



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

Jean-Michel Bricault
*Maître de conférences HDR en droit public,
Directeur-adjoint du CRDT
Université de Reims Champagne-Ardenne*

Lors de sa **44^e session** (mars 2023) tenue à Strasbourg, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a organisé un débat sur la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Le Président du Congrès, Leendert Verbeek, y a présenté un projet de déclaration pour adoption par le Congrès. La déclaration a été adoptée à l'unanimité. Au menu également de cette session, relevons une recommandation portant sur la « Localisation des objectifs de développement durable (ODD) ». Elle représente la contribution du Congrès au Sommet des Nations Unies sur les ODD qui s'est tenu en sept. 2023. L'ordre du jour comprenait également divers thématiques parmi lesquelles on peut relever un débat sur « L'élection directe des maires » et un autre très instructif portant sur le thème suivant : « Les intérêts régionaux sont-ils suffisamment représentés par les secondes chambres des Parlements ? » (souvent appelées Sénat). Au titre du monitoring, les membres du Congrès ont examiné un rapport sur l'observation des élections locales en Slovaquie, et deux rapports sur les élections locales et régionales en Bosnie-Herzégovine et en Allemagne (Berlin), ainsi qu'un rapport sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Roumanie.

Lors de la **45^e session** (oct. 2023), relevons particulièrement l'adoption d'une résolution en faveur d'une « Charte urbaine européenne III ». En s'appuyant sur la première Charte urbaine européenne et la Déclaration européenne des droits urbains (1992), et sur la Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité (2008), elle énonce un ensemble révisé de principes et de concepts communs permettant aux villes et communes de répondre aux défis actuels des sociétés urbaines. Les membres du Congrès ont notamment aussi examiné un rapport intitulé « Les médias locaux et régionaux : garants de la démocratie, gardiens de la cohésion communautaire ». Le rapport vise à lutter contre la désertification médiatique et à garantir l'existence de médias locaux et régionaux forts et indépendants sur leurs territoires. Au titre du monitoring, le Congrès a adopté des rapports sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Estonie, en Irlande et en Slovaquie. Deux rapports relatifs à des observations concernant des élections locales en Albanie et en Arménie (Conseil des anciens d'Erevan) étaient également au menu.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a tenu sa **44^e session** du 21 au 23 mars 2023. Il a adopté à l'unanimité, le 21 mars 2023, une déclaration destinée à marquer le premier anniversaire de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine¹. Le Congrès y appelle « les villes et les régions européennes à continuer à se mobiliser et à fournir une aide financière, en matière de sécurité, et humanitaire à grande échelle à leurs homologues ukrainiens ».

¹ Déclaration 6 (2023). Rapp. L. Verbeek.



Lors de cette session, le Congrès a également débattu et voté une recommandation appelant les gouvernements nationaux à accélérer « la localisation des Objectifs du Développement Durable (ODD) »². A la veille de l'examen à mi-parcours de l'Agenda 2030 lors du Forum Politique de Haut Niveau (FPHN) annuel tenu en juillet 2023 et du Sommet sur les ODD tenu en sept. 2023 à New York, le Congrès a insisté « sur l'urgence de pourvoir les autorités locales et régionales avec une autonomie d'action et des moyens appropriés pour mettre en œuvre les ODD ». En effet, des 17 ODD contenus dans l'Agenda 2030 des Nations Unies, deux tiers doivent être mis en œuvre aux niveaux local et régional, a rappelé X. Cadoret, l'un des rapporteurs.

