

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**BUREAU DU CONGRES**  
*Bureau de la Chambre des régions*

CPR/BUR(18)3

Strasbourg, le 12 mai 2010

## **Suivi du Cadre de référence pour la démocratie régionale**

*Document préparé par M. Jean-Claude Van Cauwenberghe, expert du Congrès sur la régionalisation*



**I. PRÉAMBULE RÉDIGÉ PAR LE CONGRÈS**

**II. TEXTE OFFICIEL DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE**

**A. INTRODUCTION**

**B. STRUCTURE ET CONTENU DU CADRE DE RÉFÉRENCE**

**1. Architecture régionale**

- 1.1. Structure régionale
- 1.2. Compétences
- 1.3. Relations avec les autres niveaux de pouvoir
- 1.4. Liens avec les structures de l'Etat
  - 1.4.1. *Association à la prise des décisions*
  - 1.4.2. *Contrôle et substitution*
  - 1.4.3. *Loyauté, intégrité territoriale et cohésion*
- 1.5. Protection de l'autonomie régionale

**2. Organes régionaux et organisation interne (démocratie régionale)**

- 2.1. Auto-organisation
- 2.2. Organes régionaux
- 2.3. Statut
- 2.4. Administration régionale
- 2.5. Bonne gouvernance

**3. Financement**

- 3.1. Ressources
- 3.2. Péréquation financière et transferts
- 3.3. Emprunt

**4. Relations nationales et internationales**

**III. COMMENTAIRE DES ARTICLES**

**1. Architecture régionale**

- 1.1. Structure régionale
- 1.2. Compétences
- 1.3. Relations avec les autres niveaux de pouvoir
- 1.4. Liens avec les structures de l'Etat
  - 1.4.1. *Association à la prise des décisions*
  - 1.4.2. *Contrôle et substitution*
  - 1.4.3. *Loyauté, intégrité territoriale et cohésion*
- 1.5. Protection de l'autonomie régionale

**2. Organes régionaux et organisation interne (démocratie régionale)**

- 2.1. Auto-organisation
- 2.2. Organes régionaux
- 2.3. Statut
- 2.4. Administration régionale
- 2.5. Bonne gouvernance

**3. Financement**

- 3.1. Ressources
- 3.2. Péréquation financière et transferts

**4. Relations nationales et internationales**

Le vœu du Congrès est que ce texte, à l'instar du rôle que joua et joue encore la Charte européenne de l'autonomie locale, **puisse inspirer** ceux qui ont la charge d'animer et de gérer des collectivités régionales dans un 21<sup>e</sup> siècle exigeant tant au plan de la démocratie qu'au niveau de la qualité de la gouvernance.

Et pour les pays où le niveau des collectivités régionales n'existe pas encore de **susciter chez eux** «l'envie régionale» de se doter de ce type de structure intermédiaire qui rapproche le pouvoir du citoyen.

**En tout cas que soient remerciés tous ceux qui au CDLR comme au Congrès et à l'Assemblée parlementaire ont, par leur engagement et leur travail, œuvré à l'existence de ce «cadre de référence» nouvel outil du Conseil de l'Europe pour un monde plus démocratique au service du Citoyen.**

**Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe**

## I. PRÉAMBULE RÉDIGÉ PAR LE CONGRÈS

### «Un cadre de référence... ou une référence cadre pour la démocratie régionale»

**Au sein du Conseil de l'Europe, les collectivités régionales**, quelle que soient leur nature ou leur particularité institutionnelle disposent désormais de références et de principes quant à leur structure démocratique, leur organisation, compétences et ressources autonomes, leur place dans l'Etat, leurs relations avec les autres pouvoirs et leur rapport avec les citoyens.

Tous ces éléments de nature à inspirer une démocratie territoriale moderne, ouverte, active sur différents plans, solidaire et participative, soucieuse de développement durable et de bien être citoyen se trouvent désormais réunis dans ce document intitulé «**Cadre de référence du Conseil de L'Europe pour la démocratie régionale**».

Celle-ci ne se conçoit pas sans une autonomie régionale dont chaque Etat déterminera l'intensité et le contour dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux qui apparaît aujourd'hui comme la meilleure voie pour concilier démocratie, efficacité et service aux citoyens.

**La valeur politique forte** de ce document et **l'autorité des références** qu'il contient provient non seulement du fait qu'il s'agit d'un texte dont le Conseil des Ministres des collectivités locales et régionales du Conseil de l'Europe a pris acte lors de sa session d'Utrecht le 16 novembre 2009 résulte des circonstances mais aussi que son contenu s'est largement inspiré des principes dits d'Helsinki et du projet de Charte européenne de la démocratie régionale adopté par le Congrès en 2008.

**Ce véritable code des droits et devoirs des entités régionales** destiné aux pouvoirs intermédiaires entre le niveau central et celui, de base, des collectivités locales aura deux fonctions principales.

La première sera de servir de **source d'inspiration** quand des pays décideront de créer ou de réformer leurs collectivités régionales.

La seconde d'être un corpus de principes politiques de référence sur lequel le Congrès s'appuiera, dans le cadre de sa mission statutaire de monitoring de la démocratie régionale des pays du Conseil de l'Europe.

N'ayant pas la valeur contraignante de la Charte européenne de l'autonomie locale dont il est à la fois **l'équivalent officieux et le complément nécessaire**, «le cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale» n'en a pas moins **une valeur symbolique importante** car les «standards» qu'il contient ont d'une façon générale l'aval du Congrès, de l'Assemblée parlementaire, du Comité des Régions et plus largement du monde régional et des ses grandes associations.

Dans le respect de sa régionalo-diversité, chaque pays puise, parmi les 6 chapitres qui le structurent et les 55 paragraphes qui les détaillent, ceux des principes, concepts et modalités qu'il estimera le plus adéquat et le plus pertinent pour encadrer sa pratique institutionnelle régionale et développer à ce niveau une gouvernance de qualité au profit de ses concitoyens.

Par son côté souple, disposant d'alternatives et de graduation dans l'amplitude régionale, ce texte pourra aussi bien servir aux états fédéraux, régionalisés ou simplement décentralisés ou déconcentrés.

Pour que son utilisation soit crédible et corresponde à l'esprit qui a présidé à sa rédaction il s'agira néanmoins que ce cadre de référence soit mis en œuvre partout à partir des **principes fondateurs contenus** repris dans ce texte pour tout niveau de démocratie régionale à savoir une légitimité démocratique sans faille une autonomie suffisante, des potentialités réelles d'action, une reconnaissance par l'Etat et une place respectée en son sein tout comme implication citoyenne.

Pour faire vivre et connaître ce «**cadre de référence**», lui donner force et vigueur, rayonnement et autorité, démontrer en avançant la pertinence d'un contenu qui ne devrait effrayer aucun Etat tout en servant les régions, le Congrès a décidé de vous le présenter sous forme d'un **document simple et clair dont les paragraphes ont été numérotés pour en faciliter l'utilisation**.

Un commentaire explicatif des différents éléments du texte, a également été rédigé afin d'éclairer - autant que faire ce peut - la portée des idées qui structurent dans sa dynamique et ses potentialités, une architecture régionale digne de ce nom.

## II. TEXTE OFFICIEL DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

### CADRE DE REFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA DEMOCRATIE REGIONALE

#### A. **INTRODUCTION**

Le renforcement de la démocratie régionale et locale et le respect des droits de l'homme sont parmi les objectifs majeurs du Conseil de l'Europe, car, dans les fondements de la paix et de stabilité en Europe, se trouve le bon fonctionnement d'une démocratie efficace.

Les collectivités territoriales – tant régionales que locales – témoignent, elles aussi, dans leur diversité, de la vivacité des principes majeurs de la démocratie et de la participation des citoyens à la gestion de leur espace de vie.

Les travaux du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et ceux du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe attestent, quant à eux, de l'intérêt de fournir aux Etats membres (quelle que soit leur structure interne) un «cadre de référence pour la démocratie régionale» pour les assister dans leur évolution institutionnelle.

En juin 1993, la Conférence «La régionalisation en Europe: bilan et perspectives», organisée à Genève par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, à l'invitation de la Confédération helvétique et du canton de Genève, fut la première manifestation de l'intérêt du Conseil de l'Europe à propos de la question des régions et de la régionalisation.

