

35^e SESSION

Textes adoptés

Recommandations

<i>Recommandation 419</i>	Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe
<i>Recommandation 420</i>	La démocratie locale en Lituanie
<i>Recommandation 421</i>	La démocratie locale en Slovénie
<i>Recommandation 422</i>	Les régions frontalières face au phénomène migratoire
<i>Recommandation 423</i>	Les conflits d'intérêts au niveau local et régional
<i>Recommandation 424</i>	Transparence et gouvernement ouvert
<i>Recommandation 425</i>	Révision de la Charte du Congrès : propositions pour un avenir durable
<i>Recommandation 426</i>	La démocratie locale et régionale en Géorgie
<i>Recommandation 427</i>	Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière

Résolutions

<i>Résolution 429</i>	Vérification des pouvoirs des nouveaux membres
<i>Résolution 430</i>	La Semaine européenne de la démocratie locale (SEDL) : un nouvel élan
<i>Résolution 431</i>	Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe
<i>Résolution 432</i>	Les régions frontalières face au phénomène migratoire
<i>Résolution 433</i>	Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale
<i>Résolution 434</i>	Les conflits d'intérêts au niveau local et régional
<i>Résolution 435</i>	Transparence et gouvernement ouvert
<i>Résolution 436</i>	Un Code de conduite pour les membres du Congrès – révision des <i>Règles et procédures</i> du Congrès
<i>Résolution 437</i>	La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement
<i>Résolution 438</i>	Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière

35^e SESSION

Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe

Recommandation 419 (2018)¹

1. Dans le contexte d'une augmentation des flux migratoires qu'enregistrent les pays membres du Conseil de l'Europe pour des raisons politiques, humanitaires, socio-économiques ou liées à des conflits militaires, un nombre croissant de personnes se sont installées, ou ont été réinstallées, de façon plus ou moins permanente, dans des pays ou régions autres que leur pays ou région d'origine. Pour les intégrer de façon efficace et à long terme, le droit de vote est un point de départ évident, en ce qu'il encourage les personnes déplacées à prendre une part active à la vie de leur communauté.

2. Même si des difficultés d'ordre juridique et pratique empêchent souvent les personnes déplacées de faire valoir leurs droits, dont celui de voter, les normes et bonnes pratiques internationales peuvent les aider à participer à la vie politique. L'existence d'un « lien réel » entre les personnes déplacées et leur circonscription électorale au niveau local est à cet égard essentielle pour que leur droit de vote soit respecté et contribue à la réussite de leur intégration.

3. Pour la période 2017-2020, le Congrès a axé ses priorités politiques sur l'édification de sociétés sûres, respectueuses, inclusives et plus proches des citoyens. Dans cette optique, il s'est engagé à œuvrer en faveur de l'intégration des réfugiés et des migrants, de la participation active des citoyens et des droits et de la protection des minorités et des populations les plus vulnérables et démunies.

4. Le Congrès reconnaît qu'il ressortit notamment aux communes et aux régions de favoriser l'intégration, ainsi que la participation et la non-discrimination des personnes déplacées, et d'encourager l'établissement de bonnes relations entre elles et les résidents locaux.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 6 novembre 2018, 1^{ère} séance (voir le document CG35(2018)17) exposé des motifs), rapporteur Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE).

5. Le Congrès, compte tenu des observations ci-dessus, prend en considération :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;
- la Recommandation (2006)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), et sa Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections ;
- la Recommandation 1877 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur Les peuples oubliés d'Europe : protéger les droits fondamentaux des personnes déplacées de longue date ;
- les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (2004) ;
- sa Recommandation 369 (2015) sur les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger ;
- et sa Recommandation 386 (2016) sur l'observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015) et son rapport d'information sur les élections municipales en Géorgie (21 octobre 2017).

6. Dans ce contexte, le Congrès a spécifiquement examiné les normes internationales et les meilleures pratiques liées au droit de vote des personnes déplacées au niveau local et recommande dès lors au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des États membres à s'assurer :

- que les conditions de résidence n'empêchent pas les personnes déplacées d'exercer leur droit de vote, et en particulier que les procédures de changement de résidence leur permettent de transférer facilement leur enregistrement sur les listes électorales d'une circonscription à l'autre sans obstacles ou retards injustifiés ;
- que les dispositions légales n'obligent pas à opérer un choix entre l'exercice du droit de vote et la possibilité d'obtenir le statut de personne déplacée ou de se voir attribuer des prestations sociales ;
- que les procédures d'inscription et de vote tiennent compte de la situation spécifique des personnes déplacées (y compris par l'adoption de mesures temporaires spécifiques), notamment en ce qui concerne l'emplacement des bureaux de vote où elles doivent se rendre et le type de documents qu'elles doivent produire pour s'identifier) ;
- que les campagnes d'information relatives aux élections ciblent spécifiquement les personnes déplacées dans leur langue pour qu'elles puissent mieux comprendre les procédures d'inscription et de vote et aient la possibilité de faire des choix éclairés ;
- que les personnes déplacées soient protégées de toute manipulation, menace ou intimidation tout au long du processus électoral et qu'elles puissent exercer leur droit de vote librement et sans crainte de représailles ;
- que les personnes déplacées aient accès à un système de plaintes et d'appels, accessible au niveau des horaires et du lieu, à toutes les étapes du processus électoral.

7. Aucune des mesures énoncées dans la présente recommandation, notamment les actions des États membres en faveur d'une intégration réussie des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe, ne doit être interprétée comme limitant ou altérant le droit fondamental de ces personnes de retourner, dans des conditions de sécurité et de dignité, à leur domicile ou leur lieu de résidence habituelle.

35^e SESSION

La démocratie locale en Lituanie

Recommandation 420 (2018)¹

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Lituanie, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Lituanie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 14 mai 1993. Elle a signé et ratifié, le 22 juin 1992, la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122, ci-après « la Charte »), dans son intégralité et sans déclaration. La Charte est entrée en vigueur pour la Lituanie le 14 septembre 1997 ;

b. la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Lituanie à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE), et M. Sigurdur Bjorn Blondal, Islande (R, GILD), la tâche de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale en Lituanie. La délégation a été assistée par Mme Tania Groppi, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et du Secrétariat du Congrès ;

c. la visite de suivi s'est tenue les 23 et 24 janvier 2018. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Lituanie auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

¹ Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document CPL35(2018)02 exposé des motifs), rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Sigurdur Bjorn BLONDAL, Islande (R, GILD).

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

- a. la situation actuelle de l'autonomie locale en Lituanie appelle un jugement globalement positif ;
- b. la Lituanie a signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;
- c. la jurisprudence de la Cour constitutionnelle inclut de nombreuses références à la Charte, garantissant ainsi son applicabilité ;
- d. le principe de subsidiarité est inscrit dans la législation ;
- e. les collectivités locales et leur association (ALAL) sont régulièrement consultées par le gouvernement ;
- f. des progrès ont été réalisés concernant l'extension des droits des communes en matière de gestion des terres appartenant à l'État ;
- g. les budgets des communes se redressent après la crise et ont connu une croissance significative en 2018 ;
- h. la participation citoyenne a été renforcée au moyen de nouvelles dispositions sur les enquêtes locales et les conseils de quartier ;
- i. un débat est en cours, tant au niveau national que local, sur le renforcement des conseils de développement régional et la création éventuelle d'un second niveau d'autorité locale.

4. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

- a. bien que le principe de subsidiarité soit inscrit dans la législation, il n'est pas pleinement appliqué dans la pratique : certaines ingérences des autorités de l'État concernant les fonctions indépendantes des communes compromettent l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales ;
- b. bien que des progrès aient été réalisés concernant l'extension des droits des communes en matière de gestion des terres appartenant à l'État, elles ne disposent toujours pas en la matière d'une latitude totale qui leur permettrait de promouvoir le développement territorial ;
- c. malgré le redressement rapide consécutif à la crise financière et l'amélioration des ressources allouées aux communes depuis 2013, ces ressources ne sont pas proportionnées aux responsabilités confiées aux collectivités locales et l'accès des communes au marché des capitaux est extrêmement limité ;
- d. même si le système de consultation est dans l'ensemble satisfaisant, il arrive trop souvent que le délai accordé aux collectivités locales pour soumettre leurs commentaires et leurs suggestions sur les propositions de mesures soit trop court, ce qui limite leur capacité à faire des commentaires pertinents et argumentés ;
- e. l'ALAL n'est pas autorisée à saisir les juridictions administratives pour un contrôle de légalité d'une réglementation administrative portant atteinte aux droits liés à l'autonomie locale ;
- f. la participation citoyenne reste faible et les résidents considèrent que les communes ne sont pas proches de leurs préoccupations ;
- g. Vilnius ne jouit toujours pas d'un statut juridique spécial en tant que capitale du pays ;
- h. les conseils de développement régional n'ont toujours pas de structure administrative et leurs fonctions restent limitées.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités lituaniennes :

- a. à garantir l'application concrète du principe de subsidiarité, en accordant aux communes des compétences pleines et entières et en limitant les ingérences des autorités de l'État concernant les fonctions indépendantes des communes ;
- b. à garantir le transfert aux communes, aussitôt que possible, des fonctions d'aménagement du territoire et d'utilisation des terres appartenant à l'État, à l'échéance de leur statut transitoire actuel ;
- c. à garantir l'attribution de ressources suffisantes aux communes, en respectant le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions et en donnant aux communes un accès au marché des capitaux pour leurs dépenses d'investissement ;
- d. à accorder à l'ALAL le droit de déposer un recours pour contrôler légalité d'une réglementation administrative portant atteinte aux droits liés à l'autonomie locale ;
- e. à promouvoir et encourager la participation citoyenne au niveau infracommunal ;
- f. à relancer le débat de la *Seimas* sur l'octroi à Vilnius d'un statut juridique particulier conforme à sa situation de capitale du pays ;
- g. à prendre des mesures pour développement l'échelon régional, en élargissant les compétences et les capacités de ses structures administratives.

La démocratie locale en Slovénie

Recommandation 421 (2018)¹

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des Règles et Procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale en Slovénie rédigé par les rapporteurs Henrik Brade Johansen (Danemark, L, GILD) et Gaye Doganoglu (Turquie, L, PPE/CCE), à la suite d'une visite qu'ils ont effectuée dans ce pays du 20 au 22 février 2018.

2. Le Congrès note ce qui suit :

a. la Slovénie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 11 octobre 1994 et l'a ratifiée dans son intégralité le 15 octobre 1996 ;

b. la Slovénie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 6 septembre 2011 ;

c. la situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie a déjà fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès en 2010. La commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Commission de suivi ») a décidé d'effectuer une visite de suivi sur la situation de l'autonomie locale et régionale en Slovénie et sur le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé M. Henrik Brade Johansen (Danemark, L, GILD) et Mme Gaye Doganoglu (Turquie, L, PPE/CCE), en tant que rapporteurs, d'actualiser le rapport susmentionné sur la démocratie locale et régionale en Slovénie et de le soumettre au Congrès ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Slovénie du 20 au 22 février 2018.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la Slovénie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités slovènes aux niveaux central et local, l'Association des villes et communes de Slovénie (*Skupnost občin Slovenije, SOS*) et l'Association des communes de Slovénie (*Združenje občin Slovenije, ZOS*), ainsi que divers autres interlocuteurs pour leur précieuse coopération aux différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations fournies à la délégation.

¹ Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document CPL35(2018)03 exposé des motifs), rapporteurs : Henrik BRADE JOHANSEN, Danemark (L, GILD) et Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE).

4. Il note avec satisfaction ce qui suit :

a. la Slovénie, dans l'ensemble, respecte les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

b. le gouvernement slovène a adopté la *Stratégie de développement de l'autonomie locale à l'horizon 2020*, exprimant son projet à moyen terme pour la modernisation de l'autonomie locale ;

c. la Cour constitutionnelle applique largement la Charte dans ses décisions ;

d. de nombreux instruments de participation publique, parmi lesquels le référendum, contribuent à la prise des décisions locales.

5. Notant que certains problèmes évoqués en 2011 dans sa précédente recommandation demeurent d'actualité, le Congrès souligne que les points suivants appellent une attention particulière de la part des autorités nationales :

a. faute de consensus entre les autorités locales et centrales sur les principes du financement des communes de Slovénie, et notamment sur leur autonomie budgétaire, la stabilité financière des collectivités locales est tributaire de transferts de l'État ;

b. la sur-réglementation de certains domaines, comme le contrôle des constructions, la police municipale et l'éducation préscolaire, augmente le coût de la prestation de ces services pour les collectivités locales et limite la marge de discrétion de celles-ci pour gérer leurs propres affaires ;

c. des insuffisances subsistent dans la mise en œuvre concrète du processus de consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement, ce qui nuit à l'efficacité des consultations et limite l'influence des collectivités locales sur la prise de décision finale ;

d. la fragmentation des communes, jusqu'en 2015, a affaibli la capacité des plus petites d'entre elles à assurer les tâches municipales et à proposer des services de qualité.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités slovènes :

a. à parvenir à un consensus, par tous les moyens possibles, sur la base de consultations avec les collectivités locales et leurs associations concernant les principes du financement des communes et les moyens de renforcer leur autonomie budgétaire, en vue de garantir la proportionnalité des ressources des collectivités locales avec leurs responsabilités de plus en plus nombreuses ;

b. en concertation avec les collectivités locales et leurs associations, à rationaliser et simplifier, chaque fois que possible, la réglementation de certaines tâches et responsabilités des collectivités locales, ce qui donnerait à celles-ci une plus grande latitude pour adapter leur pratique aux conditions locales et alléger les moyens humains et financiers qu'elles doivent financer sur leurs propres ressources ;

c. à accroître la régularité des consultations avec les collectivités locales et leurs associations et à respecter les délais légaux afin de permettre une consultation des collectivités locales « en temps utile » et de renforcer l'impact des collectivités locales sur les processus décisionnels pour toutes les questions qui les concernent directement ;

d. à promouvoir les fusions entre collectivités locales et différentes formes de coopération intercommunale sur la base de consultations avec les collectivités locales et de mesures d'incitation, en vue d'une prestation efficace des services publics.

35e SESSION

Les régions frontalières face au phénomène migratoire

Recommandation 422 (2018)¹

1. Le phénomène des migrations reste un problème critique pour tous les niveaux de gouvernance, appelant l'adoption de mesures adaptées et efficaces dans les États membres du Conseil de l'Europe.
2. Les chiffres récents fournis par le HCR² indiquent que le nombre des personnes arrivant dans certaines régions de la périphérie du continent européen est de nouveau en augmentation. Le nombre des personnes qui arrivent en Grèce par la mer a augmenté de 33 % au premier trimestre 2018 par rapport à la même période en 2017, tandis que les entrées par la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie ont augmenté de 50 % entre 2016 et 2017. Les arrivées en Espagne par la mer ont doublé entre 2016 et 2017.
3. Les collectivités locales et régionales supportent une pression considérable du fait de la répartition inéquitable des responsabilités liées au traitement de la situation actuelle. A présent, le soutien apporté aux régions frontalières est crucial pour faire face à ce défi.
4. Plutôt que comme une situation de crise, les migrations doivent être considérées comme un phénomène systémique ayant des conséquences sur le long terme et nécessitant une vision globale qui inclue à la fois les politiques d'immigration et d'intégration. La complexité des migrations aujourd'hui est liée non seulement au fait qu'il n'existe pas de solution facile à court terme mais aussi à la question de la diversité au sein de la population migrante.
5. Il est important de donner des définitions claires lorsque l'on parle des problèmes de migration car différentes réponses et investissements peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir d'assurer le respect des droits de l'homme pour tous les migrants peu importe leur statut.
6. Aux termes de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Contrairement aux demandeurs d'asile, les réfugiés jouissent d'un statut juridique.

¹. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document [CPR35\(2018\)02](#), exposé des motifs), rapporteure: Eirini DOUROU, Grèce (R, SOC).

² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

7. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé protection en tant que réfugiés et sont dans l'attente de la détermination de leur statut. Le statut de réfugié ne leur sera accordé que si l'État membre décide à la suite d'une procédure juridique définie qu'ils y sont éligibles. Dans ce contexte, ce sont les systèmes d'asile nationaux qui sont en position de déterminer qui est éligible pour obtenir un statut de réfugié ou une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union Européen du traitement des demandes d'asile qui vise à garantir le respect de normes minimales en matière de liberté, de sécurité et de justice. Le règlement de Dublin, qui est également le principe fondamental du système d'asile européen commun, établit les responsabilités des États membres pour l'examen d'une demande d'asile.

8. Enfin, selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), est un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou se déplace à l'intérieur d'un État après avoir quitté son lieu de résidence habituel, quel que soit son statut juridique, que sa migration soit volontaire ou non, quelles que soient les causes de sa migration et la durée de son séjour.

9. Les institutions du Conseil de l'Europe ont adopté des textes divers en réponse au phénomène des migrations et aux défis changeants qu'elles posent. Dans la Résolution 411 (2017) et la Recommandation 394 (2017) « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations » qu'il a adoptées le 28 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Une résolution et recommandation sur la situation des enfants réfugiés non accompagnés ont été adoptées le 28 mars 2018.

10. Dans le rapport relatif à la présente recommandation, le Congrès prône une approche intégrée basée sur une implication maximale de toutes les parties concernées, en particulier dans les régions frontalières. Cette approche comporte une dimension externe qui va au-delà de la gouvernance multiniveaux, pour inclure aussi la collaboration avec les acteurs gouvernementaux d'autres pays, notamment de transit et d'origine. L'UE a adopté une perspective similaire concernant la coopération transfrontalière, dans un but de sécurisation et de régulation des flux migratoires.

11. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle crucial dans le contexte d'une approche intégrée. Premièrement, elles assurent et réglementent des services publics qui bénéficient aux migrants, dont certains leur sont exclusivement destinés. Deuxièmement, ces autorités sont souvent responsables de services publics (éducation, logement, protection sociale) cruciaux pour l'intégration socio-économique. Troisièmement, les collectivités locales et régionales agissent en tant que groupes de lobbying et de pression auprès des gouvernements nationaux et peuvent ainsi peser sur les politiques nationales d'intégration.

12. Le cadre juridique qu'offrent la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid) et ses protocoles a modifié la perception des frontières : plutôt que comme des « barrières » entre les pays, les cultures et les personnes, elles peuvent être perçues comme des « espaces de contact », une conception qui met l'accent sur l'importance de partager les responsabilités non seulement entre les pays mais aussi par-delà et entre les limites territoriales des régions qui sont de fait les points de contact.

13. Compte tenu de ce qui précède, conscient que l'approche intégrée de l'intégration est une procédure continue qui doit être suivie d'une série d'initiatives aux niveaux européen, national, régional et local, le Congrès appelle les États membres du Conseil de l'Europe :

a. à établir un cadre juridique efficace et fiable pour l'interaction entre les niveaux de gouvernance, notamment la répartition des compétences entre le niveau local ou régional et le niveau national. Cela s'applique non seulement à une interaction verticale efficace mais aussi à la coopération horizontale entre les régions frontalières et celles de l'hinterland ;

b. à promouvoir, au niveau européen, la solidarité concernant l'accueil des migrants et à accélérer la mise en place de solutions de substitution au Règlement de Dublin en tant que mécanisme pour le partage des responsabilités à l'échelle européenne ;

c. à pourvoir au financement des politiques d'intégration locales et régionales, par l'accès à des fonds européens tels que le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) ou la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), ou par la création de fonds nationaux ;

d. à veiller à ce que la responsabilité supplémentaire que les migrations font peser sur les ressources soit équitablement partagée entre les régions frontalières et celles de l'hinterland. Il faut pour cela une répartition équitable des nouveaux arrivants non seulement à l'échelle européenne mais aussi à l'intérieur des États membres. Si les régions frontalières sont habituellement en charge de la gestion des crises migratoires à un stade précoce, les régions de l'hinterland doivent faire preuve de solidarité et se joindre à l'effort pour ce qui concerne les politiques d'intégration ;

e. à encourager les communes et les régions à collaborer avec les organisations non gouvernementales (ONG).

14. Le Congrès est convaincu que la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui soutient des projets d'intégration, peut appuyer les efforts des collectivités locales et régionales pour contribuer à de tels projets.

35^e SESSION

Les conflits d'intérêts au niveau local et régional

Recommandation 423 (2018)¹

1. Les conflits d'intérêts et le risque d'abus d'une fonction publique pour en tirer un avantage privé ont toujours existé à tous les niveaux de gouvernance, du fait qu'un grand nombre de personnes qui travaillent pour des autorités publiques ont également divers autres rôles et responsabilités.
2. Ayant à l'esprit que tous les types de corruption constituent une menace pour l'efficacité de la gouvernance, le Congrès a fait des conflits d'intérêts l'une des priorités de sa Feuille de route d'activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional, qu'il a adoptée en octobre 2016 lors de sa 31^e session plénière.
3. Les collectivités locales et régionales sont souvent en charge de la prestation de services dans des domaines exposés à la corruption, comme l'urbanisme, la construction ou les services sociaux. La mise en œuvre de politiques relatives aux conflits d'intérêts peut être une arme importante dans la lutte contre la corruption, en mettant au jour des activités nuisibles à l'intérêt public.
4. Si de nombreux États membres ont adopté des lois régissant les conflits d'intérêts aux niveaux local et régional, on ne possède encore que peu d'éléments sur l'impact de cette législation. Des mesures adéquates doivent être prises par les autorités afin de collecter les données nécessaires pour disposer d'une vue d'ensemble de l'étendue du problème.
5. Les attitudes et la sensibilisation des citoyens sont aussi importantes pour garantir l'efficacité des mesures appliquées. L'éducation, la formation, les séminaires et autres formes d'assistance aux agents publics sont autant de moyens qui contribuent à mieux faire connaître les règles et procédures en vigueur pour prévenir les conflits d'intérêts.
6. Eu égard aux considérations ci-dessus, le Congrès :
 - a. ayant à l'esprit :
 - i. le Modèle de Code de conduite du Conseil de l'Europe pour les agents publics (2000) ;
 - ii. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption ;
 - iii. la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ;
 - iv. la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ;
 - v. la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres sur les vingt principes directeurs ;
 - vi. la Recommandation CM/Rec (2014) 7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document [CG35\(2018\)13](#), exposé des motifs), rapporteur : Peter JOHN, Royaume-Uni (L, SOC).

- b. invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres ainsi que, le cas échéant, les régions à compétences législatives :
- i. à veiller à ce que leur législation soit pleinement compatible avec la présente recommandation ;
 - ii. à veiller à ce que toutes les collectivités locales et régionales disposent de procédures claires pour identifier, traiter et résoudre les conflits d'intérêts ;
 - iii. à donner une définition précise de ce qui constitue un conflit d'intérêts, incluant l'utilisation abusive d'informations officielles confidentielles ou de biens, le fait d'agir pour le compte d'une partie tierce et l'acceptation de cadeaux ou d'invitations ;
 - iv. à définir les conditions dans lesquelles des agents publics peuvent exercer des activités politiques ;
 - v. à organiser des séminaires, conférences, formations, ateliers et autres activités d'éducation afin de sensibiliser les agents publics à ces questions ;
 - vi. à encourager la mise en place de systèmes informatiques permettant de simplifier le traitement des déclarations d'intérêts et de faciliter leur gestion ;
 - vii. à garantir la protection des lanceurs d'alerte concernant le signalement de conflits d'intérêts ainsi que la création de moyens de signalement tels que des lignes téléphoniques d'information ;
 - viii. à promouvoir l'échange d'informations et de données entre les organisations internationales concernant la lutte contre les conflits d'intérêts ;
 - ix. à encourager la coordination sur cette question au niveau national, entre les collectivités territoriales, les ONG et les groupes de la société civile, afin de garantir que les préoccupations, l'expérience et les recommandations de tous soient prises en considération.

Transparence et gouvernement ouvert

Recommandation 424 (2018)¹

1. Lors de sa 31^e Session, en octobre 2016, le Congrès a adopté une feuille de route d'activités comprenant six rapports thématiques destinés à améliorer l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional. Cette feuille de route incluait un rapport sur la transparence et le gouvernement ouvert, dans le cadre des travaux sur la prévention de la corruption et la promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional.
2. Le gouvernement ouvert désigne un mode de gouvernement transparent, participatif et responsable devant les citoyens. Ce concept peut être appliqué à toute autorité publique, quelle que soit sa taille et qu'elle soit locale, régionale ou nationale. De nombreuses collectivités locales et régionales ont déjà mis en œuvre des réformes relatives au gouvernement ouvert, non seulement pour accroître leur transparence vis-à-vis des citoyens, mais aussi pour gagner en efficacité.
3. On peut dire d'un gouvernement qu'il est ouvert si le public peut comprendre son action, c'est-à-dire si les citoyens sont en mesure d'examiner les discussions et les réalisations des autorités publiques et de demander des informations auprès de leur administration locale. De leur côté, les administrations et autorités territoriales doivent faciliter l'accès à leurs informations, les mettre à la disposition des citoyens au moyen de systèmes de partage des données et mettre en place des politiques et procédures efficaces de gestion des archives.
4. Un gouvernement ouvert doit aussi favoriser la participation des citoyens, à la fois dans les processus des pouvoirs publics et dans l'espace civique. Afin d'encourager cet engagement public auprès des autorités et des ONG, les pouvoirs publics doivent éviter toute restriction injustifiée ainsi que les répercussions éventuelles d'une telle restriction. Les garanties en la matière doivent aussi s'étendre aux lanceurs d'alerte.
5. Outre la transparence et la participation, la responsabilité est le troisième pilier essentiel d'un gouvernement ouvert. La démocratie requiert que les citoyens aient la possibilité d'amener les autorités à rendre compte de leur action. La responsabilité peut être encouragée par des moyens internes, comme des codes d'éthique, ou externes, comme les audits ou le contrôle par la société civile et les médias.
6. Ces trois principes du gouvernement ouvert – la transparence, la participation et la responsabilité – peuvent et doivent être appliqués aux cinq grandes fonctions des autorités territoriales : la budgétisation, la passation de marchés, l'activité législative, l'élaboration de politiques et la prestation de services.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document [CG35\(2018\)14](#), exposé des motifs), rapporteur : Andreas GALSTER, Allemagne (L, PPE/CCE).

7. Au vu de ce qui précède, le Congrès :

a. ayant à l'esprit :

- i. la Résolution 417 et la Recommandation 398 (2017) du Congrès « Le libre accès aux données = amélioration des services publics » ;
 - ii. la Résolution 421 et la Recommandation 405 (2017) du Congrès « Transparence de l'attribution des marchés publics au niveau local et régional » ;
 - iii. les Lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques (2017) ;
 - iv. les douze principes du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance (2008) ;
 - v. le Manuel de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique au niveau local (2004) ;
 - vi. le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009, Conférence des OING du Conseil de l'Europe) ;
 - vii. la Recommandation du Conseil sur le Gouvernement ouvert de l'OCDE (2017) ;
 - viii. la Charte internationale sur les données ouvertes (2015), adoptée lors du Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert ;
- b. considérant que la gouvernance ouverte offre un fort potentiel pour améliorer la démocratie aux niveaux local et régional ;
- c. conscient qu'un surcroît de gouvernance ouverte au niveau local peut renforcer la confiance du public et faire reculer la corruption, deux conditions nécessaires à l'épanouissement de la démocratie locale ;
- d. conscient que la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert peut aboutir à une prestation plus efficiente des services publics locaux ;
- e. convaincu que les États membres du Conseil de l'Europe doivent en faire davantage pour promouvoir la gouvernance ouverte à tous les niveaux ;

8. Recommande que le Comité des Ministres appelle les gouvernements de ses États membres à :

a. adopter des normes communes sur le gouvernement ouvert, en particulier :

- i. en s'inspirant des six principes de la Charte internationale sur les données ouvertes ;
 - ii. en soutenant l'adoption de normes communes sur le gouvernement ouvert, telles que les Principes mondiaux sur l'ouverture de la passation de marchés ;
 - iii. en soutenant la mise en œuvre des quatre principes énoncés dans le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, à savoir la participation, la confiance, la responsabilité et l'indépendance, comme étant nécessaires pour garantir une bonne coopération entre la société civile et les autorités publiques ;
- b. encourager les collectivités territoriales à publier les documents et informations de premier plan, et en particulier :
- i. à encourager la publication des documents relatifs aux budgets ;
 - ii. à fournir des informations sur les niveaux de service public auxquels les personnes ont droit ;
 - iii. à faciliter l'accès à des données compréhensibles, à l'usage du grand public et du secteur privé ;
 - iv. à promouvoir la publication des documents importants dans un grand nombre de langues ;
- c. soutenir les processus de consultation publique ;
- d. soutenir un suivi et une mise en œuvre efficaces des mesures de transparence aux niveaux local et régional, notamment :

- i. en veillant à ce que les Services de l'Ombudsman jouent un rôle actif dans la mise en œuvre du gouvernement ouvert ;
 - ii. en veillant à la conduite périodique d'audits internes et/ou externes des collectivités locales ;
 - iii. en facilitant la conduite d'audits sociaux par des ONG au niveau local ;
- e. associer toutes les parties concernées à la promotion de la transparence et du gouvernement ouvert aux niveaux local et régional, et en particulier :
- i. à encourager une meilleure connaissance des questions budgétaires parmi les parlementaires, les responsables gouvernementaux, les élus, les journalistes et les membres de la société civile ;
 - ii. à sensibiliser l'opinion publique à l'importance de la société civile, des ONG et des lanceurs d'alerte dans la lutte contre la corruption et le gaspillage au sein des collectivités locales et régionales ;
- f. veiller à ce que leur législation soit conforme aux principes énoncés dans la présente recommandation et dans son exposé des motifs.

Révision de la Charte du Congrès : propositions pour un avenir durable

Recommandation 425 (2018)¹

1. La situation financière difficile du Conseil de l'Europe début 2018 a été particulièrement délicate pour le Congrès, puisque son budget a été réduit de 9,1 %, ce qui a eu un impact immédiat sur ses travaux, et le gel des postes est venu aggraver une situation déjà précaire en termes d'effectifs.
2. Eu égard à la situation critique du budget et de l'effectif du Congrès début 2018, le Bureau du Congrès a décidé que des mesures devaient être prises pour garantir le fonctionnement du Congrès, et il a donc créé un Groupe de réflexion stratégique chargé de formuler des propositions pour garantir la durabilité du Congrès et renforcer sa capacité à répondre de manière rapide et autonome aux défis à venir.
3. Les propositions contenues dans la présente recommandation et exprimées dans la Charte révisée qui y est annexée sont celles que le Bureau a sélectionnées. Elles ont pour but de garantir non seulement le fonctionnement institutionnel du Congrès mais aussi la capacité de ce dernier à apporter une contribution thématique aux travaux du Conseil de l'Europe, à produire des résultats, à maintenir son rayonnement et à conserver toute sa pertinence et sa visibilité en tant qu'instance de l'Organisation.
4. Le Congrès a reçu des chefs d'Etat et de gouvernement la mission de représenter les intérêts des collectivités locales et régionales des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, de contrôler le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale et de son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, de développer la démocratie locale et d'intégrer la perspective locale et régionale dans les travaux de l'Organisation. Garantir la capacité du Congrès à accomplir cette mission suppose d'adopter une approche pragmatique qui lui permettra de faire face, si nécessaire dans le futur, à des évolutions profondes et radicales.
5. Le Congrès, en vue de garantir sa capacité à remplir son rôle de manière durable et à faire face aux difficultés à venir, se fondant sur une expérience de 25 ans de résultats, de dialogue politique, et dans un esprit de réforme qualitative, décide par conséquent :
 - a. de renforcer son autonomie générale en se dotant de règles de fonctionnement spécifiques dissociées, le cas échéant, de celles de l'Assemblée parlementaire ;
 - b. de définir sa propre méthodologie pour la constitution des délégations nationales sur la base de données démographiques actualisées ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document [CG35\(2018\)25](#), exposé des motifs), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC), et Marc COOLS, Belgique (L, GILD).

c. de n'apporter aucun changement à la taille, la structure et la diversité linguistique actuelles du Congrès, mais de conserver la possibilité de réexaminer celles-ci si les circonstances futures l'exigent. Pour tout réexamen, un engagement et une consultation transparents des délégations nationales doivent être garantis ;

d. de permettre aux autorités nationales, en concertation avec leurs associations nationales ou leurs structures de coordination régionale respectives, de nommer des délégués à la chambre qui correspond le mieux à leur structure territoriale interne et à leurs intérêts :

i. une représentation minimale et maximale de chaque délégation au sein de chaque chambre pourrait être définie dans les *Règles et procédures* ;

ii. le choix de chaque délégation concernant la répartition, une fois effectué, vaudrait pour toute la durée d'un mandat complet et aucun changement ne pourrait y être apporté pendant cette période ;

iii. les représentants, ou les suppléants dûment mandatés, seraient dotés du plein droit de vote dans leur chambre respective ;

e. de restreindre la représentation au Bureau plénier à un(e) représentant(e) par Etat membre afin de garantir une représentativité géographique aussi vaste que possible ;

f. d'étendre de quatre à cinq ans la durée du mandat de ses représentants et suppléants ;

g. d'étendre de deux ans à deux ans et demi le mandat de ses président(e)s et vice-président(e)s et des président(e)s et vice-président(e)s de commission.