A l'occasion de cette session, la Chambre des pouvoirs locaux a, de nouveau, tenu un débat sur la question de « l'élection directe des maires ». En 2004, le Congrès s'était exprimé en faveur de l'élection directe des maires, ce système ne fait pourtant pas l'unanimité dans tous les Etats membres, notamment aux Pays-Bas où les maires ne sont pas élus, mais nommés par décret royal. Le débat a souligné à la fois les avantages et les inconvénients du vote direct faisant apparaître l'importance des traditions politiques locales. Autre débat organisé le 22 mars 2024 : « les secondes chambres des parlements nationaux représentent-elles suffisamment les intérêts régionaux ? Souvent appelées Sénat, ces chambres comportent des atouts et des insuffisances qui ont été passés en revue à partir de quelques exemples concrets. Un travail éclairant.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté le 22 mars 2023 sa recommandation sur « L'avenir du Conseil de l'Europe et le rôle du Congrès dans ce cadre »³ en tant que contribution au 4^e Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Reykjavik les 16 et 17 mai 2024. La recommandation appelle les chefs d'Etat et de gouvernement « à reconnaître le rôle crucial de la démocratie locale et régionale pour instiller les valeurs démocratiques, le respect des droits humains et de l'Etat de droit et pour associer les citoyens à la gouvernance démocratique et à la prise de décision au niveau local ».

Au titre du *monitoring*, les membres du Congrès ont examiner un rapport sur l'observation des élections locales en Slovénie, et deux rapports sur les élections locales et régionales en Bosnie-Herzégovine et en Allemagne (Berlin), ainsi qu'un rapport sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Roumanie.

Concernant les élections locales en République de Slovénie (20 nov. 2022), le rapport⁴ salue des « élections calmes, inclusives et bien organisées mais trop de maires réélus sans compétition ». En ce qui concerne les élections répétées du conseil régional et des assemblées de district qui se sont tenues dans le *Land* de Berlin le 12 fév. 2023, le Congrès salue un scrutin géré avec professionnalisme, mais recommande « une standardisation des procédures »⁵. Au titre des élections cantonales en Bosnie-Herzégovine, le rapport relève des « élections globalement paisibles et bien organisées », mais des améliorations restent possibles dans plusieurs domaines notamment « le secret du vote, la participation égale des femmes à la vie politique cantonale, la transparence et la supervision du financement des

² Rapport CG(2023)44-13. Rapp. X. Cadoret, G. M. Helgesen. Recommandation 493 (2023).

³ Rapport CG(2023)44-10. Rapp. : B. Vöhringer, H. Sonderegger. Recommandation 492 (2023).

⁴ Rapport CPL(2023)44-02. Rapp. D. Eray. Recommandation 490 (2023).

⁵ Rapport CG(2023)44-14. Rapp. V. Prebelic. Recommandation 489 (2023).



campagnes et le problème récurrent des électeurs résidant *de facto* à l'étranger qui votent aux élections cantonales »⁶.

Le Congrès a adopté une recommandation⁷ dans laquelle il salue les progrès réalisés par la Roumanie dans le renforcement de la démocratie locale, mais appelle également à un certain nombre d'améliorations concernant, en particulier, le financement des autorités locales. Rappelons que la Roumanie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 4 octobre 1994 et l'a ratifiée le 28 janvier 1998. Les rapporteurs du Congrès se félicitent du projet de la Roumanie de ratifier le Protocole additionnel à la Charte.

Au premier jour de la **45^e Session** (24 au 26 oct. 2023), les membres du Congrès ont élu Marc Cools (Belgique) en tant que nouveau Président, pour un mandat de deux ans et demi. Il succède à Leendert Verbeek (Pays-Bas). Notons aussi que la Chambre des Pouvoirs Locaux et la Chambre des Régions ont chacune élu un nouveau président, ainsi que sept vice-présidents.

A l'instar de la 44^e session organisée en mars 2023 (cf. *supra*), le premier débat thématique de la 45^e session a été consacré à la guerre de la Russie contre l'Ukraine. Le Congrès a adopté le 24 octobre 2023 une résolution sur le sort des militants politiques anti-guerre et des prisonniers d'opinion en Russie⁸.