Dès sa Recommandation 1349(1997), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exprimé son total soutien au texte du projet de Charte européenne de l'autonomie régionale de 1997 du Congrès. Elle recommandait au Comité des ministres de saisir l'opportunité politique qu'offrait ce projet de Charte, en associant l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe aux travaux, qui seraient confiés à un comité intergouvernemental d'experts, afin de finaliser le texte avant son adoption et son ouverture à la signature.

Lors de la 13<sup>ème</sup> session de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, en Finlande en 2002, les Ministres ont demandé au Comité des Ministres de donner mandat au CDLR d'élaborer des projets d'instruments juridiques de différents types prenant en considération les lignes directrices formulées durant la Conférence (appelées par la suite «Principes d'Helsinki»), sur le modèle de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL).

Dans la Recommandation Rec(2004)12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux processus de réforme des limites territoriales et/ou de la structure des collectivités locales et régionales, de nombreuses pistes ont été dégagées pour «baliser» la création ou la modification des structures territoriales, notamment la nécessaire concertation entre pouvoirs publics. Tout processus de réforme doit s'articuler sur un dialogue institutionnel efficace, transparent, responsable et représentatif. L'accès du public à l'information doit être respecté et les résultats du dialogue doivent être rendus publics dès que possible. La représentativité au sein du dialogue institutionnel doit veiller à ce que tous les niveaux de collectivités locales et régionales qui ont un intérêt légitime dans les questions traitées soient invités à participer, sans tenir compte de leur composition politique. Et enfin, il est impératif que toutes les informations pertinentes soient à la disposition de tous les participants en temps opportun, avec des procédures clairement établies, que le résultat, s'il n'est pas contraignant, soit à tout le moins dûment pris en considération lors du processus final de prise de décision et bien entendu que le dialogue institutionnel présente un intérêt concret et ne soit pas vidé de son contenu par des processus parallèles.

Lors des 14<sup>ème</sup> (Budapest) et 15<sup>ème</sup> (Valencia) sessions de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, les Ministres ont, à Budapest, d'une part, chargé le CDLR d'établir un rapport substantiel sur les évolutions, mesures novatrices et problèmes identifiés à communiquer à Valencia et, d'autre part, décidé, à Valencia, de revenir lors de la session suivante (à Utrecht donc, en 2009) «sur la problématique de l'autonomie régionale et sur le travail qui aura été mené à son égard, afin d'attribuer à cet aspect important des sociétés démocratiques, l'attention qu'il mérite».

Parallèlement, le Congrès, poursuivant sa réflexion entamée par la rédaction d'un projet de Charte européenne de l'Autonomie régionale (1997), a abouti en 2008, dans l'annexe de sa Recommandation 240 (2008), à la proposition d'un projet de Charte sur la démocratie régionale.

Dans le cadre du mandat délivré à Valencia en 2007, le CDLR a dès lors proposé en 2008 au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'élaborer un «Cadre de référence pour la démocratie régionale», conjointement avec le Congrès.

Ce document est la compilation et la synthèse des décisions respectives des Ministres et du Congrès, se présentant sous la forme d'un référentiel pour tout Gouvernement voulant entamer une procédure de régionalisation ou de réforme de ses structures, sans créer de hiérarchie entre ses sources.

Elaboré au sein du CDLR, avec la participation des représentants des gouvernements, du Congrès et des OING, le «Cadre de référence» est aussi le moyen de dépasser le cadre de l'article 13 de la CEAL en vue d'aider les gouvernements à obtenir un équilibre optimal dans la répartition des compétences et pouvoirs entre leurs différents niveaux institutionnels.

Le «Cadre de référence» se doit aussi d'insister sur le principe de subsidiarité <sup>(1)</sup>, sur le principe de cohésion sociale et territoriale<sup>2</sup> et, également, sur la nécessaire solidarité entre les composantes d'un état souverain (ou loyauté «fédérale»)<sup>3</sup>.

Il intègre également l'émergence – variable d'ailleurs selon les pays - du concept d' «intérêts régionaux», recouvrant les secteurs de l'activité régionale, tels que par exemple: culture et formation, protection sociale et soins de santé, développement équilibré et durable, protection de la nature et de la biodiversité, politiques économiques.

La conjonction de tous ces principes et «règles de vie» au sein d'une structure étatique constitue l'essence des principes de démocratie.

En ce qui concerne les organes délibérants des entités régionales, et donc, la représentation démocratique, l'élection directe par un scrutin secret est la voie à privilégier, sans toutefois marquer d'exclusive à l'égard de tout autre mode de désignation (l'élection au second degré des composantes des organes représentatifs de la structure régionale, par exemple).

---

<sup>1</sup> Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau supérieur est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Ce principe a été conçu pour rapprocher les lieux décisionnels des citoyens et éviter l'éloignement des lieux de pouvoir. Le principe de subsidiarité n'a aucune incidence sur l'existence même des compétences mais permet de déterminer si une compétence existante peut ou non être exercée et ne joue que pour les compétences concurrentes.

<sup>2</sup> Le principe de cohésion territoriale peut être défini comme visant à établir un principe d'équité entre les citoyens, quelque soit le lieu où ils vivent: l'objectif de cohésion territoriale étant de donner aux citoyens des conditions d'accès équitables aux services d'intérêt général ainsi que d'assurer des conditions optimales de compétitivité, de développement durable et équilibré et d'amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de ses territoires, en tenant compte en particulier de la diversité de leurs situations géographiques et démographiques.

<sup>3</sup> Les entités (fédérées ou régionales) peuvent exercer leurs compétences de manière autonome. Elles ne doivent théoriquement rendre aucun compte à l'autorité (supérieure ou fédérale) ou aux autres entités composantes, de la manière dont elles exercent leurs compétences. Mais l'autonomie des composantes est susceptible de mettre la structure étatique en péril. Dès lors, toutes les entités se doivent d'observer la loyauté «fédérale» et doivent s'abstenir, à l'occasion de l'exercice de leurs pouvoirs ou compétences, de poser des actes pouvant compromettre l'équilibre de la construction globale et nuire aux intérêts des autres entités composantes.

## **B. STRUCTURE ET CONTENU DU CADRE DE REFERENCE**

### **1. Architecture régionale**

#### **1.1. Structure régionale**

1. Les collectivités régionales sont des collectivités territoriales situées entre le pouvoir central et les collectivités locales. Ceci n'implique pas nécessairement qu'il y ait une relation hiérarchique entre les collectivités régionales et locales.

2. Là où des collectivités régionales existent, le principe de l'autonomie régionale doit être reconnu dans la législation interne et/ou, le cas échéant, dans la constitution.

#### **1.2. Compétences**

3. Par autonomie régionale, on entend la compétence juridique et la capacité effective pour les collectivités régionales, de régler et de gérer, dans le cadre de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part des affaires publiques, conformément au principe de subsidiarité.

4. Les compétences régionales doivent être définies par la constitution, le statut de la région ou par la loi nationale. Les collectivités régionales, dans le cadre de la constitution ou de la loi, doivent avoir toute latitude d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. L'encadrement ou la limitation des compétences régionales doit se fonder sur la constitution et/ou la loi.

5. Les collectivités régionales doivent avoir des pouvoirs décisionnels et administratifs dans les domaines relevant de leurs compétences. Ces pouvoirs doivent permettre à la région d'adopter et de mettre en œuvre des politiques qui lui sont propres. Les pouvoirs décisionnels peuvent comporter une compétence législative.

6. A des fins particulières et dans les limites de la loi, des compétences peuvent être conférées aux collectivités régionales par d'autres pouvoirs publics.

7. Lorsque des pouvoirs leur sont délégués, les collectivités régionales doivent avoir la liberté d'adapter l'exercice de ces pouvoirs aux conditions régionales, dans le cadre fixé par la constitution et/ou par la loi.

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

9. Le développement économique régional constitue un élément important des responsabilités des collectivités régionales, qu'elles assurent en partenariat avec les opérateurs économiques de la région.

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

11. La protection sociale et la santé publique font partie des domaines d'activités des collectivités régionales, qui sont aussi chargées de promouvoir la cohésion sociale dans la région.

12. Le développement équilibré du territoire doit être un objectif majeur de toute intervention des collectivités régionales touchant à l'organisation territoriale de la région.

13. Les collectivités régionales sont responsables de la protection et de la mise en valeur des ressources naturelles et de la biodiversité; elles veillent au développement durable de la région, dans le respect des politiques locales, nationales, européennes et internationales en la matière.

#### **1.3. Relations avec les autres niveaux de pouvoir**

14. Les relations entre les collectivités régionales et les autres collectivités territoriales sub-nationales doivent être régies par le principe de l'autonomie régionale énoncé dans le présent document, par le principe de l'autonomie locale énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale et par celui de subsidiarité.

