



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 **46^e session** (mars 2024) tenue à Strasbourg, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a organisé une cérémonie spéciale le 27 mars 2024 pour marquer son 30^{ème} anniversaire¹. Une table ronde a confié à cinq intervenants le soin d'évoquer les thèmes majeurs qui font la singularité du Congrès. La ministre française chargée des collectivités territoriales a notamment rendu hommage à son prédécesseur, J. Chaban-Delmas, qui alors membre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, sut persuader cette dernière d'associer les pouvoirs locaux à la construction européenne.

A l'occasion du 30^e anniversaire du Congrès, du 75^e anniversaire du Conseil de l'Europe, le Congrès a organisé également des « Assises des associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux »² des États membres du Conseil de l'Europe et des États partenaires pour la démocratie locale, participant aux travaux du Congrès, les 12 et 13 sept. 2024. Les Assises ont été l'occasion d'assurer le suivi des résultats du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Reykjavik en mai 2023.

Rappelant sa Déclaration 5 (2022) « La guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » ainsi que sa Déclaration 6 (2023) « L'anniversaire de la guerre de la Russie contre l'Ukraine », le Congrès condamne de nouveau avec la plus grande fermeté la guerre d'agression que la Fédération de Russie mène actuellement contre l'Ukraine « et réaffirme 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 »³.

Le suivi de l'application de la Charte en France était également au menu de la 46^e session⁴. Il s'agit du 2^e rapport évaluant la mise en œuvre de la Charte en France depuis que le pays l'a ratifiée en 2007.

Concernant la **47^e Session** (oct. 2024), deux débats retiennent l'attention. Un premier débat a porté tout d'abord sur « la démocratie locale en tant que pilier de la stabilité en Europe du Sud-Est » (20^e anniversaire de la création de NALAS). Il apparaît que « 20 ans de coopération entre collectivités locales ouvrent la voie à l'avenir de la région ». Autre débat notable, sur « les régions à statut spécial »⁵, existantes dans de nombreux États unitaires européens.

Au programme très dense de la **46^e session** (26 au 28 mars 2024), relevons tout d'abord

¹ Discours de M. Cools, Président du Congrès. CG(2024)46-21.

² Déclaration finale Assises des Assoc. Nat. de Pouvoirs Locaux et Régionaux, Strasbourg, 12-13 sept. 2024.

³ Déclaration CG(2024)46-12-AMDT et CG(2024)46-12. Rapp. : M. Dieschbrug-Nickels, G. M. Helgesen.

⁴ Rapport CG(2024)46-16. Rapp. B. Rudkin. Recommandation 507 (2024).

⁵ CPR(2024)47-02.



ce rapport sur les « réponses locales et régionales aux catastrophes naturelles et climatiques »⁶. Sur la base de trois études de cas examinées en Belgique, en Espagne et en Turquie, le rapport montre que la préparation aux crises, la fourniture de réponses d'urgence et le renforcement de la résilience impliquent notamment une solidarité territoriale.

Un débat, nourri par un rapport, a également porté sur « les autorités locales et régionales en tant qu'acteurs et garants de l'État de droit »⁷. Le rapport explore les actions concrètes pouvant être prises par les autorités locales pour assurer le respect de l'État de droit à leurs niveaux de gouvernance et ainsi renforcer ou restaurer la confiance des citoyens.

Notons aussi, la tenue d'un débat thématique portant sur le thème de « l'environnement et des responsabilités pour les autorités locales »⁸. Il a démontré notamment la nécessité d'une meilleure coordination entre les différents niveaux de gouvernance pour répondre à la triple crise environnementale : la pollution, le changement climatique et la perte de la biodiversité.

Relevons également, la tenue de débats portant successivement sur les deux thèmes suivants : « Le droit à l'accès à l'eau menacé et les enjeux pour les territoires »⁹ et « Exode des services d'intérêt général des régions périphériques et rurales »¹⁰. Sur ce dernier point, il apparaît que les communautés rurales sont confrontées à plusieurs défis, notamment le manque d'opportunités économiques, l'insuffisance des infrastructures, le manque de connectivité et les obstacles à l'accès aux services publics essentiels (tels que les infrastructures, la santé, l'éducation, etc.). Ce débat s'est appuyé notamment sur les travaux antérieurs du Congrès concernant le rôle des collectivités locales dans les zones rurales. L'UE travaille également sur le sujet dans le cadre de la « *Vision pour les zones rurales à l'horizon 2040* », un plan qui prévoit d'améliorer des aspects tels que l'accès aux services publics, la connectivité numérique, l'activité économique et la résilience environnementale.