6. Le Congrès remercie le Comité des Ministres pour son soutien et ses encouragements passés et il lui demande :

a. de garantir l'autonomie du Congrès et sa capacité à assurer ses tâches statutaires et ses activités thématiques en vue de remplir son rôle spécifique au sein du Conseil de l'Europe et de continuer d'apporter une contribution substantielle ;

b. d'approuver la révision de la Résolution statutaire CM/Res(20015)9 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à cette résolution, adoptées par le Comité des Ministres le 8 juillet 2015, à la lumière des propositions contenues dans la présente recommandation.

7. Le Congrès décide d'intégrer les dispositions modifiées de la Charte dans les *Règles et procédures* après l'adoption de la Résolution statutaire et de la Charte révisées par le Comité des Ministres.

**Résolution statutaire CM/Res
relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
et la Charte révisée y annexée**

(adoptée par le Comité des Ministres le XXX, lors de la XXXe réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu des articles 15.a et 16 du Statut du Conseil de l'Europe,

Vu la Résolution statutaire Res(94)3 relative à l'institution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ;

Vu la Résolution statutaire Res(2000)1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ;

Vu la Recommandation 162 (2005) du Congrès sur la révision de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

Vu la Résolution statutaire CM/Res(2007)6, la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 et la Résolution statutaire CM(Res(2015)9 relatives au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée ;

Considérant que l'une des bases d'une société démocratique est l'existence d'une démocratie locale et régionale solide et efficace, conforme au principe de subsidiarité inclus dans la Charte européenne de l'autonomie locale selon lequel l'exercice des responsabilités publiques incombe de préférence aux autorités les plus proches des citoyens, compte tenu de l'ampleur et de la nature des tâches publiques ainsi que des exigences d'efficacité et d'économie ;

Considérant que la création d'un organe consultatif représentant tant les collectivités locales que régionales en Europe a été approuvée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Europe lors du Sommet de Vienne ;

Vu les conclusions du Sommet de Varsovie qui a décidé de « poursuivre, en partenariat avec l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, la coopération intergouvernementale en matière de démocratie et de bonne gouvernance à tous les niveaux » et déclaré que « le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe doit continuer à promouvoir la démocratie locale et la décentralisation, en tenant compte des modes d'organisation internes des pays concernés, de manière à atteindre tous les niveaux de la société européenne » ;

Souhaitant dès lors conforter et développer le rôle du Congrès dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe ;

Considérant que les dispositions énoncées ci-dessous sont compatibles avec le Statut du Conseil de l'Europe,

Décide d'approuver la Charte révisée du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la présente résolution qui remplace les versions précédentes.

Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

(adoptée par le Comité des Ministres le XX, lors de la XXe réunion des Délégués des Ministres)

ROLE ET MISSION DU CONGRES

Article 1

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après dénommé Congrès) est un organe consultatif composé de représentants des collectivités locales et régionales. Sa composition et ses attributions sont régies par les présents articles, par la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe adoptée par le Comité des Ministres et par les *Règles et procédures* adoptées par le Congrès. Le Congrès entreprend ses activités dans le cadre des priorités du Conseil de l'Europe,

Article 2

1. Le Congrès est consulté par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire sur les questions qui sont susceptibles de mettre en cause les compétences et les intérêts des collectivités locales et/ou régionales que le Congrès représente.

2. Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3. Le Congrès prépare aussi des rapports et des recommandations suite à l'observation d'élections locales et/ou régionales.

4. Le Congrès, en plus de ses fonctions de consultation et de suivi, entreprend par ailleurs des activités ayant pour objectif :

a. d'assurer la participation des collectivités locales et régionales à la réalisation de l'idéal de l'union de l'Europe telle que définie à l'article 1er du Statut du Conseil de l'Europe, ainsi que leur représentation et leur engagement dans les travaux du Conseil de l'Europe ;

b. de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale ;

c. d'élaborer des recommandations et les lignes directrices qui comportent une dimension locale et/ou régionale, pour adoption par le Comité des Ministres ;

d. de préparer des propositions, sous la forme de résolutions, adressées au Congrès ou aux collectivités locales et régionales et à leurs associations ;

e. de promouvoir la coopération entre collectivités locales et régionales ;

f. de contribuer aux Plans d'action et à la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines en ce qui concerne les questions ayant une dimension locale et/ou régionale ;

g. de maintenir, dans ses domaines de compétence, des contacts avec les organisations internationales, comme un élément de la politique générale des relations extérieures du Conseil de l'Europe ;

h. de travailler en coopération étroite, d'une part, avec les associations nationales des collectivités locales et régionales et, d'autre part, avec les organisations européennes représentatives des collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, et notamment avec le Comité européen des régions de l'Union européenne.

COMPOSITION DU CONGRES

Article 3

Le Congrès est composé de deux chambres : la Chambre des pouvoirs locaux qui représente les collectivités locales et la Chambre des régions qui représente les collectivités régionales. En plus de ses organes statutaires, le Bureau, le Forum statutaire et les commissions, il peut créer des groupes de travail ad hoc nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

Article 4

Les délégués peuvent former des groupes politiques. Le fonctionnement, les prérogatives et le financement de ces groupes sont détaillés dans les *Règles et procédures* du Congrès.

Article 5

1. Le Congrès est composé de 324 représentants et de 324 suppléants. Ce nombre peut, à la demande du Congrès, être modifié par le Comité des Ministres.

2. Les représentants et suppléants représentent les collectivités locales ou régionales et sont soit titulaires d'un mandat spécifique au sein d'une collectivité locale ou régionale résultant d'une élection directe soit politiquement responsables devant une assemblée directement élue, à condition qu'ils puissent être révoqués individuellement par ladite assemblée, ou suivant la décision de celle-ci, et que la possibilité de révocation soit prévue par la loi.

3. La composition de la délégation de chaque Etat membre du Congrès doit assurer, dans la mesure du possible :

a. une répartition géographique équilibrée des délégués sur le territoire de l'Etat membre ;

b. une représentation équitable des différentes catégories de collectivités locales et régionales existant dans l'Etat membre ;

c. une représentation équitable des différents courants politiques reflétant soit les dernières élections locales et régionales soit la distribution politique effective dans les organes des collectivités locales et régionales de l'Etat membre ;

d. une représentation équitable des femmes et des hommes, c'est-à-dire que toutes les délégations doivent comprendre des délégués des deux genres avec une participation d'au moins 30 % du genre sous représenté parmi les représentants et parmi les suppléants.

4. Les représentants et les suppléants sont désignés pour une durée de cinq ans. Les *Règles et procédures* concernant le choix des représentants au Congrès s'appliquent également aux suppléants.

5. Les représentants et les suppléants demeurent en fonction jusqu'à l'ouverture de la session qui suit l'expiration de la période à laquelle il est fait référence en tant que session de renouvellement, sauf en cas de décès ou de démission d'un représentant ou d'un suppléant, de perte du mandat spécifique local ou régional ou de cessation de son mandat au Congrès en application du Code de conduite du Congrès. Dans ces cas, un remplaçant est choisi suivant les mêmes règles et procédures pour le reste du mandat de son prédécesseur.

6. Un représentant ou un suppléant ayant perdu son mandat spécifique local ou régional ne peut rester membre du Congrès au-delà d'un délai de six mois après la perte de son mandat. Dans le cas d'élections locales et/ou régionales se tenant jusqu'à quatre mois avant une session de renouvellement, la durée de cinq ans prévue à l'article 5.4 de la Charte peut être prolongée pour une durée maximale de six mois après l'élection.

Article 6

1. Le nombre de sièges alloués aux délégations de chaque Etat membre sera approuvé par le Congrès et adopté par le Comité des Ministres. La méthode, basée sur la population pour établir ce nombre, est régie par les *Règles et procédures*. Chaque Etat membre désigne un nombre équivalent de représentants et de suppléants.

2. Les Etats membres répartissent leurs délégués entre les chambres selon leurs propres structures et intérêts. Des dispositions concernant les seuils de représentation dans chaque chambre seront définies dans les *Règles et procédures* du Congrès. Chaque Etat membre, en notifiant la composition de sa délégation au/à la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe, indique ceux des représentants et des suppléants qui sont membres de la Chambre des pouvoirs locaux et ceux qui sont membres de la Chambre des régions.

3. Les représentants et les suppléants au Congrès sont désignés selon une procédure officielle propre à chaque Etat membre. Cette procédure doit prévoir la consultation des structures associatives et/ou institutionnelles appropriées représentant les collectivités locales et régionales au sein de chaque Etat membre et les principes suivis pour la répartition des délégués dans les deux chambres. Chaque gouvernement fait connaître sa procédure au/à la Secrétaire Général(e) du Congrès. Cette procédure est approuvée par le Congrès conformément aux principes contenus dans la présente Charte et dans ses *Règles et procédures*.

Article 7

1. Après chaque désignation de représentants et de suppléants, le Bureau vérifie leurs pouvoirs. Les représentants et suppléants dont les pouvoirs ont été approuvés par le Bureau peuvent agir avec effet immédiat en tant que membres du Congrès. Leurs pouvoirs sont ratifiés par le Congrès à la session suivante ou par le Forum statutaire hors session.

2. Une personne dont les pouvoirs ne sont pas ratifiés ou qui est membre d'une délégation nationale qui n'est pas conforme à l'article 5.3 de la Charte ne peut pas voter ni percevoir des indemnités ni prétendre au remboursement de ses frais car elle ne sera pas considérée comme un membre du Congrès. Cette disposition prendra effet dès le vote du Congrès à l'ouverture de la session.

ORGANISATION DU CONGRES

Article 8

1. Le Congrès tient chaque année deux sessions. Les sessions se tiennent au siège du Conseil de l'Europe, sauf décision contraire prise d'un commun accord par le Congrès ou son Bureau et le Comité des Ministres.

2. Les sessions du Congrès et de ses chambres et les réunions du Forum statutaire sont publiques.

3. A des fins de vérification des pouvoirs, une séance plénière doit se tenir avant une session de chambre.

4. Les groupes politiques du Congrès se réunissent principalement à l'occasion des sessions et des réunions du Forum statutaire.

5. Le Forum statutaire agit au nom du Congrès durant les intersessions. En particulier, il adopte les rapports et organise des débats et des auditions.

6. Le Forum statutaire est composé des membres du Bureau du Congrès et des présidents de toutes les délégations nationales. Les présidents des commissions et des groupes politiques participent *ex officio* au Forum statutaire sans droit de vote. Le Forum statutaire est convoqué sur décision du Bureau.

Article 9

Le Bureau est l'organe exécutif du Congrès. Il est responsable de la préparation de la session du Congrès, de la coordination des travaux des deux chambres, notamment de la distribution entre les deux chambres des sujets à traiter, de la coordination des travaux des commissions et des groupes de travail ad hoc. Le mandat du Bureau et son rôle sont détaillés dans les *Règles et procédures*.

Article 10

1. Le Bureau du Congrès est composé des bureaux des deux chambres et du/de la président(e) du Congrès. Il assure, entre les sessions du Congrès et les réunions du Forum statutaire, la continuité des travaux du Congrès. Les présidents des commissions et des groupes politiques participent *ex officio* au Bureau sans droit de vote.

2. Le Congrès élit son/sa Président(e) parmi les membres qui sont représentants dans leur délégation, de chaque chambre à tour de rôle. Le mandat du/de la président(e) est de deux ans et demi.

3. Chacune des chambres du Congrès élit parmi ses membres qui sont représentants dans leur délégation, son/sa président(e) qui demeure en fonction pour deux ans et demi.

4. Chaque chambre élit son bureau, pour une période de deux ans et demi, parmi ses membres qui sont représentants dans leur délégation. Le bureau d'une chambre est composé du/de la président(e) de la chambre et de sept vice-président(e)s, en respectant, dans la mesure du possible, une répartition géographique équilibrée des Etats membres. Aucun Etat membre ne peut avoir plus d'un membre au Bureau. Les bureaux des chambres ne peuvent se réunir qu'à l'occasion d'une réunion du Bureau du Congrès.

5. Les procédures d'élection aux bureaux permettant d'assurer la mise en œuvre des dispositions du présent article sont définies dans les *Règles et procédures*.

Article 11

Les sessions et les réunions du Forum statutaire et du Bureau du Congrès sont présidées par le/la Président(e) du Congrès.

TRAVAUX DU CONGRES

Article 12

1. Tous les textes, y compris ceux approuvés par les chambres, sont adoptés par le Congrès en séance plénière ou par le Forum statutaire. Les recommandations et avis sont adoptés à une majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Les résolutions et autres textes sont adoptés à une majorité simple.

2. Les recommandations et les avis du Congrès sont adressés, selon le cas, au Comité des Ministres, à l'Assemblée parlementaire, ou aux Etats membres concernés, ainsi qu'aux organisations et institutions européennes et internationales.

3. Les résolutions qui s'adressent à l'ensemble des collectivités locales et régionales et les autres textes adoptés qui n'impliquent pas une action de la part du Comité des Ministres et/ou de l'Assemblée parlementaire leur sont communiqués pour information.

Article 13

Les représentants du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire peuvent participer aux sessions du Congrès et de ses chambres et au Forum statutaire comme stipulé dans les *Règles et procédures* du Congrès.

Article 14

Le Congrès adopte ses *Règles et procédures* qui fixent notamment :

- a. les modalités d'évaluation du respect des critères des articles 5.2 et 5.3 de la Charte ;
- b. les autres dispositions complémentaires à la Charte, y compris les formes et conditions de participation aux travaux du Congrès et à ceux de ses chambres et autres organes, l'organisation des élections, le vote et la conduite éthique.

Article 15

1. Le Congrès élit le/la Secrétaire Général(e) pour une durée de cinq ans, renouvelable, sans qu'il/elle puisse toutefois dépasser la limite d'âge en vigueur pour les agents du Conseil de l'Europe.
2. La procédure d'élection du/de la Secrétaire Général(e) du Congrès est incluse dans ses *Règles et procédures*.
3. Le/la Secrétaire Général(e) du Congrès est responsable de la gestion des ressources humaines et financières du Congrès et de ses organes, et agit sous l'autorité du/de la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe.
4. Le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe nomme un/une Directeur/trice du Congrès, après consultation du Bureau du Congrès.
5. Le Secrétariat de chacune des chambres est assuré par le/la secrétaire exécutif/ve de la chambre qui est désigné(e) par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe à l'issue d'un échange de vues informel avec le/la président(e) de la chambre concernée, au cours duquel il fait part de ses intentions et des raisons de son choix.

