Avis 173 (1993)[1]

Textes adoptés lors de la 28e Session de la CPLRE

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée a, dès ses premières sessions, jugé indispensable l'action des autorités territoriales dans la construction européenne, et, à cet égard, le rôle que la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe peut jouer à cet égard dans la mise en place et l'exercice de la démocratie au niveau des autorités locales et régionales dans les pays de l'Europe centrale et orientale est fondamental.

2. Par ailleurs, elle a toujours partagé le souci de la Conférence de voir améliorer son statut et a, par conséquent, appuyé et contribué aux travaux conduits dans cette direction.

3. Conformément au mandat qui est le sien, l'Assemblée formule ci-après son avis sur les textes adoptés par la Conférence lors de sa 28e Session. A. Résolution 241 (1993) sur le 7e Symposium européen des villes historiques[2]

4. L'Assemblée a suivi avec intérêt la série de symposiums européens des villes historiques et espère que cette série se poursuivra sous l'égide de la CPLRE. Inaugurée à Split en 1971, cette série rappelle constamment la nécessité d'intégrer la conservation à des politiques d'aménagement urbain dynamiques. Elle offre aussi un cadre approprié pour réunir les autorités locales, les parlementaires et les représentants d'organisations non gouvernementales. Les symposiums, en particulier, sont devenus l'un des liens institutionnels entre le Conseil de l'Europe et Europa Nostra/IBI.

5. La résolution, qui fait suite à la déclaration adoptée à Istanbul en septembre 1992, insiste tout particulièrement sur la solidarité avec les municipalités et les régions engagées dans la guerre dans l'ex-Yougoslavie. Cette préoccupation fait écho à celle exprimée par la commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée (voir en particulier le document 6756). La dimension culturelle devrait être incorporée aux programmes d'aide destinés à cette région, y compris le projet «Causes communes», lancé au niveau des autorités locales. Cette résolution et la Résolution 251 de la CPLRE devraient par conséquent être lues conjointement.

6. Par ailleurs, l'Assemblée partage et appuie le souhait de mettre en œuvre des actions en matière d'environnement dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Elle souhaiterait que ces actions comprennent également des programmes de sensibilisation et d'éducation à développer dans le cadre des structures scolaires. B. Résolution 242 (1993) sur l'amélioration statutaire de la CPLRE et le renforcement de la participation des régions et des villes

7. L'Assemblée regrette que la Conférence, après avoir affirmé la volonté de donner une place statutaire aux pouvoirs locaux et aux pouvoirs régionaux, qui réponde mieux à leurs spécificités et rôles respectifs, ait finalement adopté une résolution de compromis qui ne peut donner satisfaction aux régions qui souhaitent trouver au Conseil de l'Europe une plate-forme de dialogue et de concertation où, en pleine autonomie, elles pourraient traiter des thèmes propres à leur statut et à leur situation, et nouer les relations qu'elles jugeraient opportunes, notamment avec l'Assemblée parlementaire.

---

1. Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 5 juin 1993.Voir Doc. 6847, rapport de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, rapporteur: M. Zierer.
2. Adoptée par la Commission permanente de la CPLRE, le 4 février 1993.

8. Par conséquent, l'Assemblée réitère son vœu de voir se constituer deux chambres au sein d'une même instance qui - contrairement à la proposition faite dans cette résolution - garderait sa dénomination actuelle de «Conférence». L'une de ces chambres réunirait les autorités locales, l'autre les autorités régionales.

9. Contrairement à ce qui est proposé par la Conférence au sujet des «sections», ces chambres devraient bénéficier d'une certaine autonomie, disposer chacune de leur Bureau et pouvoir tenir une session plénière annuelle indépendamment de la session annuelle de la Conférence. L'Assemblée parlementaire est convaincue que seule cette solution permettra au Conseil de l'Europe et à la Conférence de renforcer leur rôle de représentation des différentes autorités territoriales dans le concert des différentes instances européennes.

10. Par ailleurs, l'Assemblée comprend le souhait de la Conférence de se voir attribuer une certaine indépendance dans la gestion de ses moyens financiers, comme cela est le cas pour l'Assemblée parlementaire. Mais c'est pour ce même motif qu'elle ne peut comprendre que la Conférence continue à demander la prise en charge des frais de participation de ses membres par le budget du Conseil de l'Europe. L'Assemblée est convaincue que l'amélioration statutaire de la CPLRE passe par la prise en charge par les collectivités territoriales des frais inhérents à la participation de leurs membres à la Conférence.