Au titre du monitoring, le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Italie était au programme¹¹. Il s'agit du quatrième rapport sur l'application de la Charte en Italie depuis sa ratification en 1990. L'Italie a une longue tradition d'autonomie locale et régionale qui a façonné « un État caractérisé par le régionalisme, qui a été développé au cours des dernières décennies ». Les rapporteurs relèvent avec satisfaction que les autorités italiennes ont dûment pris en considération la recommandation du Congrès de 2017. Le rapport souligne également que les recettes locales et régionales augmentent, que les processus de consultation se sont améliorés et que des progrès ont été observés dans le recrutement du personnel. De plus, la base juridique pour la réintroduction d'élections directes dans les provinces est en cours d'élaboration, le système de péréquation a été amélioré et le pays a signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°207). Toutefois, les rapporteurs soulignent certains aspects qui méritent une attention particulière, entre autres, l'absence de reconnaissance juridique de la Charte par la Cour constitutionnelle, la portée limitée de l'action des villes métropolitaines et des provinces, l'absence de ressources adéquates et proportionnées pour les provinces et l'absence de possibilité d'exprimer un vote de révocation ou de censure des conseils

⁶ Rapport CG(2024)46-17. Rapp. J.-P. Bastin, C. Debève. Résolution 500 (2024) ; Recommandation 510 (2024).

⁷ CG(2024)46-20-AMDT. Rapp. S. Dickson.

⁸ CPL(2024)46-05.

⁹ CPR(2024)46-02.

¹⁰ CPR(2024)46-02.

¹¹ CG(2024)46-13-AMDT. Rapp. A. Leadbetter, R. Mondorf.



provinciaux et métropolitains envers leurs dirigeants. En outre, ils notent l'absence de système de rémunération équitable et adéquate pour les représentants des provinces et des villes métropolitaines, la pénurie persistante de personnel dans les collectivités locales et régionales et les menaces et violences existantes à l'encontre des élus.

Le suivi de l'application de la Charte en Norvège a également été examiné¹². Les rapporteurs concluent que le système d'autonomie locale du pays fonctionne bien et que les obligations de la Charte sont généralement respectées. Les rapporteurs notent avec satisfaction l'intégration des principes de la démocratie locale et d'autonomie locale dans la Constitution et la législation spécifique, ainsi que l'introduction de voies de recours judiciaires pour les autorités locales contre les décisions prises par l'administration de l'État. Toutefois, le processus de consultation des communautés locales sur les changements aux limites des collectivités locales reste flou. Les rapporteurs remarquent également que le degré de contrôle exercé par le gouvernement sur les collectivités locales reste omniprésent, dans une certaine mesure en raison d'une législation trop dense et trop spécifique, notamment en matière de protection sociale, ne laissant pas suffisamment de marge d'appréciation aux autorités locales.

L'application de la Charte en Andorre a également fait l'objet d'un rapport¹³. Les rapporteurs estiment que le système d'autonomie locale du pays fonctionne bien et que les obligations de la Charte sont généralement remplies. Ils soulignent notamment l'existence d'une garantie constitutionnelle des paroisses dans la mesure où ces dernières sont représentées directement au sein du Parlement andorran. Le rapport relève toutefois l'absence de loi prévoyant des procédures de consultation et de négociation entre les autorités nationales et locales, ainsi que l'absence d'autonomie spécifique octroyée à la capitale Andorre-la-Vieille.

