

Séminaire européen

50 ans après la Charte de Versailles...

Quels acquis, quelles perspectives pour l'autonomie locale ?

Versailles

16 janvier 2004



Discours

Organisé par



Avec le soutien de



En partenariat avec



DISCOURS



HERWIG VAN STAA

Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, Président du Land du Tyrol

Chers collègues,

Depuis le Congrès de La Haye de 1948 et sa création dès 1949, le Conseil de l'Europe compte parmi ses principaux objectifs la promotion, à l'échelon européen, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste, cette dernière englobant la démocratie locale. Le Conseil de l'Europe est, par conséquent, le cadre idéal pour promouvoir l'idée d'un instrument international destiné à protéger les droits des collectivités locales.

Depuis les années 50, le Conseil de l'Europe oeuvre en étroite coopération avec les municipalités européennes pour défendre les idéaux et valeurs de la démocratie locale, tels qu'ils sont conçus par les municipalités elles-mêmes. Notre Organisation a donné naissance à un instrument juridique unique, la Charte européenne de l'autonomie locale, qui vise à favoriser la démocratie locale. Cet instrument a vu le jour grâce aux travaux menés antérieurement par des responsables politiques qui ont compris très tôt la nécessité d'avoir une autonomie locale forte pour assurer la stabilité démocratique de notre continent.

Je pense que les responsables politiques locaux d'aujourd'hui devraient rendre hommage aux maires des seize Etats européens qui, lors de la première Assemblée générale du Conseil des communes d'Europe nouvellement créé, en octobre 1953, ici, à Versailles, ont adopté la Charte européenne des libertés municipales.

Ce document est indissociablement lié à l'histoire de la construction européenne et de la réconciliation après la deuxième Guerre mondiale. Les mécanismes de partenariat et de jumelage lancés en même temps par des municipalités allemandes et françaises ont conduit à la création du Conseil des communes d'Europe et à la promotion de l'idée que des autorités locales fortes constituent une base pour la stabilité démocratique, au même titre que les droits de l'homme et la démocratie pluraliste, autres valeurs fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe.

Cette initiative a, à son tour, engendré la création, en 1957, d'un organe consultatif représentatif des pouvoirs locaux au sein du Conseil de l'Europe, la Conférence européenne des pouvoirs locaux, qui, après avoir fait l'objet d'une réforme, a donné naissance tout d'abord à la Conférence permanente, puis en 1994, au Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. La représentation des Pouvoirs locaux et régionaux, au plus vaste échelon européen, a été ainsi reconnue et institutionnalisée. Notre congrès, qui célèbre cette année son dixième anniversaire, rassemble plus de trois cents délégués de quarante-cinq Etats membres et représente le plus large forum de discussion en Europe sur les questions de démocratie locale et régionale; il est donc bien placé pour établir et synthétiser la base politique sur laquelle régler les problèmes que rencontrent les pouvoirs locaux.

L'action du Conseil de l'Europe visant à instaurer une série de principes communs de l'autonomie locale dans toute l'Europe a eu pour résultat majeur l'adoption et l'ouverture à la signature, en 1985, de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais un tel traité n'a été accepté que lorsque le principe de la représentation institutionnalisée des collectivités locales au sein du Conseil de l'Europe a été reconnu. Un processus parallèle a été mis en oeuvre au sein de l'Union européenne où, à l'initiative du CCRE, un comité consultatif a été

transformé en Comité des régions. Toutes ces institutions sont inspirées par l'esprit de la «Charte de Versailles».

Comme vous le savez, la Charte européenne a pour but principal de fournir aux Etats membres, en matière de démocratie locale, une base commune de valeurs partagées sur laquelle chaque gouvernement national et chaque administration locale peuvent s'appuyer pour établir et réformer leurs institutions. En signant et en ratifiant la Charte européenne, les gouvernements nationaux reconnaissent que l'autonomie locale contribue de manière capitale à la démocratie, à la stabilité démocratique, à une administration efficace proche du citoyen, à la décentralisation des pouvoirs et donne aux citoyens la possibilité de participer plus activement à la vie publique.