Article 16

1. Le Congrès fait connaître ses besoins budgétaires au/à la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe et au Comité des Ministres. Ses demandes sont examinées dans le cadre général du projet de budget présenté par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe.
2. Le Comité des Ministres adopte le budget du Congrès, dans le cadre du Budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
3. Ce budget couvre les dépenses entraînées par les sessions du Congrès et de ses deux chambres, par les réunions des autres organes du Congrès, ainsi que toute autre dépense en relation avec ses activités.
4. Les taux des indemnités journalières des membres du Congrès sont fixés par le Comité des Ministres. En ce qui concerne les sessions, seuls les frais de participation des représentants et des suppléants dûment mandatés sont pris en charge par ce budget.
5. Le/la Secrétaire Général(e) du Congrès a la charge de faire respecter le règlement financier du Conseil de l'Europe et veille à allouer les crédits nécessaires au bon fonctionnement des organes statutaires du Congrès. Il/Elle informe régulièrement le Bureau de la situation budgétaire.

6. Le/la Secrétaire Général(e) du Congrès est chargé(e) de la mise en œuvre du programme de travail du Congrès sur la base des priorités politiques définies par le Bureau et adoptées par le Congrès. Dans ce cadre, il/elle est responsable de la gestion du budget du Congrès sur la base de l'autorité financière et de la responsabilité qui lui ont été déléguées par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe.

7. Le Congrès confirme la mission du Bureau d'organiser une large concertation des délégations et associations nationales en vue de l'adoption de ses priorités.

35^e SESSION

La démocratie locale et régionale en Géorgie

Recommandation 426 (2018)¹

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b., de la Résolution statutaire (2015) 9 relative au Congrès, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2015) 9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des *Règles et procédures* du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux précédentes recommandations du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Géorgie (157(2004) et 334(2013)) et à la Feuille de route post-suivi pour la Géorgie (2015) ;

e. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Géorgie, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Géorgie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 29 mai 2002 et l'a ratifiée le 8 décembre 2004. La Charte est entrée en vigueur pour le pays le 1^{er} avril 2005. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, la Géorgie a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3 ;

b. la Géorgie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

c. la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie a fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès en 2013. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Michail Angelopoulos, Grèce (L, PPE/CCE), et M. Stewart Dickson, Royaume-Uni (R, GILD), en tant que rapporteurs, d'actualiser le rapport susmentionné relatif à la démocratie locale et régionale en Géorgie et de le soumettre au Congrès ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Géorgie les 17 et 18 avril 2018. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document CG35(2018)18, exposé des motifs), co-rapporteurs : Michail ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE), et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

3. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe et les autorités géorgiennes aux niveaux central, régional et local, l'Association des autorités locales de Géorgie (NALAG), les experts ainsi que ses autres interlocuteurs pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

a. les progrès substantiels réalisés dans le domaine de la démocratie locale et régionale depuis les dernières visites de suivi et de post-suivi en Géorgie ;

b. l'intégration des principes de la Charte dans les dispositions constitutionnelles, notamment la reconnaissance expresse des principes de subsidiarité et de proportionnalité et l'introduction d'une clause de compétence générale ;

c. la volonté politique claire dont ont fait preuve les autorités géorgiennes pour appliquer les recommandations du Congrès, notamment pour ce qui concerne une plus grande intégration des principes directeurs de l'autonomie locale dans la législation interne ;

d. l'institution de l'élection directe des maires, comme le suggérait la Recommandation 334 (2013) du Congrès ;

e. la création de nouveaux mécanismes de participation citoyenne à la prise de décision publique ;

f. le renforcement de la capacité financière des collectivités locales au moyen de recettes fiscales supplémentaires ;

g. la modernisation du système d'audit et le recrutement d'agents d'audit spécialisés ;

h. la conception d'une stratégie de réforme générale visant la décentralisation et la modernisation de la gouvernance locale et l'élaboration d'une stratégie de développement régional destinée à supprimer les disparités régionales encore présentes en Géorgie ;

i. le renforcement du statut constitutionnel de la République autonome d'Adjarie ;

j. la reconnaissance officielle de la représentativité de NALAG en tant qu'interlocuteur et partenaire, et son implication active dans les discussions et négociations portant sur toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales.

5. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. le manque de clarté concernant la répartition de certaines compétences, notamment dans le domaine de l'approvisionnement en eau, du fait de l'incohérence entre la législation sectorielle et le Code de l'autonomie locale, combinée à la lenteur du processus d'harmonisation de la législation sectorielle avec les politiques de décentralisation du gouvernement (article 4, paragraphe 4) ;

b. le défaut de concordance entre la formule de péréquation et les intérêts des communes les plus faibles, qui ne sont pas suffisamment encouragées à accroître leurs recettes propres puisque cela diminuerait le montant de la dotation de péréquation (article 9, paragraphe 5) ;

c. les difficultés rencontrées par certains membres de l'opposition pour avoir accès aux informations dont disposent les administrations municipales, difficultés dont ils affirment qu'elles les empêchent d'assumer leur rôle au sein des assemblées et autres organes municipaux et qu'elles aggravent les tensions entre les élus du parti au pouvoir et ceux de l'opposition ;

d. les risques de concentration excessive du pouvoir entre les mains du maire, eu égard notamment à son rôle dans la désignation des maires-adjoints, qui pourrait limiter la responsabilité directe de l'exécutif devant le Sakrebulo ;

e. la formule de calcul du nombre d'employés des communes, qui restreint l'autonomie organisationnelle des collectivités locales ;

f. les retards en matière de transfert de biens immobiliers et de terres agricoles aux communes.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités géorgiennes :

a. à accélérer l'harmonisation du cadre légal, notamment de la législation sectorielle, avec les politiques de décentralisation, afin de garantir que les compétences données aux collectivités locales soient pleines et entières ;

b. à réviser la formule de calcul des transferts de péréquation, en particulier les critères applicables à la répartition, et à renforcer le fonds de péréquation afin d'éliminer les disparités entre les régions et entre les communes ;

c. à élaborer des programmes de renforcement des capacités pour les conseillers municipaux, en particulier ceux des communes excentrées, concernant l'utilisation de tous les instruments juridiques disponibles pour la protection de leurs droits, et à adopter de nouvelles mesures destinées à rétablir entre les élus du parti au pouvoir et ceux de l'opposition la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie locale ;

d. à introduire une disposition légale concernant l'approbation des maires adjoints par le Sakrebulo, à la lumière de ce qui se fait à Tbilissi, afin d'accroître la responsabilité directe de l'exécutif devant le conseil municipal ;

e. à réviser la formule servant au calcul du nombre d'employés afin de la rendre plus souple et adaptable aux besoins et situations spécifiques des communes ;

f. à accélérer la « municipalisation » des biens immobiliers et des ressources naturelles en vue d'élargir et de diversifier le fondement financier de l'administration locale ;

g. à renforcer la capacité financière des collectivités locales, y compris leur capacité à générer des ressources propres, par tous les moyens disponibles et notamment en élargissant l'assiette fiscale ;

h. à développer le cadre juridique, en particulier pour ce qui concerne les lois sectorielles, afin de faciliter et promouvoir la coopération intercommunale ;

i. à poursuivre les efforts de développement régional, tout en garantissant un certain degré de continuité avec ce qui a déjà été réalisé en matière de stratégie et de politiques dans ce domaine, afin de garantir un développement régional socio-économique équilibré et durable ;

j. à ratifier l'article 4 paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3, qui sont appliqués de fait en Géorgie ;

k. à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

35^e SESSION

Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière

Recommandation 427 (2018)¹

1. L'article 9 est un élément essentiel de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il protège le droit des collectivités locales de disposer de leurs propres ressources, suffisantes et proportionnées, dans le cadre d'une politique économique nationale.
2. Malheureusement, la législation de nombreux États membres ne reflète pas suffisamment l'importance de cet article, et le fait qu'il n'est pas appliqué est lié à une centralisation excessive du financement des collectivités locales, à un niveau limité des recettes propres et à l'insuffisance des ressources financières dont les collectivités locales et régionales disposent librement pour exercer leurs compétences.
3. L'autonomie financière reste néanmoins un élément essentiel de l'autonomie et de la démocratie locales. Elle est fondamentale pour permettre aux autorités locales de mener à bien leurs missions et de planifier des activités à long terme.
4. Le Congrès s'est intéressé à plusieurs reprises au décalage entre l'importance de l'article 9 et son application, qui demeure l'un des problèmes récurrents encore identifiés par le Congrès dans le cadre de ses activités de suivi de la Charte.
5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :
 - a. rappelle sa Recommandation 362 (2014), à laquelle le Comité des Ministres a répondu le 17 juin 2015 ;
 - b. rappelle sa Résolution 372 (2014), dans laquelle il demandait à sa commission de la gouvernance « d'entreprendre, dans les quatre prochaines années, un examen des pays qui rencontrent des difficultés particulières pour respecter leurs engagements au titre de l'article 9 » ;
 - c. regrette que, dans douze États membres, aucun changement n'ait été constaté concernant l'application de l'article 9 ;
 - d. déplore les graves infractions à l'article 9 commises par certains États membres et mentionnées dans l'exposé des motifs de la présente recommandation et dans ses derniers rapports de suivi ;
 - e. relaie la proposition du Comité des Ministres d'ouvrir le dialogue sur la question des difficultés financières des collectivités locales liées à la non-application de l'article 9.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3^e séance (voir le document [CG35\(2018\)21](#), exposé des motifs), rapporteur : Heather McVEY, Royaume-Uni (L, SOC).

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à appeler les États membres :

a. à redoubler d'efforts pour assurer la pleine application de l'article 9 par la voie du dialogue et des consultations avec les collectivités locales et leurs associations nationales ;

b. à adopter une position commune sur l'autonomie financière des collectivités locales, en veillant notamment :

i. à ce que les communes disposent de ressources suffisantes pour pouvoir s'acquitter pleinement de leurs tâches et fonctions obligatoires ;

ii. à ce que les communes puissent disposer d'une certaine latitude concernant leurs dépenses et puissent faire les choix nécessaires concernant leurs ressources propres et les transferts du pouvoir central pour les adapter au contexte local ;

iii. à ce que la part des recettes générées au niveau local soit proportionnelle aux compétences assumées par les collectivités locales et leur permette de fournir des services adaptés aux besoins de leurs administrés ;

c. à garantir l'autonomie financière de leurs collectivités locales en vue de consolider la démocratie locale sur leur territoire.

35^e SESSION

Vérification des pouvoirs des nouveaux membres

Résolution 429 (2018)¹

1. En conformité avec la Charte et les *Règles et procédures du Congrès*, les pays mentionnés ci-après ont modifié la composition de leur délégation nationale en raison, soit de la perte de mandat soit de la démission de certains membres de la délégation : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République de Moldova, République Slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie, Suède, Suisse.
2. La situation des sièges vacants est la suivante : 3 sièges de représentants et 15 sièges de suppléants vacants sur un total de 648 sièges. Les pays concernés – Allemagne, Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Italie, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Suisse – sont invités à compléter leur délégation.
3. Les rapporteurs sur la vérification des pouvoirs proposent que le Congrès approuve les pouvoirs des membres des délégations nationales figurant dans l'annexe de cette résolution.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 6 novembre 2018, 1^e séance (voir le document [CG35\(2018\)02](#)), corapporteurs : Michail ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE) et Eunice CAMPBELL-CLARK, Royaume-Uni (R, SOC).

35^e SESSION

La Semaine européenne de la démocratie locale (SEDL) : un nouvel élan

Résolution 430 (2018)¹

1. Dans leur Déclaration adoptée lors de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales tenue à Valence (Espagne) le 16 octobre 2007, les Ministres, jugeant important d'augmenter la participation des citoyens aux décisions de niveau local et de mettre en place des mécanismes de participation dans nos systèmes démocratiques, ont apporté leur soutien à l'initiative du Congrès de lancer la Semaine Européenne de la Démocratie Locale (SEDL).
2. L'objectif de la Semaine est de favoriser le dialogue entre les habitants et les pouvoirs publics en les amenant à participer à des activités conjointes destinées à faire entendre les problèmes de chacun, à établir les priorités de la collectivité et à améliorer le fonctionnement de l'administration locale.
3. La Semaine Européenne de la Démocratie Locale est devenue au fil des ans une initiative véritablement paneuropéenne. Plus de 1 000 collectivités locales et régionales et leurs associations ont organisé des activités publiques pour promouvoir et favoriser la participation démocratique des citoyens au niveau local, notamment en les sensibilisant au fonctionnement des pouvoirs locaux, et aussi pour les informer des possibilités de participation aux processus décisionnels locaux.
4. En 2017, la Semaine Européenne de la Démocratie Locale a fêté son 10^e anniversaire. À cette occasion, le Congrès, dans sa [Résolution 423 \(2017\)](#)², a renouvelé son engagement à faire progresser cette initiative et a mis en place un Groupe de réflexion chargé de donner à la Semaine une nouvelle dimension. Le Groupe de réflexion a tenu trois réunions, en mars, juin et septembre 2018, au cours desquelles il a examiné divers aspects concernant la SEDL. Les propositions du groupe ont été transmises aux coordinateurs nationaux de l'initiative.
5. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Congrès :
 - a. remercie le Groupe de réflexion pour son investissement et pour son analyse visant à donner à la SEDL un nouvel élan et à continuer de l'améliorer dans l'intérêt des collectivités locales et régionales et des citoyens partout en Europe ;
 - b. adopte les propositions du Groupe de réflexion concernant les nouvelles modalités qui régissent la durée de la SEDL, les moyens de distinguer les activités les plus remarquables, et la stratégie d'élargissement du public et du réseau de l'initiative, comme indiqué en annexe à la présente résolution ;
 - c. décide que ces changements entreront en vigueur en 2019.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 6 novembre 2018, 1^{re} séance (voir le document CG35(2018)11, exposé des motifs), Porte-parole du Congrès sur la Semaine européenne de la démocratie locale : Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE).

² Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2017, 3^e séance (voir le document [CG33\(2017\)12](#), Porte-parole du Congrès sur la Semaine européenne de la démocratie locale : Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE)).

NOUVELLES MODALITÉS D'ORGANISATION DE LA SEMAINE EUROPÉENNE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

1. Date, durée et déroulement de la SEDL

a. Pour permettre une plus grande souplesse et l'organisation d'un plus grand nombre d'événements, les communes sont encouragées à organiser des événements et des activités sur le thème de la SEDL durant toute l'année, activités qui culmineront avec un événement phare la semaine du 15 octobre.

b. La semaine du 15 octobre est maintenue comme date officielle de la SEDL, car c'est la date anniversaire de l'ouverture à la signature de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cette semaine correspond également au lancement de la SEDL, le 16 octobre 2007.

c. La réunion de coordination annuelle se tiendra toujours au début de l'année. Elle réunira les coordinateurs nationaux et les participants à la SEDL qui souhaitent y assister. Y seront présentées l'évaluation de la dernière édition et quelques-unes de ses remarquables initiatives; en outre, le thème des deux éditions suivantes sera défini. Ce thème biennal peut être adapté d'une année sur l'autre en fonction de l'aspect que l'on choisira de privilégier.

