



LES TRAVAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE
(Congrès des pouvoirs locaux et régionaux)

Jean-Michel Bricault

Maître de conférences HDR en droit public,
CRDT Université de Reims Champagne-Ardenne

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a tenu sa **42^e session** (mars 2022) dans un contexte international marqué fortement par la guerre en Ukraine. Suite à des débats, le Congrès a adopté une déclaration institutionnelle (Cf. *infra*). A l'ordre du jour figuraient également des rapports sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne, au Luxembourg, en Turquie et au Royaume-Uni. Les membres du Congrès ont examiné également les rapports sur l'observation des dernières élections locales en Arménie et Géorgie, et des élections locales et régionales au Danemark, et au Maroc.

Lors de la **43^e session** (oct. 2022), outre des débats sur la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, figuraient également des rapports sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Belgique, en République Tchèque, au Danemark et en Suède. Les membres du Congrès ont examiné les rapports sur l'observation des dernières élections locales partielles à Belgrade et dans plusieurs autres municipalités en Serbie, ainsi qu'en Albanie, et un rapport sur l'observation des élections locales aux Pays-Bas. En outre, un projet de résolution entérinant le Code révisé de bonne conduite sur les référendums, adopté par la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques, a été présenté pour adoption. Précisons aussi que le Congrès est engagé depuis 2011 dans des coopérations bilatérale ou multilatérale¹ avec 6 Etats membres du Conseil de l'Europe et 2 Etats voisins, ainsi qu'avec le Kosovo. Les membres du Congrès ont dialogué, lors d'un débat le 27 oct. 2022, avec les représentants des associations de pouvoirs locaux ou des gouvernements de l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova, l'Ukraine, et, pour les Etats voisins, du Maroc et de la Tunisie. Tous ont pu exprimer leurs attentes pour l'avenir et témoigner des apports de ces programmes, qu'ils soient bilatéraux, dans le cadre des plans d'action du Conseil de l'Europe pour certains Etats membres ou de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, ou multilatéraux dans le cadre de partenariats spécifiques.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a tenu sa **42^e session** du 22 au 24 mars 2022, à Strasbourg. Bien sûr, un débat sur la situation en Ukraine a eu lieu et le Congrès a adopté, à l'unanimité, une déclaration institutionnelle condamnant fermement la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine². Le Congrès y demande instamment à la Fédération de Russie de respecter ses obligations en vertu du droit international et du droit international humanitaire. Il condamne également « l'annexion

¹ Les programmes et projets de coopération du Congrès contribuent à la réalisation de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier aux Objectifs de Développement Durable 5 (égalité entre les sexes), 10 (réduction des inégalités), 11 (villes et communautés durables), 16 (Paix, justice et institutions fortes) et 17 (Partenariat pour les objectifs).

² Déclaration 5 (2022). Rapp. L. Verbeek.



illégal de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol et la reconnaissance par la Fédération de Russie des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk en tant qu'entités indépendantes, tout en rappelant son attachement indéfectible à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues ».

Lors de cette session, le Congrès a également adopté un rapport sur « la situation des candidats indépendants et de l'opposition dans les élections locales et régionales »³. Pendant longtemps, la situation des candidats indépendants n'a reçu que peu d'attention. Pourtant, leur contribution majeure au pluralisme politique fait des candidats indépendants un sujet de préoccupation. Bien que l'existence de mesures proportionnées destinées à limiter le nombre de candidats, y compris indépendants, soit jugée compatible avec les normes internationales visant à prévenir une fragmentation extrême du paysage politique, les législations nationales doivent éviter les exigences trop contraignantes afin de garantir le droit de chaque citoyen de briguer un mandat public sans discrimination. Des restrictions trop strictes sur la participation des candidats indépendants non seulement limitent intrinsèquement le pluralisme politique, mais elles peuvent en outre être aisément détournées pour réduire au silence les candidats de l'opposition vis-à-vis de ceux du pouvoir. Ceci est d'autant plus pertinent aux niveaux local et régional, où les candidats indépendants représentent souvent une alternative importante aux partis établis du fait de leur proximité avec les enjeux locaux.