Cette charte est le résultat direct de la «Charte de Versailles». La décentralisation et la construction européenne ont donc été menées de front dès le départ et le développement de la Charte du Conseil de l'Europe en privilégiant les initiatives partant de la base est une pratique qu'il est salutaire de rappeler alors que de nombreuses voix s'élèvent pour déplorer un certain déficit démocratique dans la construction de l'Europe. Portée sur les fonts baptismaux par la France, l'Allemagne, l'Italie et le Bénélux, le 15 octobre 1985, la Charte est désormais ratifiée par trente-huit Etats membres et signée par quarante-deux d'entre eux sur un total de quarante-cinq. [La Suisse étant la dernière à l'avoir signée.] Toutefois, deux Etats parmi les premiers signataires de 1985 ne l'ont pas encore ratifiée, bien que le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire demandent aujourd'hui à chaque nouvel Etat membre de signer et de ratifier ce traité fondamental du Conseil de l'Europe.

La Charte occupe une place particulière au sein du Conseil de l'Europe, du fait, premièrement, de son contenu et, deuxièmement de son mécanisme de contrôle.

Son contenu témoigne de ce qui distingue le Conseil de l'Union européenne, dont les pouvoirs ne s'étendent pas à l'organisation interne des Etats. Comme la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte crée, en effet, des obligations pour les Etats membres dans le cadre d'une organisation intergouvernementale.

La diplomatie subtile pratiquée par le Conseil de l'Europe permet un suivi politique souple de l'application de la Charte.

Le Congrès a pris l'initiative d'établir des rapports et d'émettre des avis, parfois audacieux, sur tel ou tel Etat membre. Avec l'accord du Comité des Ministres, notre Congrès a successivement instauré des structures et méthodes qui sont désormais inscrites dans une Résolution statutaire du Conseil de l'Europe adoptée en l'an 2000. Le Congrès est officiellement habilité à veiller à «la mise en oeuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale» et invité à intensifier ses efforts pour garantir le respect effectif de ses principes.

Précédemment assuré par un simple groupe de travail de l'une de ses commissions, le suivi est à présent confié à la Commission institutionnelle; il est effectué par des rapporteurs nommés parmi ses membres et assistés d'un groupe d'experts indépendants. La Commission seule prend l'initiative d'élaborer ces rapports.

L'établissement de ces rapports est marqué par un dialogue constant entre les élus et les experts, entre le Congrès et les associations nationales et également les gouvernements. Leur adoption et leurs conclusions sont l'occasion de procéder, lors des sessions du Congrès, à des échanges approfondis avec des représentants gouvernementaux de haut niveau. Le but du Congrès n'est pas de pointer un doigt accusateur en direction de tel ou tel pays mais de veiller à ce que les principes de la démocratie locale soient pris en compte et mis en oeuvre. De nombreux rapports engendrent, en fait, des réformes législatives.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

Comme nous l'avons vu au fil des années, ce texte s'est avéré essentiel pour établir ou réformer l'administration locale dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale ainsi que dans les Balkans; il a, parallèlement, inspiré de nombreux réformateurs d'Europe occidentale. L'article 4.3 de la Charte énonce le principe de subsidiarité selon lequel les responsabilités publiques doivent incomber aux autorités les plus proches des citoyens; il fonde nombre de constitutions et de textes législatifs. A cet égard, le principe de proportionnalité est d'une importance capitale pour le renforcement du statut juridique de l'autonomie locale.

Dernièrement, la Convention européenne a suggéré de reconnaître et d'inclure le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité dans le projet de Constitution européenne, confirmant ainsi son importance pour la construction européenne. J'espère, en outre, que ce processus aboutira finalement à l'adhésion de l'Union européenne à la Charte européenne puisque l'Union va être dotée d'une personnalité juridique.

Outre l'ancrage des deux principes cités dans l'article 9, par. 3 et 4, le projet de constitution contient d'autres passages importants pour assurer l'autonomie locale. Nous pouvons citer, entre autres : le préambule, l'article 5 du projet, le dialogue avec les associations (communales) européennes à l'article 46, par. 1 et 2, la formule dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux qui constitue maintenant la Partie II du projet de constitution, le droit à un recours qui doit maintenant être accordé, entre autres, également au Comité des Régions en raison de la violation des deux principes précédemment cités.

