



95/2130

Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 2 mai 1995
s:\delai.cgt\rules\clrae.rop\rapport.dft

CG (2) 6
Partie II

DEUXIEME SESSION

(Strasbourg, 30 mai - 1er juin 1995)



RAPPORT

SUR LA MODIFICATION DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CPLRE

(Rapporteur : M. Bengt MOLLSTÉDT, Suède)

EXPOSE DES MOTIFS

1. Le 14 janvier 1994, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution statutaire 94 (3) instituant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

2. La Charte du Congrès donne à ce dernier toute liberté pour élaborer et adopter son propre règlement intérieur. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 12, «le CPLRE et chacune des chambres adoptent leur règlement intérieur (...)».

3. Le 31 mai 1994, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe a adopté la Résolution 1 (1994) relative à son règlement intérieur.

4. En attendant que les chambres adoptent leurs propres règlements intérieurs, celui du Congrès, assorti d'un certain nombre de règles spécifiques, constitue un cadre juridique dans lequel elles peuvent fonctionner.

5. Les deux chambres ont nommé des rapporteurs pour le règlement intérieur. Elles sont invitées à examiner et, si possible, à adopter leurs projets de règlements intérieurs lors de la session plénière de 1995. Si elles le font, il ne sera pas nécessaire de conserver la section spéciale du règlement intérieur du Congrès qui régit leurs travaux; celle-ci devrait par conséquent être supprimée.

6. Lors de l'adoption de la Résolution 1 (1994), le Congrès a demandé à son bureau d'«examiner dans un an la question d'une révision éventuelle des règles».

7. Au paragraphe 3 de l'article 47, il est indiqué que «le Bureau du CPLRE peut établir un groupe de travail mixte chargé de la préparation de propositions visant à modifier le règlement intérieur du CPLRE».

8. A sa réunion des 12 et 13 septembre 1994, le Bureau du CPLRE a décidé de demander aux groupes de travail chargés de la préparation des règlements intérieurs des chambres de tenir des réunions conjointes et de formuler des propositions sur la révision du règlement intérieur du Congrès. Le bureau a également prié M. Bengt Mollstedt (Suède) de présider ce groupe mixte et de coordonner l'élaboration des trois règlements intérieurs.

9. Le groupe de travail mixte s'est réuni à plusieurs reprises depuis sa création, et a décidé de présenter une série de propositions en vue de modifier le règlement intérieur du Congrès (annexe I).

10. Election du Président du Congrès

10.1. Les deux chambres sont favorables à une rationalisation de la procédure d'élection de leur président et de leurs vice-présidents, et ont adopté des procédures plus simples et plus directes. Le groupe de travail mixte a donc décidé de modifier dans le même sens la procédure d'élection du Président du Congrès.

10.2. En particulier, la limite de dépôt des candidatures à la présidence — en général fixée à vingt-quatre heures avant l'élection — est ramenée à une heure avant le début du premier vote, ce qui permettra aux membres du Congrès de déposer pratiquement à la dernière minute une candidature à la fonction suprême.

10.3. Conformément aux décisions prises par les groupes de travail de chaque chambre, ce n'est plus le candidat le plus âgé qui sera proclamé élu en cas de partage égal des suffrages. Selon la nouvelle règle, la décision se ferait dans un tel cas par tirage au sort.

11. Commission permanente

11.1. Le groupe de travail mixte a bénéficié de la première année d'expérience du CPLRE, ce qui lui a permis de repérer quelques problèmes techniques pouvant nécessiter des ajustements. L'un de ces problèmes — d'après les groupes de travail des chambres — est l'absence de Commission permanente à l'échelon des chambres. Alors que la charte établit deux bureaux (un pour chaque chambre), elle ne prévoit qu'une seule Commission permanente. Dans la pratique, cela signifie que les chambres n'ont pas la possibilité de faire connaître leurs vues en dehors des sessions plénières. Or, ces sessions n'ont lieu qu'un fois par an: les sessions plénières extraordinaires ne pouvant se tenir, pour des raisons financières, qu'avec l'accord préalable du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, il est très difficile, aux termes du règlement actuel, d'organiser de telles sessions.

