

32<sup>e</sup> SESSION

CG32(2017)19final  
28 mars 2017

## Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016)

1. Suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale
2. Observation d'élections locales et régionales

Commission de suivi

Rapporteurs:<sup>1</sup> Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)  
Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC)

Résolution 412 (2017) .....	2
Recommandation 395 (2017).....	2
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Depuis 2010, le Congrès a entrepris d'évaluer de manière régulière la mise en œuvre des recommandations adressées par l'intermédiaire du Comité des Ministres aux Etats qui ont ratifié la Charte. Cet exercice permet au Congrès d'identifier, sous la forme d'une étude horizontale, les domaines de la Charte qui posent le plus problème pour les Etats membres et d'aider ceux-ci à respecter pleinement leurs engagements en matière de démocratie locale et régionale. La période de référence actuelle pour le recensement de ces problèmes récurrents s'étend de 2010 à 2016 et inclut à la fois les rapports de suivi et de post-suivi adoptés au cours de ces années. Cette analyse concerne également les observations des élections locales et régionales, pour lesquelles des résolutions et recommandations ont été adoptées y compris à travers des rapports spécifiques à un pays donné ou transversaux, portant sur des questions électorales qui présentent un intérêt spécifique pour le niveau local.

Le présent rapport fait donc état de ces problèmes récurrents recensés par le Congrès au cours de cette période de six ans, et contient un projet de résolution et un projet de recommandation qui font état de propositions visant à y remédier.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC: Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## **RESOLUTION 412 (2017)<sup>2</sup>**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) ;

b. à la Résolution 395(2015) du Congrès sur la révision son Règlement intérieur et, notamment, les Chapitres XVII, XVIII et XIX sur l'organisation des procédures de suivi, l'organisation pratique des missions d'observation électorale et la mise en œuvre du dialogue politique post-suivi et postélectoral;

c. aux rapports de suivi et recommandations adoptés par le Congrès concernant la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

d. aux rapports, résolutions et recommandations adoptés par le Congrès suite à l'observation des élections locales et régionales, ainsi qu'aux rapports, résolutions et recommandations sur les questions transversales en matière électorale ;

e. à la Résolution 413 (2017) du Congrès sur l'analyse comparée de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 Etats membres.

2. Le Congrès estime que l'absence d'applicabilité directe de la Charte constitue l'une des causes premières des problèmes récurrents dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale et régionale, et notamment l'insuffisance des moyens financiers des collectivités territoriales, la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales et le manque de consultation de la part du pouvoir central.

3. Le Congrès souligne que les problèmes récurrents en matière électorale sont notamment l'exactitude et la qualité des listes d'électeurs, le détournement de ressources administratives lors des campagnes électorales, le professionnalisme et la politisation à tous les niveaux de l'administration électorale et, d'une manière générale, la confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :

a. charge sa Commission de suivi de préparer – tous les trois ans – une analyse actualisée des problèmes récurrents en se fondant sur les récentes évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès ;

b. invite sa Commission de suivi à se référer de manière systématique aux problèmes récurrents dans ses évaluations futures de la situation de la démocratie locale et régionale dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et de l'observation des élections ;

c. appelle toutes les instances concernées du Congrès à participer à un effort de sensibilisation et à concevoir des politiques et des outils appropriés concernant les problèmes récurrents et les possibilités d'y remédier.

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2017, 1<sup>er</sup> séance (voir le document [CG32\(2017\)19](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD) et Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).