11. En ce qui concerne la condition d'admissibilité des membres, l'Assemblée souhaite que l'on pose comme principe de base que les membres disposent d'un mandat électif. Elle est consciente de la situation particulière dans certains pays membres et de la nécessité d'en tenir compte. Elle propose que le règlement (ou les règlements des deux chambres respectives) de la Conférence en tienne compte et dresse une liste exhaustive des dérogations possibles. Cette liste serait annexée au règlement et serait revue lors d'une nouvelle adhésion ou à la suite de changements institutionnels intervenus dans un pays. C.Résolution 243 (1993) sur «citoyenneté et grande pauvreté: la Déclaration de Charleroi»

12. L'Assemblée prend note de cette résolution avec satisfaction. Comme la Résolution 244, elle correspond aux préoccupations de sa propre Recommandation 1196 (1992) relative à l'extrême pauvreté et à l'exclusion sociale: vers des ressources minimales garanties. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille était représentée à la conférence de Nottingham sur les questions de logement, et son approche à ce sujet est exprimée dans les paragraphes 5 et 15, alinéa iii, sous-alinéa b de la Recommandation 1196. D.Résolution 244 (1993) sur le droit au logement et les conditions de sa mise en œuvre par les autorités locales et régionales

13. L'Assemblée regrette que la CPLRE n'ait pas appelé spécifiquement l'attention sur les problèmes de logement des jeunes. E.Résolution 245 (1993) sur la politique des pouvoirs locaux et régionaux en matière d'environnement en Europe

14. L'Assemblée souscrit entièrement aux propositions faites par la Conférence, qui suivent la même direction que les travaux de l'Assemblée dans ce domaine.

15. L'Assemblée rappelle son attachement aux relations de partenariat avec les principaux acteurs des politiques relatives à l'environnement. C'est dans cet esprit que la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, conformément au mandat que lui avait confié l'Assemblée, a conduit le programme d'action «Europe bleue» sur la gestion des ressources en eau, à l'issue duquel l'Assemblée sera appelée prochainement à examiner des lignes directrices pour une politique paneuropéenne de gestion de ces ressources.

16. En ce qui concerne plus particulièrement le rôle des collectivités locales en ce domaine, l'Assemblée partage l'invitation faite par la Conférence d'encourager celles-ci à développer les programmes de sensibilisation et d'éducation, et toute autre action de «proximité». F.Résolution 246 (1993) sur «combattre l'effet de serre et protéger la couche d'ozone: le rôle des pouvoirs locaux et régionaux»

17. L'Assemblée ne peut que se réjouir du rôle que la Conférence souhaite faire jouer aux collectivités territoriales dans ce domaine, que ce soit par le développement de toutes actions auprès du grand public, ou par des actions auprès des acteurs économiques et des décideurs politiques, visant à les encourager à prendre toutes mesures permettant de contribuer à la protection de la couche d'ozone et à la lutte contre l'effet de serre.

18. En ce qui concerne la prochaine Conférence ministérielle européenne sur l'environnement, qui se tiendra en 1995 en Bulgarie, elle pense également qu'il serait utile que les autorités territoriales y soient représentées. G.Résolution 247 (1993) sur l'interdépendance et la solidarité Nord-Sud: le rôle de la CPLRE

19. L'Assemblée se félicite du soutien exprimé par la CPLRE en faveur du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, et ses diverses propositions pour une amélioration de son fonctionnement. Elles rejoignent, dans une large mesure, les propositions préconisées dans la Résolution 998 (1993) de l'Assemblée relative au Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe: rôle et réalisations, adoptée le 12 mai, qui fait observer, entre autres, que «le Centre Nord-Sud mérite de continuer (...) [et qu'il] a apporté, et continue d'apporter, une contribution positive à la compréhension Nord-Sud en Europe».

20. Elle prend note également avec satisfaction des activités éducatives proposées par la CPLRE. C'est en encourageant la sensibilisation aux questions Nord-Sud au sein de l'Europe que le centre de Lisbonne du Conseil de l'Europe pourra apporter sa contribution le plus efficace. H.Résolution 248 (1993) sur la coopération interterritorial

21. La coopération interterritoriale est actuellement un facteur indispensable à la construction européenne. La 3e Conférence des régions méditerranéennes, organisée récemment à Taormina par l'Assemblée parlementaire et la CPLRE, a bien montré l'intérêt que des régions, partageant les mêmes problèmes et poursuivant des buts semblables, portent à une plate-forme de dialogue et de coopération. Toutefois, ces contacts, mêmes suivis et résultats d'une telle coopération.

