

La « grande Europe » de 800 millions d'habitants et de 47 pays ?

Fabien Tesson, Maître de conférences à l'Université d'Angers, Membre du Conseil scientifique d'EUROPA

Problématique

« Grande Europe », Conseil de l'Europe, Union européenne, Cour européenne des droits de l'Homme, Cour de justice de l'Union européenne. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les Etats européens ont enfin réussi à mettre en place de véritables institutions européennes. Si cette évolution est un des vecteurs primordiaux de l'installation durable de la paix, de la démocratie, voire du progrès économique et social sur le continent européen, elle constitue, du point de vue institutionnel, une multiplication sans précédent des structures, des concepts – construction européenne, coopération européenne, intégration européenne – et des projets dont les effets au sein des Etats membres peuvent se révéler difficiles à appréhender.

Dans l'architecture de la construction européenne, le Conseil de l'Europe est une institution particulièrement remarquable par ses objectifs, son ancienneté, ses valeurs, son étendue géographique et son influence concrète.

Cette institution mérite donc un éclairage sur son fonctionnement et sur les objectifs généraux qu'elle poursuit pour les citoyens des Etats européens (1). Les rapports institution européenne-Etats-citoyens ne sont pas les seuls à devoir être envisagés. Les collectivités territoriales, locales, régionales, infra-étatiques, peu importe la façon dont on veut les qualifier, se trouvent être au cœur de la problématique européenne : le Conseil de l'Europe peut s'appuyer sur elles pour dépasser les contraintes étatiques, les collectivités territoriales peuvent espérer un renforcement ou une reconnaissance de leur autonomie par le biais européen (2).

1. La « grande Europe » du Conseil de l'Europe, une protection européenne des droits fondamentaux

Il apparaît nécessaire d'évoquer dans un premier temps les fondations sur lesquelles repose l'institution qu'est le Conseil de l'Europe (1.1.) avant de se pencher, dans un second temps, sur les possibilités d'action de ce dernier (1.2.).

1.1. Le Conseil de l'Europe, une institution européenne de coopération fondée pour protéger la démocratie

Pour mieux présenter la création du Conseil de l'Europe (1.1.2.), il convient de la resituer dans son contexte (1.1.1.)

1.1.1. Contexte de création du Conseil de l'Europe

Les années qui suivent directement la fin de la seconde guerre mondiale verront se mettre en place les institutions européennes comme le Conseil de l'Europe qui, depuis lors, n'ont cessé de gagner en importance, territoriale, politique et juridique. Dans un tel contexte, les enjeux qui ont présidé à la création du Conseil de l'Europe apparaissent assez nettement. Le contexte idéologique de l'immédiat après-guerre influencera tant les objectifs que la nature même de cette organisation européenne.

D'une part, c'est la volonté de préserver les démocraties européennes des dangers du totalitarisme qui provoquera la mise en place du Conseil de l'Europe. En effet, autant la prise de conscience des causes de la montée du fascisme et des atrocités qu'il a engendrées pendant la seconde guerre mondiale que l'apparition du bloc soviétique peu de temps après la fin de ce même conflit incitent les Etats européens à mettre en place un organe susceptible de prévenir les dérives autoritaires sur le vieux continent. Sensiblement au même moment apparaissent d'ailleurs des instruments juridiques internationaux, comme la Charte des Nations-Unies du 26 juin 1945 ou la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 10 décembre 1948, dont l'objectif est précisément d'assurer l'existence d'une société démocratique. Il apparaît à cette période que la préservation du modèle démocratique libéral, seul à même de garantir la liberté des individus, passera par une protection efficace des droits de l'Homme, au premier rang desquels figure la dignité de la personne humaine.