2. Modalités de désignation, de distinction et de renforcement de la visibilité des initiatives les plus remarquables

a. Pour mettre en avant la volonté des autorités locales de sensibiliser les citoyens à la démocratie locale et de les encourager à tirer parti de toutes les opportunités offertes par les processus de la démocratie participative, les autorités locales les plus actives participant à la SEDL peuvent demander le titre de « Partenaire de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale [Année] ».

b. Ce titre est accordé *a posteriori* au vu de la participation effective et du rapport d'activité des participants, de façon à garantir le respect des critères concernant la nature, la portée et l'impact possible des événements/activités, lesquels critères sont énumérés ci-dessous :

1. Allouer un budget spécifique pour la participation citoyenne
2. Mener une campagne de promotion de la SEDL (posters, promotion d'activités dans les écoles, etc.) en utilisant l'identité visuelle de la SEDL, définie et mise à disposition par le Congrès
3. Organiser un certain nombre d'activités spécifiques liées au thème principal de l'année
4. Organiser un événement de portée européenne ou paneuropéenne pour illustrer le rôle des autorités locales dans la construction d'une Europe démocratique. Un représentant du Congrès pourra être invité à cet événement majeur.
5. Caractère inclusif : Élargir la portée sociale de l'initiative en allant au-devant de différents groupes de citoyens, en particulier les groupes qui peuvent se sentir exclus (enfants, personnes âgées, femmes, Roms et Gens du voyage, personnes handicapées, minorités, etc.)
6. Encourager la participation des jeunes et des organisations de jeunesse, notamment en impliquant ou en créant des conseils de jeunesse
7. Mettre en œuvre des initiatives pérennes pour créer un environnement dans lequel les citoyens et les pouvoirs locaux partagent les mêmes objectifs à long terme, afin que les citoyens aient une meilleure connaissance des processus décisionnels et qu'ils y prennent part
8. Mettre en œuvre des activités et des projets novateurs

c. Sur la base des rapports d'activité transmis par les participants sollicitant le titre de « Partenaire de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale [Année] », le Bureau approuvera l'octroi du titre lors de sa première réunion de l'année.

d. Lors de la réunion de coordination annuelle, le porte-parole thématique de la SEDL remet, au nom du Président du Congrès, les certificats « Partenaire de la Semaine Européenne de la Démocratie Locale [Année] » aux participants les plus actifs de l'édition précédente.

3. Élargir le public de la SEDL

a. Les municipalités sont invitées à nommer une personnalité d'influence locale « Voix de la SEDL ». Son rôle sera de promouvoir l'initiative, dont il sera l'ambassadeur de bonne volonté, afin d'en élargir la perspective. Cette personne devra jouer un rôle actif dans la collectivité, en particulier auprès des jeunes, et elle sera déterminée à élargir le public de la SEDL et à renforcer son caractère inclusif. Ce représentant aura pour mission d'encourager la citoyenneté active et de promouvoir d'une part la participation citoyenne et le dialogue avec les pouvoirs locaux, et, d'autre part, les principes fondamentaux de la démocratie locale (éthique, transparence, bonne gouvernance, etc.).

b. Les délégués jeunes du Congrès sont vivement encouragés à participer aux activités de leur commune autour de la SEDL, voire de piloter un événement SEDL. Le projet que doivent entreprendre les délégués jeunes entre les deux sessions du Congrès pourrait traiter de ce sujet.

4. Créer un réseau indépendant d'échange de bonnes pratiques

a. Les participants à la SEDL sont encouragés à promouvoir activement les échanges mutuels d'informations et de bonnes pratiques, en particulier au moyen des réseaux sociaux et via la plate-forme en ligne à venir du site web de la SEDL, dans le but de bâtir un réseau indépendant d'échanges directs et de partage d'expériences, et éventuellement de nouer un Partenariat des Villes pour la Participation Citoyenne.

b. Les membres du Congrès et les délégués jeunes devraient faire la promotion de la SEDL et partager des informations concernant les activités qu'ils ont menées dans le cadre de cette initiative, notamment sur les réseaux sociaux.

35^e SESSION

Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe

Résolution 431 (2018) ¹

1. Dans le contexte d'une augmentation des flux migratoires qu'enregistrent les pays membres du Conseil de l'Europe pour des raisons politiques, humanitaires, socio-économiques ou liées à des conflits militaires, un nombre croissant de personnes se sont installées, ou ont été réinstallées, de façon plus ou moins permanente, dans des pays ou régions autres que leur pays ou région d'origine. Pour les intégrer de façon efficace et à long terme, le droit de vote est un point de départ évident, en ce qu'il encourage les migrants et les personnes déplacées à prendre une part active à la vie de leur communauté.

2. Bien que les migrants soient souvent privés de leurs droits du fait qu'ils ne bénéficient pas du statut de citoyen et que les personnes déplacées soient confrontées à des difficultés juridiques et pratiques quant à l'exercice du droit de vote, les normes internationales et les meilleures pratiques recommandent que soit respecté leur droit à participer à la vie politique locale. À cet égard, le Congrès reconnaît que les États membres du Conseil de l'Europe tendent à accorder de plus en plus de droits aux résidents étrangers de longue durée, du moins pour ce qui concerne les élections locales.

3. Pour la période 2017-2020, le Congrès a axé ses priorités politiques sur l'édification de sociétés sûres, respectueuses, inclusives et plus proches des citoyens. Dans cette optique, il s'est également engagé à œuvrer en faveur de l'intégration des réfugiés et des migrants, de la participation active des citoyens et des droits et de la protection des minorités et des populations les plus vulnérables et démunies.

4. Le Congrès reconnaît qu'il ressortit notamment aux communes et aux régions de favoriser l'intégration ainsi que la participation et la non-discrimination des migrants et des personnes déplacées, et d'encourager l'établissement de bonnes relations entre ceux-ci et les résidents locaux. L'existence d'un « lien réel » entre les étrangers et personnes déplacées et leur circonscription électorale au niveau local est à cet égard essentielle pour que leur droit de vote soit respecté et contribue à la réussite de leur intégration.

5. Le Congrès, compte tenu des observations ci-dessus, prend en considération :

- la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies ;
- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 6 novembre 2018, 1^{ère} séance (voir le document CG35(2018)17) exposé des motifs, rapporteur Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE).

- la Recommandation (2006)6 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) ;
- les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ;
- sa Recommandation 115 et sa Résolution 141 (2002) qui rappellent qu'il ne peut y avoir de véritable démocratie locale sans une participation de tous les habitants de la cité et qu'il ne faut donc pas écarter de la vie publique locale les résidents étrangers légalement et durablement installés sur les territoires des États européens, quel que soit leur pays d'origine ;
- sa Recommandation 369 et sa Résolution 378 (2015) qui soulignent l'importance d'un « lien réel » sous la forme de relations prépondérantes (résidence permanente, lieu de vie principal, etc.), entre un électeur et l'endroit où il vote au niveau local ;
- sa Recommandation 394 sa Résolution 411 (2017) qui reconnaissent que les autorités locales et régionales jouent un rôle primordial pour organiser l'accueil des migrants et favoriser leur intégration dans les communes.

6. Dans ce contexte, le Congrès a spécifiquement examiné les normes internationales et les meilleures pratiques liées au droit de vote des migrants et des personnes déplacées au niveau local. En conséquence, le Congrès :

- demande aux instances compétentes du Congrès de fournir, dans le cadre de séminaires de formation et d'activités de sensibilisation, des informations ciblées sur les normes et pratiques concernant le droit de vote au niveau local des migrants et des personnes déplacées ;
- invite les associations de pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à présenter, dans le cadre de campagnes de sensibilisation, les actions entreprises pour favoriser la participation politique et le droit de vote des migrants et des personnes déplacées au niveau local ;
- appelle les leaders d'opinion actifs au niveau politique local et régional à plaider en faveur du droit de vote des migrants et des personnes déplacées, facteur de réussite d'une intégration à long terme dans les communautés locales, et à soutenir leur droit au retour dans leur région d'origine.

35e SESSION

Les régions frontalières face au phénomène migratoire

Résolution 432 (2018)¹

1. Le phénomène des migrations reste un problème critique pour tous les niveaux de gouvernance, appelant l'adoption de mesures adaptées et efficaces dans les États membres du Conseil de l'Europe.
2. Les chiffres récents fournis par le HCR² indiquent que le nombre des personnes arrivant dans certaines régions de la périphérie du continent européen est de nouveau en augmentation. Le nombre des personnes qui arrivent en Grèce par la mer a augmenté de 33 % au premier trimestre 2018 par rapport à la même période en 2017, tandis que les entrées par la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie ont augmenté de 50% entre 2016 et 2017. Les arrivées en Espagne par la mer ont doublé entre 2016 et 2017.
3. Les collectivités locales et régionales des régions frontalières, qui sont les acteurs publics les plus proches de la population locale et des migrants, sont en première ligne face aux situations d'urgence. Elles supportent une pression considérable du fait de la répartition inéquitable des responsabilités liées au traitement de la situation actuelle. A présent, le soutien apporté aux régions frontalières est crucial pour faire face à ce défi.
4. Plutôt que comme une situation de crise, les migrations doivent être considérées comme un phénomène systémique ayant des conséquences sur le long terme et nécessitant une vision globale qui inclue à la fois les politiques d'immigration et d'intégration. La complexité des migrations aujourd'hui est liée non seulement au fait qu'il n'existe pas de solution facile à court terme mais aussi à la question de la diversité au sein de la population migrante.
5. Il est important de donner des définitions claires lorsque l'on parle des problèmes de migration car différentes réponses et investissements peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir d'assurer le respect des droits de l'homme pour tous les migrants peu importe leur statut.
6. Aux termes de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ». Contrairement aux demandeurs d'asile, les réfugiés jouissent d'un statut juridique.
7. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé protection en tant que réfugiés et sont dans l'attente de la détermination de leur statut. Le statut de réfugié ne leur sera accordé que si l'État membre décide à la suite d'une procédure juridique définie qu'ils y sont éligibles. Dans ce contexte, ce sont les systèmes d'asile nationaux qui sont en position de déterminer qui est éligible pour obtenir un statut de réfugié ou une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union Européen du traitement des demandes d'asile qui vise à garantir le respect de normes minimales en matière de liberté, de sécurité et de justice. Le règlement de Dublin, qui est également le principe fondamental du système d'asile européen commun, établit les responsabilités des États membres pour l'examen d'une demande d'asile.

² Discussion et approbation par la Chambre des régions le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document [CPR35\(2018\)02](#), exposé des motifs), rapporteure: Eirini DOUROU, Grèce (R, SOC).

² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

8. Enfin, selon l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), est un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou se déplace à l'intérieur d'un État après avoir quitté son lieu de résidence habituel, quel que soit son statut juridique, que sa migration soit volontaire ou non, quelles que soient les causes de sa migration et la durée de son séjour.

9. Les institutions du Conseil de l'Europe ont adopté des textes divers en réponse au phénomène des migrations et aux défis changeants qu'elles posent. Dans la Résolution 411 (2017) et la Recommandation 394 (2017) « De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations » qu'il a adoptées le 28 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Une résolution et recommandation sur la situation des enfants réfugiés non accompagnés ont été adoptées le 28 mars 2018.

10. Dans le rapport relatif à la présente résolution, le Congrès prône une approche intégrée basée sur une implication maximale de toutes les parties concernées, en particulier dans les régions frontalières. Cette approche comporte une dimension externe qui va au-delà de la gouvernance multiniveaux pour inclure aussi la collaboration avec les acteurs gouvernementaux des pays de transit et d'origine. L'UE a adopté une perspective similaire concernant la coopération transfrontalière, dans un but de sécurisation et de régulation des flux migratoires.

11. Le cadre juridique qu'offrent la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid) et ses protocoles a modifié la perception des frontières : plutôt que comme des « barrières » entre les pays, les cultures et les personnes, elles peuvent être perçues comme des « espaces de contact », une conception qui met l'accent sur l'importance de partager les responsabilités non seulement entre les pays mais aussi par-delà et entre les limites territoriales des régions qui sont de fait les points de contact.

12. Le Congrès :

a. est convaincu que les collectivités locales et régionales sont la pierre angulaire des efforts destinés à faciliter l'intégration des réfugiés et des migrants, ainsi que l'accueil des demandeurs d'asile, d'une manière qui garantisse tout à la fois les droits de l'homme, la cohésion sociale, l'inclusion et l'État de droit ;

b. est conscient du rôle que les collectivités locales et régionales peuvent jouer dans la lutte contre la montée de l'extrémisme, du racisme et de la xénophobie ;

c. est conscient de la dynamique positive qu'offre une approche coordonnée horizontalement et verticalement avec la participation de toutes les parties concernées ;

d. est attentif au fait que chaque État transfère des compétences aux collectivités locales et régionales à des degrés divers.

13. Par conséquent, le Congrès appelle les autorités territoriales des États membres :

a. concernant les autorités régionales à exploiter pleinement le potentiel du travail en réseau entre gouvernements régionaux aux niveaux inter-régional et transfrontalier en matière d'intégration. Le Congrès s'emploie de longue date à soutenir la mise en réseau des villes dans le domaine de l'intégration, objectif qui figure aussi parmi ses Priorités pour 2017-2020. Cette mise en réseau, centrée sur les organisations représentatives des régions frontalières, sera bénéfique en termes de diffusion des bonnes pratiques, leur donnera une plus grande force de pression politique sur les institutions européennes et facilitera leur accès à des ressources financières ;

b. concernant les autorités locales et régionales :

i. à promouvoir une approche intégrée concernant l'intégration, incluant la coopération transfrontalière, éventuellement au niveau de l'UE conjointement avec son Comité des Régions ;

ii. à renforcer le partage des responsabilités entre les régions et à l'intérieur de leur territoire, puisque de fait l'impact des migrations est différent entre les régions de l'hinterland et les régions frontalières ;

iii. à promouvoir la collaboration avec les acteurs locaux, les ONG et la société civile, en vue de faciliter le développement de sociétés plus inclusives prenant en compte la « sur-diversité » des populations migrantes originaires de pays et de contextes socio-économiques plus diversifiés que par le passé ;

iv. à tirer parti de réseaux européens de collectivités locales tels que le réseau de villes européennes pour des politiques locales d'intégration des migrants (réseau CLIP), les « Villes interculturelles » ou les « Villes d'intégration » pour bénéficier d'une aide et d'exemples de bonnes pratiques dans le domaine de l'intégration ;

v. à s'inspirer du « Pacte mondial sur les réfugiés » de l'ONU pour promouvoir l'approche intégrée de l'intégration, comprenant la coopération transfrontalière, et développer des mécanismes de partage des responsabilités ;

c. concernant plus spécifiquement l'intégration des migrants :

i. à coopérer avec les acteurs locaux dans les pays d'origine, en vue de stimuler l'intégration des migrants et leur inclusion dans des projets des pays de destination ;

ii. à mettre en œuvre des politiques offrant aux migrants de meilleures possibilités, tant indirectes que directes, sur le marché du travail.

14. Le Congrès est convaincu que la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui soutient des projets d'intégration, peut appuyer les efforts des collectivités locales et régionales pour contribuer à de tels projets.

35^e SESSION

Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale

Résolution 433 (2018)¹

1. Tandis que la corruption et d'autres formes de comportements contraires à l'éthique continuent de menacer la démocratie, les nouvelles formes de gouvernance, les attentes des citoyens en matière de comportements éthiques et les avancées rapides des technologies de la communication posent de nouveaux défis éthiques aux collectivités locales et régionales.

2. Convaincu de l'importance de disposer de principes communs sur le comportement éthique, le Congrès, dans le cadre de sa Feuille de route des activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique, adoptée en octobre 2016 lors de sa 31^e session, a décidé de réviser le « Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux », adopté lors de sa 6^e session, le 17 juin 1999.

3. Le processus de révision s'est vu fixer deux objectifs : élargir le champ d'application du Code afin qu'il s'étende et bénéficie à toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale ; prendre en compte les principales évolutions de la gouvernance locale et régionale depuis une vingtaine d'années, notamment la fragmentation croissante de la gouvernance locale et régionale, du fait de l'externalisation de plus en plus fréquente des services publics, les attentes et exigences de plus en plus fortes de la part des citoyens pour des normes éthiques élevées et les changements occasionnés par les évolutions en matière de numérisation et les nouvelles formes de communication.

4. Un code de conduite type pour les élus locaux et régionaux remplit plusieurs fonctions. Il sert en particulier à informer tous les acteurs du niveau de comportement éthique attendu d'eux dans l'exercice quotidien de leurs tâches ; il sert dans le même temps à informer les citoyens du comportement qu'ils sont en droit d'attendre de leurs élus. Il permet de développer un climat de confiance parmi tous les acteurs participant à la gouvernance locale et régionale et à consolider le lien entre les citoyens et les responsables politiques locaux et régionaux.

