'ont ratifiée.

Article 23 - Conflits de compétences

Il est important de ne pas confondre conflit de normes et conflit de compétences. Les conflits de normes (cas où chaque niveau de gouvernement a pris, dans un de ses domaines de compétences, une ou des normes dont la teneur ou les effets se révèlent contradictoires) sont régis dans l'article suivant. Le cas qui est visé dans cet article concerne la situation où les compétences attribuées à différents niveaux de gouvernement (local, régional, national) se recoupent d'une manière ou d'une autre, et où chacune de ces autorités prétend exercer de manière exclusive une telle compétence. Cet article peut s'appliquer aussi bien lorsqu'un conflit de compétences existe entre le niveau régional et l'Etat, que lorsqu'un conflit de compétences existe entre le niveau régional et le niveau local.

Paragraphe 1: la formulation retenue permet d'éviter que le contrôle des compétences s'exerce *a priori*. Le juge n'est fondé à intervenir que si le conflit de compétence existe véritablement, et non lorsqu'un acte ou une norme d'un niveau de pouvoir pourrait créer un conflit potentiel de compétence.

L'exigence de l'existence d'une instance de type juridictionnel pour garantir l'autonomie régionale a été considérée comme fondamentale par le groupe de travail. La présente Charte va en ce sens plus loin que la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la "mise en oeuvre du principe de subsidiarité" [R (95) 19]. Considérant la diversité de l'architecture institutionnelle des Etats européens, cet article ne précise pas quel type de juridiction doit trancher pareil conflit de compétence. La garantie de l'existence d'une juridiction a paru suffisante.

Paragraphe 2: dans la première phrase, le principe est posé selon lequel c'est la Constitution ou les lois du pays qui permettent de trancher pareils conflits.

Cependant, en cas de silence ou d'ambiguïté de l'ordre juridique, l'instance juridictionnelle ne pourra pas rendre un jugement qui n'ait pas examiné le principe de subsidiarité. Ceci signifie, et c'est une importante nouveauté dans la prise en compte du principe de subsidiarité, qu'il n'est plus uniquement exigé des organes législatif ou exécutif d'appliquer le principe de subsidiarité dans le processus de partage des compétences, mais qu'il est également demandé aux tribunaux d'appliquer ce principe. Sans ajouter à la substance ou à la valeur juridique de ce principe, pareille disposition lui donne néanmoins une portée opérationnelle nouvelle.

Article 24 - Contrôle sur les normes régionales

Il importe de relever d'emblée que cette disposition régissant le contrôle qui peut être exercé sur les normes adoptées par les régions (sans faire de distinction entre le fait que celles-ci émanent de l'assemblée ou de l'organe exécutif) ne recouvre pas les conflits de compétences, c'est-à-dire les cas où le débat juridique porte sur la question de savoir si une région est ou non restée dans les limites de ses compétences. Ce dernier point fait en effet l'objet d'une disposition spécifique qui institue dans ce but un mécanisme de nature juridictionnelle.

La question de l'identité et la nature de l'organe de contrôle n'a pas été tranchée. La Charte renvoie sur ce point au droit interne de chaque Etat signataire qui peut prévoir que cette mission incombe soit à un organe administratif, soit à un organe juridictionnel, ou organiser un système intermédiaire faisant intervenir des organes à la fois administratif et juridictionnel selon les différents stades de la procédure.

La question de l'étendue du contrôle a par contre été tranchée en faveur de la limitation de cette procédure à des questions de légalité (au sens large de cette expression, ce qui inclut notamment la constitutionnalité), sauf pour le cas de l'exercice par les régions de compétences déléguées par le pouvoir central.

PARTIE II

Article 25 - Engagements et réserves

Conformément aux souhaits exprimés par les membres du Groupe de travail à propos d'un système *lego*, cet article permet de distinguer deux degrés d'engagements pour la mise en oeuvre du principe de l'autonomie régionale par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Paragraphe 1: le principe est que les Etats acceptent la Charte dans son ensemble. Cette exigence correspond au souhait exprimé par le Groupe de travail de concevoir un texte qui permette de prendre en compte la diversité de la réalisation de l'autonomie régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, sans pour autant affaiblir la portée des principes sur lesquels se fonde l'autonomie régionale.