D'autre part, le paysage institutionnel au moment de l'apparition du Conseil de l'Europe n'est pas sans effets sur sa structure et ses finalités. Après-guerre, une multitude d'institutions européennes – qui connaîtront des fortunes variées – voient le jour, chacune avec des objectifs et des structures propres. En mars 1948 est créée l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.), qui a vocation à aborder un grand nombre de questions européennes mais qui se concentrera finalement sur des problématiques de défense. Cette organisation disparaîtra finalement en 2010, victime notamment de la concurrence de l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.), issue du traité signé en avril 1949. Aussi, en matière de coopération économique, c'est l'Organisation Européenne de Coopération Economique (O.E.C.E.) qui verra le jour en avril 1948, dans un premier temps pour gérer les fonds du plan Marshall, avant de devenir l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.) en 1960. Surtout, en matière économique d'abord, puis dans des domaines plus diversifiés, la Communauté Européenne du

Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.) en 1951 puis la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) en 1957 prendront une part considérable dans la dynamique institutionnelle européenne.

1.1.2. Mise en place du Conseil de l'Europe

Si la volonté de protéger les droits de l'Homme n'est pas complètement absente des institutions évoquées plus haut, elle méritait une organisation qui lui serait plus directement dédiée. C'est dans cette optique qu'au Congrès de La Haye de mai 1948 est prise la décision de créer un texte européen consacré aux droits fondamentaux et la mise en place d'une Cour de justice capable de le faire respecter. Le Statut du Conseil de l'Europe sera finalement signé à Londres le 5 mai 1949 par la Belgique, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Seront ensuite associées la Grèce, l'Islande et la Turquie. L'Allemagne de l'Ouest rejoint le Conseil en 1951 à l'instar de l'Autriche en 1956, de Chypre en 1961, de la Suisse en 1963, de Malte en 1965, du Portugal en 1976, de l'Espagne en 1977. Après l'effondrement du bloc soviétique, les Etats membres de l'ex-U.R.S.S. ont rejoint le Conseil de l'Europe, dont la Fédération de Russie en 1996. Au total, si l'on excepte la Biélorussie, le Conseil de l'Europe rassemble aujourd'hui tous les Etats du continent européen jusqu'au rivage ouest de la mer Caspienne.

En plus des 47 Etats qui font aujourd'hui partie du Conseil de l'Europe, signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (Conv.E.D.H.), l'Union européenne devrait elle aussi signer à la Convention. Cette adhésion qui n'est que l'aboutissement d'un processus de rapprochement entre les deux institutions montre les liens qui existent entre elles. Le fonctionnement de ces deux institutions diffère. En effet, le Conseil de l'Europe est une institution de coopération, respectueuse – autant que possible – de la souveraineté des Etats, alors que l'Union européenne, dès le début de sa construction, a eu une finalité d'intégration, c'est-à-dire la constitution d'un système fédéral, susceptible d'aller plus directement à l'encontre des souverainetés nationales. Toutefois, le projet porté par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, institutions issues de la volonté du même groupe d'Etats et de personnalités politiques (Churchill, Adenauer, Schuman, Spaak, de Gasperi...), est commun : garantir la paix et la démocratie sur le continent européen.

Les enjeux qui viennent d'être abordés et qui ont instruit la création du Conseil de l'Europe ont été traduits en objectifs et réalisations concrètes qui méritent d'être mis en avant

1.2. Le Conseil de l'Europe, une institution européenne progressivement dotée d'outils juridiques efficaces pour protéger la démocratie

L'idée de préservation de la démocratie permet de résumer l'ensemble des objectifs que s'est fixé le Conseil de l'Europe (1.2.1.), objectifs que l'institution tente d'atteindre grâce à des moyens financiers (1.2.2.) et institutionnels (1.2.3.), notamment la Convention européenne des droits de l'Homme et la Cour (1.2.4.).

1.2.1. Objectifs généraux du Conseil de l'Europe

La déclaration de Varsovie adoptée lors du Congrès du Conseil de l'Europe des 16 et 17 mai 2005 renseigne assez précisément sur les objectifs de l'institution pour le début du 21^{ème} siècle. Ainsi, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur attachement aux fondements du Statut du Conseil, à savoir la démocratie, les droits de l'Homme et la prééminence du droit. La déclaration décline le contenu de ces objectifs et en ajoute d'autres comme encourager « une identité et une unité européennes fondées sur des valeurs fondamentales partagées, le respect [du] patrimoine commun et la diversité culturelle », « édifier des sociétés solidaires en garantissant un accès équitable aux droits sociaux, en luttant contre l'exclusion et en protégeant les groupes sociaux vulnérables », garantir la sécurité, ou encore lutter contre « toutes formes d'intolérance et de discrimination, notamment celles fondées sur le sexe, la race et la religion, y compris l'antisémitisme et l'islamophobie ».