11.2. Selon les nouvelles procédures de consultation, le CPLRE doit formuler son avis sur une question donnée dans un délai de six mois. Si le Congrès estime que la question sur laquelle son avis est requis relève de la compétence exclusive d'une chambre, celle-ci ne sera pas en mesure de respecter ce délai. La nécessité d'un mécanisme permettant aux chambres de prendre des décisions en dehors des sessions plénières est donc apparue clairement. Une solution doit être trouvée rapidement. L'Assemblée parlementaire a également évoqué ce problème dans sa récente Résolution 1053 (1995).

11.3. La structure de la Commission permanente tient compte de l'existence de deux chambres. Ainsi l'article 7 de la charte stipule-t-il que «la Commission permanente est composée, pour chaque délégation nationale, de deux représentants. (...) Les Etats qui sont représentés dans une seule chambre ne disposent que d'un seul siège au sein de la Commission permanente». Le 27 mars 1995, les membres des deux Chambres appartenant à la Commission Permanente ont tenu des réunions informelles séparées qui se sont révélées être une expérience positive.

11.4. La solution proposée consiste donc à permettre à la Commission permanente de se réunir par chambres, comme le fait le CPLRE. De l'avis du groupe de travail, cette solution n'est pas contraire à la charte. La Commission permanente demeure un organe unique, mais, par suite de sa structure interne, elle peut se scinder en deux chambres: la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions de la Commission permanente. Chacune de ces deux chambres peut *approuver* des documents au nom de la chambre correspondante du Congrès, la lacune présentée par la charte étant ainsi comblée. Conformément au paragraphe 2 de l'article 10, les résolutions, recommandations et avis continueront d'être tous *adoptés* officiellement, au nom du Congrès, par la Commission permanente dans son ensemble. De plus, les réunions par chambres de la Commission permanente ne se tiendront que pendant les réunions ordinaires de cette dernière ou durant la session plénière.

12. Adoption des projets de résolutions, de recommandations et d'avis élaborés par les groupes de travail mixtes

12.1. La procédure actuellement suivie pour l'adoption des projets de résolutions, de

recommandations et d'avis élaborés par les groupes de travail mixtes s'est révélée longue et contraignante. Les rapporteurs sont obligés de procéder trois fois à la même présentation: une fois devant chaque chambre, puis, après que le document a été adopté par les deux chambres, une nouvelle fois devant le Congrès.

12.2. Or, la présence de membres des deux chambres est assurée tout au long du processus d'élaboration. Par définition, le groupe de travail mixte qui établit le document est constitué de membres des deux chambres. Par définition encore, le Congrès (ou sa Commission permanente), qui adopte le document en dernier ressort, est également constitué de membres des deux chambres. Enfin, les représentants des deux chambres peuvent déposer des amendements au document durant son examen par le Congrès.

12.3. Il est donc proposé de supprimer l'étape intermédiaire de la procédure, c'est-à-dire l'examen et l'approbation du projet par les deux chambres. La procédure, ainsi simplifiée, sera plus rapide et moins lourde.

13. Droit de déposer des propositions sur la modification de la charte

13.1. L'article 46 dispose que seuls la Commission permanente et le Bureau du CPLRE «peuvent, de leur propre initiative, soumettre au Congrès des propositions contenant des projets de modification de la charte».

13.2. A la demande des chambres, ce droit leur a été étendu. Cependant, c'est toujours au Congrès que revient la décision de soumettre la proposition au Comité des Ministres.

14. Contrôle des règlements intérieurs

14.1. Le Congrès s'est spontanément efforcé d'assurer une bonne coordination des trois règlements intérieurs. Toutefois, ni la charte, ni le règlement intérieur du CPLRE ne confient cette tâche à un organe particulier. En théorie du moins, des amendements pourraient être déposés sans aucun contrôle, ce qui risquerait d'entraîner des problèmes concernant la structure du Congrès.