**RECOMMANDATION 398 (2017)<sup>3</sup>**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère:
  - a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) ;
  - b. à l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui stipule qu'une des missions du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;
  - c. à la Résolution 395(2015) du Congrès sur son Règlement intérieur et, notamment, les Chapitres XVII, XVIII et XIX sur l'organisation des procédures de suivi, l'organisation pratique des missions d'observation électorale et la mise en œuvre du dialogue politique post-suivi et post-électoral ;
  - d. aux rapports de suivi, résolutions et recommandations adoptés par le Congrès concernant la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ;
  - e. aux rapports, résolutions et recommandations adoptés par le Congrès suite à l'observation des élections locales et régionales, ainsi qu'aux rapports, résolutions et recommandations sur les questions transversales en matière électorale ;
  - f. à la Résolution 413 (2017) du Congrès sur l'analyse comparée de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 Etats membres.
2. Le Congrès estime que ces problèmes récurrents suggèrent une tendance plus large à la (re)centralisation dans les Etats membres.
3. Le Congrès déplore la tendance à refuser l'applicabilité directe de la Charte, qui constitue l'une des causes premières des problèmes récurrents dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale et régionale, et notamment l'insuffisance des moyens financiers des collectivités territoriales, la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales et le manque de consultation de la part du pouvoir central.
4. Le Congrès rappelle que la Charte, en tant que traité international ratifié par 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, a force de loi et devrait s'appliquer directement dans les Etats membres, chacun selon sa tradition juridique.
5. Le Congrès souligne que les problèmes récurrents en matière électorale sont notamment l'exactitude et la qualité des listes d'électeurs, le détournement de ressources administratives lors des campagnes électorales, le professionnalisme et la politisation à tous les niveaux de l'administration électorale et, d'une manière générale, la confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral.
6. Il rappelle les instruments juridiquement contraignants applicables dans ces domaines, y compris les recommandations pertinentes du Congrès et le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
7. Le Congrès rappelle qu'il s'est engagé à mettre en place un dialogue post-suivi et post-électoral avec les autorités nationales pour assurer le suivi des problèmes susmentionnés et, plus généralement, des recommandations et des résolutions qui concernent le suivi pays par pays et les rapports d'observation des élections, ainsi que les rapports transversaux sur les questions électorales.
8. Etant donné ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités des Etats membres à :
  - a. prendre toutes mesures nécessaires pour garantir que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique directement dans leur ordre juridique interne et, par conséquent, à assurer la pleine

---

<sup>3</sup> Voir la note 2

mise en œuvre des dispositions ratifiées de la Charte, en particulier pour les problèmes récurrents identifiés ;

*b.* mettre en œuvre les Recommandations du Congrès<sup>4</sup> sur les questions électorales transversales au niveau local et régional, ainsi que les instruments juridiquement contraignants adoptés par d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment la Commission européenne pour la démocratie par le droit, afin de garantir la conformité des élections locales et régionales aux normes européennes en matière électorale ;

*c.* renforcer leur dialogue politique avec le Congrès, dans le cadre des procédures de post-suivi et post-électorales, avec l'objectif de définir des feuilles de route pour se conformer à leurs engagements dérivés de la Charte et d'améliorer la situation de la démocratie locale et régionale.

---

<sup>4</sup> Recommandation 369 (2015) - Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger  
Recommandation 375 (2015) - Critères pour se présenter aux élections locales et régionales

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières:

1.	Suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	6
1.1	<i>Rapports adoptés en 2010-2016</i> .....	6
1.2	<i>L'inadéquation des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales</i> .....	7
1.3	<i>La définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales</i> .....	8
1.4	<i>Le manque de consultation</i> .....	9
1.5	<i>L'absence d'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale</i> .....	10
2.	Observation d'élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe .....	10
2.1	<i>Rapports adoptés en 2010-2016</i> .....	11
2.2	<i>Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger</i> .....	12
2.3	<i>Utilisation abusive des ressources administratives</i> .....	12
2.3	<i>Utilisation abusive des ressources administratives</i> .....	12
2.4.	<i>Politisisation de l'administration électorale</i> .....	13
2.5	<i>La confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral</i> .....	13

## 1. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

1. Depuis 2010, le Congrès a entrepris d'évaluer de manière régulière la mise en œuvre des recommandations adressées par l'intermédiaire du Comité des Ministres aux Etats qui ont ratifié la Charte.<sup>5</sup> Cet exercice permet au Congrès d'identifier, sous la forme d'une étude horizontale, les domaines de la Charte qui posent le plus problème pour les Etats membres et d'aider ceux-ci à respecter pleinement leurs engagements en matière de démocratie locale et régionale. La période de référence actuelle pour le recensement de ces problèmes récurrents s'étend de 2010 à 2016 et inclut à la fois les rapports de suivi et de post-suivi adoptés au cours de ces années.

2. Sur la base de cette évaluation, le Congrès a recensé quatre problèmes récurrents:

- l'inadéquation des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales;
- la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales;
- le manque de consultation de la part du pouvoir central;
- et l'absence d'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordres juridiques nationaux.

3. Ces problèmes récurrents suggèrent une tendance plus générale à la (re)centralisation dans nombre d'Etats membres. Cette tendance peut prendre des formes diverses, allant du nationalisme législatif, dénoncé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et du refus de certains tribunaux d'appliquer directement plusieurs conventions du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la Charte européenne de l'autonomie locale, à l'absence de flexibilité pour les collectivités locales en matière budgétaire.