1.2.2. Moyens financiers de réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe

La mise en œuvre de ces objectifs passe par des instruments à même de permettre au Conseil d'assumer son rôle. Ces outils sont financiers, institutionnels, et textuels.

En matière de financement, ce sont les Etats membres du Conseil de l'Europe qui alimentent son budget. Le budget ordinaire du Conseil s'élève à environ 211 millions d'Euros pour 2011. A titre d'illustration on relèvera que la France y a contribué pour environ 38 millions Euros, L'Allemagne pour environ 34 millions d'Euros, la Turquie pour 12 millions d'Euros, la Serbie pour environ 1 million d'Euros et les principautés d'Andorre ou de Monaco pour environ 200000 Euros chacune.

Ce budget permet le fonctionnement des différents organes du Conseil de l'Europe.

1.2.3. Moyens institutionnels de réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe

Le Secrétaire général assure le fonctionnement administratif de l'organisation mais il est aussi son porte-parole. M. Thorbjørn Jagland est à ce poste aujourd'hui. Le Comité des ministres est l'organe de décision du Conseil de l'Europe, il est composé des représentants des Etats membres, c'est-à-dire les ministres des Affaires étrangères de tous les Etats membres ou leurs délégués, la plupart du temps représentants permanents de l'Etat à Strasbourg, siège de l'organisation. Le Comité approuve notamment l'adhésion de nouveaux Etats membres, les Conventions internationales élaborées dans le cadre du Conseil, son budget et assure l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.). Sa présidence est tournante, elle revient actuellement à la Grande-Bretagne, jusqu'au 14 mai 2012.

L'assemblée parlementaire réunit quant-à-elle 318 représentants – et 318 suppléants – désignés par le parlement national de chaque Etat membre. La répartition des sièges entre les Etats membres se fait proportionnellement à leur importance démographique. Par exemple, la France dispose de 18

représentants (et 18 suppléants) et Malte est représentée par 3 parlementaires (et 3 suppléants). Le rôle de l'assemblée n'est que consultatif, son plus grand pouvoir consiste surtout en la nomination des juges à la C.E.D.H.

La C.E.D.H. est certainement l'organe le plus connu et le plus important du Conseil de l'Europe. Son rôle est d'assurer le respect de la Conv.E.D.H. Cette Convention est à replacer dans l'ensemble de l'activité normative du Conseil. En effet, le Conseil de l'Europe a produit de nombreux textes dans de très nombreux domaines qui dépassent le champ de la protection des droits fondamentaux. Peuvent être citées, par exemple, la Charte sociale européenne, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la Convention sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe ou encore la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives. Ces textes sont souvent accompagnés d'un organe spécifique chargé de surveiller leur mise en œuvre dans les Etats membres, à l'image du Comité européen des droits sociaux lié à la mise en œuvre de la Charte sociale européenne. Seront abordés dans la seconde partie, de manière approfondie, la Charte européenne de l'autonomie locale, la Charte urbaine européenne et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ainsi que l'organe du Conseil de l'Europe qui s'intéresse directement aux collectivités territoriales : le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

1.2.4. Réalisation de l'objectif principal de protection des droits fondamentaux par le biais de la Convention Européenne de Droits de l'Homme et de la Cour européenne des Droits de l'Homme

La Conv.E.D.H. et sa Cour forment le dispositif issu du Conseil de l'Europe le plus abouti à l'heure actuelle. En effet, entrée en vigueur en 1953, la Conv.E.D.H. est une déclaration de droits de « première génération », c'est-à-dire de droits individuels, tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée et familiale ou les libertés de pensée, de conscience, de religion, d'expression et de réunion. Ce catalogue de droits fondamentaux initial assez restreint a été complété par des protocoles additionnels ou d'autres conventions du Conseil de l'Europe, notamment en matière de droits de « deuxième génération », comme par exemple les droits sociaux-économiques.

