



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

Il y a 40 ans (le 15 oct. 1985), la Charte européenne de l'autonomie locale était ouverte à la signature, marquant ainsi « une étape importante dans la garantie des droits et de l'autonomie des collectivités locales à travers l'Europe ». Signée par l'ensemble des 46 États membres du Conseil de l'Europe, la Charte « reste la pierre angulaire de la démocratie locale ». Cet anniversaire a particulièrement marqué l'ouverture de la 49^e session qui s'est tenue en oct. 2025 à Strasbourg.

L'Ukraine a, de nouveau, été au menu des deux sessions du Congrès organisées en 2025. Comme l'a indiqué la Commission européenne dans son paquet annuel sur l'élargissement adopté le 4 nov. 2025¹, « l'Ukraine reste fermement engagée dans la voie de l'adhésion à l'UE, ayant mené à bien le processus de sélection et progressé dans la mise en œuvre de réformes clés ».

Relevons que le 30 oct. 2025, le Congrès a adopté une résolution pour renforcer « l'application de l'État de droit aux niveaux local et régional (2025-2028) »².

Au titre de l'activité de monitoring, le Congrès a notamment appelé la Pologne « à poursuivre ses efforts en faveur de la décentralisation »³. Le Liechtenstein, la République de Moldova, la Slovénie, la Grèce et Saint-Marin étaient aussi au menu des 48 et 49^e session.

L'ouverture de la **48^e session** (24 au 27 mars 2025) tenue à Strasbourg a été marquée par un discours du Président du Congrès, M. Cools, sur les « menaces qui pèsent sur la démocratie ». Le Président du Congrès a rencontré des « représentants des forces démocratiques » du Bélarus qui participaient pour la première fois à une session du Congrès. Précisons que ce dernier a été chargé de mettre en œuvre en 2024-2025 des activités axées sur « le soutien politique aux forces démocratiques du Bélarus et sur la fourniture d'un renforcement des capacités et d'une expertise pour soutenir l'élaboration de réformes et de la législation correspondante sur la démocratie locale, ... et la décentralisation du pouvoir, en se fondant sur les principes consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale ».

Dans une déclaration⁴ adoptée le 27 mars 2025, à l'issue d'un débat d'urgence, le Congrès a appelé « les autorités turques à cesser de poursuivre et de détenir des élus des partis d'opposition, à libérer les personnes actuellement détenues, notamment le maire d'Istanbul et le maire de Van et membre du Congrès A. Zeydan, à garantir les droits de la

¹ Rapport Ukraine 2025, SWD(2025) 759 final.

² Rapport CG(2025)49-13. Rapp. S. Dickson. Résolution 517 (2025).

³ Rapport CG(2025)49-10. Rapp. A. Knape, A. Boff. Recommandation 531 (2025).

⁴ Rapport CG(2025)48-18), Rapp. D. Eray, B. Rudkin. Déclaration 12 (2025).



défense et à s'abstenir de recourir de manière excessive à la détention provisoire en l'absence de preuves manifestes de soupçons raisonnables ». Depuis 2016, près de 150 maires ont déjà été destitués et remplacés.

Le Congrès a également, lors de cette session, « exhorté les autorités géorgiennes à reprendre un dialogue politique inclusif à tous les niveaux de gouvernement et avec toutes les parties prenantes - y compris les autorités locales, l'opposition et la société civile - afin de réduire la polarisation, de rétablir les contrôles et les équilibres essentiels dans une démocratie pluraliste et de réglementer les droits de participation de l'opposition ». Dans sa résolution et sa recommandation⁵, le Congrès a noté avec inquiétude « que le recul rapide de la démocratie observé en Géorgie au cours des deux dernières années a de plus en plus affecté la démocratie locale dans le pays ».

Lors de la session de la Chambre des régions le 26 mars 2025, sa Présidente C. Dalman Eek a affirmé « le soutien fort aux efforts de l'Ukraine à poursuivre et finaliser sa réforme de décentralisation ». Comme l'a indiqué la Commission européenne dans son paquet annuel sur l'élargissement adopté le 4 nov. 2025⁶, « l'Ukraine reste fermement engagée dans la voie de l'adhésion à l'UE, ayant mené à bien le processus de sélection et progressé dans la mise en œuvre de réformes clés ». Le rapport souligne en particulier les améliorations apportées en matière de gouvernance, l'un des domaines dans lesquels le Congrès travaille directement avec l'Ukraine. Au cours de la période considérée (1^{er} sept. 2024 - 1^{er} sept. 2025), le Congrès, par l'intermédiaire de son Centre d'expertise pour la gouvernance multiniveaux (CEMG), ont particulièrement aidé l'Ukraine à réaliser des progrès dans les trois domaines suivants : « concept de la réforme de la décentralisation » ; « démocratie locale et consultations publiques » et « répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales ». Notons, qu'en juin 2025, le CEMG a facilité les négociations à huis clos « au format de Strasbourg » entre les parties prenantes ukrainiennes, qui ont abouti à un document de conclusions consensuelles sur les principes (concept) de la répartition des compétences. Selon la déclaration du Congrès, il apparaît que « les collectivités locales et régionales joueront un rôle crucial dans le redressement et la reconstruction décentralisés de l'Ukraine »⁷.