22. L'Assemblée ne peut donc que souscrire à la proposition faite par la Conférence au Comité des Ministres d'adopter le projet de convention sur la coopération interterritoriale qui viendrait compléter tout naturellement la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

23. Si l'on veut que les collectivités territoriales remplissent réellement le rôle qui leur est reconnu de plus en plus, une telle convention ne pourrait que contribuer à l'accomplissement efficace de ces tâches. I. Résolution 249 (1993) sur les Tsiganes en Europe: rôle et responsabilités des autorités locales et régionales

24. Cette résolution va tout à fait dans le sens de la réflexion de l'Assemblée sur les Tsiganes en particulier et sur les minorités en général. Elle devrait être examinée en même temps que la Recommandation 1203 (1993) de l'Assemblée relative aux Tsiganes en Europe. La proposition concrète de créer un réseau regroupant les municipalités intéressées par l'accueil des communautés tsiganes devrait notamment être appuyée.

25. En effet, la situation des Tsiganes mérite une plus grande attention de la part du Conseil de l'Europe et de ses Etats membres. Les problèmes auxquels les Tsiganes se trouvent confrontés ont suscité de longue date l'attention de l'Assemblée parlementaire qui rejette, notamment, toute forme de discrimination à leur encontre.

26. Elle appuie par conséquent le souhait exprimé par la Conférence de charger le Comité européen sur les migrations (CDMG) d'organiser une rencontre sur les implications des migrations des Tsiganes et leur situation dans ce contexte. La commission des migrations, des réfugiés et de la démographie devrait être associée à une telle rencontre. J.Résolution 250 (1993) sur l'évolution de l'autonomie locale et régionale dans les pays d'Europe centrale et orientale

27. Dès 1989, l'Assemblée a reconnu et appuyé le rôle que la CPLRE peut jouer dans les pays de l'Europe centrale et orientale pour les aider à mettre en place des structures en accord avec la Charte européenne de l'autonomie locale élaborée par le Conseil de l'Europe.

28. Force est de constater que ces autorités ne répondent pas toujours aux principes de la décentralisation, mais que cela aboutit en fait à une déconcentration du pouvoir central. Des événements récents tels que la dissolution par le Parlement lituanien du conseil municipal de Vilnius, mettant la ville sous administration directe, prouvent que la mise en place des structures et l'exercice de la démocratie locale doivent faire l'objet d'une vigilance permanente.

29. L'Assemblée partage et appuie la proposition faite par la CPLRE au Comité des Ministres d'accroître de façon substantielle les moyens nécessaires à la mise en œuvre du programme LODE. Elle insiste tout particulièrement sur la formation des administrateurs territoriaux et sur l'information des élus. L'exercice de la démocratie et l'autonomie locale passent obligatoirement par la formation de ceux à qui l'exercice en est confié. Seuls des responsables formés et informés pourront s'acquitter pleinement de cette tâche.

30. Quant à la création d'une fondation pour le développement de l'autonomie locale, qui devrait, entre autres, coordonner les programmes bilatéraux et multilatéraux avec les pays de l'Europe centrale et orientale, l'Assemblée souhaite que l'on veille à ne pas faire de doubles emplois et à ne pas multiplier les instances. Elle attire l'attention sur la coordination qui est possible grâce à la mise en place par l'OCDE d'une banque de données réunissant tous les renseignements relatifs aux projets réalisés sur une base bilatérale et

multilatérale avec ces pays. Elle demande par conséquent que toute étude de faisabilité sur un projet tel que celui proposé par la CPLRE soit précédée par une enquête sur ce qui existerait éventuellement déjà dans ce domaine. K.Résolution 251 (1993) sur l'action humanitaire et l'aide à la démocratie locale dans l'ex-Yougoslavie

31. L'Assemblée soutient pleinement la Résolution 251.

32. Elle se félicite de constater que le texte se réfère à sa Recommandation 1205 (1993) relative à la situation des réfugiés et des personnes déplacées dans plusieurs pays de l'ancienne Yougoslavie, ainsi qu'à sa Recommandation 1189 (1992) relative à la création d'un tribunal international pour juger les crimes de guerre.

33. Elle appuie également le principe selon lequel l'embargo économique ne peut s'appliquer à l'aide humanitaire.

34. Elle ne peut qu'approuver l'appui et la contribution des collectivités locales et régionales pour que les réfugiés de l'ex-Yougoslavie puissent bénéficier de conditions d'accueil acceptables et s'associe à l'appel lancé par la Conférence pour que les gouvernements fassent preuve de solidarité en accueillant ces réfugiés et prennent des mesures susceptibles de faire cesser le plus rapidement possible les hostilités.

35. Dans cette perspective, le Conseil de l'Europe coopère avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et avec l'Unicef pour apporter une aide psychologique aux enfants et aux femmes réfugiés traumatisés par la guerre, et soutient les efforts des organisations non gouvernementales qui cherchent à créer des contacts étroits entre les collectivités locales des régions de l'ancienne Yougoslavie et d'autres Etats européens.