5. Le Congrès, par conséquent,

a. ayant à l'esprit :

- i. la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ;
- ii. la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ;
- iii. la Résolution 79 (1999) du Congrès sur l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ;
- iv. la Résolution 316 (2010) du Congrès sur les « Droits et devoirs des élus locaux et régionaux : les risques de corruption » ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document [CG35\(2018\)12](#), exposé des motifs), rapporteure : Manuela BORA, Italie (R, SOC).

- v. la Résolution 401 (2016) du Congrès « Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional » ;
 - vi. la Résolution 97 (24) du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;
 - vii. la Recommandation R(2000)10 du Comité des Ministres sur les codes de conduite pour les agents publics ;
 - viii. les Priorités du Congrès pour 2013–2016 et 2017–2020 ;
- b.* réaffirmant que toutes les personnes qui participent à la gouvernance locale et régionale doivent assumer leurs obligations publiques avec intégrité, agir conformément à la loi et servir l'intérêt général ;
 - c.* soulignant qu'elles doivent défendre les principes de transparence, de non-discrimination, de probité, de mérite et de respect de la diversité ;
 - d.* soulignant qu'elles doivent rendre compte de la totalité de leurs décisions et actions ;
 - e.* adopte le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale, tel qu'il figure en annexe à la présente résolution ;
 - f.* encourage les autorités locales et régionales :
 - i. à adopter ce Code ou à s'en inspirer pour concevoir et promouvoir des codes de conduite similaires en concertation avec leurs gouvernements nationaux ;
 - ii. à concevoir un programme éducatif complet et adéquat sur la gestion de l'intégrité et à mettre en place des services de conseil, afin d'aider leur personnel à identifier les domaines potentiel d'atteinte à l'éthique et les situations de conflit d'intérêt et d'élaborer des stratégies spécifiques pour faire face à ces risques ;
 - g.* encourage les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux :
 - i. à traduire et diffuser publiquement le Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale, afin de mieux faire connaître les normes de comportement que les citoyens sont en droit d'attendre de ces personnes ;
 - ii. à aider les autorités locales et régionales à concevoir des programmes éducatifs et des sessions de formation appropriés ;
 - h.* convient de continuer de renforcer sa coopération avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) afin d'améliorer l'intégrité de la gouvernance locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

35^e SESSION

Les conflits d'intérêts au niveau local et régional

Résolution 434 (2018)¹

1. Sous ses multiples formes, la corruption contribue à l'érosion des valeurs démocratiques et constitue de ce fait une menace pour la bonne gouvernance et le fonctionnement de l'État. Fort de ce constat, le Congrès a adopté en octobre 2016, lors de sa 31^e session, sa Feuille de route d'activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique, et convenu de préparer six rapports thématiques – dont un consacré aux conflits d'intérêts – en vue de recenser des mesures de prévention et des bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption.
2. Il y a conflit d'intérêts – ou apparence de conflit d'intérêts – lorsque des intérêts individuels directs ou indirects peuvent aller à l'encontre de l'intérêt public. Une telle situation se produit souvent lorsqu'une personne a plus d'une fonction et exerce des activités professionnelles parallèlement à ses responsabilités publiques. Il est parfois difficile de séparer ces fonctions, et il peut arriver que la charge publique soit mise au service d'un avantage privé.
3. Les autorités locales et régionales sont souvent en charge de la prestation de services dans des domaines particulièrement exposés à la corruption, comme l'urbanisme, la construction ou les services sociaux. Leur proximité, leurs liens potentiels et leurs contacts fréquents avec les citoyens et les entrepreneurs locaux peuvent engendrer de multiples occasions de conflit d'intérêts et mettre à l'épreuve l'intégrité des élus locaux.
4. Bien que les pays aient mis l'accent sur l'institutionnalisation et la mise en œuvre de politiques relatives aux conflits d'intérêts, on ne dispose que de peu d'éléments sur l'efficacité concrète de ces politiques. Aux niveaux local et régional, les autorités manquent de données et d'un contrôle global de la réglementation concernant, par exemple, la cessation de fonctions, l'acceptation de cadeaux ou l'exercice d'activités accessoires en plus des activités officielles. Cette situation peut poser problème du point de vue des règles instaurant des sanctions ou des restrictions à la définition des conflits d'intérêts, du point de vue de la définition d'un ratio acceptable entre les intérêts publics et privés, ainsi que des comportements prohibés. Un tel ratio devra tenir compte de la fonction exercée par l'agent public et de la mesure dans laquelle il possède une « connaissance d'initié » dont il pourrait tirer parti pour un avantage privé ou dans son futur contexte professionnel.
5. Bien que les conflits d'intérêts soient l'un des domaines les plus réglementés, la prolifération des règles et réglementations peut entraîner des difficultés liées à leur gestion et leur mise en œuvre. Le manque de cohérence entre ces textes peut engendrer de la confusion et les rendre inopérants. On pourrait leur donner un plus grand impact en adoptant des approches basées sur les valeurs, incluant l'éducation, la formation, la transparence et de meilleurs systèmes de suivi. =
6. Les cultures organisationnelles les plus exposées aux conflits d'intérêts se caractérisent souvent par un faible niveau de confiance de l'opinion publique. La multiplication des mesures et des codes de conduite n'a pas nécessairement pour effet d'augmenter ce niveau de confiance, et peut même avoir l'effet inverse. Aussi les collectivités locales et régionales doivent-elles veiller à la rédaction, la mise en œuvre et la diffusion de ces instruments, tout en évitant la sur-réglementation.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document [CG35\(2018\)13](#), exposé des motifs), rapporteur : Peter JOHN, Royaume-Uni (L, SOC).

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès, conscient des différences entre les structures juridiques et administratives et entre les cultures organisationnelles des divers pays et des régions de leur territoire :

a. invite les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe :

i. à adopter et mettre en œuvre des politiques d'intégrité incluant à la fois la gestion organisationnelle de l'éthique et des protections externes de l'intégrité ;

ii. à créer des comités d'éthique indépendants chargés de contrôler l'activité financière des membres, de recenser les problèmes potentiels et de recommander des mesures pour y remédier, avant de rendre publiques les déclarations d'intérêts personnels, lesquelles devront indiquer les emplois complémentaires, les revenus privés, les actions ou investissements susceptibles de constituer un conflit avec leur fonction, les emplois antérieurs et des renseignements sur les activités des partenaires ;

iii. à définir des règles sur l'acceptation de cadeaux et d'invitations, tenant compte de la fonction exercée par le responsable ou l'agent public, afin d'éviter toute influence extérieure sur la prise de décisions et de garantir l'impartialité dans des domaines tels que la passation de marchés ;

iv. à promouvoir la divulgation proactive d'informations, sans demande préalable du public, afin d'accroître la responsabilité, la transparence et l'ouverture de la gouvernance locale et régionale et de renforcer la confiance du public ;

v. à veiller à ce que les politiques de divulgation s'accompagnent de mesures adéquates pour la résolution des conflits d'intérêts identifiés ;

vi. à soutenir et investir dans des instruments incitatifs, comme le leadership éthique ;

vii. à investir dans des mécanismes de ressources humaines novateurs, afin de contrôler et régler les flux de personnels entre les secteurs privé et public ;

viii. à mettre en place des évaluations régulières des personnels en vue d'étudier les attitudes et l'établissement d'un climat éthique parmi eux ;

ix. à faciliter le signalement précoce et spécifique des conflits d'intérêts potentiels, au moyen notamment de la déclaration d'intérêts des élus et hauts fonctionnaires locaux et régionaux, avant et pendant l'exercice de leur fonction ;

x. à mettre en place des systèmes informatiques permettant de simplifier le traitement des déclarations d'intérêts et de faciliter leur gestion ;

xi. à consulter tous les acteurs locaux et régionaux, lors de l'élaboration des réglementations relatives aux conflits d'intérêts, en vue de la conformité optimale de ces réglementations avec les politiques mises en œuvre ;

xii. à améliorer la coordination horizontale et verticale avec les divers niveaux de gouvernance, afin de garantir la cohérence avec d'autres mécanismes de contrôle et d'exécution ;

xiii. à associer la société civile, les ONG et les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à l'offre d'éducation et de formation des personnels concernant l'éthique et les réglementations relatives aux conflits d'intérêts, afin de mieux faire connaître les règles existantes et de permettre aux agents d'anticiper les violations potentielles de l'intégrité ;

xiv. à inviter les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à aider à la conception d'un cadre réglementaire général et à contribuer à sa promotion et sa compréhension, afin de mieux faire connaître les mesures de prévention des conflits d'intérêts au niveau local et régional ;

b. décide de mettre en place un système cohérent et efficace pour la prévention, la divulgation et la surveillance des conflits d'intérêts, s'étendant à tous les membres du Congrès.

35^e SESSION

Transparence et gouvernement ouvert

Résolution 435 (2018)¹

1. La question de la transparence et du gouvernement ouvert est l'une des priorités que le Congrès s'est données dans sa Feuille de route des activités de « prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional », qu'il a adoptée en octobre 2016 lors de sa 31^e session.
2. Le concept de « gouvernement ouvert » englobe un large éventail de pratiques, qui peuvent mener à de nouveaux modes de gouvernance, tant du point de vue des pouvoirs publics que de celui des citoyens. Il peut favoriser la bonne gouvernance et améliorer la prise de décisions. Parce qu'il contribue à faire reculer la corruption ou à promouvoir une plus grande efficacité des services, le gouvernement ouvert est un outil puissant pour combattre certains problèmes auxquels la démocratie locale peut être confrontée.
3. La transparence, la participation et la responsabilité – les principes clés du gouvernement ouvert – requièrent des collectivités locales et régionales qu'elles fassent preuve d'innovation dans leurs interactions avec les citoyens et dans la manière dont elles gèrent leurs administrations. La transparence impose aux autorités de faciliter l'accès des citoyens à l'information, notamment par une gestion ouverte des données et des archives ; elle doit s'accompagner d'une plus grande participation de la société civile à la prise des décisions publiques, y compris en matière de protection des lanceurs d'alerte ; cette participation accrue doit aussi découler d'une plus grande responsabilité des autorités, grâce à des audits, à des codes d'éthique et à un contrôle public.
4. De nombreuses activités publiques peuvent faire l'objet d'une stratégie de « gouvernement ouvert » : non seulement l'adoption des budgets, de lois et de politiques, mais aussi des activités telles que la passation de marchés et l'offre de services, deux domaines où les collectivités locales et régionales travaillent souvent avec nos partenaires.
5. Au vu de ce qui précède, le Congrès :
 - a. ayant à l'esprit:
 - i. la Résolution 417 et la Recommandation 398 (2017) du Congrès « Le libre accès aux données = amélioration des services publics » ;
 - ii. la Résolution 421 et la Recommandation 405 (2017) du Congrès « Transparence de l'attribution des marchés publics au niveau local et régional » ;
 - iii. les Lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques (2017)
 - iv. les douze principes du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance (2008) ;
 - v. le Manuel de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique au niveau local (2004) ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document [CG35\(2018\)14](#), exposé des motifs), rapporteur : Andreas GALSTER, Allemagne (L, PPE/CCE).

- vi. le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009, Conférence des ONG du Conseil de l'Europe) ;
 - vii. la Recommandation du Conseil sur le Gouvernement ouvert de l'OCDE (2017) ;
 - viii. la Charte internationale sur les données ouvertes (2015), adoptée lors du Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert ;
- b.* convaincu que la transparence alliée à un gouvernement ouvert constituent une opportunité pour les pouvoirs locaux de renforcer la démocratie ;
 - c.* convaincu qu'un processus décisionnel ouvert est un outil efficace pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces ;
 - d.* conscient de la difficulté pour les autorités locales à atteindre tous les citoyens, en particulier ceux qui pâtissent de la fracture numérique ;
 - e.* conscient de l'importance de se conformer aux lois sur le respect de la vie privée et la protection des données ;
6. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :
- a.* adopter et mettre en œuvre les normes du gouvernement ouvert, en particulier :
 - i. en s'inspirant des principales dispositions de la Charte internationale sur les données ouvertes et du standard de Données sur la Commande Publique Ouverte ;
 - ii. en soutenant la mise en œuvre des quatre principes énoncés dans le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, à savoir la participation, la confiance, la responsabilité et l'indépendance ;
 - b.* mettre en place des formations au sein de leurs administrations afin de sensibiliser les personnels à l'importance de la transparence et, en particulier :
 - i. à organiser des activités de formation dans les institutions publiques, telles que des séminaires, des ateliers et des sessions de formation continue, en vue de mieux faire connaître les avantages du gouvernement ouvert et l'importance de la transparence ;
 - ii. à développer le recours de leurs administrations à une gestion ouverte des données et des archives, tout en veillant à publier celles-ci sous des formes intégrales, accessibles et réutilisables ;
 - c.* promouvoir l'implication des citoyens et leur participation à la vie publique locale :
 - i. en mettant en œuvre des mesures destinées à aider les citoyens à mieux comprendre le fonctionnement de leurs autorités afin de garantir la confiance du public ;
 - ii. en encourageant la participation publique à leurs processus d'élaboration des politiques et de décision, compte tenu de l'importance et de la pertinence que la société civile, y compris les ONG et les lanceurs d'alerte, peut avoir dans les processus décisionnels ;
 - iii. en ayant davantage recours aux différentes formes d'engagement public délibératif, telles que les consultations publiques, pour inspirer leurs processus d'élaboration des politiques et de décision ;
 - iv. en encourageant la participation des citoyens à la définition des priorités budgétaires et à l'évaluation des marchés publics majeurs, notamment ceux qui concernent de vastes projets d'infrastructures ;
 - v. en permettant aux citoyens d'assister aux réunions des conseils municipaux et des parlements régionaux et de définir les critères régissant leur participation à ces réunions ;
 - vi. en encourageant la collecte d'informations sur le taux de satisfaction des citoyens concernant les services publics, que ceux-ci soient gérés de manière directe ou indirecte par les collectivités locales et régionales ;

vii. en répondant aux réclamations et recommandations des citoyens, afin de renforcer la confiance du public à l'égard de la gouvernance locale et régionale ;

d. mener des études et des consultations auprès de différents acteurs des collectivités, comme les organisations de la société civile, les syndicats et les responsables des ressources humaines, afin de concevoir les politiques les mieux adaptées aux besoins locaux ;

e. encourager des audits internes, externes et sociaux de leurs administrations ;

f. veiller à ce que les mesures relatives à la transparence et au gouvernement ouvert n'enfreignent pas les lois sur la protection des données et le respect de la vie privée ;

7. S'engage à :

a. élaborer et promouvoir des normes internationales sur le gouvernement ouvert applicables aux collectivités locales et régionales ;

b. fournir aux collectivités locales et régionales une assistance technique pour mettre en œuvre des mécanismes de gouvernement ouvert ;

c. soutenir les échanges et l'apprentissage entre pairs parmi les collectivités locales et régionales qui engagent des réformes en matière de gouvernement ouvert ;

d. encourager l'adhésion au Partenariat pour le gouvernement ouvert.