La C.E.D.H. est un organe juridictionnel composé d'un nombre de juges égal à celui des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle est l'institution du Conseil de l'Europe chargée de constater et sanctionner la violation des stipulations de la Conv.E.D.H. par un Etat membre. C'est la grande originalité et le premier intérêt de la démarche initiée au sein du Conseil de l'Europe que d'avoir dépassé le caractère simplement déclaratoire du texte de la Convention en lui ayant adjoint un organe juridictionnel de protection. Le juge européen ne peut statuer qu'après épuisement des voies de recours interne. C'est-à-dire qu'il faut que

toutes les juridictions internes de l'Etat membre qui pouvaient connaître du litige en cause aient dû être saisies sans succès avant que la C.E.D.H. ne puisse se prononcer sur l'affaire. Le juge national est donc le premier juge du respect du droit européen des droits de l'Homme par les Etats parties au Conseil de l'Europe.

Le second intérêt majeur de la C.E.D.H. pour faire respecter les droits fondamentaux réside dans la qualité de celui qui peut lui adresser une requête. Le texte de la Conv.E.D.H. envisage deux types de requérants. En premier lieu les Etats, en second lieu « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles » (art. 34 Conv.E.D.H.). Dans l'esprit des fondateurs de la Cour, les recours interétatiques devaient constituer la majeure partie des requêtes : les Etats exerceraient les uns sur les autres une veille qui permettrait d'éviter qu'un des membres du Conseil de l'Europe ne sombre dans le totalitarisme. En pratique, les Etats se sont montrés frileux à faire des recours contre leurs homologues et ce sont les particuliers, aidés par une réforme de la procédure rendant le recours individuel plus efficace et plus facile¹, qui sont aujourd'hui à l'origine de la majorité des décisions rendues par le juge européen.

S'il peut être constaté qu'en général le rôle et le fonctionnement général du Conseil de l'Europe sont tournés vers la préservation de la démocratie, cet objectif peut avoir une influence, en particulier, sur les collectivités territoriales.

2. La « grande Europe » du Conseil de l'Europe, une valorisation européenne des pouvoirs locaux et régionaux

L'influence du Conseil de l'Europe sur les pouvoirs locaux passe par une institution, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2.1.) qui mène une action concrète au côté du Conseil (2.2.).

2.1. La valorisation institutionnelle de l'autonomie locale au sein du Conseil de l'Europe : le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

C'est au travers du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux que les autonomies locales sont représentées au sein du Conseil de l'Europe. Cette représentation n'était pas une évidence initialement mais quelques tentatives précoces d'instauration d'un organe qui réunirait des représentants des collectivités infra-étatiques peuvent être évoquées. Au début des années 50, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait réclamé la création d'une institution du même type que le Congrès, réclamation qui aboutira à la mise en place de la Conférence des pouvoirs locaux en 1957. Elle devint la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1975, puis Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1979. Ces évolutions témoignent de la montée en puissance progressive de cette conférence qui devra cependant attendre 1994 pour devenir un véritable organe consultatif au sein du Conseil de l'Europe, devenant par là-même le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Le Congrès est composé de deux chambres, la chambre des pouvoirs locaux, représentant les autorités locales et la chambre des régions, représentant ces dernières entités. A l'image de l'Assemblée parlementaire, le Congrès compte 318 membres et 318 suppléants. Chacun des représentants possède un mandat électif dans une collectivité territoriale ou est directement responsable devant un organe territorial. Le nombre de représentants issus de chaque Etat est fonction de la population de ces derniers. Ainsi, l'Allemagne compte 18 représentants et le même nombre de suppléants, l'Islande dispose de 3 représentants et 3 suppléants...Les membres du Congrès se réunissent en délégations nationales – qui doivent être représentatives des différents niveaux de collectivités territoriales et des formations politiques nationales – et en groupes politiques (Groupe Indépendant et Libéral Démocratique, Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens, Groupe Socialiste, Non-inscrits). Les membres du Congrès sont nommés pour deux ans. Ils élisent un Président et un bureau dans leurs assemblées respectives. Le Président du Congrès est lui aussi élu pour deux ans, il s'agit aujourd'hui du britannique Keith Whitmore jusqu'en octobre 2012.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a pour rôle de permettre la participation des collectivités territoriales à la construction de la « Grande Europe » de 47 Etats membres, et cela notamment en influençant les travaux du Conseil de l'Europe. Cette participation passe par la promotion de coopérations transfrontalières entre les collectivités territoriales, par la promotion de la démocratie locale, en particulier dans les Etats récemment entrés dans le Conseil de l'Europe (notamment les Pays d'Europe centrale et orientale), par la surveillance du bon déroulement des élections locales ou par l'analyse de la situation de la démocratie locale dans les Etats qui souhaitent devenir membres. Plus généralement, son action intéresse toutes les sphères de l'activité des collectivités territoriales.