14.2. Pour cette raison, le groupe de travail mixte propose de conférer à la Commission permanente le droit de prendre des initiatives à cet égard, et de s'assurer qu'une coordination satisfaisante est maintenue entre les règlements intérieurs. Cela n'implique pas, toutefois, que la Commission permanente doive avoir la haute main sur les règlements intérieurs, ni que son avis quant à leur conformité à la Charte du CPLRE soit prépondérant.

15. Signatures requises pour engager certaines procédures

15.1. Le groupe de travail mixte s'est rendu compte que le règlement intérieur n'exigeait pas le même nombre de signatures pour les différentes procédures qu'il prévoyait (par exemple, dépôt d'un amendement ou demande de procédure d'urgence pour l'examen d'une question). En général, vingt signatures sont requises, mais il y a des exceptions.

15.2. Il est proposé d'exiger le même nombre de signatures pour l'introduction de toutes les procédures prévues par le règlement. De l'avis du groupe, ce nombre ne devrait pas être trop élevé, de manière à ne pas alourdir inutilement le fonctionnement du Congrès. Par ailleurs, cette condition devrait permettre de garantir que la demande n'est pas appuyée par

un trop petit nombre de délégués, car le Congrès serait alors dans l'obligation de débattre d'une question accessoire. De plus, compte tenu du caractère international du CPLRE, les demandes visant à engager une procédure devraient résulter d'un consensus des délégations nationales.

15.3. Pour ces différentes raisons, il est proposé que les demandes soient signées par dix délégués ou plus, appartenant à au moins deux délégations nationales.

16. Remplaçants dans les groupes de travail

16.1. La Charte du Congrès prévoit que les bureaux du Congrès et des chambres peuvent créer des groupes de travail composés de onze membres au maximum. Ces groupes de travail remplacent les commissions spécialisées constituées au sein de l'ex-Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

16.2. La première année d'existence de ces groupes de travail a montré que des problèmes mineurs demandaient à être résolus. L'un d'entre eux est l'absence, dans la charte et le règlement intérieur, de toute disposition concernant la possibilité de se faire substituer par un remplaçant dans les groupes de travail. Dans certains cas, cette rigidité a eu pour conséquence une participation relativement faible aux réunions des groupes.

16.3. Le groupe de travail mixte propose une solution très souple, qui devrait être facile à mettre en œuvre. Lorsqu'un membre d'un groupe de travail n'est pas en mesure d'assister à une réunion, il peut — à titre exceptionnel — nommer un remplaçant de son choix parmi les membres de la chambre à laquelle il appartient. Malgré la nécessité de maintenir une répartition géographique équilibrée dans la composition des groupes de travail, et compte tenu du fait que cette solution vise à être l'exception et non la règle, il n'est pas indispensable que le remplaçant appartienne à la même délégation nationale que le membre qu'il remplace. Le groupe de travail mixte estime que l'expérience ou la compétence d'un membre dans le domaine traité par le groupe considéré devrait prendre le pas sur les considérations relatives à la nationalité.

16.4. Tout compte fait, les groupes de travail n'ont fonctionné que pendant huit mois. De l'avis général, ils devraient poursuivre leurs travaux pendant quelque temps encore, avant que le Congrès soit en mesure de faire le bilan de cette expérience et d'envisager, le cas échéant, des modifications plus importantes de ce dispositif.

17. Le groupe est conscient du fait que d'autres aspects du fonctionnement du Congrès sont susceptibles d'être perfectionnés. Cependant, le groupe s'est limité à mettre en œuvre son mandat et a évité de traiter des points qui rendraient nécessaire une modification de la Charte.

18. Enfin, le groupe a formulé plusieurs propositions de moindre portée, mais non négligeables, destinées pour la plupart à clarifier certains passages du règlement qui se sont révélés ambigus ou difficiles à interpréter. D'autres modifications ont pour but d'assurer l'harmonisation des trois Règlements intérieurs dans certains domaines, comme par exemple les majorités requises pour l'adoption de certains documents.