4. Par le biais du suivi de la Charte, les recommandations du Congrès peuvent être utiles en tant que système d'alerte précoce pour le Comité des Ministres sur les évolutions qui, dans certains Etats membres, pourraient menacer à la fois l'autonomie locale.

### 1.1 *Rapports adoptés en 2010-2016*

5. Rapports de suivi et de post-suivi:

2010:

- La démocratie locale en Islande, Rec. 283 (2010)
- La démocratie locale en Suisse, Rec. 285 (2010)
- La démocratie locale au Monténégro, Rec. 293 (2010)
- La démocratie locale en Estonie, Rec. 294 (2010)
- La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie, Rec. 297 (2010)

2011:

- La démocratie locale et régionale en Roumanie, Rec. 300 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Turquie, Rec. 301 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Autriche, Rec. 302 (2011)
- La démocratie locale à Malte, Rec. 305 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Slovénie, Rec. 308 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Bulgarie, Rec. 310 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Finlande, Rec. 311 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Serbie, 316 (2011)
- La démocratie locale et régionale en Lettonie, Rec. 317 (2011)

2012:

- La démocratie locale et régionale en République tchèque, Rec. 319 (2012)
- La démocratie locale et régionale en Allemagne, 320 (2012)
- La démocratie locale et régionale en Lituanie, Rec. 321 (2012)
- La démocratie locale et régionale en République de Moldova, Rec. 322 (2012)
- La démocratie locale au Portugal, Rec. 323 (2012)
- La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, Rec. 324 (2012)

---

<sup>5</sup> Depuis 2013, c'est le cas de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

- La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, Rec. 326 (2012), Res. 345 (2012)
- La démocratie locale dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », Rec. 329 (2012)

2013:

- La démocratie locale et régionale en Géorgie, Rec. 334 (2013)
- La démocratie locale et régionale en Espagne, Rec. 336 (2013)
- La démocratie locale et régionale en Italie, Rec. 337 (2013)
- La démocratie locale et régionale en Hongrie, Rec. 341 (2013)
- La démocratie locale en Irlande, Rec. 342 (2013)
- La démocratie locale et régionale en Ukraine, Rec. 348 (2013)
- La démocratie locale et régionale en Albanie, Rec. 349 (2013)
- La démocratie locale et régionale au Danemark, Rec. 350 (2013)

2014:

- La démocratie locale en Arménie, Rec.351 (2014)
- La démocratie locale et régionale aux Pays-Bas, Rec.352 (2014)
- La démocratie locale et régionale au Royaume-Uni, Rec. 353 (2014)
- Post-suivi de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, Rec.356 (2014)
- La démocratie locale et régionale en Suède, Rec.357 (2014)
- La démocratie locale et régionale en Belgique, 366 (2014)

2015:

- La démocratie locale et régionale en Grèce, Rec. 372 (2015)
- La démocratie locale et régionale en Pologne, Rec. 373 (2015)
- La démocratie locale et régionale en Norvège, Rec. 374 (2015)
- La démocratie locale en Luxembourg, Rec.379 (2015)

2016:

- La démocratie locale et régionale en France, Rec. 384 (2016)
- La démocratie locale et régionale en République slovaque, Rec. 387 (2016)
- La démocratie locale à Chypre, Rec. 389 (2016)
- La démocratie locale et régionale en Croatie, Rec. 391 (2016)

## **1.2 L'inadéquation des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales**

6. La mise en œuvre de l'article 9 de la Charte est clairement l'un des aspects les plus controversés. Dans presque toutes ses recommandations, le Congrès a recensé les problèmes suivants, qu'ils se posent simultanément ou non:

- la centralisation excessive du financement des collectivités locales;
- le niveau limité des revenus propres, liés en particulier à la possibilité pour les collectivités locales de fixer les taux d'imposition;
- l'insuffisance des ressources dont les collectivités locales et régionales disposent librement pour exercer leurs compétences;
- le manque de financements appropriés pour les tâches déléguées;
- l'absence de mécanismes de péréquation financière transparents et prévisibles;
- l'absence de consultation appropriée sur les questions relatives aux finances locales.