Le Congrès a adopté son deuxième rapport sur l'application par le Royaume-Uni de la Charte européenne de l'autonomie locale⁴. Le rapport salue l'adoption par le Royaume-Uni du Cities and Local Government Devolution Act 2016, permettant l'introduction de maires élus directement dans certaines régions anglaises. Il salue également le Livre blanc du gouvernement Levelling Up et les initiatives du Parlement écossais visant à intégrer la Charte européenne dans le droit écossais. Toutefois, le Congrès note que plusieurs lacunes identifiées en 2014 n'ont pas encore été comblées et exprime son inquiétude sur un certain nombre de questions. En particulier, la capacité des collectivités locales du Royaume-Uni à s'acquitter efficacement de leurs tâches qui est limitée par une réglementation excessive, une supervision "plutôt lourde" par des autorités de niveau supérieur et des questions liées au financement.

En outre, le Congrès a adopté le rapport sur « l'observation des élections locales et régionales au Danemark »⁵. Il exprime "un haut degré de confiance dans la gestion des élections locales et régionales" mais recommande aux autorités danoises de renforcer le cadre réglementaire garantissant la transparence et la responsabilité de la campagne (des finances de campagne sous-réglées).

Le Congrès a également adopté une recommandation sur les élections locales en Géorgie (2 oct. 2021) à la suite d'une mission d'observation électorale⁶. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a noté avec satisfaction l'application de procédures ordonnées dans la plupart des bureaux de vote visités malgré le contexte de pandémie de Covid-19. Cela étant, les observateurs ont aussi noté un certain nombre d'irrégularités qui ont dans une certaine mesure affecté la qualité du processus électoral. Outre l'accent massif porté sur les enjeux politiques nationaux, occultant les problématiques locales, quelques cas marquants quoique

³ Rapport CG(2022)42-13. Rapp. V. Prebilic. Résolution 482 (2022). Recommandation 476 (2022).

⁴ Rapport CG(2022)42-18final. Rapp. V. Prebilic, M. Berntsson. Recommandation 474 (2022).

⁵ Rapport CG(2022)42-17. Rapp. G. M. Helgesen. Recommandation 475(2022).

⁶ Rapport CPL(2022)42-02. Rapp. D. Eray. Recommandation 477(2022).



limités, d'abus de pouvoir de la part de candidats sortants, de recours abusif à des observateurs citoyens agissant en réalité comme représentants de partis et diverses autres pratiques inappropriées ont été notés. Malgré diverses insuffisances, les valeurs et les libertés démocratiques ont néanmoins été généralement respectées, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles améliorations du processus électoral. Les observateurs du Congrès ont également noté qu'en dépit des récents changements apportés à la législation géorgienne, les femmes sont toujours sous-représentées.

Le Congrès a également adopté un rapport d'information sur les élections municipales et régionales au Maroc⁷ tenues le 8 sept. 2021. Le rapport salue le déroulement calme et transparent de la journée électorale, ainsi que le climat politique général compétitif et encourage les autorités marocaines à améliorer encore le processus, notamment en poursuivant les efforts pour faciliter l'exercice du droit de vote (trop courte campagne électorale et le fait qu'une part importante de la population marocaine n'est pas inscrite au registre des électeurs).

Par ailleurs, les membres ont débattu du rôle des autorités locales et régionales pour offrir un meilleur avenir aux jeunes ruraux. La jeunesse rurale est confrontée à des défis spécifiques. Le Congrès reconnaît ces défis et a adopté un rapport⁸ qui encourage les autorités locales et régionales, en particulier dans les zones rurales, à mettre en œuvre des politiques spécifiques concernant ces défis et à promouvoir la participation des jeunes à la démocratie locale.