15. Les collectivités régionales et les autres collectivités territoriales sub-nationales peuvent, dans le cadre de la loi, définir leurs relations mutuelles et peuvent coopérer les unes avec les autres.

16. Les collectivités régionales coopèrent avec les collectivités locales en vue de réaliser les objectifs d'intérêt général et de répondre aux besoins des citoyens.

17. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

#### **1.4. Liens avec les structures de l'Etat**

##### **1.4.1. Association à la prise des décisions**

18. Les collectivités régionales doivent être associées, comme décrit aux paragraphes 3.2 et 3.3 ci-après, à la prise des décisions de l'Etat concernant leurs compétences et intérêts essentiels ou la portée de l'autonomie régionale.

19. Cette association doit être garantie par la représentation au sein des organes décisionnaires et/ou par la consultation et la discussion entre l'Etat et les collectivités régionales concernées. Le cas échéant, elle peut l'être également par le biais de la consultation et discussion entre l'Etat et les organes qui représentent les collectivités régionales.

20. Dans la mesure où la constitution et/ou la loi le permettent, les collectivités régionales et/ou les organes qui les représentent doivent être représentés ou consultés, par le biais d'organes ou de procédures appropriés, en ce qui concerne les négociations internationales de l'Etat et la mise en oeuvre des traités dans lesquelles les compétences ou la portée de l'autonomie régionale sont en jeu.

##### **1.4.2. Contrôle et substitution**

21. Tout contrôle sur les collectivités régionales par des autorités de l'Etat central ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité. Le contrôle des pouvoirs délégués peut néanmoins comprendre une appréciation de l'opportunité.

22. Le contrôle administratif des collectivités régionales ne peut être exercé que conformément aux procédures et dans les cas prévus par les dispositions constitutionnelles ou législatives. Ce contrôle sera exercé *a posteriori* et toute mesure prise doit être proportionnelle à l'importance des intérêts qu'il entend défendre.

23. Le pouvoir des autorités de niveau national ou fédéral de se substituer temporairement aux organes des collectivités régionales ne peut être exercé que dans des cas exceptionnels et selon les procédures prévues par la Constitution ou par la loi. Ce pouvoir est limité aux cas spécifiques de manquement grave des collectivités régionales à l'exercice de leurs compétences et il doit être utilisé en conformité avec le principe de proportionnalité en tenant compte des intérêts qu'il vise à protéger.

24. Le pouvoir de décision résultant d'une mesure de substitution est confié à des agents agissant uniquement dans l'intérêt de la collectivité régionale concernée, sauf dans le cas des compétences déléguées.

##### **1.4.3. Loyauté, intégrité territoriale et cohésion**

25. Les relations entre les collectivités régionales et le pouvoir central doivent reposer sur le principe de la loyauté mutuelle et de l'égalité de dignité; elles impliquent le respect de l'unité, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Etat.

26. L'autonomie régionale implique nécessairement le respect de l'Etat de droit et celui de l'organisation territoriale de chaque Etat, que ce soit dans les relations entre le pouvoir central et les collectivités régionales, les relations entre les collectivités régionales et les autres collectivités territoriales ou les relations entre les collectivités régionales et les citoyens.

27. Les collectivités régionales doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exécution des obligations découlant de la Constitution ou de la loi.

28. L'exercice de l'autonomie régionale doit contribuer aux objectifs de cohésion économique et sociale du pouvoir central et à ses actions visant à établir des conditions de vie comparables et un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national, dans un esprit de solidarité entre les collectivités régionales.



## **1.5. Protection de l'autonomie régionale**

29. Les collectivités régionales peuvent être prévues dans la constitution ou créées par la loi. Les régions une fois établies, leur existence est garantie par la constitution ou par la loi et peut seulement être révoquée selon la même procédure de modification constitutionnelle ou législative qui a été suivie pour leur création.

30. Les collectivités régionales doivent avoir le droit de saisir la justice afin de faire respecter le libre exercice de leurs pouvoirs et les principes de l'autonomie régionale consacrés dans le droit interne.

31. Les limites territoriales régionales ne peuvent être modifiées sans consultation préalable de la collectivité ou des collectivités régionales concernées. La consultation préalable peut comporter un référendum.

## **2. Organes régionaux et organisation interne (démocratie régionale)**

### **2.1. Auto-organisation**

32. Lorsqu'une constitution et/ou la loi prévoi(en)t le droit pour les régions de décider de leur organisation interne, y compris de leur statut et de leurs institutions, elle(s) le défini(ssen)t de la façon la plus large possible.

### **2.2. Organes régionaux**

33. Les collectivités régionales doivent disposer d'une assemblée représentative. Les fonctions exécutives, lorsqu'elles ne sont pas exercées directement par l'organe représentatif, seront confiées à une personne ou à un organe responsables de leurs actes devant celui-ci, conformément aux conditions et procédures stipulées par la loi. Si l'organe exécutif est élu directement par la population, il peut ne pas être nécessairement responsable devant l'assemblée représentative mais il doit rendre compte de ses actes à celle-ci.

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

35. Les assemblées régionales doivent être élues au suffrage universel direct, par un scrutin libre et secret, ou être élues au suffrage indirect par des élus du peuple représentant les collectivités locales constitutives et être composées de ces élus.

### **2.3. Statut**

36. Le statut des élus régionaux doit prévoir le libre exercice de leurs fonctions. Il doit prévoir une indemnité et/ou une compensation financière adéquates des dépenses encourues dans l'exercice de la fonction en question ainsi que, le cas échéant, une compensation totale ou partielle pour perte de salaires et la rémunération du travail accompli ainsi que la protection sociale correspondante. Les membres de l'assemblée doivent avoir le droit de s'exprimer librement pendant les réunions de l'assemblée. Toutes fonctions et activités qui sont considérées comme incompatibles avec le mandat de l'élu doivent être prévues par loi.

37. Si des sanctions contre des élus régionaux sont possibles, elles doivent être prévues par la loi, être proportionnelles à l'importance des intérêts qu'elles entendent défendre et être soumises au contrôle juridictionnel. La suspension ou la destitution doit uniquement être prévue dans des cas exceptionnels.

### **2.4. Administration régionale**

38. Les collectivités régionales doivent disposer en propre de ressources, d'une administration et d'un personnel.

39. Les collectivités régionales doivent définir librement les structures internes de leur administration et de leurs organismes, dans le cadre établi par la loi.

40. Le statut du personnel des collectivités régionales doit répondre aux exigences des principes généraux des services publics et permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et

de la compétence; à cette fin, il doit offrir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

## **2.5. Bonne gouvernance**

41. Les collectivités régionales doivent encourager l'exercice par les citoyens du droit de participer à la gestion des affaires publiques et viser à rapprocher l'administration de la population.

42. L'exercice de l'autonomie régionale doit respecter les principes de la prise de décision en connaissance de cause et de l'évaluation des décisions prises, et poursuivre des objectifs de souplesse, d'ouverture, de transparence, de participation et de responsabilité vis-à-vis des citoyens.

43. L'accomplissement des tâches de service public au niveau régional doit respecter les principes de la bonne administration et de la qualité des services publics.

## **3. Financement**

### **3.1. Ressources**

44. Les collectivités régionales doivent disposer de ressources, prévues à l'avance, qui soient en rapport avec leurs compétences et leurs responsabilités et leur permettent la mise en oeuvre effective de ces compétences.

45. Les collectivités régionales doivent pouvoir disposer librement de leurs ressources, pour la mise en oeuvre de leurs compétences.

46. Dans la mise en oeuvre de leurs compétences, les collectivités régionales doivent pouvoir compter notamment sur leurs ressources propres, dont elles peuvent disposer librement. Ces ressources peuvent inclure des impôts régionaux, d'autres recettes décidées par les pouvoirs régionaux, des parts fixes des impôts de l'Etat, des dotations non affectées de l'Etat et des collectivités territoriales constitutives, conformément à la loi.

47. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités régionales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

### **3.2. Péréquation financière et transferts**

48. La protection des collectivités régionales financièrement plus faibles doit être assurée par des procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne devraient pas avoir pour effet de restreindre les ressources financières des collectivités régionales au point d'entraver leur libre administration.

49. Les transferts financiers aux collectivités régionales doivent être régis par des règles fixées à l'avance et fondées sur des critères objectifs liés aux compétences régionales. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités régionales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques.