7. L'autonomie financière est un corollaire essentiel de l'autonomie locale, car elle permet aux collectivités locales d'exercer leurs responsabilités et de les planifier sur le long terme. La Charte prévoit en particulier que les collectivités locales ont droit à des ressources financières propres, adéquates, suffisamment diversifiées et proportionnées à leurs compétences. Afin de réduire les disparités financières entre les collectivités locales, la Charte appelle aussi à la mise en place d'un mécanisme de péréquation financière transparent, prévisible et réactif à l'évolution de la situation économique. L'absence d'autonomie financière expose les collectivités locales aux aléas économiques et peut conduire à leur dépendance économique et politique vis-à-vis du pouvoir central. On observe aussi une évolution vers un contrôle plus strict, de la part des autorités centrales, sur les finances locales et vers une augmentation des tâches déléguées non accompagnées des financements correspondants. Le Congrès recommande par conséquent d'attribuer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, proportionnées à leurs compétences et

responsabilités. Cette mesure devrait être appliquée, en particulier, en révisant la législation relative à la décentralisation financière et en définissant ou modifiant les critères et les formules des mécanismes de péréquation, sur la base des capacités fiscales et des moyens financiers des collectivités.

#### **Article 9 de la Charte - Ressources financières des collectivités locales**

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

#### **1.3 La définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales**

8. Le Congrès a souligné dans ses recommandations certains problèmes liés aux compétences locales et régionales. Les problèmes suivants sont régulièrement mentionnés:

- la limitation des compétences attribuées aux collectivités locales - en particulier l'absence de véritables fonctions des collectivités locales, limitant également leur domaine d'action et la qualité des services qu'elles peuvent assurer dans l'intérêt des citoyens;
- le manque de précision dans la délimitation des compétences des autorités centrales, régionales et locales, qui peut entraîner une ambiguïté et d'éventuels chevauchement des responsabilités;
- le contrôle excessif du pouvoir central sur les collectivités locales, en droit ou en pratique, qui limite considérablement leur latitude pour gérer leurs propres affaires.

9. La Charte prévoit la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, une part importante des affaires publiques. D'après ses dispositions, les collectivités locales doivent avoir toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question relevant de leurs compétences. Celles-ci doivent normalement être pleines et exclusives. Par principe, elles ne peuvent pas être contestées ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale. Tout contrôle administratif des activités des collectivités locales doit normalement viser uniquement à assurer le respect de la légalité et doit être proportionné. La définition des compétences locales doit viser à indiquer clairement les domaines de compétence respectifs des différents niveaux d'autorité, sans toutefois limiter leur domaine d'action et en leur laissant toute latitude pour développer et améliorer les services.

10. Dans presque toutes les recommandations adoptées au cours de la période de référence, le Congrès a appelé les autorités nationales à clarifier les domaines de compétence conformément au principe de subsidiarité, afin d'éviter les ambiguïtés et les chevauchements de responsabilités. Dans de nombreux cas, le Congrès a recommandé de réexaminer et de limiter le contrôle administratif exercé sur les collectivités locales au seul contrôle de légalité, de manière à éviter une recentralisation des compétences transférées.

**Article 3 de la Charte - Concept de l'autonomie locale**

1. Par autonomie locale, on entend 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.

**Article 4 - Portée de l'autonomie locale**

- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

**Article 8 - Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

**1.4 Le manque de consultation**

11. Le Congrès a recensé de nombreux cas où la consultation entre les collectivités locales et régionales (principalement par le biais de leurs associations) et le pouvoir central posait problème. De ce point de vue, le Congrès a recensé les problèmes suivants:

- l'absence d'un mécanisme formel de consultation;
- une consultation inadéquate des représentants des collectivités locales et régionales ou un recours insuffisant, dans la pratique, aux mécanismes de consultation existants;
- le caractère controversé des moyens de consultation et le calendrier (limité).

12. La Charte dispose que les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. A ce sujet le Congrès souhaite insister sur la contribution notable qu'une association de pouvoirs locaux unifiée peut apporter aux discussions avec le pouvoir central au nom des collectivités locales ou de leurs associations locales et régionales. Le Congrès a demandé aux autorités nationales de développer des mécanismes de consultation plus institutionnalisés et mieux garantis par la législation - dans un calendrier unifié - de manière à permettre aux collectivités locales et à leurs associations de peser sur les décisions prises au niveau de l'Etat pouvant limiter l'autonomie des collectivités territoriales. Il a aussi appelé à une plus grande participation des collectivités locales ou de leurs représentants sur les questions financières, y compris l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation de l'Etat à mettre en œuvre au niveau local.