Relevons enfin, ce rapport portant sur « les méthodes délibératives »⁹. Depuis quelques années, les gouvernements ont de plus en plus recours à diverses formes de participation non électorale de leurs citoyens, en complément de la démocratie représentative, afin de renforcer la confiance du public envers le processus politique. La participation citoyenne autrement que lors des élections est maintenant considérée comme un indicateur fiable de la santé d'une démocratie. De fait, le Protocole additionnel de 2009 à la Charte européenne de l'autonomie locale a formalisé celle-ci comme un droit « *de participer aux affaires des collectivités locales* » devant être garanti aux citoyens. Bien que les méthodes délibératives exigent beaucoup de temps et de ressources et nécessitent un engagement fort de la part de tous les acteurs d'une communauté politique, elles sont devenues « l'un des moyens les plus novateurs d'approfondir la participation des citoyens à la prise de décisions politiques ». Les méthodes délibératives ont montré « une grande efficacité pour certains problèmes spécifiques difficiles à résoudre dans un environnement électoral partisan, comme les questions politiques polarisées et anciennes » selon le rapport.

Au titre de son activité de monitoring, le Congrès note une « dégradation générale de la situation » de la démocratie locale en Turquie¹⁰. Certes, les rapporteurs saluent le taux de participation remarquable enregistré lors des récentes élections locales de 2019 (plus de 84%). Il s'agit d'un des taux les plus élevés dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui témoigne du vif intérêt des citoyens pour l'autonomie locale. En revanche, les rapporteurs expriment leur inquiétude concernant les faibles progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation 397(2017) du Congrès relative à la situation des élus locaux en Turquie. Ils

⁷ Rapport CG(2022)42-19. Rapp. V. Prebilic.

⁸ Rapport CG(2022)42-15final. Rapp. J. Moloney, A. Jalilzade. Résolution 481. Recommandation 473.

⁹ Rapport CG(2022)42-12final. Rapp. K.-H. Lambertz. Résolution 480. Recommandation 472.

¹⁰ Rapport CG(2022)42-14final. Rapp. V. Prebilic, D. Eray. Résolution 479. Recommandation 471.



attirent l'attention sur la double fonction des gouverneurs en tant qu'agents de l'État et présidents du comité exécutif provincial, ce qui est contraire à l'esprit de la Charte, ainsi que sur la tutelle administrative vis-à-vis des activités et décisions des collectivités locales, la surréglementation et l'interventionnisme de la part de l'État dans l'élaboration des décisions des collectivités locales, l'absence de consultation des collectivités locales concernées lors des modifications des limites territoriales introduites par la législation, la capacité limitée des collectivités locales à déterminer le taux des impôts locaux et le fait qu'une large proportion des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite l'autonomie financière des collectivités locales. Le Congrès exprime une préoccupation particulière sur un certain nombre de questions, notamment le fait que le Gouvernement continue de suspendre des maires faisant l'objet d'une enquête pénale – basée sur une définition trop inclusive du terrorisme – et de remplacer ces maires par des responsables non élus. Cette pratique porte gravement atteinte au choix démocratique des citoyens turcs et nuit au bon fonctionnement de la démocratie locale en Turquie. Le Congrès appelle notamment le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à demander aux autorités turques de modifier la définition du terrorisme dans la législation nationale actuelle, de manière à ne pas permettre une interprétation trop large, de cesser de suspendre les maires en l'absence d'une décision de justice et de veiller à ce que les candidats ayant remporté une élection puissent effectivement exercer leur mandat.

Autre volet monitoring, le Luxembourg. Dans son rapport de suivi¹¹ sur l'application de la Charte, le Congrès appelle le Luxembourg à délimiter clairement les compétences de l'État et des communes et à faire avancer la réforme communale. Le pays devrait créer un cadre dans lequel l'autonomie locale puisse s'exercer et se développer pleinement. Le Luxembourg est aussi invité à formaliser dans la loi la procédure de consultation des communes par le gouvernement et il est encouragé à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207). Le rapport salue toutefois le fait que le principe d'autonomie locale, tel qu'énoncé dans la Charte que le Luxembourg a ratifiée en 1987, est pleinement consacré par la Constitution, reconnu par le législateur et les tribunaux et respecté. Il souligne aussi que la réforme du droit communal engagée en 2020 vise à alléger la tutelle administrative imposée aux communes.