À l'invitation des autorités de Bosnie-Herzégovine, le Congrès a déployé une mission d'observation des élections locales du 6 oct. 2024 dans l'ensemble du pays. Il apparaît selon les principales recommandations adoptées par le Congrès, sur la base des conclusions du rapport⁸, que la Bosnie-Herzégovine « devrait rouvrir des négociations inclusives sur une réforme électorale et constitutionnelle en profondeur ».

À la suite d'une mission d'enquête sur les élections locales à Bucarest (9 juin 2024)⁹, il apparaît que la Roumanie devrait s'abstenir « d'apporter des modifications substantielles au cadre juridique peu avant les élections ou de recourir à des ordonnances d'urgence pour traiter

⁵ Rapport CG(2025)48-17prov. Rapp. C. Dalmann, B. Vöhringer.

⁶ Rapport Ukraine 2025, SWD(2025) 759 final.

⁷ CG(2025)48-12. Rapp. M. Dieschburg-Nickels, G.-M. Helgesen. Déclaration 11 (2025), « Le redressement et la reconstruction de l'Ukraine ». V. aussi Rapport CG(2025)49-09. Rapp. M. Dieschburg-Nickels, G.-M. Helgesen. Déclaration (2025), « Ukraine : vers une paix juste ».

⁸ Rapport CG(2025)48-16. Rapp. M. Golaszewski. Recommandation 530 (2025).

⁹ Le 2 juil. 2024, la Commission de suivi du Congrès a décidé d'effectuer une mission d'enquête à Bucarest à la suite d'une lettre de réclamation faisant état d'irrégularités lors des élections de juin 2024, qu'elle n'avait pas été invitée à observer.



de questions politiquement sensibles »¹⁰.

Dans le cadre de l'observation des élections locales anticipées à Podgorica au Monténégro (26 sept. 2024)¹¹, la délégation a estimé que « les élections s'étaient déroulées dans le calme, de manière ordonnée et, pour l'essentiel, conformément aux procédures, mais a relevé quelques incohérences ». Le Congrès appelle toutefois « à des engagements plus forts en faveur de l'autonomie locale et de la réforme électorale, et notamment la tenue de toutes les élections le même jour et la révision des règles de résidence pour limiter le tourisme électoral ».

Au titre de l'activité de monitoring, relevons tout d'abord ce rapport relatif au suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale à Saint-Marin¹². Il fait suite à la deuxième visite de suivi à Saint-Marin depuis que le pays a ratifié la Charte en 2013. Les rapporteurs notent avec satisfaction « l'introduction du principe de subsidiarité dans la loi et d'autres évolutions positives depuis le dernier exercice de suivi, telles que le renforcement des procédures de consultation avec les autorités locales, la mise en place d'un financement spécifique à l'entretien ainsi que le renforcement des possibilités pour les conseils de châtellenie et les et conseillers individuels d'établir des relations internationales ». En outre, les citoyens de pays étrangers « se sont vus accorder le droit de vote aux élections locales ». Cependant, le rapport soulève plusieurs sujets de préoccupation « concernant les compétences et les pouvoirs de décision limités au niveau local, le manque d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire des autorités locales en plus de leurs ressources financières limitées et d'un contrôle administratif trop détaillé ».