50. Les transferts financiers aux collectivités régionales ne doivent pas porter atteinte à la liberté fondamentale d'exercer une politique discrétionnaire dans la mise en oeuvre de leurs compétences.

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

52. Tout transfert de compétences aux collectivités régionales doit s'accompagner d'un transfert des moyens financiers correspondants.

### **3.3. Emprunt**

53. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités régionales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché des capitaux.

**4. Relations nationales et internationales**

54. Les collectivités régionales ont le droit de former des associations et d'entreprendre des activités de coopération inter-régionale sur des questions relevant de leurs compétences et dans le cadre de la loi. Les collectivités régionales peuvent aussi être membres d'organisations internationales de collectivités régionales.

55. Dans la mesure où le droit national et/ou européen le permettent, les collectivités régionales ont le droit d'être associées aux activités des institutions européennes ou d'y être représentées par des organismes créés à cette fin.

56. Les collectivités régionales peuvent coopérer 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.

### III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### 1. Architecture régionale

##### 1.1. **Structure régionale**

- 1) Figure ici la définition par voie «indirecte» des collectivités régionales (qu'elles que soient leur appellation différenciée selon les pays) par comparaison aux deux niveaux de pouvoirs classiques présents dans tous les Etats, le niveau central et le niveau local.

Dans cette strate intermédiaire, entre central et local, il n'est d'ailleurs pas exclu que puissent co-exister plusieurs niveaux de pouvoir différents ce qui doit logiquement conduire le pays en question à choisir s'il se réfère pour ces niveaux à la Charte européenne de l'autonomie locale ou au présent cadre de référence. Il est précisé également qu'il ne doit pas y avoir nécessairement de relation hiérarchique entre les collectivités locales et l'échelon régional, ce qui correspond d'ailleurs à une conception dynamique de l'autonomie locale.

- 2) Dans les Etats où existent des collectivités régionales dans l'acceptation large reprise ci-dessus, le principe de l'autonomie régionale, dont le contour est défini par les différents concepts développés dans le présent cadre de référence, doivent trouver une reconnaissance soit dans une législation relative à ce niveau de pouvoir, et/ou soit dans le texte de la Constitution nationale.

##### 1.2. **Compétences**

- 3) Ce paragraphe reprend la définition classique de la notion politique d'autonomie, quelle soit locale ou régionale d'ailleurs, à savoir non seulement le champ de compétence reconnu mais aussi plus concrètement la capacité effective de régler et de gérer dans le cadre du respect de la constitution et de la loi, sous leur propre responsabilité, une partie des affaires publiques.

Etymologiquement le terme «autonomie» vient du grec «auto» qui signifie soi-même et de «nomos» la loi, la règle. Ainsi dans son sens premier, l'autonomie est le droit de se gouverner soi-même; d'élaborer ses propres règles, soit la notion de «self-rule» en anglais.

Comme le précise M. Andreas GROSS dans un rapport à l'Assemblée parlementaire *«le terme autonomie est polysémique, en ce sens qu'il peut concerner des formes d'organisation qui vont de la simple décentralisation au régionalisme et au fédéralisme, c'est à dire représentant une répartition symétrique et asymétrique du pouvoir ou de certains pouvoirs. Il existe en Europe différentes formes d'autonomie, procédant des différents systèmes politiques dans lesquels ils s'inscrivent. Quelle que soit sa forme, chaque Etat contient des éléments de décentralisation»*<sup>4</sup>

De façon plus synthétique, on peut dire que *«c'est un terme relatif pour décrire le degré d'indépendance dont jouit une entité spécifique au sein d'un Etat souverain»*<sup>5</sup>

Les derniers mots de ce § *«conformément au principe de subsidiarité»* entendent définir le champ des compétences des collectivités en appliquant le principe de subsidiarité qui veut que chaque niveau de pouvoir accomplisse des tâches à son niveau, dès lors que celles-ci y seront accomplies de façon la plus efficace et efficiente au profit du citoyen.

Comme le précise le texte de l'introduction du cadre de référence *«ce principe a été conçu pour rapprocher les lieux décisionnels des citoyens et éviter l'éloignement des lieux de pouvoir»* qui ajoute que *«le principe de subsidiarité n'a aucune incidence sur l'existence même des compétences mais nous permet de déterminer si une compétence existante peut ou non être exercée et ne joue que pour les compétences concurrentes»*

*«L'application de ce principe, précise encore la résolution 97 (2000) du Congrès, en tant que principe régulateur des relations entre les collectivités locales, les régions, l'Etat central ou fédéral et, pour les pays concernés, les institutions européennes, implique le renoncement du législateur national, régional et le cas échéant, européen à une réglementation excessive concernant les*

<sup>4</sup> Doc 9824-3/6/2003-Ass parlementaire Cons de l'Europe p.11

<sup>5</sup> Hansum, Hurst et Lillich, Rb "The concept of autonomy in international law" 1980

*matières relevant des compétences des collectivités locales ou régionales, celles-ci devant pouvoir disposer d'une marge de manœuvre suffisante».*

- 4) On trouve ici l'énoncé du principe général relatif aux compétences à savoir que tout ce qui concerne l'intérêt régional est compris comme tout domaine qui n'est pas exclu de leur pouvoir ni attribué à un autre niveau de pouvoir par la constitution, la loi ou le statut de la région. Il est cependant précisé dans la dernière partie du paragraphe qu'il faudra en tout cas se référer à ce que la constitution ou la loi établiront quant aux compétences accordées ou aux limitations de celles-ci.

Selon les systèmes institutionnels des pays, tantôt les pouvoirs résiduels relèveront de la compétence de l'Etat, tantôt comme dans certains Etats fédéraux à pouvoirs législatifs, des régions elles-mêmes mais en tout état de cause chaque fois la constitution le précisera.

- 5) Approfondissant le contenu formel des compétences des collectivités régionales, il est précisé que celles-ci doivent comprendre des pouvoirs décisionnels (options politiques) et administratifs (mesures d'exécution) de nature à mettre en œuvre les politiques régionales décidées par les autorités responsables. Il est également envisagé que dans l'éventail des pouvoirs régionaux puissent figurer des compétences législatives comme c'est le cas dans les pays fédéraux ou régionalisés.
- 6) Il est également prévu que les collectivités régionales puissent se voir confier ou déléguer des compétences particulières quand à l'évolution du management politique interne d'un pays conduit à une redistribution complémentaire de compétences par d'autres pouvoirs publics en faveur du niveau régional par rapport au cadre institutionnel établi.
- 7) Ce paragraphe précise les conditions d'exécution des compétences déléguées. La collectivité régionale doit avoir la liberté de les exécuter – en toute autonomie pourrait-on dire – c'est à dire «*d'en adapter l'exercice*» au contexte et pratiques régionales, le tout dans le respect du cadre légal établi.
- 8-13) Ces paragraphes reprennent une énumération exemplative de compétences régionales modernes et dynamiques pour lesquelles on peut considérer que les collectivités régionales sont bien placées pour en exercer la responsabilité sous l'angle des principes de subsidiarité et de proximité comme sous l'aspect d'un management efficace.

Il s'agit de la défense et de promotion de la culture régionale, du développement économique régional, des structures d'éducation et de formation en liaison avec les problèmes de l'emploi, la problématique de la protection sociale et de la santé, le développement territorial ainsi que la protection et la mise en valeur des ressources naturelles et de la biodiversité et d'une façon plus générale les politiques du développement durable.

Cette énumération exemplative mais non exhaustive est basée sur les pratiques variées constatées dans certains pays dotés de collectivités régionales à pouvoir législatif ou non. Mais, c'est finalement à chaque Etat de définir l'amplitude et la diversité des responsabilités qu'il entend confier à ses collectivités régionales.

### **1.3. Relations avec les autres niveaux de pouvoir**

- 14) S'agissant des relations avec les autres niveaux de pouvoir au sein d'un Etat, il est recommandé que ces rapports soient organisés, de la base au sommet, sur le principe du respect réciproque des niveaux des pouvoirs les uns envers les autres. Le modèle suggéré n'est donc pas de type hiérarchique, ni subordonné mais veut s'articuler autour des principes d'autonomie et de subsidiarité.

C'est ainsi qu'une double référence explicite est faite dans le libellé retenu, à la fois au respect par l'Etat de l'autonomie régionale selon les concepts développés dans ce «Cadre de référence» et de la même manière au respect des autorités locales par les collectivités régionales en application des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

- 15) Application concrète des principes repris ci-dessus, lorsqu'il s'agit de définir les relations entre collectivités régionales et autres collectivités sub-nationales, il est prévu de laisser à ces derniers le pouvoir de définir elles-mêmes le cadre et les modalités de leurs relations mutuelles sans ingérence extérieure (centrale) mais dans le respect de la loi.