En ce qui concerne le suivi de l'application de la Charte en Monténégro¹⁴, le rapport reconnaît la mise en place d'initiatives stratégiques visant à réformer l'administration publique, avec l'intention déclarée de décentraliser et de numériser, illustrées par des initiatives telles que la « Stratégie 2022-2026 de réforme de l'administration publique ». Toutefois, les rapporteurs expriment « leurs préoccupations quant à la tendance générale à la recentralisation des compétences locales, y compris dans le domaine essentiel de l'aménagement du territoire, et à la restriction de l'autonomie financière au niveau local ».

Le suivi de l'application de la Charte en France était également au menu de cette session¹⁵. En substance, la France doit « poursuivre la décentralisation et clarifier la répartition des compétences ». Les rapporteurs notent avec satisfaction la ratification par la France du Protocole additionnel à la Charte en 2020 ou encore le statut spécial accordé à la Ville de Paris en 2019. La fréquente référence à la Charte dans le contentieux relatif aux questions de gouvernance locale ou régionale est également saluée. Cependant, le rapport relève des points qui « méritent une attention particulière, notamment une décentralisation incomplète », comme indiqué dans le bilan établi par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2023 intitulé "La décentralisation 40 ans après", une « répartition confuse des compétences », une « surréglementation de l'exercice des compétences déléguées aux autorités locales », et

¹² Rapport CG(2024)46-14. Rapp. T. Guignard, C. Dejonghe. Recommandation 504 (2024).

¹³ Rapport CPL(2024)46-02. Rapp. J.-P. Bastin, Ch. Chevalley. Recommandation 505 (2024).

¹⁴ Rapport CPL(2024)46-03. Rapp. C. Bas, S. Schumacher. Recommandation 506 (2024).

¹⁵ Rapport CG(2024)46-16. Rapp. B. Rudkin. Recommandation 507 (2024).



une « diminution progressive de la fiscalité locale entraînant une centralisation excessive du financement des collectivités territoriales ». En outre, le rapport note « le manque de financement proportionnel de la part du gouvernement central, une dépendance accrue des autorités locales à l'égard des subventions et du financement contractuel, ainsi que l'utilisation des mécanismes de consultation principalement comme des canaux pour informer les collectivités territoriales des initiatives, plans et réglementations du gouvernement central ». Enfin, les rapporteurs « expriment leur préoccupation face aux menaces croissantes et aux agressions contre les maires et les élus locaux, de la part de la société dans son ensemble, souvent via les réseaux sociaux, mettant en péril la gouvernance démocratique locale ».

Concernant le suivi de l'application de la Charte en Croatie¹⁶, les rapporteurs notent avec satisfaction la mise en œuvre d'amendements législatifs importants dans le domaine de l'autonomie locale et régionale au cours des dernières années. Il s'agit notamment de la délégation de fonctions administratives aux comtés en raison de la suppression des services administratifs de l'État dans les comtés, de la réforme fiscale en cours et des incitations pour encourager les fusions volontaires. Le processus de consultation des représentants locaux, notamment sur les questions financières et fiscales, s'est également amélioré dans la pratique. Toutefois, le rapport soulève plusieurs points de préoccupation concernant la faiblesse de la capacité administrative et de la capacité à générer des revenus d'un grand nombre de petites communes et villes, l'insuffisance des ressources dont disposent les collectivités locales, le manque de clarté dans la délimitation des responsabilités et le manque d'efficacité du mécanisme de péréquation financière.

Rappelons que l'observation des élections locales constitue l'une des priorités de l'action du Congrès. A ce titre, une délégation a effectué une mission pour observer les élections locales en République de Moldova du 5 nov. 2023¹⁷. Il apparaît que ces élections « ont été bien administrées mais le cadre électoral a besoin de stabilité ». Dans le même temps, « ces élections ont été marquées par des tensions accrues dues à la situation géopolitique du pays ainsi qu'à des litiges juridiques et constitutionnels liés au droit de se présenter aux élections ». L'état d'urgence en vigueur et les pouvoirs étendus accordés à la Commission des situations exceptionnelles en matière de libertés démocratiques « ont été relevés comme une source de préoccupation ».

Le dernier jour de sa 46^e session, le 28 mars 2024, le Congrès a adopté une recommandation comprenant sa contribution au « Sommet de l'avenir » organisé par l'ONU les 22 et 23 sept. 2024¹⁸.