Dans le rapport de suivi sur la mise en œuvre de la Charte au Liechtenstein, le Congrès appelle ce dernier « à revoir son système actuel de supervision des budgets locaux et à clarifier la répartition des compétences »¹³. Il s'agit de la troisième visite de suivi au Liechtenstein depuis que le pays a ratifié la Charte en 1988. Le rapport note avec satisfaction « le respect général de la Charte par le pays, la solidité financière des autorités locales, la mise en place du système de péréquation horizontale et les procédures bien établies de consultation des autorités locales ». En outre, il salue le haut niveau de développement des pratiques de démocratie directe au niveau local et le respect *de facto* par le Liechtenstein des dispositions non ratifiées de la Charte. Cependant, les rapporteurs expriment leur préoccupation en ce qui concerne « le système d'approbation a priori des budgets locaux, le chevauchement de certaines compétences limitant le pouvoir plein et entier des autorités locales, l'absence de dispositions législatives concernant les mécanismes de consultation des autorités locales et le montant maximal de dépenses inadéquat du maire de la capitale, tel que fixé dans la loi ».

Dans un contexte climatique qui s'aggrave, le Congrès s'est également saisi de la problématique de la gestion de l'eau¹⁴.

¹⁰ Rapport CPL(2025)48-06. Mission d'enquête sur les élections locales à Bucarest (9 juin 2024). Rapp. R. Mondorf, J. Sequeira. Recommandation 524 (2025).

¹¹ Rapport CPL(2025)48-05. Rapp. R. Mondorf. Recommandation 523 (2025), Résolution 507 (2025).

¹² CPL(2025)48-03. Rapp. A. Boomgaars, T. Joon. Recommandation 522 (2025).

¹³ Rapport CPL(2025)48-02. Rapp. X. Cadoret, M. Crovetto. Recommandation 521 (2025).

¹⁴ Rapport CG(2025)48-14. Rapp. H. B. Hilmisdottir, T. Hatva. Résolution 511 (2025), Recommandation 529 (2025).



La **49^e session** (28 au 30 oct. 2025) s'est ouverte dans le cadre du 40^e anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cette Charte, ratifiée par les 46 pays membres du Conseil de l'Europe, a établi « les dispositions qui doivent être respectées pour que l'autonomie locale soit effective dans nos différents pays, » a déclaré le Président du Congrès, M. Cools. Il s'agit du « premier traité juridiquement contraignant visant à protéger les collectivités locales ».

Cette session s'est poursuivie par un débat sur l'expérience ukrainienne dans le domaine des « crises majeures ». Mal préparée à l'agression russe de fév. 2022, « l'Ukraine a renforcé depuis tous ses dispositifs de défense passive et de protection des populations civiles, ... Cette expérience, sans cesse améliorée, pourrait aider les villes et les régions européennes à anticiper de telles crises, qu'elles soient d'origine militaire ou causées par des attentats ou des catastrophes naturelles », a montré ce premier débat du Congrès¹⁵. Précisons également que le Congrès et certaines villes ukrainiennes se sont associés « pour promouvoir la démocratie délibérative en temps de guerre ». En marge de la 49^e session, le Congrès a signé des « protocoles d'accord bilatéraux avec les villes ukrainiennes de Kyiv, Lviv et Rivne pour l'organisation d'assemblées citoyennes en 2025 et 2026 ». Les protocoles d'accord ont été signés dans le cadre du plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine « Résilience, relèvement et reconstruction pour 2023-2026 »¹⁶ et dans le cadre du projet « Renforcer la gouvernance à plusieurs niveaux et la démocratie locale pour soutenir le relèvement de l'Ukraine »¹⁷, mis en œuvre par le Centre d'expertise pour la gouvernance à plusieurs niveaux du Congrès.

Précisons que le 29 oct. 2025, en marge également de sa 49^e session, le Congrès a organisé l'événement parallèle « Quand les passeports deviennent des armes : la réponse des collectivités locales et régionales à la répression transnationale contre les Bélarusses à l'étranger ». L'objectif était d'engager un processus visant à « localiser » la Résolution 2499 (2023)¹⁸ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « Les défis spécifiques auxquels sont confrontés les Bélarusses en exil (connus sous le nom de « solutions de Luxembourg ») ».

Le 28 oct. 2025, le Congrès a tenu un débat consacré « à la liberté de réunion ..., pilier de la démocratie locale ». La Rapporteuse spéciale des Nations Unies a alerté le Congrès sur « la répression croissante des manifestations pacifiques dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, souvent justifiée par des motifs sécuritaires ou basée sur des lois antiterroristes »¹⁹.

¹⁵ V. aussi Déclaration « Ukraine : vers une paix juste », CG(2025)49-09. Rapp. M. Dieschburg-Nickels, G. M. Helgesen.

¹⁶ CM(2022)187, 29 nov. 2022, Council of Europe Action Plan for Ukraine « Resilience, Recovery and Reconstruction » 2023-2026, 19 p.