35^e SESSION

Un Code de conduite pour les membres du Congrès – révision des *Règles et procédures* du Congrès

Résolution 436 (2018)¹

1. Le comportement éthique des responsables publics, à tous les niveaux d'autorité, est la pierre angulaire d'une démocratie saine et le fondement de toute confiance des citoyens envers la politique et les personnes qui la font.
2. La Recommandation 383 (2015) du Congrès sur le statut des élus affirme que « les personnes qui occupent une charge publique doivent avoir un haut niveau d'intégrité et faire abstraction, dans leurs décisions, de leurs intérêts personnels ».
3. Cette même recommandation encourage le recours à des codes de conduite aux niveaux local et régional, assortis de dispositifs pour examiner leur mise en œuvre et statuer sur les éventuelles infractions. Il y est en outre proposé que tout élu local ou régional soit tenu de remplir un registre d'intérêts au début de son mandat, en y incluant les intérêts des membres de sa famille proche.
4. Le Congrès avait déjà adopté, en 1999, le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, texte de référence qu'il a actualisé et enrichi en 2018 sous la forme du Code de conduite européen pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale.
5. Concomitamment avec la révision du Code de conduite européen, le Bureau du Congrès a décidé le 4 décembre 2017 qu'il convenait de suivre ses propres recommandations et d'élaborer un Code de conduite énonçant des consignes pour les membres du Congrès.
6. Le Code de conduite à l'usage des membres du Congrès contenu dans les *Règles et procédures* révisées, bien que succinct, vise à fournir une base solide pour garantir que tous les membres fassent preuve d'intégrité et de responsabilité dans l'exercice de leur mandat, leur fonction élective ou leur poste au sein du Congrès. Le Code résulte du renforcement des règles en vigueur au moyen de dispositions plus claires concernant l'acceptation de cadeaux et la déclaration des conflits d'intérêts. Il inclut des règles plus strictes sur la réponse aux comportements contraires à l'éthique et des procédures permettant de prendre des mesures disciplinaires.
7. Le Congrès considère que ses membres doivent défendre les valeurs du Conseil de l'Europe et, par leur autorité et leur exemple, être les ambassadeurs des principes de probité et d'intégrité dans l'exercice de leurs fonctions au nom du Congrès.
8. Le Congrès adopte par conséquent les propositions de changements aux *Règles et procédures*, telles qu'annexées, qui seront incorporées dans les *Règles et procédures* du Congrès et prendront effet immédiatement après leur adoption.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document CG35(2018)16, exposé des motifs), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC), et Marc COOLS, Belgique (L, GILD).

EXTRAITS des Règles et procédures du Congrès – changements proposés

Article 6 – Vérification des pouvoirs

[...]

5. Tous les délégués doivent signer la déclaration d'adhésion ci-dessous concernant les objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe:

« Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social. » (Statut du Conseil de l'Europe, chapitre I, article 1.a.)

Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre Ier. » (Statut du Conseil de l'Europe, chapitre II, article 3.)

Je soussigné(e), ..., affirme et déclare par la présente que j'adhère à ces objectifs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. »

6. Les délégués doivent également signer la déclaration d'intérêts (article 62), pour pouvoir bénéficier des droits de parole et de vote, ainsi que du remboursement des dépenses relatives à leur participation aux travaux du Congrès.

7. Les délégués dont le Bureau du Congrès propose que leurs pouvoirs ne soient pas ratifiés peuvent siéger provisoirement avec les mêmes droits que les autres délégués jusqu'à ce que le Congrès statue sur leur cas. Toutefois, ces délégués ne participent à aucun vote lié à la vérification des pouvoirs ou à des procédures de désignation officielle. Si, à la suite du vote en séance plénière, les pouvoirs de ces délégués n'ont pas été ratifiés, ceux-ci ne sont pas considérés comme des membres du Congrès et ne peuvent pas participer à ses travaux.

8. Il incombe à chaque président de délégation nationale de vérifier que la déclaration d'adhésion et la déclaration d'intérêts visées par le présent article ont été signées² par chaque membre de sa délégation.

Article 7 – Non-conformité avec les principes du Conseil de l'Europe

1. Le Bureau du Congrès, s'il est porté à son attention qu'un délégué a émis des propos ou des écrits ou accompli des actes qui peuvent être incompatibles avec les objectifs et les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, doit examiner la question le plus tôt possible.

2. Si le Bureau conclut, au terme de la procédure régulière, que la déclaration orale ou écrite ou l'action du délégué est contraire aux objectifs et aux principes fondamentaux qu'il s'est engagé à respecter conformément à l'article 6.5 des présentes Règles, il peut décider d'une mesure disciplinaire (article 64) ou, conformément à l'article 65.3, soumettre une proposition au Congrès sous la forme d'une résolution.

3. La décision du Bureau prend effet immédiatement, sauf en cas de révocation où les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 65 s'appliquent. La décision doit être publiée en tant que document officiel dans un délai d'un jour ouvré et être transmise au membre concerné.

² La validation en ligne via la base de données du Congrès (le Who's Who) vaut «signature» pour l'application de cet article.

CHAPITRE XIII – CODE DE CONDUITE DES MEMBRES DU CONGRES³

Article 60 – Conduite générale et engagements

1. Les membres du Congrès doivent respecter les valeurs et les normes du Conseil de l'Europe, en particulier celles énoncées dans l'Arrêté n° 1327 du 10 janvier 2011 relatif à la vigilance et à la prévention en matière de fraude et de corruption, et les principes généraux d'éthique et de conduite ci-après, et ne doivent entreprendre aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité du Congrès ou de ses membres.
2. Les membres doivent s'engager à respecter les objectifs et les principes du Conseil de l'Europe (article 6.5).
3. Dans l'exercice de leurs fonctions en tant que membres du Congrès, les membres doivent :
 - a. remplir leurs fonctions de manière responsable, avec intégrité, honnêteté et impartialité ;
 - b. agir exclusivement dans l'intérêt du Congrès et du Conseil de l'Europe et ne pas servir des intérêts privés ;
 - c. utiliser les ressources mises à leur disposition de manière responsable et dans l'intérêt du Congrès et du Conseil de l'Europe ;
 - d. utiliser avec discrétion et ne pas exploiter à des fins personnelles les renseignements confidentiels recueillis dans l'accomplissement de leurs fonctions;
 - e. informer le Président du Congrès de tout acte de pression qu'ils jugent inapproprié à leur rencontre ou à l'encontre d'un autre membre du Congrès.

Article 61 – Cadeaux et autres avantages

1. En aucun cas un délégué ne doit solliciter ni accepter d'un Etat, d'une institution ou d'une personne physique ou morale un quelconque avantage, direct ou indirect, offre de rétribution, cadeaux, faveur, invitation ou marque d'hospitalité excessive qui serait de nature à infléchir la position du délégué dans l'accomplissement de sa fonction en tant que membre du Congrès.
2. Un délégué peut, par exception, accepter un cadeau ou autre avantage :
 - a. si sa valeur est estimée inférieure à 100 euros, et
 - b. si un refus pourrait être considéré comme contraire aux bons usages dans le contexte culturel du pays concerné.
3. Tous les cadeaux acceptés conformément à l'article 61.2, ou acceptés par erreur, d'une valeur supérieure à 100 euros doivent être remis au Congrès. Ils seront conservés dans les locaux du Secrétariat du Congrès et inscrits dans le Registre des cadeaux du Congrès.
4. Par dérogation aux paragraphes 1 et 2 de l'article 61, le Président du Congrès et les présidents des chambres peuvent accepter des cadeaux d'une valeur supérieure à 100 euros. Ces cadeaux seront inscrits dans le Registre des cadeaux du Congrès et conservés dans les locaux du Secrétariat du Congrès.

Article 62 – Déclaration d'intérêts et conflits d'intérêts

1. Tous les membres doivent signer un engagement écrit⁴ attestant :
 - a. qu'eux-mêmes, ou tout autre membre de leur famille, n'ont aucun intérêt de nature économique, commerciale ou financière susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts ;
 - b. qu'ils ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucune autre instance que le Congrès (qu'il s'agisse d'un gouvernement, d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu) ;

³ Cet article complète les codes de conduites à respecter par les membres du Congrès lors des missions de suivi (Chapitre XV) et/ou d'observation des élections (Chapitre XVI).

⁴ Voir article 6 concernant le non-remboursement des dépenses.

- c. qu'ils n'accepteront aucune récompense, aucun paiement, aucune distinction ni aucun cadeau en lien avec l'exercice de leurs fonctions ;
- d. qu'ils s'abstiendront de tout acte susceptible d'entraîner un conflit d'intérêts, de porter atteinte à leur neutralité ou d'être perçu comme tel.

2. Tous les intérêts pertinents doivent être mentionnés dans le rapport et tout autre document présentés par le délégué concerné.

3. Le défaut de déclaration des intérêts pertinents doit être examiné afin de déterminer les circonstances qui sous-tendent cette non-déclaration. La procédure à suivre est, mutatis mutandis, celle qui est décrite à l'article 63.5.

Article 63 – Présentation des allégations de non-respect des dispositions du Code de conduite du Congrès

1. S'il est porté à la connaissance du Bureau du Congrès qu'un délégué, dans l'exercice de ses fonctions, s'est exprimé, a écrit ou agi de manière à enfreindre les dispositions du Code de conduite du Congrès, le Bureau se saisit de la question dès que possible.

2. Le formulaire dédié en ligne doit être utilisé pour soumettre toutes les allégations d'inconduite ou de non-respect des dispositions du Code de conduite. Il doit être envoyé au Secrétaire Général du Congrès ou soumis en ligne, assorti de la preuve documentaire requise.

3. Tous les documents et informations relatifs à une allégation d'inconduite ou de non-respect des dispositions du Code de conduite sont considérés comme confidentiels jusqu'à ce que la procédure soit arrivée à son terme et que la décision finale ait été prise par le Bureau ou par le Congrès.

4. La preuve documentaire comprend des documents écrits ou imprimés, des journaux, des fichiers audio et vidéo, etc.

5. La procédure suivie par le Bureau du Congrès en cas d'allégation de non-respect des dispositions du Code de conduite par un délégué est la suivante :

- a. Le Bureau examine les preuves le plus rapidement possible après la déclaration du manquement présumé.
- b. Un dossier étayé par des preuves écrites ou documentaires est présenté par le Secrétaire Général.
- c. Le délégué doit être informé par le Bureau qu'une procédure pour non-respect des dispositions du Code de Conduite a été engagée à son encontre et qu'il a la possibilité de répondre aux allégations par écrit. Si le délégué n'a pas répondu dans un délai de 4 semaines, le cas sera néanmoins examiné lors de la réunion suivante du Bureau.
- d. Le Bureau peut demander à entendre le délégué concerné. A défaut de réponse au-delà de 4 semaines, l'affaire est néanmoins examinée. Le délégué peut demander à être entendu par le Bureau.
- e. Si le Bureau conclut, à la suite de la procédure régulière, que l'action du délégué contrevient au Code de conduite, il peut décider d'une mesure disciplinaire conformément à l'article 64.
- f. Les décisions du Bureau sont votées au scrutin secret, à la majorité simple des suffrages exprimés.
- g. Les délibérations et le vote du Bureau sur le cas du délégué concerné se font en l'absence de ce dernier.
- h. La décision du Bureau prend effet immédiatement, sauf dans les cas de révocation où s'appliquent les paragraphes 3 et 4 de l'article 65. La décision est publiée en tant que document officiel dans le jour ouvré suivant et transmise au délégué concerné.

6. En cas de démission volontaire du délégué concerné, il appartient au Bureau de décider, compte tenu de la nature des allégations, s'il y a lieu de mettre fin à la procédure.

Article 64 – Sanctions et mesures disciplinaires

1. Le Bureau décide pour chaque cas, sur une base ad hoc, de la sanction ou de la mesure disciplinaire appropriée.

2. Les mesures disciplinaires vont du retrait temporaire à un retrait permanent de tout ou partie des prérogatives d'un délégué en tant que membre du Congrès ou détenteur d'une fonction électorale ou d'une position à laquelle il a été nommé au sein du Congrès.

a. Les sanctions temporaires

Privation du droit :

- de s'exprimer en commission/en session/au Bureau
- de déposer ou signer un amendement, une proposition (article 27) ou un mémoire (article 28)
- d'être nommé(e) rapporteur(e) ou porte-parole du Congrès
- d'être nommé(e) membre d'une délégation de suivi ou d'observation électorale
- de se porter candidat(e) à la Présidence du Congrès, d'une chambre ou d'une commission
- de représenter le Congrès ou l'une de ses commissions
- de participer à une ou plusieurs sessions (dans la limite du mandat en cours au Congrès)

b. Les sanctions permanentes

- la révocation d'une mission de suivi, d'enquête ou d'observation électorale concernée par la violation du Code
- la suppression de la contribution et du nom dans un rapport préparé après la mission de suivi, d'enquête ou d'observation électorale concernée
- le retrait du statut spécifique de rapporteur(e) ou de porte-parole d'un(e) délégué(e)
- l'interdiction de participer à une mission future de nature similaire en tant que rapporteur(e) ou membre de la délégation
- la perte d'une fonction électorale au sein du Congrès
- l'annulation du mandat d'un membre du Congrès
- la perte du statut de membre honoraire.

Article 65 – Mesures disciplinaires - procédure

1. Pour les mesures temporaires, le Bureau fixe la durée d'application ou la date de la réunion du Bureau à laquelle le cas doit être réexaminé en vue de la levée ou de la prolongation desdites mesures.

2. Lorsqu'une décision urgente doit être prise, qui ne les concerne pas directement, le Président du Congrès peut, en consultation avec les présidents des chambres, prendre cette décision et faire rapport à la réunion suivante du Bureau. Les dispositions de l'article 63.5.g s'appliquent.

3. Si le Bureau établit que la gravité de la violation du Code de conduite constitue un motif de révocation du mandat actuel du délégué en tant que membre du Congrès, la proposition du Bureau doit être présentée au Congrès sous la forme d'un projet de résolution qui ne peut faire l'objet d'aucun amendement.

4. Si le Bureau établit que la gravité de la violation du Code de conduite constitue un motif de révocation de la fonction électorale actuelle du délégué, et si ce délégué est :

- a. le Président du Congrès ou un président de chambre, il ne présidera aucune autre réunion de cet organe jusqu'à ce que la proposition du Bureau, à présenter au Congrès sous la forme d'un projet de résolution qui ne peut faire l'objet d'aucun amendement, soit adopté ou rejeté. Dans l'intervalle, les dispositions de l'article 17.7 s'appliquent ;
- b. vice-président de chambre, il doit quitter la réunion et ne participera à aucune autre réunion de bureau (plénier ou chambre) ; il ne remplacera pas le Président du Congrès ou de sa chambre à la présidence lors des sessions ;

c. président de commission, il ne présidera aucune autre réunion de cet organe.

5. Un président du Congrès qui a été destitué ou qui a démissionné de sa fonction électorale en raison d'une procédure engagée à son encontre conformément à l'article 63, ne pourra plus prétendre au titre de président sortant du Congrès.

35^e SESSION

La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement

Résolution 437 (2018)¹

1. Le droit des autorités locales à être consultées par les niveaux de gouvernement supérieurs est un principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale (Articles 4 paragraphe 6, 5, 9 paragraphe 6 et 10). Lorsque la consultation est menée en temps utile et de manière appropriée pour toutes les questions qui les concernent directement, elle contribue au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, et au développement et à la mise en œuvre de politiques et de législations efficaces.

2. Conformément à sa Résolution 368 (2014), par laquelle il a adopté une Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales et s'est engagé à développer des lignes directrices pour améliorer les mécanismes de consultation en les rendant plus clairement définis et davantage axés sur les résultats, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :

- a. adopte les lignes directrices sur le droit de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, telles qu'annexées à la présente résolution;
- b. s'engage à utiliser ces lignes directrices comme document de référence dans ses activités de suivi;
- c. appelle les pouvoirs locaux et les associations nationales et régionales de pouvoirs locaux et régionaux à utiliser ces lignes directrices comme outil et inspiration dans leurs discussions avec leurs gouvernements régionaux et nationaux sur l'amélioration des mécanismes de consultation.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3e séance (voir le document [CG35\(2018\)20](#), exposé des motifs), rapporteur : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE).

ANNEXE

PROJET DE LIGNES DIRECTRICES SUR LA CONSULTATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES PAR LES NIVEAUX SUPÉRIEURS DE GOUVERNEMENT

1 Introduction

1. Le droit des autorités locales à être consultées par les niveaux de gouvernement supérieurs est un principe fondamental de la pratique démocratique et juridique européenne, inscrit dans la Charte européenne de l'autonomie locale (Articles 4 paragraphe 6, 5, 9 paragraphe 6 et 10), et contribue à la bonne gouvernance, au développement et à la mise en œuvre de politiques publiques et de législations solides.