Pour mener à bien sa mission, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe dispose, dans le cadre du Conseil de l'Europe, de certains outils.

2.2. La valorisation concrète de l'autonomie locale : les outils de promotion à la disposition du Conseil de l'Europe

Il faut distinguer les textes généraux élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe (2.2.1.) de l'action concrète et des études particulières conduites notamment par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (2.2.2.).

2.2.1. Les textes intéressant les collectivités territoriales

Des sources textuelles permettent l'action du Conseil de l'Europe et notamment du Congrès sur les pouvoirs locaux et régionaux européens. Ainsi, cette action locale repose sur un nombre assez important de textes comme la Convention du paysage, le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux, la Charte sur la participation des jeunes à la vie municipale et régionale, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention-cadre sur la coopération

transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, mais surtout sur la Charte européenne de l'autonomie locale, la Charte des langues régionales ou minoritaires et la Charte urbaine.

Adoptée le 15 octobre 1985, initiée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, la Charte européenne de l'autonomie locale est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. Elle se scinde en trois parties dont la première est constituée par des stipulations de fond. Ainsi, notamment, l'article 2 de cette Charte exige une reconnaissance légale de l'autonomie locale par les Etats, éventuellement, même, par la Constitution nationale. L'article 3 définit l'autonomie locale qui est « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Toujours selon l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, le droit défini dans l'article « est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ». Par la suite, la Charte envisage aussi la reconnaissance et les fondements des compétences des autonomies locales (article 4). Les stipulations qui suivent visent également à protéger l'autonomie locale sous toutes ses formes : au niveau de la définition du territoire des collectivités territoriales (article 5), au niveau de leur structure administrative interne (article 6), au niveau des mandats des élus locaux (article 7), au niveau de l'éventuel contrôle administratif exercé sur les collectivités (article 8), au niveau de leur autonomie financière (article 9). Encore, l'article 10 protège le droit d'association des collectivités infra-étatiques. Enfin, l'article 11 énonce que les collectivités territoriales « doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ».

La deuxième partie de la Charte est consacrée à son application par les Etats. A l'image des autres textes élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Charte européenne de l'autonomie locale est une convention internationale. A ce titre, son application est susceptible de connaître des limitations, déterminées par les Etats au moment de ratifier le texte. Toutefois, certains principes ne peuvent connaître de réserves. Les articles 2, 3, 5 et 11 ne supportent donc aucune limitation étatique et aucun article ne peut être complètement exclu par un Etat. Par contre, le texte permet à chaque partie signataire de « désigner les catégories de collectivités locales ou régionales auxquelles elle entend limiter le champ d'application ou qu'elle entend exclure du champ d'application »(article 13) de la Charte européenne de l'autonomie locale. La troisième partie de la Charte comporte des clauses communes avec les autres conventions du Conseil de l'Europe.