¹⁷ Le projet « Renforcement de la gouvernance à plusieurs niveaux et de la démocratie locale pour soutenir le redressement de l'Ukraine » vise à renforcer la gouvernance à plusieurs niveaux et la démocratie locale en Ukraine pendant la guerre et la période d'après-guerre en améliorant les cadres juridiques, en rehaussant la qualité de la gouvernance locale et régionale et en promouvant des innovations démocratiques fondées sur les droits de l'homme et les principes de gouvernement ouvert.

¹⁸ « Répondre aux défis spécifiques rencontrés par les Biélorusses en exil ».

¹⁹ G. Romero, Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association des Nations Unies.



Le 30 oct. 2025, le Congrès a adopté une résolution pour renforcer « l'application de l'État de droit aux niveaux local et régional (2025-2028) »²⁰. La résolution, qui se réfère entre autres à la Charte européenne de l'autonomie locale et à la Déclaration de Reykjavik, ainsi qu'aux précédentes résolutions et stratégies du Congrès sur les droits humains, signe « un tournant important à travers l'adoption d'une Stratégie sur l'État de droit aux niveaux local et régional (2025-2028) ». Elle invite la Commission de suivi du Congrès à collaborer avec les autres commissions du Congrès et à contribuer à « l'actualisation de la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, en y intégrant une perspective locale et régionale ».

Dans une déclaration adoptée le 28 oct. 2025, le Congrès a exprimé « sa profonde préoccupation face au nombre croissant d'élus locaux et régionaux placés en détention dans les États membres du Conseil de l'Europe ces dernières années, dont la majorité appartiennent à des partis qui ne sont pas majoritaires au niveau national »²¹.

Lors de cette session, la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès a débattu d'un rapport présentant des stratégies concrètes que les collectivités locales pourraient suivre afin d'investir davantage dans le « logement social locatif » et de soutenir les groupes vulnérables. Ce rapport intervient à un moment où une grande partie de l'Europe est confrontée à une crise du coût de la vie, ce qui accroît le besoin de logements sociaux, alors que l'offre ne répond pas à la demande²².

Précisons que le Congrès a également adopté une nouvelle « Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale »²³ appelant les autorités locales et régionales à traduire les dispositions de la Charte en actions concrètes sur le terrain.

À l'invitation des autorités finlandaises, le Congrès a déployé une mission d'observation afin d'évaluer les élections municipales ainsi qu'au niveau des comtés de services de protection sociale (CSPS) qui se sont tenues en Finlande le 13 avril 2025. Dans le contexte de la récente création des comtés de services de protection sociale, les élections régionales et municipales se sont tenues pour la première fois le même jour. Dans l'ensemble, la délégation « a trouvé que les élections étaient bien organisées et a salué le haut niveau de confiance que toutes les parties prenantes ont placé dans les processus démocratiques »²⁴. Si l'évaluation globale a été positive, les observateurs du Congrès ont néanmoins noté certains domaines à améliorer, notamment « le renforcement du cadre légal applicable aux litiges électoraux pour garantir un redressement judiciaire rapide ».

Le Congrès s'est félicité du bon déroulement des élections régionales à Hambourg (Allemagne) le 2 mars 2025, dans une recommandation²⁵. Malgré « le chevauchement avec la campagne électorale fédérale qui a entraîné une superposition des procédures et une augmentation de la charge de travail, l'administration électorale a organisé les élections

²⁰ Rapport CG(2025)49-13. Rapp. S. Dickson. Résolution 517 (2025).

²¹ Rapport CG(2025)49-21, « Attaques contre la liberté d'expression dans les assemblées politiques », Rapp. V. Bertholle, P. Drenth. Déclaration 14 (2025).

²² Rapport CPL(2025)49-03. Rapp. D. Kampus, J. Moloney. Résolution 514 (2025) , Recommandation 534 (2025).

²³ Rapport CG (2025)49-14, « European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life ». Rapp. A. Karimli, R. Pella. Résolution 516 (2025).

²⁴ Rapport CG(2025)49-12. Rapp. G. Ni Mhuimneacain, K. Tamsons. Recommandation 532 (2025).

²⁵ Rapport CPR(2025)49-02. Rapp. D. Eray, G. Pehlivan. Recommandation 535 (2025)



régionales de manière professionnelle et indépendante ». Dans le même temps, la délégation a noté que « la proximité avec la campagne électorale fédérale avait éclipsé les questions locales jusqu'à la dernière semaine de la campagne et avait également polarisé le discours politique et donné lieu à quelques tensions, même si le ton de la campagne est resté dans l'ensemble modéré et respectueux ».