- 16) Ce paragraphe rappelle que les coopérations et collaborations qui se développent entre collectivités régionales et locales doivent avoir pour objectif l'intérêt général en réponse aux besoins des citoyens.
- 17) Toujours en application des principes défendus par la Charte Européenne de l'Autonomie Locale que les collectivités régionales se doivent de respecter, il est souhaité que les autorités locales soient consultées dès lors que sont mis en discussion des thèmes qui les concernent directement. Certes si le libellé «*autant que possible en temps utile*» semble évoquer davantage une obligation de moyen qu'une obligation de résultat mais il faut interpréter avec retenue cette prudence du texte car le principe fondamental d'ouverture au dialogue et de participation, intra-étatique est de l'essence même des autonomies respectives au sein d'un Etat géré à multi-niveaux.

#### 1.4. Liens avec les structures de l'Etat

##### 1.4.1. Association aux prises de décision

- 18) Ce point concerne la nécessaire «association» des collectivités régionales au processus de décision de l'Etat dès lors que celui-ci envisage des réformes ou des mesures touchant le meso-niveau de pouvoir que constituent les collectivités régionales.

Autant dans un principe d'égalité institutionnelle et de respect des principes d'autonomie, le paragraphe précédent faisait obligation aux collectivités régionales de consulter les autorités locales lors de réformes les concernant, autant les collectivités régionales sont-elles en droit d'attendre la même attitude de la part de l'Etat central quand celui-ci se propose de prendre des décisions «*concernant leurs compétences, leurs d'intérêts essentiels ou la portée de l'autonomie régionale*».

Il y va de l'essence même du concept d'autonomie régionale.

- 19) Ce paragraphe répond à la question: quelle forme cette «association régionale» au processus de décision de l'Etat doit-elle prendre ?

Plusieurs voies sont envisageables. Idéalement par le fait que les collectivités régionales soient représentées au sein des organes décisionnels de l'Etat ( ex: 2<sup>e</sup> chambre, organes de concertation Etat/régions) et/ou par des processus de consultation et discussion, formels ou informels, qui permettent le débat entre les différents niveaux de pouvoir concernés.

Il est naturellement envisagé que ce dialogue «centralo-régional» puisse être porté côté régional par des associations représentant les intérêts des collectivités régionales.

- 20) Sous réserve d'être prévu par la constitution ou la loi, ce paragraphe suggère d'étendre ce type de concertation /consultation au domaine des négociations internationales menées par l'Etat et à la mise en œuvre des traités dans lesquels les compétences des collectivités régionales sont concernées.

Ce sera ainsi le cas quand ces conventions internationales seront relatives à la portée de l'autonomie régionale soit quand la mise en œuvre de clauses internationales impliquera selon la répartition interne de l'Etat concerné l'intervention de la collectivité régionale.

Le fait est courant dans les Etats fédéraux et régionalisés mais peut également être imaginé dans des pays à régionalisation moins forte.

##### 1.4.2. Contrôle et substitution

- 21) Ce paragraphe aborde la délicate question de la tutelle de l'Etat sur les collectivités régionales certes variable d'un pays à l'autre mais néanmoins fondée sur quelques principes de base.

C'est ainsi que l'intervention de l'Etat ne doit pas sortir du cadre d'un contrôle de légalité qui tend à vérifier notamment si les décisions régionales n'excèdent pas les pouvoirs que leur confère la constitution ou la loi ou ne violent pas des principes supérieurs ( ex: convention internationale – constitution).

Un contrôle d'opportunité est dans cette perspective banni comme traduisant un interventionnisme allant à l'encontre d'une autonomie régionale responsable.

Une nuance est cependant introduite à ce principe en ce qui concerne les pouvoirs délégués par l'Etat. En effet, à l'inverse des pouvoirs «attribués» lorsque l'Etat délègue certaines de ses missions aux collectivités régionales ( voir §6), il peut être admis que le contrôle comprenne une appréciation d'opportunité dans la mesure où l'Etat a confié à un autre pouvoir une parcelle de celui qu'il détenait et sur laquelle il entend maintenir un certain contrôle.

Pour apprécier, in concreto, la nature et les limites de ce contrôle d'opportunité, il ne faut cependant pas perdre de vue la 2<sup>e</sup> partie du § 6 qui permet, en cas de pouvoirs délégués, d'adapter l'exercice de ceux-ci au cadre régional.

- 22) La deuxième partie de ces principes relatifs au contrôle énoncé par ce § précise les conditions appliquées à ce droit de contrôle qualifié d' «administratif» pour bien le différencier d'un contrôle politique.

Il y est insisté d'abord sur le fait que ce contrôle doit s'opérer «conformément aux procédures et dans les cas prévus par les dispositions constitutionnelles ou législatives». Il s'agit de contrôler la légalité dans la légalité.

En tout état de cause, ce contrôle doit se faire «a posteriori» ce qui exclut une censure préalable par l'Etat sur décisions que les collectivités régionales auraient l'intention de prendre.

Enfin l'idée d'une proportionnalité des mesures de contrôle par rapport aux intérêts que l'Etat entend protéger signifie en fait la volonté de décourager un contrôle trop tatillon sur les décisions d'importance secondaires des autorités régionales autrement dit un contrôle qui ne soit pas proportionnel à l'importance de la mesure prise. C'est à dire des intérêts en jeu.

- 23-24) Ces paragraphes concernent la mesure la plus draconienne en matière de contrôle par un Etat à savoir le fait pour le pouvoir central de se substituer aux organes des collectivités régionales dont l'action dans le cadre de l'exercice de leurs compétences serait entachée de manquements graves.

Cet interventionnisme étatique tendant à faire diriger directement par des représentants de l'Etat une collectivité régionale dont la gestion est gravement «défaillante» ou «irrégulière» ne peut être envisagé que dans «des cas exceptionnels» et dans le respect scrupuleux des procédures prévues par la constitution ou la loi.

La durée de ce type de substitution doit être par nature «temporaire» limitée à des «cas spécifiques» et leur exécution confiée à des agents qui devront agir uniquement dans l'intérêt de la collectivité régionale.

On comprend du libellé fort restrictif de cette possibilité marginale que cela ne peut servir de prétexte à l'Etat central pour faire accomplir par des agents dépendants de son autorité des actes qui relèveraient d'une tutelle d'opportunité. La substitution ne peut avoir comme finalité que de faire rentrer l'action des organes de la collectivité régionale ainsi sanctionnée dans le droit chemin de la légalité institutionnelle du pays.

Quant à l'exception concernant les compétences déléguées, elle s'explique logiquement par le fait qu'en cas d'utilisation gravement irrégulière ou illégale de la délégation accordée la substitution correspond en fait à la révocation de cette compétence dont l'Etat reprend en fait le contrôle.

Ici, encore est évoqué comme encadrement de la notion, le principe de proportionnalité qui vise à n'utiliser ce processus exceptionnel que dans la mesure nécessaire à l'importance des intérêts en jeu.

#### 1.4.3. Loyauté, intégrité territoriale et cohésion

- 25) Autonomie ne veut pas dire indépendance. L'autonomie des collectivités régionales telle que la définissent les principes repris au «cadre de référence» s'organise autour d'un système de droits et devoirs réciproques des différentes composantes institutionnelles de l'Etat.

C'est ce qui se traduit dans le texte par des expressions comme «loyauté mutuelle» et «égale dignité». Ne voulant laisser planer aucune interprétation «séparatiste» sur ces principes d'autonomie,

le texte précise les obligations des collectivités régionales vis-à-vis de l'Etat: respect de *l'unité* de celui-ci, de sa *souveraineté* et de son *intégrité territoriale*.

- 26) Découlant de ce qui précède, il est rappelé par cet autre § le nécessaire respect de l'état de droit, celui de l'organisation territoriale de l'Etat comme celui qui doit présider aux relations entre les différents niveaux de pouvoir et avec le citoyen.

C'est de ce respect mutuel et inter-institutionnel que dépendra notamment l'harmonie et la cohésion à l'intérieur de l'Etat.

- 27) Les collectivités régionales se doivent de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la bonne exécution des obligations découlant de la constitution ou de la loi. Il est prescrit aux collectivités régionales une attitude pro-active pour concrétiser les obligations que chaque Etat impose aux pouvoirs sub-nationaux ou auxquelles elles les invitent à participer.