Depuis la ratification de la Charte par l'Andorre le 27 octobre 2010, seules restent la Fédération de Russie et la Moldavie à n'avoir pas ratifié le texte. Cette Charte a donc une valeur juridique contraignante dans 45 des Etats membres du Conseil de l'Europe. Sa violation peut donc être invoquée devant le juge national, notamment par une collectivité territorialeⁱⁱ.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été adoptée le 5 novembre 1992 et est entrée en vigueur le 1 mars 1998, après avoir été ratifiée par 5 Etats. Elle dépasse la simple préservation de la diversité linguistique comme son intitulé même le laisse penser, invoquant les langues « minoritaires », ce qui renvoie assez directement à la notion de minorités nationales. En effet, son préambule affiche clairement que « le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible, conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, et conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe ». Dans le même sens, l'article 7 alinéa b de la Charte place parmi les objectifs de cette dernière « le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire ». Le texte de la Charte constitue, par ailleurs, un véritable *vade-mecum* de la promotion des langues régionales dans les médias, la culture, les activités économiques et sociales, les services publics comme l'enseignement ou la justice. La Charte est une Convention internationale qui n'a de valeur juridique contraignante dans un Etat membre qu'après avoir été ratifiée. Seulement 25 Etats ont aujourd'hui accompli cette démarche. La Turquie n'a pas encore signé cette Charte et se trouve donc loin de la ratifier. La Russie non plus ne l'a pas ratifiée. Pas plus que la France. La situation française devrait toutefois pouvoir changer. En effet, si une décision du Conseil Constitutionnelⁱⁱⁱ imposait une révision de la Constitution pour pouvoir ratifier la Charte, la récente révision de la Constitution qui crée l'article 75-1, selon lequel « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France » devrait permettre de franchir ce pas.

Une première version de la Charte urbaine européenne a été adoptée en 1992, une nouvelle version du texte a vu le jour en 2008. Si ce texte n'a pas valeur de convention s'imposant aux Etats, il montre toutefois l'intérêt que porte le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ainsi que le Conseil de l'Europe aux enjeux actuels et futurs du développement urbain. Ce texte entend promouvoir la participation, directe lorsqu'elle est possible, accrue des citoyens aux affaires publiques, un développement urbain durable qui permette l'équité sociale ainsi que la dimension culturelle et technologique des espaces urbains.

2.2.2. L'action spécifique du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Les différentes sources textuelles évoquées ou détaillées concourent toutes à la promotion d'une idée européenne de l'autonomie et de la démocratie locale. D'autres actions du Conseil de l'Europe participent à ce mouvement. Ainsi, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a un véritable rôle de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, ce qui le conduit à observer non seulement la mise en œuvre du texte, mais aussi les processus électoraux au niveau local, dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe, comme par exemple en Bulgarie en octobre 2011. Même s'il n'a qu'un rôle consultatif, à la suite de ces missions, le Congrès peut adopter des recommandations adressées aux Etats et établit des rapports de suivi relativement à chaque Etat. Du 29 mars au 1^{er} avril 2011, la France a connu sa première visite de suivi du Congrès pour évaluer la situation de la démocratie locale et régionale nationale depuis qu'elle a ratifiée la Charte en 2007.

Perspectives

L'évolution du rôle général du Conseil de l'Europe et de celui qu'il tient vis-à-vis des collectivités territoriales iront certainement de pair. En effet, le sujet a été effleuré, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sont en passe, plus que jamais, de se rapprocher et de renforcer leur coopération. Ce mouvement se matérialise par l'adhésion de l'Union européenne à la Conv.E.D.H. Ainsi, le droit issu du Conseil va intégrer pleinement l'ordre juridique européen. Les juridictions européennes vont elle aussi renforcer leur collaboration. Concrètement, chacun va devoir trouver sa place.

Cette dernière remarque vaut particulièrement à l'égard des collectivités territoriales, des textes européens qui leur sont consacrés, et des institutions qui les représentent sur la scène européenne. D'abord, il semble nécessaire que la reconnaissance par les instances européennes, notamment juridictionnelles, des collectivités infra-étatiques soit plus affirmée. Les collectivités locales ne sont par exemple pas habilitées à poursuivre leurs Etats pour une violation de la Conv.E.D.H. devant la C.E.D.H.^{iv} – elles rencontrent des difficultés comparables, dans une certaine mesure, par rapport au juge de l'Union européenne^v.