Au titre du monitoring, le Congrès salue l'intention de la Grèce « de finaliser la ratification de la Charte de l'autonomie locale »²⁶. Les rapporteurs notent avec satisfaction « l'extension de l'application de la Charte aux régions, conformément aux recommandations précédentes du Congrès, ainsi que les progrès réalisés dans la voie de la modernisation du système de gouvernement local ». Elles saluent également « l'intention du gouvernement national de mettre en œuvre les réformes juridiques, malgré les difficultés économiques rencontrées ». Par ailleurs, « le dialogue inter-institutionnel entre les autorités centrales et infranationales s'est amélioré, et des mécanismes juridiques appropriés ont été appliqués afin d'assurer la protection des principes de la Charte ». Cependant, le rapport soulève plusieurs préoccupations concernant « les pouvoirs limités des collectivités locales, en mettant en évidence l'absence de compétence générale pour adopter des règlements locaux contraignants et la répartition peu claire des compétences ». En outre, les rapporteurs expriment « leur inquiétude quant au sous-effectif et aux ressources financières insuffisantes des autorités locales et régionales, à la faible autonomie fiscale des collectivités locales ainsi qu'à la législation pénale nationale qui entrave l'exercice libre des fonctions de maire ».

En ce qui concerne la République de Moldova, le Congrès l'invite « à poursuivre son programme de réformes visant à renforcer la démocratie locale »²⁷. Le rapport souligne « l'amélioration de la collaboration entre le gouvernement central et les autorités locales, ainsi que l'engagement manifeste du gouvernement en faveur de réformes territoriales visant à remédier à la fragmentation des collectivités locales ». Le Congrès a soutenu les efforts de la République de Moldavie « pour renforcer le dialogue à plusieurs niveaux, améliorer la gouvernance au niveau local et s'aligner sur les normes européennes ». Parmi les réalisations notables, citons « les progrès accomplis dans les réformes de décentralisation, l'élaboration d'une stratégie de réforme de l'administration publique pour 2023-2030 et l'adoption du 5^e plan d'action national pour le Partenariat pour un gouvernement ouvert (2023-2025), tous deux élaborés en collaboration avec les collectivités locales ». Cependant, le rapport soulève plusieurs sujets de préoccupation concernant « les faiblesses structurelles et fonctionnelles des autorités locales ».

Pour la Slovénie, le Congrès « recommande de lutter contre la surréglementation et de renforcer l'autonomie financière des municipalités »²⁸. Si le rapport dresse un bilan globalement positif de l'application de la Charte en Slovénie, comme c'était déjà le cas dans le rapport précédent adopté en 2018, le rapporteur a toutefois souligné certains domaines qui doivent encore être améliorés. Il s'agit notamment « de la surréglementation et du nombre excessif de documents préalables exigés par les autorités centrales pour approuver les mesures au niveau local, en particulier dans le domaine de l'urbanisme, de la dépendance des municipalités à l'égard des ressources allouées par le gouvernement central et de la proportion relativement élevée de fonds affectés à des fins spécifiques ».

²⁶ Rapport CG(2025)49-17. Rapp. T. Joonas, K. Partyka. Recommandation 539 (2025).

²⁷ Rapport CG(2025)49-16. Rapp. G. Mosler-Törnström, U. Janett.

²⁸ Rapport CPL(2025)49-02. Rapp. U. Santti, K. Koukas.



Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe

CHRONIQUES DU DGCT

Dans un rapport de suivi sur la mise en œuvre de la Charte en Pologne, le Congrès a appelé cette dernière « à poursuivre ses efforts en faveur de la décentralisation, à renforcer les capacités des collectivités locales et régionales et à assurer l'allocation de ressources financières adéquates »²⁹. Ce rapport fait suite à la 4^e visite de suivi réalisée en Pologne depuis que ce pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1993. Il constate avec satisfaction « l'existence de cadres juridiques adéquats pour une autonomie locale et régionale, l'adoption de la loi de 2024 sur les recettes des collectivités locales, ainsi que la réinstauration d'un véritable processus de consultation avec les associations nationales de collectivités locales, notamment par la tenue régulière de réunions de la Commission conjointe ». Cependant, le rapport soulève plusieurs préoccupations, notamment « la recentralisation des compétences, une régulation centrale extensive ainsi que la capacité financière insuffisante des autorités locales et régionales pour permettre un recrutement de qualité ».

²⁹ Rapport CG(2025)49-10. Rapp. A. Knape, A. Boff. Recommandation 531 (2025).