- 28) Le dernier § de ce chapitre aborde la question de la participation des collectivités régionales à la nécessaire cohésion économique et sociale globale de l'Etat. Les collectivités régionales malgré l'autonomie de compétences dont elles peuvent bénéficier au sein des Etats ne sont pas des structures isolées vivant dans des «bulles territoriales».

Aujourd'hui face à l'eupéanisation et à la mondialisation, tout développement économique et social harmonieux d'un Etat soucieux d'établir des conditions de vie comparables en faveur de tous ses concitoyens et un développement équilibré de l'ensemble de son territoire, souhaite logiquement la convergence des actions de toutes les collectivités organisées en son sein dans un esprit de solidarité et de complémentarité avec celles de l'Etat.

Comme partenaire de l'Etat, les collectivités régionales sont dans cette optique les premières concernées comme acteurs à côté du monde local. La philosophie politique ainsi développée correspond à des régions qui collaborent avec l'Etat et non qui s'y opposent ou s'isolent en son sein.

### **1.5. Protection de l'autonomie régionale**

- 29) S'il appartient aux collectivités régionales d'être respectueuses des structures de l'Etat, la réciproque doit être tout aussi vraie.

Les collectivités régionales une fois établies et reconnues par les Etats, avec un curseur variable quant à leurs compétences et leurs moyens, doivent bénéficier de mécanismes de protection de leur existence. A cet égard, il est envisagé tout d'abord que la constitution ou la loi «officialisent» leur niveau institutionnel et en assure la pérennité.

Seule une modification constitutionnelle ou législative postérieure à leur création pourrait les remettre en question.

- 30) Si cette approche est logique en terme de processus démocratique à savoir qu'un pouvoir central peut toujours en théorie défaire ce qu'il a fait et réformer ce qu'il a créé comme structure régionale, l'esprit des § qui suivent précise bien que ce sont là des hypothèses exceptionnelles qui en cas d'utilisation doivent être amplement justifiées.

S'il n'existe pas formellement de «stand still» institutionnel, pour autant toutes les tentatives de recentralisation de compétences régionales heurtent l'esprit d'autonomie et la notion de subsidiarité.

C'est pour cela qu'il est prévu que les collectivités régionales bénéficient de recours en justice pour faire respecter «*le libre exercice de leurs pouvoirs, les principes de l'autonomie régionale consacrés dans le droit interne*». Tribunaux administratifs ou cours constitutionnelles doivent pouvoir dans ce cas censurer toute atteinte par l'Etat aux prérogatives des collectivités régionales.

- 31) Au surplus, il est recommandé que toute modification de limites territoriales régionales par l'Etat ne puisse être réalisée sans une consultation préalable de la collectivité ou des collectivités régionales concernées en ce compris la possibilité que cette consultation préalable prenne la forme d'un référendum.



Certes, on parle ici de consultation de la collectivité régionale et non d'avis conforme de celle-ci mais on postule que la pratique politique démocratique en vigueur de nos jours répugnerait à aller dans une direction qui soit rejetée par la collectivité régionale et ses citoyens.

## 2. Organes régionaux et organisation interne (démocratie régionale)

### 2.1. Auto-organisation

- 32) On retiendra de ce paragraphe au demeurant libellé de façon fort générale que lorsqu'un Etat par sa constitution et/ou sa loi prévoit que les collectivités régionales décident «*de leur organisation interne, y compris de leur statut et de leurs institutions*» elles peuvent en définir contenu et modalités de la façon la plus large possible.

On comprendra par là que dès que le principe d'une autonomie régionale est reconnu par un Etat, celui-ci doit laisser libre cours à la collectivité régionale pour définir ce qui lui apparaît comme les voies les plus appropriées en terme de structuration de ses institutions, de ses organes et des ses modalités de fonctionnement.

Il serait antinomique pour un Etat de reconnaître une autonomie à des collectivités régionales pour décider, par la suite, comment elles doivent l'utiliser.

Les seules limites étant fixées par la constitution ou la loi déterminent les compétences ou les règles de contrôle.

«L'auto-organisation» ou «self-government» constituent des principes de base de toute autonomie régionale qui se respecte.

### 2.2. Organes régionaux

- 33-35) A la lecture de ces paragraphes, on constatera que différentes formules alternatives régissent la composition des organes régionaux que ce soient au niveau des assemblées ou des exécutifs.

Comme l'expose l'introduction du «Cadre de référence» «*en ce qui concerne les organes délibérants des entités régionales, et donc, la représentation démocratique, l'élection directe par un scrutin secret est la voie à privilégier, sans toutefois marquer d'exclusive à l'égard de tout autre mode de désignation (l'élection au second degré des composantes des organes représentatifs de la structure régionale, par exemple)*»

Il est donc prévu que les assemblées soient composées d'élu(e)s «*au suffrage universel direct, par un scrutin libre et secret*» et pour les pays, peu nombreux, qui recourent à la composition par voie indirecte des assemblées délibérantes de leurs collectivités territoriales, il est conçu que celles-ci puissent être composées «*par des élu(e)s du peuple représentant les collectivités locales constitutives*» de celles-ci.

Cette seconde hypothèse n'est acceptable que parce qu'il y a légitimité démocratique directe par l'élection au niveau local qui délègue ensuite ses représentants élus au niveau régional.

Il est encore ajouté que ce principe d'élection démocratique des membres des assemblées, qu'elle soit directe ou indirecte, n'interdit nullement si la loi le permet, le recours à d'autres formes de démocratie participative par exemple par des «assemblées de citoyens» ou par la tenue de «référendums»

S'agissant des fonctions exécutives des collectivités régionales deux formules sont également envisagées en ce qui concerne le contrôle à exercer par les assemblées dont ces exécutifs dépendent.

Si l'exécutif est l'émanation de l'assemblée il sera responsable de ses actes devant celle-ci conformément aux conditions et procédures stipulées par la loi.

Par contre si l'organe exécutif est élu directement par la population, il ne sera pas «*nécessairement responsable devant l'assemblée représentative*» mais devra néanmoins «*rendre compte de ses actes à celle-ci*».

On l'aura compris la différence entre les deux situations se fonde sur le niveau de légitimité des membres de l'Exécutif qui dans le cas de l'élection directe par la population donne à ses membres une assise populaire démocratique d'une nature égale sinon supérieure aux membres élus de l'assemblée régionale.

### 2.3. Statut

- 36) Ce paragraphe contient quelques principes de base concernant le statut des élus qui, en bonne démocratie, doivent bénéficier à la fois d'une réelle liberté d'expression de leur opinion politique en même temps que des conditions matérielles favorables à l'exercice de leur mandat ainsi qu'un système de protection qui ne permette de sanction à leur égard que sous l'aile protectrice de la loi.

Si le mode «d'indemnisation» et/ou de compensation financière des dépenses encourues par l'exercice de la fonction d'élu, qu'il soit membre de l'exécutif ou de l'assemblée, est toujours, dans tous les pays, un sujet délicat, le texte retenu se contente de recommander prudemment que cette indemnisation soit «adéquante» ce qui laisse une très large marge d'appréciation.

Ce texte avance cependant les pistes d'un contour plus précis pour la fixation de ce défraiement en parlant de «*compensation totale ou partielle pour la perte de salaire subie par le mandataire régional*» et en y ajoutant comme critère supplémentaire «*la rémunération du travail accompli ainsi que la protection sociale correspondante*».

Il est également recommandé que les fonctions et activités qui seraient considérées comme incompatibles avec le mandat de l'élu soient prévues par la loi. Cela signifie que le régime des incompatibilités frappant les mandataires régionaux, que ce soient en termes d'éligibilité ou d'exercice de mandat doit s'appuyer sur des bases légales préalables et transparentes.

- 37) Ce paragraphe aborde l'important problème des sanctions vis-à-vis des élus. Si naturellement des sanctions doivent être possibles à l'encontre d'élus régionaux «fautifs» encore faut-il que le comportement critiqué soit prévu par une loi (*nulla poena sine lege*) et que la sanction infligée soit à la mesure et de la faute commise et des intérêts que le pouvoir contrôleur entend défendre».

Enfin, il est surtout prévu que ces sanctions soient «soumises à un contrôle juridictionnel».

Il s'agit, on l'aura compris, d'éviter dans ce domaine l'arbitraire soit du pouvoir central soit même celui du pouvoir régional vis-à-vis d'un de ses élus régionaux dès lors que l'on lui reproche des actes irréguliers et illégaux.