Ensuite, le Congrès a adopté une résolution en faveur d'une troisième révision de la Charte urbaine européenne (« III »)⁹ afin de soutenir les autorités locales et régionales confrontées à des défis divers. La Charte urbaine européenne III énonce un ensemble révisé de principes et de concepts communs permettant aux villes et communes de répondre aux défis actuels des sociétés urbaines. Elle s'appuie sur la première Charte urbaine européenne et la Déclaration européenne des droits urbains (1992), et sur la Charte urbaine européenne II – Manifeste pour une nouvelle urbanité (2008). Elle tient compte des transformations survenues au cours des dernières décennies et des défis majeurs auxquels sont confrontées les sociétés urbaines, tels que la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le terrorisme, l'aggravation des inégalités, l'accélération du changement climatique, les catastrophes naturelles et les crises sanitaires.

Le Congrès a adopté également une nouvelle série de priorités pour la période allant de 2023 à la fin de son mandat actuel en 2026. Inspirées par le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de Reykjavik qui s'est tenu au printemps 2023, ces priorités sont exposées dans la résolution sur la promotion de la démocratie, le suivi de la démocratie locale et régionale et l'exécution des arrêts de la CEDH¹⁰.

Les « violences contre les élus locaux » était également au menu des débats. Elles n'épargnent aucun pays et au-delà de leur aspect traumatisant et destructeur, elles risquent aussi de « démobiliser » les élus et de dissuader les citoyens de s'engager dans la vie politique.

⁶ Rapport CPR(2023)44-02. Rapp. : S. Dickson. Recommandation 491 (2023).

⁷ Rapport CG(2023)44-11. Rapp. M. Cools, D. Eray. Recommandation 494(2023).

⁸ Rapport CG(2023)45-19. Rapp. L. Verbeek. Résolution 494 (2023).

⁹ Rapport CG(2023)45-20. Rapp. : A. Colgan. Résolution 495 (2023).

¹⁰ Rapport CG(2023)45-12. Rapp. H. Sonderegger, B. Voehringer. Résolution 493 (2023).



Autre thème abordé, « les médias locaux et régionaux »¹¹. Selon le Congrès, ils jouent un rôle clé dans la préservation de la démocratie locale et les autorités, à tous les niveaux, peuvent et doivent prendre des mesures pour les renforcer. Ce nouveau rapport explore en particulier la progression des déserts médiatiques dans les villes et régions d'Europe (en particulier en secteur rural), son impact sur la démocratie et le rôle des collectivités locales et régionales dans la lutte contre de tels phénomènes.

Au titre du monitoring, le Congrès a adopté des rapports sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Estonie, en Irlande et en Slovaquie.

Les auteurs du rapport sur l'Estonie¹² ont déclaré que le système d'autonomie locale du pays fonctionnait bien et que les obligations de la Charte étaient dans l'ensemble respectées. La réforme administrative territoriale de 2017 a eu un impact positif. Toutefois, le rapport met en évidence quelques aspects appelant une attention particulière. L'Estonie est appelée à réviser en particulier la législation sur la répartition des tâches et des compétences entre les niveaux local et national, à allouer aux collectivités locales des ressources financières adéquates et à leur permettre de générer davantage de ressources propres, par l'introduction d'impôts locaux supplémentaires. Il s'agit du quatrième rapport de suivi sur l'Estonie depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1994. L'Estonie a également ratifié, en 2011, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Bien que l'Irlande¹³ soit une démocratie solide, et que des réformes de l'administration locale aient été menées ces dix dernières années (loi de 2014 sur la réforme des collectivités locales), elle reste l'un des pays les plus centralisés d'Europe. Néanmoins, les autorités irlandaises ont entrepris de renforcer l'autonomie locale et, depuis le précédent rapport de suivi de 2013, des améliorations significatives ont été apportées, par ex. avec le transfert de la responsabilité du développement économique et communautaire local aux collectivités locales et avec l'abolition du double mandat. Désormais, le système est également plus rationalisé, avec un seul niveau de gouvernance locale et des assemblées régionales élues au suffrage indirect. D'autres réformes sont en cours, comme la première élection d'un maire au suffrage direct à Limerick. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour que l'autonomie locale en Irlande soit comparable à celle des autres pays européens. Il est donc recommandé aux autorités irlandaises de transférer des fonctions supplémentaires aux collectivités locales, de poursuivre les réformes de l'exécutif, d'introduire l'élection des membres des assemblées régionales au suffrage direct, d'instaurer un système de consultations formelles et régulières entre le pouvoir central et les autorités locales, de renforcer le contrôle démocratique local sur la structure administrative interne des collectivités locales, de réduire le contrôle administratif et d'augmenter le montant des ressources propres pouvant être utilisées à la discrétion des autorités locales ainsi que la part des subventions non réservées.