Lors de sa **47^e Session** (15 au 17 oct. 2024), le Congrès a organisé un débat sur la démocratie locale en tant que pilier de la stabilité en Europe du Sud-Est (20^e anniversaire de la création de NALAS). Il apparaît que « 20 ans de coopération entre collectivités locales ouvrent la voie à l'avenir de la région ».

Autre débat notable, sur les « régions à statut spécial »¹⁹ existant dans de nombreux États unitaires européens. De nombreuses régions bénéficient d'un statut spécial en recevant des pouvoirs spéciaux, plus étendus que les autres régions, dans certains domaines politiques,

¹⁶ CG(2024)46-18. Rapp. G. Ni Mhuimneacain, C. Dalman Eek. Recommandation 508 (2024).

¹⁷ CPL(2024)46-04. Rapp. V. Prebilic. Recommandation 509 (2024).

¹⁸ CG(2024)46-19prov. Rapp. G. M. Helgesen, C. Nunes Tavares.

¹⁹ CPR(2024)47-02.



qui peuvent inclure ou non des pouvoirs législatifs et le pouvoir de s'écarter de certaines législations nationales. Favorable depuis toujours au renforcement de l'autonomie régionale, le Congrès étudie régulièrement le développement de cette dernière, et souhaite d'ailleurs préparer un nouveau rapport sur le sujet, le précédent datant de 2023. Quelques exemples particulièrement aboutis d'autonomie asymétrique de la Baltique à l'Atlantique ont été évoqués. Le rôle des régions dans la coopération internationale pour le redressement et la reconstruction de l'Ukraine a également été évoqué²⁰.

En outre, les thèmes de « l'économie circulaire »²¹ ainsi que les défis des collectivités locales face au « vieillissement de la population »²² ont aussi fait l'objet de débats nourris.

Relevons aussi ce débat tournant autour des « problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2021-2024) »²³. Dans ce troisième rapport périodique, le Congrès analyse les principaux défis et les évolutions positives concernant la mise en œuvre dans tous les Etats membres de la Charte et des normes électorales lors des élections locales. Les données de ce rapport émanent des conclusions des rapports de suivi et d'observation des élections du Congrès adoptés au cours de la période 2021-2024, et mettent en évidence les domaines qui requièrent une attention particulière de la part des autorités nationales. Il est « destiné à servir de mécanisme d'alerte rapide pour détecter les évolutions négatives et renforcer les positives afin de prévenir et de contrecarrer le recul démocratique aux niveaux local et régional ». La période de référence 2021-2024 a été fortement marquée par « la pandémie de COVID-19, la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, le changement climatique et leurs conséquences connexes, telles que, entre autres, les déplacements internes, l'inflation, les cyberattaques, la désinformation et l'ingérence ». Ces événements ont entraîné des répercussions sur l'application de la Charte et sur les élections locales dans tous les États membres et « ont ébranlé la confiance des électeurs dans leurs institutions et dans la démocratie représentative à tous les niveaux de gouvernement ».

Au titre du monitoring, le Congrès appelle l'Islande²⁴ à intégrer l'autonomie locale dans son droit interne. Le rapport salue le haut niveau d'autonomie fiscale du gouvernement local et de l'augmentation des subventions publiques, tout en notant positivement l'intention du gouvernement de réviser les procédures de consultation sur les finances publiques et les systèmes de péréquation, qui ne semblent actuellement pas efficaces. En outre, les communes islandaises se placent au premier rang mondial en termes de vote et de représentation des femmes. Cependant, le rapport attire une attention particulière sur la répartition floue des responsabilités entre le gouvernement central et les autorités locales, l'absence de force juridique de la Charte dans le système juridique national malgré les recommandations précédentes, l'insuffisance des ressources financières allouées aux autorités locales pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leurs tâches, et une coopération intercommunale (IMC) principalement à objectif unique. De plus, Reykjavik ne s'est pas vu accorder de statut spécial pour répondre à ses besoins spécifiques en tant que capitale, par rapport aux autres municipalités.

²⁰ CPR(2024)47-02.

²¹ CG(2024)47-14. Rapp. L. Gillham, K. Tamsons. Résolution 503 (2024), Recommandation 512 (2024).