S'agissant de la situation en Allemagne¹², le Congrès salue les « standards élevés » de la démocratie locale et un « cadre juridique sophistiqué » couvrant tous les aspects de l'autonomie locale. Le rapport souligne, en particulier, le solide niveau de protection judiciaire ainsi que le large éventail de responsabilités et l'autonomie organisationnelle dont jouissent les collectivités locales allemandes. Cependant, les rapporteurs attirent l'attention sur l'autonomie financière réduite des collectivités locales en raison des besoins croissants dans le secteur social, la nécessité de renforcer le pouvoir fiscal des comtés (Kreise) et le manque de diversification et de flexibilité de leur système de recettes. Le Congrès invite également à renforcer les droits de participation et de consultation des associations de collectivités locales au niveau fédéral et demande aux autorités allemandes de signer et de ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

¹¹ Rapport CPL(2022)42-03final. Rapp. C. Chevalley, M. Crovetto. Recommandation 470.

¹² Rapport CG(2022)42-16final. Rapp. K. Koukas, J. Kokko. Recommandation 469.



Lors de la **43^e session** du 25 au 27 octobre 2022, Mathieu Mori (France) a été élu, Secrétaire Général du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, pour un mandat de 5 ans (à compter de janv. 2023)

Le Congrès a adopté deux rapports sur les perspectives et les défis pour la gouvernance locale et régionale. Dans un premier rapport portant sur « Villes et régions intelligentes - perspectives pour une approche de gouvernance centrée sur les droits de l'homme »¹³, le Congrès recommande de déployer les technologies (applications, capteurs, logiciels, algorithmes, plateformes ou caméras) dans le cadre de politiques volontaristes « pour optimiser l'administration et la gestion des affaires publiques, en développant des initiatives inclusives pour des villes et des régions durables et centrées sur l'humain ». Cela nécessite de veiller à la conformité des nouvelles technologies et des outils d'intelligence artificielle avec les droits de l'homme, la démocratie et les objectifs de développement durable. L'accent doit être mis « sur la réduction de la fracture numérique, la protection des données personnelles, et le renforcement de la cybersécurité ».

Si les nouvelles technologies peuvent « contribuer à la qualité de la démocratie territoriale », elles ont aussi parfois « un effet délétère sur la vie publique, notamment *via* les réseaux sociaux ». Le rapport sur « le discours de haine et les infox »¹⁴ met en lumière l'impact toxique de ces phénomènes, en ligne et hors ligne, sur les conditions de travail des élus locaux et régionaux et sur la démocratie. Il recommande « la mise en œuvre au niveau national d'une stratégie globale contenant des recours juridiques et des mesures préventives, impliquant les acteurs concernés ».

Alors que la question très sensible « des identités régionales suscite parfois des polémiques passionnées voire conflictuelles », la mise en valeur de ces identités peut au contraire devenir « un atout pour les régions, dès lors qu'elle s'inscrit dans le respect du dialogue et de la diversité ». Telle est la conclusion d'un rapport sur « les identités régionales : promouvoir le dialogue et la diversité dans l'unité »¹⁵.

Précisons également, que le Congrès propose une révision de la « Charte urbaine européenne II » (2008) afin de soutenir les collectivités dans la construction « de sociétés plus démocratiques, cohésives, durables et numériques ». Lors d'un débat en séance de la Chambre des pouvoirs locaux, le 26 oct. 2022, les membres ont examiné les différents aspects de ces travaux qui reflètent également les priorités du Congrès pour 2021-2026.

Le Congrès a adopté également un rapport faisant suite à la mission effectuée par une délégation de 15 membres qui s'est rendue à Belgrade et dans plusieurs autres villes de Serbie pour y observer les élections locales partielles du 3 avril 2022¹⁶. La tonalité est globalement positive même si le rapport « fait état de quelques irrégularités de procédure et incidents notables » et déplore l'organisation simultanée d'élections parlementaires et présidentielle.

¹³ Rapport CG(2022)43-13final. Rapp. A. Buchanan, J. Markink. Résolution 486. Recommandation 480.

¹⁴ Rapport CG(2022)43-11final. Rapp. W. Delissen Van Tongerlo, K. Tamsons. Résolution 485. Recommandation 478.

¹⁵ Rapport CPR(2022)43-02final. Rapp. K.-H. Lambertz. Résolution 488. Recommandation 483.