Je serais ravi de voir s'instaurer entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne un véritable échange et un profond dialogue sur la portée de la Charte du Conseil de l'Europe, d'une part, et celle des clauses essentielles aux communes contenues dans le projet de constitution, d'autre part.

Dans le cadre de ce dialogue, des domaines thématiques pourraient être discutés, en particulier en rapport avec le principe de subsidiarité, la limitation de la législation au nécessaire (au sens de la « proportionnalité » conformément à l'article 9, par. 4), l'obligation de se justifier pour passer à l'action ce qui peut constituer un handicap pour les communes, le principe de connexion, le principe de transparence, l'édification d'un « early warning system » (dialogue précoce et vaste) ou encore l'octroi et l'ancrage de certaines demandes.

Je voudrais souligner ici, chers collègues, que ces activités peuvent être menées grâce aux autorités locales et à leurs associations qui ne ménagent pas leurs efforts pour promouvoir la démocratie locale et défendre les droits de l'autonomie locale. Dans les Balkans, par exemple, les Agences de la démocratie locale, lancées à l'initiative du Congrès et soutenues par diverses municipalités européennes grâce à des accords de partenariat, s'emploient à rétablir la paix et la confiance en s'appuyant sur la Charte et ses valeurs fondamentales: l'autonomie dans la prise de décisions, la consultation et une administration proche des citoyens.

L'impact de la Charte dépasse les frontières de l'Europe. Il y a quelques années, les Nations Unies ont commencé à débattre de la question de savoir si et comment une charte mondiale de l'autonomie locale pouvait être élaborée et quels principes elle pouvait contenir. Malheureusement, certains Etats s'opposent toujours à cet ambitieux projet, pourtant indispensable au développement d'un certain nombre de pays; il sera difficile de les convaincre de l'utilité d'un tel document au niveau international. Nous espérons que les associations mondiales de collectivités locales continueront à défendre activement l'idée d'une Charte mondiale. J'en parlerai personnellement lors de ma visite en Chine en avril de cette année et m'efforcerai de faire passer au sein du Congrès un appel aux gouvernements des 45 Etats membres afin que les représentants des gouvernements à l'ONU puissent soutenir étroitement notre demande de voir la réalisation d'une Charte mondiale de l'autonomie locale.

Je voudrais aussi faire quelques remarques sur le rôle croissant des régions sur la scène politique européenne. Je pense que nos citoyens ont maintenant compris que les régions peuvent jouer un rôle efficace s'agissant de gérer les affaires publiques dans l'intérêt de

faire passer au sein du Congrès un appel aux gouvernements des 45 Etats membres afin que les représentants des gouvernements à l'ONU puissent soutenir étroitement notre demande de voir la réalisation d'une Charte mondiale de l'autonomie locale.

Je voudrais aussi faire quelques remarques sur le rôle croissant des régions sur la scène politique européenne. Je pense que nos citoyens ont maintenant compris que les régions peuvent jouer un rôle efficace s'agissant de gérer les affaires publiques dans l'intérêt de leur population.

Le Congrès a pris l'initiative de traduire concrètement cette conviction largement partagé dans un projet de Charte européenne de l'autonomie régionale, accordant ainsi aux régions d'Europe un certain nombre de garanties institutionnelles. Cette démarche aussi n'a été possible qu'après la reconnaissance institutionnelle des régions au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Nous devons tous conjuguer nos efforts pour faire en sorte que ce projet de charte devienne une convention et rapproche le pouvoir des citoyens.

En conclusion, je voudrais souligner, une fois encore, que le mouvement lancé à Versailles en 1953 a abouti à l'instauration d'une Europe plus démocratique, pacifique et stable et nous devons continuer dans cette voie en nous efforçant de trouver des réponses aux problèmes que posent nos sociétés en mutation.

Je vous remercie de votre attention.