**Article 4 de la Charte - Portée de l'autonomie locale**

- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

**Article 5 de la Charte - Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

**Article 9 de la Charte - Ressources financières des collectivités locales**

- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

### 1.5 *L'absence d'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale*

12. Au cours de cette période de référence, le Congrès a noté une évolution vers un affaiblissement du statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne des Etats membres et, en particulier, l'absence d'applicabilité directe des dispositions ratifiées.

13. La Charte, en tant que traité international, a force de loi et devrait s'appliquer directement dans les Etats membres, chacun selon sa tradition juridique. La pratique actuelle indique cependant que la Charte n'est pas considérée comme une norme juridique directement applicable, ce qui pourrait aussi expliquer la rareté des références à la Charte dans les décisions judiciaires rendues dans les Etats membres. Certaines juridictions suprêmes ont déclaré que la Charte, bien que ratifiée par une loi, n'était pas directement applicable car il avait été estimé qu'elle était formulée de façon « trop vague » pour instaurer des droits et obligations concrets reconnus par la législation nationale. Cependant, en signant et ratifiant cette Convention, les Etats en question se sont engagés à mettre ses dispositions en œuvre, et par conséquent aucune décision interne ou interprétation juridique spécifique ne saurait justifier le non-respect de ses dispositions.

14. A ce sujet, le Congrès attire l'attention des autorités nationales sur le fait que la jurisprudence pertinente de la juridictions suprême statuant que la Charte n'est pas un instrument juridique directement applicable viole l'article 12, paragraphe 1, étant donné qu'en vertu de cette disposition, tous les Etats signataires se sont engagés à mettre en œuvre tous les articles de la Charte, à l'exception des réserves émises lors de la signature et de la ratification, et qu'ils maintiennent depuis lors. Le Congrès a donc recommandé que les autorités nationales veillent à ce que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique directement dans leur ordre juridique interne, et en particulier à ce qu'elle soit dûment prise en considération dans les procédures judiciaires.

#### **Article 12 - Engagements**

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
  - Article 2,
  - Article 3, paragraphes 1 et 2,
  - Article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - Article 5,
  - Article 7, paragraphe 1,
  - Article 8, paragraphe 2,
  - Article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - Article 10, paragraphe 1,
  - Article 11.

## **2. OBSERVATION D'ÉLECTIONS LOCALES ET RÉGIONALES DANS LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

15. Conformément à sa Résolution 395(2015), qui couvre notamment les activités post-électorales, le Congrès a ouvert la possibilité d'un dialogue post-électoral à la suite de l'observation d'élections locales et régionales. Un tel dialogue peut être mis en place sur demande conjointe du Congrès et des autorités nationales auxquelles le Comité des Ministres a adressé une recommandation du Congrès sur des élections locales ou régionales. Il peut aussi impliquer d'autres acteurs pertinents (par exemple les commissions électorales centrales, des forces politiques, les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux) et vise à garantir un suivi plus systématique des recommandations et résolutions adoptées au moyen de rapports spécifiques à un pays donné ou transversaux, portant alors sur des questions électorales qui présentent un intérêt spécifique pour le niveau local. Les problèmes transversaux recensés de manière récurrente par le Congrès entre 2010 et 2016, lors de ses missions d'observation d'élections locales et régionales, incluent en particulier:

- l'exactitude et la qualité des listes d'électeurs;
- l'utilisation abusive de ressources administratives lors des campagnes électorales;
- le professionnalisme et la politisation de l'administration électorale à tous les niveaux,
- plus généralement, la confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral.

16. Afin d'examiner ces questions de manière coordonnée et exhaustive, au cours de la période de référence le Congrès s'est efforcé de coopérer avec divers partenaires stratégiques (notamment

l'APCE, la Commission de Venise, l'OSCE/BIDDH et la Division de l'assistance électorale et du recensement du Conseil de l'Europe).