¹⁶ Rapport CPL(2022)43-02. Rapp. C. Dejonghe. Recommandation 282 (2022).



S'agissant des élections locales partielles qui ont eu lieu le 6 mars 2022 en Albanie, le Congrès « se félicite des résultats incontestés et encourage tous les partis à participer au vote général local des prochaines années »¹⁷.

Sur la problématique de l'environnement, le Congrès appelle à l'élaboration d'un Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, « face à l'aggravation du changement climatique, les défis environnementaux se posent de plus en plus sous l'angle des droits humains - droit à la vie, à la santé ou encore à la vie privée et familiale - et du droit international », de ce fait, dans un rapport¹⁸, le Congrès appelle à une lecture « verte » de la Charte européenne de l'autonomie locale (traité de référence pour la démocratie locale) et à envisager l'élaboration d'un Protocole additionnel qui garantisse la prise en compte des collectivités territoriales en matière environnementale. Le Congrès a aussi adopté une résolution sur le troisième volume du « *Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux* »¹⁹ consacré à l'environnement et au développement durable

Concernant la situation en Suède, un rapport relève avec satisfaction un « système efficace d'autonomie locale »²⁰. Les collectivités locales et régionales « gèrent la part la plus importante des affaires publiques à l'échelle européenne et jouissent du niveau d'autonomie financière le plus élevé ». Il se félicite également du pourcentage comparativement élevé de femmes occupant des postes élus et du haut niveau de confiance des citoyens dans les institutions démocratiques. Cependant, le Congrès se déclare préoccupé par le fait que dans certains cas, « l'État impose de nouvelles obligations aux communes et aux régions, sans leur accorder une marge de discrétion suffisante ». Il s'agit là du troisième rapport évaluant la mise en œuvre de la Charte en Suède depuis que le pays a ratifié la Charte en 1989.

Dans un rapport de suivi sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant la Belgique²¹, le Congrès « salue le fonctionnement du système belge qui respecte globalement les dispositions de la Charte ». Toutefois, les rapporteurs relèvent plusieurs points de préoccupation, notamment en matière de nomination du bourgmestre par le gouvernement régional en Flandre.

Dans un rapport relative à la République tchèque²², le Congrès se félicite de l'application effective de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il souligne toutefois « la nécessité de réduire la forte dépendance à l'égard du financement central, notamment par les régions, et de remédier au décalage fréquent entre le financement fourni et le coût réel de la mise en œuvre des tâches transférées aux autorités locales et régionales ». Il s'agit du troisième rapport évaluant la mise en œuvre de la Charte en République tchèque depuis que le pays a ratifié la Charte en 1999. Notons que la République tchèque est invitée à ratifier les articles 4.5, 6.2 et 7.2 de la Charte, qu'elle n'a pas ratifiés en 1999 mais auxquels elle se conforme en pratique, et à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte.

¹⁷ Rapport CPL(2022)43-03. Rapp. S. Dickson.

¹⁸ Rapport CG(2022)43-15final. Rapp. B. Gottardi, L. Zhorzholiani. Résolution 489(2022), Recommandation 484(2022) et Rapport CG(2022)43-20final. Rapp. H. Bergmann. Résolution 490(2022).

¹⁹ Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux, Vol. 3, Conseil de l'Europe, oct. 2022, 124 p.

²⁰ Rapport CG(2022)43-12final. Rapp. H. Bergmann, M. Kovac. Recommandation 485 (2022)

²¹ Rapport CG(2022)43-16final. Rapp. M. Gysin, M. Bertsson. Recommandation 487(2022).

²² Rapport CG(2022)43-17final. Rapp. V. Furdulj, J. Kokko. Recommandation 486 (2022),



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

En ce qui concerne le Danemark²³, système d'autorité publique figurant parmi l'un des plus décentralisés d'Europe, « une application satisfaisante de la Charte européenne de l'autonomie locale » est relevée mais « une meilleure coordination est nécessaire entre les communes et les régions ».

²³ Rapport CG(2022)43-18final. Rapp. X. Cadoret, C. Dejonghe. Recommandation 479 (2022).