En aucun cas, les sanctions ne pourront être liées à ses options politiques sauf si celles-ci sont contraires à la loi.

C'est pourquoi, dans ce cas, l'indépendance d'un contrôle juridictionnel externe à l'institution est la norme minimale souhaitée.

Contrôle juridictionnel signifie naturellement que l'élu poursuivi devra bénéficier d'un «juge» indépendant, impartial, respectant les droits de la défense et d'une façon plus générale les principes du «procès équitable» tels que définis par la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Le fait qu'il soit précisé in fine de cet alinéa que la suspension et la destitution doivent n'être prévues que dans des «*cas exceptionnels*» indique bien que ces sanctions, les plus graves dans la hiérarchie des peines à infliger aux élus, doivent être utilisées avec prudence et circonspection.

### 2.4. Administration régionale

- 38-39) Sous le titre «Administration régionale», ces paragraphes concernent les moyens humains et financiers dont doit disposer tout pouvoir régional pour remplir son rôle et accomplir les compétences qui lui seront reconnues ou déléguées au sien de l'Etat.

Une structure administrative efficace et conforme aux us et coutumes du pays, dotée d'un personnel compétent, le tout disposant des ressources financières adaptées sont donc rappelées comme indispensables au bon fonctionnement de ce niveau de pouvoir qui pourra en «*définir librement*» à la fois le cadre, les structures, les modalités d'organisation comme les organismes à créer pour en

compléter l'efficience. Cela s'accomplissant bien entendu dans le cadre du respect que la loi que l'Etat pourrait ériger à propos de l'administration de ses pouvoirs subnationaux.

- 40) Ce paragraphe précise quelques principes qui doivent encadrer *«le statut du personnel des collectivités régionales»*.

Celui-ci doit tout d'abord se calquer sur les exigences des principes généraux des services publics en vigueur dans le pays. Y sont aussi évoqués de façon générale quelques principes fondateurs d'une fonction publique efficace comme l'exigence d'un *«recrutement de qualité»* fondés sur *«le mérite et la compétence»*.

En contre partie, le personnel de ces collectivités doit se voir offrir un statut correct qui s'articule autour de *«conditions adéquates de formation, de rémunérations et de perspectives de carrière»*.

A chaque collectivité régionale de donner un contenu à ces principes dont la généralité n'exclut pas le niveau d'exigence que doit présenter une fonction publique régionale

## 2.5. Bonne gouvernance

- 41) Il est symptomatique de sous ce chapitre, le premier élément évoqué soit le souhait de développement d'une politique de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. Le citoyen aujourd'hui n'est plus considéré comme un *«administré»* mais comme un *«administrant»* qui doit être incité, au travers de processus divers, à participer à la gestion publique en dehors des moments électoraux.

Cette démocratie participative est destinée à combler la distance qui existe souvent entre le pouvoir et le citoyen dont il y a intérêt à se rapprocher.

On peut rappeler à cet égard que le Congrès s'est préoccupé à de nombreuses reprises de promouvoir le renforcement de la participation des citoyens à la vie publique locale et régionale.

C'est ainsi que dans sa résolution 91 (2000) sur la responsabilité citoyenne et la participation à la vie publique il a rappelé les principes directeurs d'une telle politique tout en soulignant que *«la mise en œuvre d'une politique démocratique inspirée par les droits des citoyens suppose qu'on a à faire à des citoyens majeurs, qui partagent les idéaux démocratiques, s'intéressent à la politique et sont conscients de leur coresponsabilité politique [...] Assumer ses responsabilités démocratiques et citoyennes, c'est aussi vouloir s'informer sur les événements politiques, contribuer au débat public d'idées et à la formation d'une volonté publique de participer activement à la vie politique en tant que citoyen engagé»*.

Dans sa recommandation 139(2003) sur les ONG et la démocratie locale et régionale, le Congrès souligne encore que *«le partenariat, comme démarche volontaire entre les pouvoirs locaux et régionaux et les ONG, permet de renforcer la démocratie locale et régionale et la participation des citoyens, en réduisant la distance entre les autorités locales et régionales et les citoyens et en garantissant la prise en compte de tous les points de vue et de toutes les sensibilités»*. *«Ce partenariat, ajoute le texte, fonde sa légitimité sur la nécessité de rapprocher le processus de décision du citoyen et d'élargir les mécanismes de concertation, d'information et de participation de celui-ci afin d'évoluer vers de nouvelles formes de gouvernance territoriale [...]»*.

- 42-43) Ces paragraphes déclinent les exigences modernes d'une bonne gouvernance dont tous les pouvoirs doivent en théorie et surtout en pratique désormais s'inspirer dans la recherche de l'efficience, c'est à dire l'efficacité au meilleur coût dans le respect de l'intérêt général et au service du citoyen.

C'est ainsi que sont évoqués plusieurs critères comme celui de décisions bien préparées et soigneusement étudiées, la pratique de la culture de l'évaluation, et la gestion par objectifs déclinant *«souplesse, ouverture, de participation et de responsabilités des citoyens»*.

Résumant ces notions, le paragraphe réaffirme également la nécessité d'une *«bonne administration et d'une qualité des services publics»* dispensés.

### 3. Financement

#### 3.1. Ressources

- 44) Ce chapitre sur le financement des collectivités régionales se base sur l'adage ancien selon lequel qu'il n'est pas de bonne politique sans bonnes finances. La notion d'autonomie financière se définit comme la capacité de faire face à des charges grâce à des ressources.

Il s'agit de permettre aux collectivités régionales de mettre en œuvre de façon effective leurs compétences et leurs responsabilités.

Deux paramètres paraissent indispensables pour parvenir à cet objectif. D'une part disposer préalablement d'un cadre juridique précis qui définit sur quels types de ressources peuvent compter les collectivités régionales pour établir leurs budgets et leur programme d'action.

D'autre part, que ces potentialités fiscales accordées soient en adéquation avec l'ampleur des compétences et responsabilités des collectivités du niveau régional.

Au delà de ces conditions générales les 3 paragraphes suivants vont tenter d'en préciser le contenu.

- 45) Complément du paragraphe précédent, on trouve à ce § l'énoncé du principe de l'autonomie d'affectation des ressources dont peuvent disposer les collectivités régionales en fonction des répartitions légales ou constitutionnelles en usage dans le pays.

Cette liberté de gestion et d'utilisation des ressources régionales pour la mise en œuvre des compétences et mission des collectivités régionales est le principe tandis que l'exception est représentée par des recettes affectées attribuées par l'Etat pour l'exécution de politiques que celui-ci aura préalablement déterminé de façon ponctuelle ou permanente.

- 46) Ce paragraphe est important en matière d'autonomie financière et fiscale des collectivités régionales car il détermine avec précision de quels types de moyens celles-ci doivent pouvoir disposer pour rencontrer les compétences qui leur sont dévolues. D'abord et pour partie des «*ressources propres*» dont il est répété, comme au § précédent, qu'elles doivent pouvoir en disposer librement.

Ces recettes propres pourront recouvrir différents types de prélèvements comme des impôts régionaux ou encore des taxes, redevances, locations, décidées en toute autonomie par les collectivités régionales sous réserves et dans les limites autorisées par la loi ou la constitution.

Il est également envisagé que ces ressources propres régionales soient complétées par une partie fixe des impôts de l'Etat que celui-ci réserverait à ses collectivités régionales en vertu du cadre légal en vigueur dans le pays ou, autre formule, par des dotations non affectées que l'Etat entend accorder aux collectivités régionales.

On le constatera ainsi coexistent – comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des Etats - une double source d'alimentation des budgets recettes des collectivités régionales provenant à la fois des ressources propres et autonomes des dites collectivités et des transferts de moyens de l'Etat.

Comme le précise la fort complète Recommandation (2004) 1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion financière et budgétaire aux niveaux local et régional «*le régime général des finances locales et régionales devrait viser un équilibre approprié entre, d'une part les transferts financiers incluant les dotations et les impôts partagés établis au niveau national et, d'autre part, les impôts et redevances locaux et régionaux. Un tel équilibre devrait offrir la liberté d'adapter les niveaux des revenus et des dépenses aux priorités locales, tout en assurant que les services publics locaux et régionaux atteignent néanmoins des standards minimum quelles que soient les capacités locales ou régionales*».

Pour certains auteurs, l'autonomie financière commencerait quand les ressources sont suffisantes pour aller au-delà du financement des dépenses obligatoires.