¹¹ Rapport CG(2023)45-11. Rapp. C. Dalman Eek, M. Lepoultier. Résolution 496 (2023), Recommandation 498 (2023).

¹² Rapport CPL(2023)45-03. Rapp. H. Bergmann, S. Schumacher. Recommandation 496(2023).

¹³ Rapport CG(2023)45-17. Rapp. V. Prebelic, G. M. Helgesen. Recommandation 499 (2023).



En ce qui concerne le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en République slovaque¹⁴, les rapporteurs notent avec satisfaction la synchronisation de l'élection et de la durée du mandat des autorités locales et régionales. Les rapporteurs soulignent également les effets positifs de la création de la Cour administrative suprême, ainsi que la poursuite de la réforme de la fonction publique. Toutefois, le rapport souligne quelques questions qui méritent une attention spéciale. En particulier, la fragmentation municipale, l'insuffisance de financement des autorités infranationales et l'inefficacité du système de péréquation. Enfin, les rapporteurs regrettent l'absence de compétences fiscales au niveau régional ainsi qu'une formation limitée et inadéquate du personnel local. Par conséquent, les rapporteurs suggèrent notamment d'encourager les fusions volontaires, de favoriser la coopération « intermunicipale » et de garantir un financement adéquat aux autorités locales et régionales.

Relevons enfin, ces deux rapports relatifs à des observations concernant des élections locales. Le premier concerne les élections locales qui se sont tenues en Albanie le 14 mai 2023¹⁵. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a considéré que les élections locales de 2023 s'étaient déroulées dans un climat calme et de manière transparente, malgré une méfiance de longue date existant entre les principaux partis, qui ont cependant tous participé pleinement aux élections. Il s'agit d'une évolution bienvenue par rapport aux élections de 2019 qui avaient donné lieu à un boycott de la part de l'opposition. La délégation du Congrès a relevé plusieurs domaines où des améliorations sont possibles, notamment en ce qui concerne la politisation des niveaux inférieurs de l'administration électorale et l'utilisation abusive des ressources publiques. Le second rapport concerne les élections du Conseil des anciens de la ville d'Erevan¹⁶, en Arménie, le 17 sept. 2023. Le Congrès salue un scrutin pacifique et globalement bien administré et souligne les efforts importants déployés par la CEC (Commission électorale centrale d'Arménie) pour réduire les risques de fraude et renforcer la confiance des électeurs dans les processus électoraux. Toutefois, le rapport du Congrès identifie également certains aspects qui nécessiteraient des efforts supplémentaires (accessibilité des bureaux de vote...). Le Congrès recommande, en outre, de mettre en place des mesures d'incitation pour réduire la sous-représentation des femmes en tant que têtes de liste et d'introduire dans la loi des dispositions permettant aux candidats indépendants de se présenter aux élections locales. Par ailleurs, le Congrès déplore le taux de participation historiquement bas et le fait que de nombreuses listes ne proposaient pas aux électeurs des programmes fondés sur les priorités locales et conformes aux compétences du Conseil des anciens d'Erevan.

¹⁴ Rapport CG(2023)45-18. Rapp. M. Gysin, L. Zhorzholiani. Recommandation 500 (2023).

¹⁵ Rapport CPL(2023)45-04. Rapp. S. Dickson. Recommandation 497 (2023).

¹⁶ Rapport CPL(2023)45-02. Rapp. C. Dejonghe. Recommandation 501 (2023).