36. Tout en insistant sur le fait que le Conseil de l'Europe doit en premier lieu déployer tous les efforts possibles pour contribuer au processus de paix dans les territoires de l'ex-Yougoslavie, l'Assemblée encourage les actions visant à soulager les populations de cette région, qui vivent une situation dramatique.

37. Elle appuie sans réserve l'initiative «Causes communes», qui ne se limite pas à l'action humanitaire strictu sensu, mais entend mener une action sur le terrain de formation et d'information sur la démocratie. Ces actions de «partenariat de proximité» entre des communes «donneurs» et des communes «bénéficiaires» ont déjà fait leurs preuves. Les initiatives développées en Roumanie par «Opération villages roumains» (OVR), auxquelles, d'ailleurs, le Conseil de l'Europe avait donné son appui, ont montré la nécessaire complémentarité entre des actions institutionnelles conduites par les organisations intergouvernementales et des actions de «capillarité» développées par des organisations non gouvernementales.

38. Dans ce même esprit, l'importance d'encourager le développement d'une information impartiale et pluraliste est justement soulignée. Ce genre d'initiative pourrait être lié aux mesures de confiance mises en place par le Conseil de l'Europe, notamment au plan des médias et aux activités du centre de coordination pour les médias indépendants de la région des Balkans, récemment créé à Ljubljana sous l'impulsion de la Fédération internationale des éditeurs de journaux (FIEJ) et de la Fédération internationale des journalistes (FIJ).

39. Il conviendrait également de tenir compte de la dimension culturelle (voir ci-dessus au sujet de la Résolution 241). L.Résolution 252 (1993) portant modification au règlement intérieur

40. L'Assemblée partage le souci de voir se constituer au sein de la CPLRE des délégations nationales et des groupes politiques. Ces modifications s'inscrivent tout naturellement dans l'esprit de l'amélioration statutaire de la Conférence. M.Résolution 253 (1993) sur la dimension régionale de l'espace audiovisuel européen

41. Pour l'Assemblée, le pluralisme demeure l'objectif clé du paysage médiatique. La dimension régionale peut être un complément bénéfique à la variété des moyens médiatiques, mais elle ne devrait pas faire obstacle à l'existence de sources d'information et de divertissement nationales ou internationales.

42. Il faudrait accorder une plus grande attention à l'offre d'options multilingues dans les émissions télévisées (sous-titrage ou véritables audiofréquences de remplacement). N.Résolution 254 (1993) sur les effets du Marché unique, du Traité de Maastricht et de l'Espace économique européen sur les collectivités locales et régionales.

43. L'Assemblée appuie le souhait exprimé par la Conférence d'introduire le droit de vote pour les étrangers au niveau local, tel que préconisé par la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Elle partage également son inquiétude quant à l'accroissement des mouvements

migratoires vers l'Europe de l'Ouest, qui résulte des disparités économiques et sociales existant par rapport à l'Europe centrale et orientale. Ce problème sera d'ailleurs examiné prochainement par l'Assemblée parlementaire.

44. L'Assemblée rappelle son rôle de forum parlementaire de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) et ses rapports biennaux sur les activités de celle-ci, dont le plus récent a fait l'objet de la Résolution 977 (1992). Une nouvelle résolution, ainsi qu'un rapport, traitant des activités de la CEMT en 1991 et 1992, est actuellement en cours d'élaboration et traitera des questions de transports soulevées dans cette résolution.

45. En ce qui concerne plus particulièrement la position des collectivités territoriales dans ce cadre, l'Assemblée ne peut que souscrire au souhait de voir s'intensifier la coopération transfrontalière, l'autonomie locale et régionale ainsi qu'une politique globale et prospective de l'aménagement du territoire. Cela correspond à l'orientation de la réflexion entreprise parallèlement au sein de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux de l'Assemblée.

46. Quant au regret de la CPLRE de constater que le Traité de Maastricht ne consacre pas le principe de subsidiarité en faveur des communes et des régions, et à sa demande adressée à la Communauté européenne d'une définition juridique dudit principe, l'Assemblée estime cette démarche inappropriée. En effet, la définition et la consécration juridiques du principe de subsidiarité au niveau des communes et des régions ne sont pas du ressort de la Communauté européenne, mais avant tout du ressort des Etats et déjà fixés en bonne partie par la Charte européenne de l'autonomie locale.

47. Toutefois, étant donné l'importance que prend ce principe, évoqué de plus en plus comme fil directeur pour définir les responsabilités des différents niveaux, l'Assemblée propose que le Comité des Ministres demande aux instances compétentes du Conseil de l'Europe (Direction des affaires juridiques, CPLRE, Assemblée parlementaire) de définir ce principe au niveau des pays membres et, dans un deuxième stade, d'envisager la préparation d'un instrument (charte, convention-cadre, etc.) assurant une base juridique plus précise à l'exercice de ce principe par les autorités territoriales.