²² CG(2024)47-17. Rapp. C. Dejonghe, J. Laban. Résolution 504 (2024), Recommandation 517 (2024).

²³ CG(2024)47-20. Rapp. T. Guignard, S. Dickson. Résolution 505 (2024), Recommandation 518 (2024).

²⁴ CPL(2024)47-02prov. Rapp. M. Gysin, G. Mosler-Törnsström.



En ce qui concerne la Lettonie²⁵, le rapport salue « le renforcement des opportunités offertes aux résidents de s'engager dans les processus budgétaires et décisionnels, ainsi que les avantages de la numérisation en cours pour les gouvernements locaux ». Cependant, le rapport exprime des préoccupations concernant la forte dépendance des autorités locales à l'égard du financement central, la capacité limitée à générer des ressources locales et les subventions spécifiques excessives qui restreignent l'autonomie locale. Le rapport note également le manque de ressources financières adéquates pour les nouvelles compétences locales, leur réglementation à l'excès et les ambiguïtés dans la répartition des compétences. En outre, « le pouvoir discrétionnaire ministériel de suspendre le président d'un conseil ainsi que le système lourd et complexe de contrôle des collectivités locales représentent des risques d'ingérence disproportionnée du gouvernement central dans les affaires locales ».

En Finlande²⁶, le bon niveau de démocratie locale est salué mais le nouvel échelon d'autonomie doit être renforcé. Le Congrès s'est dit préoccupé par la faiblesse du fondement constitutionnel du nouvel échelon d'autonomie locale au niveau régional et par son autonomie financière limitée.

Concernant le suivi de l'application de la Charte à Malte²⁷, le rapport salue notamment la réforme de l'administration locale de 2019. Cependant, les rapporteurs expriment des préoccupations concernant la portée minimale de l'autonomie locale, l'inefficacité de la consultation avec les autorités locales et le contrôle étendu et disproportionné exercé par le gouvernement national, notamment par l'intermédiaire des secrétaires exécutifs. Ils soulignent les contraintes financières auxquelles les autorités locales sont soumises, y compris l'insuffisance de ressources financières propres qui leur sont allouées et leur dépendance aux subventions affectées. En outre, « les régions récemment reconnues en tant que niveau de gouvernance locale en vertu du droit national ne peuvent pas être considérées comme des régions véritables au sens de la Charte, puisque leurs membres ne sont pas élus directement et qu'elles ne disposent pas d'une autonomie financière ». Enfin, la Valette ne bénéficie d'aucun statut particulier en tant que capitale.

Les élections locales en Turquie (31 mars 2024) ont fait l'objet d'une recommandation²⁸. Dans l'ensemble, la délégation a estimé que les élections de 2024 s'étaient déroulées dans le calme et avec professionnalisme, malgré les lacunes observées pendant la période préélectorale et dans un contexte économique difficile et marqué par la reconstruction post-séismes. La Turquie devrait « toutefois réviser les restrictions sur le droit de vote et de se présenter aux élections ainsi que sur la liberté d'expression, améliorer l'exactitude des listes électorales, renforcer la participation des femmes et des jeunes aux élections et poursuivre les efforts pour garantir l'accessibilité des bureaux de vote ».

En ce qui concerne la situation en Géorgie²⁹, le Congrès exprime sa profonde préoccupation dans une déclaration « quant aux signes manifestes de recul démocratique et d'affaiblissement des droits humains, dans un contexte de polarisation croissante de la société et d'adoption de lois contraires aux normes du Conseil de l'Europe ».

²⁵ CPL(2024)47-03. Rapp. J. Sequeira, G. Ni Mhuimneacain. Recommandation 514 (2024).

²⁶ CG(2024)47-13. Rapp. K. Koukas, R. Bailey. Recommandation 516 (2024).

²⁷ CPL(2024)47-04. Rapp. C. F. Friderics, M. Gysin. Recommandation 515 (2024).

²⁸ CG(2024)47-16. Rapp. D. Eray, V. Prebilic. Recommandation 519 (2024).

²⁹ CG(2024)47-22. Rapp. X. Cadoret. Déclaration 10 (2024).