## 2.1 **Rapports adoptés en 2010-2016**

### 17. Rapports pays par pays:

2010:

- Elections locales en Georgia (30 mai 2010), Résolution 311 (2010) et Recommandation 291 (2010)
- Elections locales en Ukraine (31 octobre 2010), Résolution 322 (2011) et Recommandation 303 (2011)
- Election du Bashkan (Gouverneur) de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie en République de Moldova (12 décembre 2010), Note d'information

2011:

- Elections locales en Albanie (8 mai 2011), Résolution 328 (2011) et Recommandation 312 (2011)
- Elections locales en République de Moldova (5 juin 2011), Résolution 329 (2011) et Recommandation 313 (2011)
- Test de vote électronique dans le cadre des élections locales en Norvège (12 septembre 2011), Note d'information
- Elections locales en Bulgarie (23 octobre 2011), Résolution 338 (2012) et Recommandation 318 (2012)

2012:

- Elections locales en Serbie (6 mai 2012), Résolution 348 (2012) et Recommandation 330 (2012)
- Elections locales partielles en Arménie (9 et 23 septembre 2012), Recommandation 338 (2013)
- Elections locales en Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2012), Résolution 355 (2013) et Recommandation 339 (2013)

2013:

- Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013), Résolution 360(2013) et Recommandation 345 (2013)
- Election de l'*Agavani* (Assemblée) de la Ville d'Erevan, Arménie (5 mai 2013), Résolution 359 (2013) et Recommandation 344 (2013)

2014:

- Élections municipales aux Pays-Bas (19 mars 2014), Recommandation 358 (2014)
- Elections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014), Recommandation 359 (2014)
- Elections locales en Géorgie (15 juin 2014), Recommandation 360 (2014)

2015:

- Elections locales en Albanie (21 juin 2015), Résolution 388 (2015) et Recommandation 377 (2015)
- Elections locales en République de Moldova (14 juin 2015), Recommandation 378 (2015)
- Election du Gouverneur (Bashkan) et élections partielles de l'Assemblée populaire de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie en République de Moldova (22 mars 2015), Rapport d'information
- Elections locales en Ukraine (25 octobre 2015), Recommandation 386 (2016)

2016:

- Elections locales et provinciales en Serbie (24 avril 2016), Rapport d'information
- Elections locales partielles en Arménie (18 septembre 2016), Rapport d'information
- Election de l'Assemblée populaire de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie en République de Moldova (20 novembre 2016), Rapport d'information
- Elections locales en Bosnie-Herzégovine (2 octobre 2016), Recommandation en préparation.

### 18. Dialogue post-électoral:

Mission d'enquête en Albanie, dans le cadre du dialogue postélectoral (24 au 26 février 2016), Note d'information

19. Rapports transversaux:

2015:

- Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger – Recommandation 369 (2015) et Résolution 378 (2015)
- Le vote à 16 ans - conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional – Résolution 387 (2015)
- Critères pour se présenter aux élections locales et régionales – Recommandation 375 (2015) et Résolution 382 (2015)

2016:

- Résolution 402 (2016) - L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux.

## **2.2 Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger**

20. L'inexactitude des listes électorales est un problème majeur rencontré dans la plupart des Etats membres où le Congrès a observé des élections locales ou régionales. Les conditions de résidence liées au droit de vote aux élections locales et régionales, ainsi que d'autres critères inscrits dans la législation électorale, peuvent varier d'un pays à un autre.

21. Cependant, le Congrès a évoqué à de multiples reprises le problème spécifique des électeurs qui vivent de fait à l'étranger mais restent recensés en tant que résidents, sont encore inscrits sur les listes électorales dans leur pays d'origine et peuvent donc exercer leur droit de vote au niveau local s'ils sont dans ce pays le jour du scrutin. La présence sur les listes électorales de personnes qui résident de fait à l'étranger pose problème pour la gestion efficace des élections, l'intégrité et la transparence des processus électoraux et la prévention de la fraude ou de la manipulation.

22. Le Congrès a entrepris de sensibiliser à l'importance spécifique de ce problème pour les organes d'autonomie locale et régionale, étant convaincu que les questions locales devaient être réglées par l'électorat vivant réellement dans la collectivité concernée. Il doit par conséquent exister, de l'avis du Congrès, un lien authentique entre un électeur et le lieu où il vote pour un scrutin local.

### **Résolution 378 (2015) du Congrès - Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger**

#### **Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) - le principe du suffrage universel**

Ce principe inclut certaines conditions concernant le droit de vote et d'éligibilité, comme l'âge, la nationalité et la résidence. Celle-ci est comprise comme la résidence habituelle. Une durée de résidence peut être imposée, pour les nationaux, dans le cas des élections locales et régionales. Cette durée ne devrait pas dépasser six mois; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales. Le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

## **2.3 Utilisation abusive des ressources administratives**

23. Le Congrès a recensé le détournement des ressources administratives en tant que problème à la suite de plusieurs missions d'observation électorale. A la différence d'autres types de fraude électorale, et bien qu'elle soit communément répandue, le détournement des ressources administratives s'est imposé dans la culture politique européenne. On le rencontre tout autant dans les démocraties émergentes que dans les pays ayant une longue tradition démocratique.