Ajoutons que plus la partie ressources propres est importante, plus autonomie régionale gagne en intensité avec comme corollaire une responsabilité politique plus large à assumer pour ces collectivités devant les citoyens contribuables.

Mais n'est-ce pas le prix de toute autonomie ?

Il importe encore retenir deux normes supplémentaires encadrant cette matière à savoir que les ressources dont disposeront les collectivités régionales devront être en concordance avec leurs compétences et missions tout en s'inscrivant dans le cadre légal défini par l'Etat.

- 47) Ce paragraphe précise enfin que les mécanismes financiers évoqués dans les points précédents ne devront pas être «figés» au risque que les moyens octroyés ne puissent suivre l'inflation des coûts du fonctionnement régional.

C'est pourquoi il est recommandé que ces moyens financiers soient «*de nature suffisamment diversifiée et évolutive*» pour permettre aux collectivités régionales «*autant que possible dans la pratique*» de suivre «*l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leur compétence*».

«*Le système financier doit apporter une stabilité suffisante aux régions, tout en leur permettant de rester en phase avec l'évolution réelle du coût occasionné par l'exercice de leurs responsabilités*» précise d'ailleurs la résolution du Congrès sur la politique de finances publiques régionales 205(2008).

### 3.2. Péréquation financière et transferts

- 48) On aborde par ce paragraphe la délicate problématique de l'existence de déséquilibre de richesses entre les différentes collectivités régionales d'un même pays.

Face aux disparités de moyens des collectivités régionales dues à l'histoire, la géographie, la démographie et au climat, qui influencent le différentiel de développement socio-économique de différentes composantes régionales d'un pays des mécanismes financiers sont nécessaires pour assurer l'égalité entre les territoires.

Une égalité territoriale qui renvoie soit au droit des citoyens à bénéficier de services équivalents sur l'ensemble du territoire, soit à la volonté de conforter l'unité nationale soit mieux encore aux deux objectifs cumulés.

Seuls des mécanismes de péréquation permettent de corriger ces déséquilibres et de contribuer à une convergence de moyens des collectivités régionales au bénéfice du bien être de leurs concitoyens.

La politique européenne des fonds structurels n'agit pas autrement par rapport aux différentes régions des 27 pays qui la composent.

Ce paragraphe recommande donc aux Etats d'organiser des procédures de péréquation ou des mesures équivalentes de compensation «*destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent*»

En effet deux aspect peuvent justifier un mécanisme de péréquation en faveur d'une collectivité régionale, d'abord la faiblesse de sa potentialité fiscale, c'est à dire du rendement de sa fiscalité en postulant qu'elle soit d'un niveau équivalent à la moyenne nationale par exemple et ensuite les différences de charges particulières incombant à une collectivité régionale que ce soit à cause de son côté périphérique rural ou de montagne, de sa concentration urbaine entraînant des dépenses d'externalité ou de sa déficience socio-économique ou sociale par rapport aux standards du pays (ex: niveau de chômage).

Cette péréquation prendra la forme d'une solidarité verticale, l'Etat remplissant le rôle de «redistributeur» de moyens vis à vis de ses collectivités régionales ou d'une solidarité «horizontale» entre collectivités régionales entre elles, les plus riches aidant les plus pauvres, les plus fortes soutenant les plus faibles.

Même si on peut en comprendre la motivation, le dernier alinéa, apparaît contradictoire, avec ce qui précède en semblant indiquer que ces mécanismes de péréquation dans leur ensemble ne doivent appauvrir aucune collectivité ce qui en principe paraît un vœu pieux plutôt qu'une perspective concrète réaliste.

Les transferts financiers doivent être codifiés par des textes légaux ou réglementaires en se basant sur des «*critères objectifs liés aux compétences régionales*». Il s'agit en effet d'objectiver l'ampleur de ceux-ci par rapport aux diverses tâches confiées aux collectivités régionales et à leur potentialité fiscale et non de redistribuer pour le plaisir d'égaliser.

Enfin trois autres règles sont rappelées par les § suivants par un libellé quelquefois redondant.

En premier lieu, en application du principe général d'autonomie, la capacité de l'autorité régionale à disposer de la libre gestion des ressources qu'elle perçoit ou reçoit.

Le deuxième principe lui aussi décline en quelque sorte le premier avec cependant le bémol de l'expression «*dans la mesure du possible*» en précisant que «*les subventions accordées aux collectivités régionales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques*». En d'autres mots pas de subventions liées si ce n'est expressément prévu par la réglementation comme mécanisme de subsidiement de projet.

Le 3<sup>ème</sup> principe est celui de la responsabilité du décideur qui veut que lorsque l'Etat décide du transfert de compétence vers une autorité régionale, il doit en supporter les conséquences et prévoir en même temps les moyens financiers compensatoires correspondants.

Précisons que tous les critères repris dans ces § relatifs à la péréquation financière correspondent en fait à la même philosophie que celle de la recommandation du Comité des ministres aux états membres concernant la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales. (Rec2000) 14

En effet, y sont entre autres évoqués à la fois la façon d'estimer les besoins de dépenses en vue de la péréquation et les mécanismes de celle-ci.

*«Ces systèmes» doivent être conçus de manière à pouvoir égaliser au moins partiellement, la capacité fiscale des collectivités locales, afin de leur permettre, si elles le souhaitent, d'assumer une gamme et un niveau comparable de services, tout en appliquant des taux similaires d'imposition locale»* (pt2b al2 de la recommandation).

- 53) Il est conseillé que cette technique financière soit autorisée en faveur des collectivités régionales pour compléter leurs ressources. Ce paragraphe concerne le recours à l'emprunt sur le marché des capitaux et financer leurs dépenses d'investissement. S'agissant de leur affectation, on aura bien noté la restriction d'ailleurs salutaire et logique qui interdit de financer les dépenses ordinaires de fonctionnement par des emprunts ceux-ci devant être réservés au financement long terme des investissements. Ajoutons également que de nombreux Etats contrôlent l'impact de ces emprunts (ou autres moyens correspondants) sur le niveau d'endettement des collectivités régionales. Il y a parfois à cet égard un régime différencié entre les emprunts «nationaux» et ceux effectués sur les marchés étrangers.

*«En règle générale, les collectivités territoriales ne devraient pouvoir s'endetter que pour le financement des dépenses d'investissement et pas pour celui des dépenses courantes. Le taux d'endettement pourrait être établi proportionnellement en volume des ressources propres, à leur importance, à leur stabilité et à leur évolution prévisionnelle»* estime la Recommandation (2004) 1 pt 24 du Comité des Ministres déjà citée sur la gestion financière et budgétaire du niveau local et régional.

#### **4. Relations nationales et internationales**

- 54) Ces paragraphes encadrent les compétences et possibilités d'action des collectivités régionales avec d'autres niveaux de pouvoirs sur le plan interne comme sur le plan externe.

Les collectivités régionales peuvent se regrouper en associations chargées de coordonner leurs actions ou de défendre leurs intérêts. C'est le principe du droit à la liberté d'association et décliné ici au plan institutionnel régional.

Cela correspond d'ailleurs parfaitement au contexte actuel du développement des coopérations inter-régionales au sein des différents pays du Conseil de l'Europe.

Si elles peuvent se regrouper au niveau national, il en va de même au plan international ce que souligne le libellé précisant «*qu'elles peuvent aussi être membres d'organisations internationales de collectivités régionales*». La seule limite à ce droit est d'agir dans le cadre de problématiques relevant de leur compétence et naturellement conformément à la loi.

- 55) Dans cet esprit, il est logique de prévoir la faculté pour les collectivités régionales d'être impliquées dans les activités des institutions européennes au sens large. En effet tant l'Union européenne que le Conseil de l'Europe ont développé de nombreux lieux de concertation ou de réseaux qui s'intéressent à la problématique régionale. Ce paragraphe permet ainsi l'association des collectivités régionales aux enjeux européens naturellement «*dans la mesure où le droit national et/ou européen le permettent*».

Cette association peut être envisagée de façon directe par les collectivités régionales ou indirectes par l'intermédiaire d'organismes créés à cette fin pour les représenter.

- 56) Ce paragraphe ouvre la voie à la coopération transfrontalière dans laquelle de nombreuses collectivités régionales se sont déjà inscrites. Des outils ont même été créés à cette fin.

Ces activités transfrontalières ou internationales devront être conformes non seulement à ce que permet la loi nationale mais aussi à ses engagements internationaux et d'une façon plus générale être conforme à la politique étrangère de chaque pays.