Paragraphe 2: pour un certain nombre de dispositions qui impliquent un stade avancé d'autonomie régionale, il est admis que des Etats au sein desquels le système n'a pas atteint ce degré d'évolution puissent formuler des réserves, lesquelles font cependant l'objet d'une évaluation périodique quant à l'opportunité de les maintenir ou non, conformément à l'article 26, alinéa 2.

Paragraphe 5 : si un Etat qui a formulé des réserves conformément au paragraphe 2 de cet article notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe la levée d'une ou de plusieurs de ces réserves, cette notification prend effet conformément aux dispositions de l'article 28 para. 3.

Article 26 - Contrôle de l'application de la Charte

Cette disposition comble une lacune de la Charte européenne de l'autonomie locale en prévoyant un mécanisme de contrôle afin de veiller à ce que la présente charte en projet soit effectivement appliquée.

Cette tâche est confiée au Comité des Ministres, mais il est prévu que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe intervienne par voie d'avis au cours de la procédure. Le mécanisme retenu est basé sur la rédaction de rapports qui doivent être établis à intervalles réguliers concernant l'application de la Charte dans les pays qui l'ont ratifiée.

Article 27 - Engagement des Etats dans un processus de régionalisation

Cette disposition propose une procédure novatrice, basée sur l'expérience accumulée en matière d'application de la *Charte européenne de l'autonomie locale* dans des processus de transition institutionnelle, comme en ont connu depuis 1989 les Etats d'Europe centrale et orientale.

Pour les Etats au sein desquels une véritable autonomie régionale n'existe pas encore, mais qui manifestent la volonté de s'engager dans un processus conduisant à l'existence de régions dotées d'une autonomie effective au sens de la présente Charte, il est prévu une forme particulière d'acceptation à être lié par le traité. Cette formule implique des obligations quelque peu différentes pour ce qui est des mécanismes de contrôle, et au terme du délai de 10 ans, l'engagement à respecter le traité aux conditions définies par le paragraphe 1 ou 2 de l'article 25. Les Etats qui acceptent de respecter les principes de la présente Charte dans leur processus de régionalisation par

une obligation conventionnelle, devraient "en contrepartie" pouvoir bénéficier d'une coopération privilégiée avec les Etats parties à la présente Charte, afin de profiter d'une expertise technique basée sur l'expérience pratique de l'autonomie régionale.

PARTIE III

Article 28 - Signature, ratification, entrée en vigueur

Il s'agit d'une disposition commune à tous les traités élaborés au sein du Conseil de l'Europe qui n'appelle aucun commentaire particulier.

Article 29 - Régions auxquelles s'applique la charte

Cette disposition vise à permettre aux Etats parties de déterminer le champ d'application territorial de la présente charte, en incluant ou en excluant explicitement certaines catégories de régions.

Article 30 - Adhésion d'Etats européens non membres du Conseil de l'Europe

Certaines conventions élaborées au sein du Conseil de l'Europe sont ouvertes à la participation d'Etats non membres; d'autres ne le sont pas. Le Groupe de travail, se référant souvent au rôle important qu'a joué la *Charte européenne de l'autonomie locale* dans le processus de transition des Etats d'Europe centrale et orientale après 1989, fréquemment avant même leur adhésion au Conseil de l'Europe, a souhaité que la présente Charte puisse être ouverte à la participation d'Etats européens qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe.

Article 31 - Dénonciation

Disposition traditionnellement incluse dans un traité international. En son absence, ce sont les règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) qui s'appliqueraient. Les délais prévus au paragraphe premier sont identiques à ceux de la *Charte européenne de l'autonomie locale*.

Article 32 - Notifications

Disposition classique également. Seule originalité, le point g, qui prévoit que tous les rapports établis dans le cadre du mécanisme de contrôle de l'application de la Charte seront notifiés à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.