24. Du fait des liens étroits et spécifiques qui existent dans le domaine entre les sortants, les candidats, les agents publics et les électeurs, le détournement des ressources administratives pose en particulier problème aux niveaux local et régional. Il s'oppose à l'égalité des chances entre les candidats, à leur droit de concourir sur un pied d'égalité et au droit des électeurs de choisir sans être indûment influencés.

25. Dans ce domaine, le Congrès travaille en coopération étroite avec ses partenaires stratégiques de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Conformément à la Résolution 402 (2016), une liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en

matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional sera élaborée afin de faciliter la mise en œuvre de telles normes et bonnes pratiques au niveau local.

**Résolution 402 (2016) du Congrès - L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux**

**Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) - financement**

La transparence se situe à deux niveaux. Le premier concerne les comptes des campagnes, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Le deuxième niveau consiste à surveiller la situation financière de l'élu avant et après son mandat. Une commission pour la transparence financière prend acte des déclarations des élus.

Celles-ci sont confidentielles, mais le dossier peut, le cas échéant, être transmis au Parquet.

**2.4. Politisation de l'administration électorale**

26. Les observateurs du Congrès ont souvent recensé la politisation de l'administration électorale en tant que sujet de préoccupation. Le professionnalisme et l'indépendance des organes d'administration des élections à tous les niveaux sont un facteur déterminant pour la confiance du public à l'égard des processus électoraux et de leurs résultats.

27. L'administration électorale dispose d'un pouvoir réglementaire pour certaines étapes sensibles du processus électoral, parmi lesquelles l'inscription des électeurs et des candidats. De plus, elle est chargée de la gestion pratique de l'ensemble du vote et du dépouillement et pèse donc directement sur la qualité du processus.

28. Afin d'améliorer la situation, le Congrès recommande en particulier de réviser les modalités de désignation et de révocation des membres des commissions électorales à tous les niveaux. De plus, il souligne qu'il est essentiel de dispenser aux membres de l'administration électorale une formation cohérente et approfondie pour renforcer le professionnalisme des organes électoraux et donc leur indépendance et leur impartialité.

**Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – L'organisation du scrutin par un organe impartial**

Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats. Dès lors, la création de commissions électorales indépendantes et impartiales, du niveau national au niveau du bureau de vote, est indispensable pour garantir des élections régulières ou du moins pour que de

**2.5 La confiance des électeurs vis-à-vis du processus électoral**

29. La liberté des électeurs de voter conformément à leurs convictions, leurs opinions et leurs souhaits est aussi une question que le Congrès suit de près lors des missions d'observation électorale. Les électeurs doivent être à l'abri des menaces ou des contraintes susceptibles de les empêcher de voter ou de le faire selon leur volonté, que ces menaces émanent des autorités ou d'individus.

30. En particulier, la liberté des électeurs de se forger leur propre opinion peut être entravée par des pratiques telles que l'achat de voix, les pressions de la part de l'employeur ou d'autres formes d'intimidation, y compris la présence de personnes stationnant à proximité des bureaux de vote afin de contrôler la participation des électeurs. Bien qu'il soit difficile pour les observateurs internationaux de détecter les violations de la liberté des électeurs, l'Etat est tenu de prévenir et de sanctionner efficacement ces violations.

31. Par conséquent, les recommandations du Congrès incluent des mesures visant à renforcer la confiance du public vis-à-vis des élections, en particulier au moyen de dispositions légales concernant l'incrimination de toutes les formes de pressions indûment exercées sur les électeurs.

Lorsqu'elles existent déjà, ces dispositions doivent être appliquées de manière effective par les autorités.

**Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – Le principe du suffrage libre**

Le suffrage libre comporte deux aspects : la libre formation de la volonté de l'électeur ; la libre expression de cette volonté, soit le caractère libre de la procédure de vote et la réalité des résultats proclamés. Les autorités de l'Etat doivent respecter leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des mass media, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats. Les autorités publiques ont également certaines obligations positives concernant les candidatures, les listes de candidats, les minorités nationales, etc.