Ensuite, la question de la valeur juridique de certains textes du Conseil de l'Europe qui concernent les collectivités territoriales, en particulier à cause du manque de volonté des Etats à les ratifier, pose le problème du rôle que celui-ci se propose de jouer dans le futur. Le Conseil doit-il se concentrer sur le développement d'un véritable corpus juridique contraignant, invocable par les collectivités infra-étatiques contre leurs Etats ou doit-il plutôt développer des actions concrètes de promotion de la démocratie locale, comme il le fait déjà en analysant le déroulement des élections locales ou en émettant des recommandations pratiques à destination des Etats membres ?

Enfin, l'organe représentatif des collectivités locales au sein du Conseil, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, a également à trouver sa place et à chercher des collaborations dans la multitude des organisations qui entendent mettre en avant les intérêts des autonomies locales au niveau européen. Les associations comme le Conseil des communes et régions d'Europe ou la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe, les organes de représentation politique comme l'Assemblée des régions d'Europe ou la Conférence des assemblées législatives régionales d'Europe ou le réseau REGLEG, et la plus connue, le Comité des régions de l'Union européenne^{vi}, sont aujourd'hui nombreux. Ces entités au caractère institutionnel plus ou moins marqué partagent évidemment un grand nombre d'objectifs communs. Si elles sont un témoin de la vitalité du développement des autonomies locales en Europe, leur multiplication pourrait conduire à parasiter leur message, leurs actions, pour finalement nuire à leurs intérêts partagés. Cet écueil semble être intégré par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe qui a d'ores et déjà entamé un rapprochement avec le Comité des régions^{vii}.

Par-delà ces remarques, c'est aussi et peut-être surtout la question de l'uniformisation des structures territoriales par ou pour l'Europe qui se pose, du moins celle de leur regroupement par degré d'autonomie

normative, politique et fiscale dans le but de peser sur le débat européen et de profiter des possibilités que leur offre la construction européenne.

Références bibliographiques

Bergé, Jean-Sylvestre et Robin-Olivier, Sophie. 2011, Droit européen, Paris, Presses Universitaires de France.

Bond, Martyn. 2010, Le Conseil de l'Europe et les droits de l'homme, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe.

Pinon, Xavier. 2011, Le Conseil de l'Europe, Paris, L.G.D.J.

Sudre, Frédéric. 2010, La Convention européenne des droits de l'homme, Paris, Presses Universitaires de France.

Pour en savoir plus

Site du Conseil de l'Europe (consulté le 14/11/2011) : <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/home>

Site du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (consulté le 14/11/2011) : http://www.coe.int/t/congress/default_fr.asp

Site de la Cours européenne des droits de l'homme (consulté le 14/11/2011) : http://www.echr.coe.int/ECHR/Homepage_FR

Notice biographique

Fabien Tesson est Maître de conférences en droit public à l'Université d'Angers. Il est spécialisé en droit administratif et en droit européen, ses travaux concernent notamment le droit public économique et les rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit interne, en particulier celui des collectivités territoriales.

ⁱ Grâce au protocole additionnel n°9 signé le 6 novembre 1990 et entré en vigueur le 1^{er} octobre 1994, mais surtout au protocole additionnel n°11, *portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention*, signé le 11 mai 1994 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

ⁱⁱ Voir par exemple, Conseil d'Etat., 26 juillet 2011, *Département de Seine-Saint-Denis*, inédit au Recueil Lebon, requête n°340041.

ⁱⁱⁱ Conseil Constitutionnel, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, Recueil des décisions du Conseil Constitutionnel p. 71.

^{iv} Voir par exemple, C.E.D.H., 8 avril 2004, *Assanidzé c/ Géorgie*, req. n° 71503/01, point 148.

^v Voir par exemple, Tesson, Fabien. 14 mars 2011. « L'état des relations entre l'Union européenne et les collectivités territoriales », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, numéros 11 et 12 regroupés, p. 23-29.

^{vi} Voir « Les fondamentaux » n°6, *Quels sont les enjeux de la politique régionale de l'Union européenne ?* et n°7 *Quels sont les instruments de la politique régionale de l'Union européenne ?*

^{vii} Par le biais, entre autres, de l'instauration d'un groupe de contact Congrès/Comité des Régions de l'UE.