2. La consultation doit faire partie intégrante des processus administratifs et décisionnels afin que les souhaits des autorités locales soient connus en temps utile et dûment pris en compte dans les décisions des autorités nationales et régionales.

3. Les pouvoirs locaux doivent avoir un rôle actif dans la rédaction des décisions et des politiques publiques sur tous les sujets les concernant. Leurs contributions doivent être organisées de telle façon et dans un délai leur permettant d'avoir une opportunité réelle de formuler et d'articuler leurs propres vues et propositions, afin d'exercer une influence.

4. Afin d'éviter que les processus de consultations ne demeurent que de simples mécanismes de diffusion et d'échanges d'informations, ces lignes directrices visent à permettre aux pouvoirs locaux et à leurs associations de renforcer et de faciliter une consultation efficace, et à développer un système de réelle négociation politique.

2 Objectif et principes de la consultation

2.1 Objectif

5. Créer des conditions favorables et des mécanismes de consultations réelles des autorités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement est de l'intérêt des deux parties en améliorant la compréhension réciproque des défis et des réalités affrontés, la division des responsabilités et les objectifs et priorités des deux parties. Ce dialogue peut fournir un espace de discussion générale, en particulier concernant les problématiques financières, et peut contribuer aux conditions pour une perception partagées des problèmes et des opportunités relatives aux opérations d'autonomie locale et municipales. Il peut faciliter la compréhension des niveaux supérieurs de gouvernement des conditions dans lesquelles les autorités locales doivent assurer leur part de service publics. En retour, cela peut donner aux autorités locales une meilleure compréhension de la responsabilité générale des parlements et des gouvernements pour l'ensemble du secteur public. Les mécanismes de consultation réelle favorisent ainsi le développement et à la mise en œuvre de législations et de politiques publiques plus efficaces.

6. Ces lignes directrices sur la consultation des autorités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement visent à fournir aux associations nationales de pouvoirs locaux et de délégations nationales des conseils concernant :

- le concept de consultation ;
- le cadre légal institutionnel ;
- le processus et la procédure (format, délai, information, publicité).

7. Elles ont pour but d'inspirer les collectivités locales et leurs associations à améliorer les processus de consultation en les rendant plus clairement définis et davantage axés sur les résultats. L'objectif général de ces lignes directrices est de contribuer au renforcement d'une culture de communication, de consultation et de dialogue entre les différents niveaux de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe., à la fois dans l'intérêt à la fois de la démocratie et de celui de l'efficacité du processus de décision gouvernementale.

2.2 Principes

8. La consultation des autorités locales par des niveaux supérieurs de gouvernement devrait être régie par les principes de :

- Respect mutuel entre les acteurs ;
- Ouverture et transparence ;
- Réactivité, tous les acteurs devant fournir un retour approprié.

3 Lignes directrices sur la manière de conduire des consultations

9. Une consultation efficace des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement repose sur deux piliers, à savoir : un cadre réglementaire national bien défini et un cadre institutionnel approprié. Le droit des collectivités locales d'être consultées devrait être inscrit dans la législation nationale. De manière toute aussi importante, chaque État membre devrait mettre en place un cadre institutionnel approprié pour l'organisation de la consultation des collectivités locales. Ces dernières ont besoin d'institutions en mesure de représenter et de protéger leurs intérêts, telles que les associations nationales de pouvoirs locaux qui peuvent allouer des ressources appropriées et suffisamment de temps pour garantir une représentation réelle des collectivités locales dans les procédures de consultation.

10. Un élément essentiel pour garantir l'efficacité de tout processus de consultation réside dans l'existence d'une pratique administrative et d'une culture de prise de décision appropriées au niveau des autorités nationales et régionales, ce qui exige non seulement un cadre juridique clairement défini au niveau national et, si nécessaire, au niveau régional, ainsi que l'existence de règles et des règlements écrits, , mais aussi de donner la possibilité d'organiser des réunions formelles et de constituer des commissions/comités permanents et ad hoc ; ainsi que des groupes de travail pour l'échange de vues et de connaissances sur des questions spécifiques (notamment dans les domaines des finances locales et de la gestion des biens) qui ont un caractère opérationnel et exigeant de la part des autorités nationales et régionales que des mesures soient prises.

3.1 Cadre légal

11. La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement exige un cadre juridique national clairement défini. La Charte européenne de l'autonomie locale dispose, dans ses principes fondamentaux, que les collectivités locales doivent être consultées, 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 4 paragraphe 6) ; qu'elles doivent être consultées sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (Article 9 paragraphe 6) ; et que les modifications des limites territoriales locales ne doivent être réalisées sans consultation préalable des collectivités locales concernées (Article 5).

12. Tous les signataires de la Charte devraient consacrer dans leur législation interne, et de préférence dans la Constitution, les droits pour les collectivités locales à être consultées et ces principes fondamentaux. Des mesures doivent être prises pour assurer que le droit de consultation est garanti aussi bien en droit qu'en fait. En outre, tout en reconnaissant que certains pays ont développé avec succès des traditions de consultation qui ne sont pas mentionnées dans la législation, il est recommandé que la législation appropriée fournisse également des régulations claires et détaillées sur le processus de consultation pour rendre ce processus formel, prévisible et axé sur les résultats. Le cadre juridique approprié pourrait ainsi décrire clairement a) les objectifs des consultations ; b) les droits et obligations des parties concernées ; c) la période, les formes et les procédures pour les consultations ; et d) les résultats attendus des consultations.

13. La législation devrait aussi garantir que des traces écrites des consultations soient conservées et que les collectivités locales aient le droit de recevoir des informations suffisamment claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques proposées et des décisions réglementaires. La législation interne devrait également reconnaître le rôle des associations nationales de pouvoirs locaux dans le processus de consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement. La législation devrait aussi garantir le droit de plainte ou de pétition des collectivités locales si elles considèrent que les consultations requises n'ont pas été conduites de manière appropriée ou si elles n'ont pas été conduites du tout.

14. La législation nationale, et s'il y a lieu, la législation régionale, devrait reconnaître le rôle des associations nationales de collectivités locales à être impliquées dans les consultations et à représenter les intérêts de leurs membres.

3.2 Cadre institutionnel

15. La consultation des collectivités locales est un processus requérant un cadre institutionnel formel et approprié. Dans ce processus, le rôle principal incombe à l'institution publique nationale (ou régionale, le cas échéant) habilitée à adopter un cadre réglementaire national en matière d'autonomie locale.

16. Par conséquent, le pouvoir exécutif national est un acteur clé dans la consultation avec collectivités locales sur les politiques publiques et les décisions qui ont un impact direct sur la vie locale. Un ministère de tutelle est en général responsable en matière d'autonomie locale et d'administration territoriale : c'est ce ministère qui devrait prendre des mesures pour organiser des consultations avec les pouvoirs locaux. S'il n'existe pas de tel ministère, le ministère des Finances devrait être responsable de l'organisation des consultations avec les collectivités locales concernant les ressources à affecter aux budgets locaux. Des consultations peuvent aussi être menées à des niveaux supérieurs, par exemple par le Président de l'État et/ou le Premier ministre. Si des consultations à ce niveau sont bienvenues, des réunions de consultation avec les ministères d'exécution concernés sont également nécessaires afin obtenir des résultats concrets. Des règlements au niveau de ces ministères devraient préciser clairement les formes et les procédures de consultation des collectivités locales.

17. Un autre acteur clé dans les consultations est l'organe législatif national (ou régional, le cas échéant) habilité à adopter un cadre réglementaire national en matière d'autonomie locale. Lorsque les organes législatifs disposent d'unités structurelles (les commissions) traitant de questions sectorielles spécifiques (dans la plupart des pays, une de ces commissions étudie les questions relatives à l'autonomie locale et à la politique régionale), les initiatives législatives sont généralement examinées au niveau des commissions avant d'être présentée au parlement pour adoption. Le niveau des commissions parlementaires est ainsi le plus approprié pour organiser des consultations sur les initiatives législatives qui concernent directement les collectivités locales. Les règles de procédure de la commission parlementaire devraient donc inclure des dispositions spécifiques sur la consultation des collectivités locales, précisant les thèmes de consultation, les procédures, les délais et les participants au processus.

18. Les règles de procédures devraient non seulement permettre aux collectivités locales et à leurs associations à participer aux séances des commissions, mais aussi à avoir pleinement accès à l'ensemble des documents pertinents, et à avoir la possibilité de soumettre des avis écrits sur les projets de loi. Elles devraient également prévoir la possibilité d'associer des experts représentant les associations de collectivités locales à l'élaboration des projets d'initiatives législatives ayant une incidence sur les collectivités locales, en particulier les projets de loi relatifs au budget national et tous les actes normatifs réglementant la politique fiscale et financière nationale.

19. Dans les États fédéraux et régionaux, les autorités régionales jouent également un rôle essentiel dans le processus de consultation et devraient faire connaître leurs politiques et leurs décisions aux collectivités locales relevant de leur mandat. S'il s'agit de régions à pouvoir législatif, le processus de consultation devrait être organisé avec les pouvoirs législatif et exécutif régionaux. S'il n'existe aucun ministère au niveau régional, les consultations devraient être organisées avec le président de l'assemblée législative régionale et les services exécutifs compétents de l'administration régionale.

Rôle des associations nationales de collectivités locales

20. La législation nationale devrait reconnaître le droit des associations nationales d'être impliquées dans les consultations et de représenter les intérêts de leurs membres. Les collectivités locales et leurs associations sont à la fois des acteurs et des bénéficiaires du processus de consultation. Les collectivités locales doivent s'exprimer devant les autorités nationales et régionales, autant que possible, d'une seule voix. L'existence d'associations nationales fortes pour les représenter est une condition essentielle pour garantir le succès de la consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement. Outre les dispositions juridiques nationales, les associations sont encouragées à élaborer un mémorandum d'accord avec les parlements nationaux et les ministères de tutelle, faisant office de lignes directrice, définissant les formes et les processus de consultation, pour réaliser dans la pratique le droit de consultation tel que garanti par la Charte.

21. Dans les pays où les collectivités locales sont représentées par plusieurs petites, les autorités nationales doivent faciliter l'établissement d'une plateforme nationale de consultation des collectivités locales et garantir la représentation de toutes les associations dans le processus de consultation. Tous les niveaux de gouvernement devraient être représentés. Les associations nationales devraient travailler autant que possible en étroite coopération, afin de définir des positions communes sur les questions les concernant.

22. L'association nationale de pouvoirs locaux représente généralement les collectivités locales lors du processus de consultation. Cela n'exclut toutefois pas que des gouvernements locaux puissent être consultés individuellement. Lorsque la consultation se fait uniquement par le biais des associations de collectivités locales, celles-ci ont l'obligation de diffuser les documents et informations auprès de leurs membres et de recueillir leur avis. Dans les pays où il n'existe aucune association de collectivités locales, il incombe exclusivement aux ministères de tutelle investis d'un pouvoir de décision de transmettre les projets de décisions et de politiques aux autorités locales et de requérir leur avis.

3.3 Modalités et procédures

23. Les autorités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps voulu et d'une manière appropriée dans la planification et la prise de décision pour tous les sujets les concernant directement.

3.3.1 Participants au processus

24. Les associations nationales de collectivités locales doivent représenter les pouvoirs locaux dans le processus de consultation. Elles devraient s'assurer qu'ils sont régulièrement invités à examiner la législation et les initiatives de politiques publiques pertinentes, coopérer avec d'autres associations et échanger régulièrement entre elles sur les bonnes pratiques.

25. Les pouvoirs locaux individuels peuvent être consultés. Cependant, si le sujet de la consultation concerne plus d'une autorité locale, il est nécessaire d'assurer une coordination entre les représentants des différents pouvoirs locaux.

3.3.2 Objet de la consultation

26. Les autorités locales doivent être consultées sur tous les sujets les concernant directement. Elles sont directement concernées lorsque la mise en œuvre d'une politique gouvernementale ou dans les cas où un acte juridique affecte directement leur statut légal, leurs compétences, la situation financière et/ou économique.

27. En particulier, Les consultations devraient être obligatoires chaque fois qu'une décision concerne les modifications des limites territoriales des collectivités locales (Article 5 de la Charte) ou les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées (Article 9 paragraphe 6). Chaque fois que des compétences supplémentaires sont transférées aux collectivités locales, une analyse de l'impact économique est nécessaire (Article 9 paragraphe 2).

3.3.3 Stades d'implication des collectivités locales

28. Les autorités locales (et leurs associations) devraient occuper un rôle actif dans la préparation des décisions et avoir une réelle occasion d'exprimer leurs vues et leurs.

29. Les autorités nationales et régionales devraient s'assurer que la forme et délai de consultations sont tels que les autorités locales et leurs associations auront la possibilité, en dehors de circonstances exceptionnelles, d'informer et de consulter leurs membres se préparer de manière adéquate et de soumettre des propositions constructives, et d'exprimer leurs intérêts et opinions à temps afin que celles-ci puissent être prises en compte dans la formulation des politiques et de la législation. La Charte ne précise aucune norme de délai, puisque cela dépend des conditions et du contexte de chaque Etat. La complexité du sujet en question doit cependant toujours être prise en compte afin que les parties prenantes puissent avoir le temps de donner.

30. Les consultations devraient être organisées à un stade préparatoire de rédaction des décisions/politiques publiques, et non pas après leur adoption par l'organe institutionnel correspondant, de manière à ce que l'expertise des pouvoirs locaux puisse être incluse.

3.3.4 Formes de consultation

31. Les autorités étatiques en coopération avec les associations de collectivités locales devraient définir les détails du processus et de la forme que la consultation doit suivre afin de garantir que le processus respecte les principes de la Charte, à savoir organiser des consultations de façon appropriée. Les deux parties doivent se mettre d'accord par avance sur toute mesure de transparence et de communication relatifs au processus de consultation avec les médias, et doivent également identifier la ou les personnes responsables pour fournir des rapports des sessions. Les réunions doivent avoir des ordres du jour spécifiques et structurés, et une liste de participants préalablement approuvée, et les documents de réunion devraient être distribués à tous les participants.

32. La Charte Européenne de l'autonomie locale ne définit ni ne prescrit aucune forme de consultation et ne donne aucune précision sur le processus de consultation. Comme il n'y a pas de solution applicable systématiquement, différentes formes peuvent être utilisées, selon les problématiques discutées et en accord avec les lois, les normes et les traditions spécifiques du pays concerné.

33. Les consultations peuvent être conduites par écrit. Dans de tels cas, des traces écrites des consultations devraient être conservées et rendues disponibles pour toutes les parties prenantes.

34. Réunions formelles : il se peut que les consultations incluent l'organisation de réunions formelles, ou l'établissement de commissions ad hoc et de groupes de travail pour échanger des vues et des connaissances sur une problématique particulière (en particulier dans les domaines de finances locales et de gestion des actifs) de nature opérationnelle et nécessitant la prise rapide de mesures par les gouvernements nationaux et régionaux.

35. Plateformes consultatives communes : une plateforme rassemblant les gouvernements nationaux et les associations de pouvoirs locaux peut être mise en place. De tels organes comprennent à la fois des représentants des gouvernements et des représentants d'associations, en nombre égal.

36. Tables rondes : dans les États fédéraux, ces tables rondes peuvent inclure des représentants de trois niveaux de gouvernements— fédéral, régional et local. De telles tables rondes à plusieurs niveaux tendent à être organisées sur les sujets qui ont un impact sur tous les niveaux de l'administration publique. Elles sont typiquement organisées pour examiner les projets de budgets fédéraux et pour discuter des subventions centrales allouées aux pouvoirs régionaux et locaux. Elles permettent aux associations de pouvoirs locaux de faire passer leur expérience et leur expertise dans le processus législatif à un stade précoce. Elles devraient se tenir régulièrement et avoir un ordre du jour prédéfini.

37. Comités consultatifs spéciaux : il se peut que les gouvernements nationaux et régionaux souhaitent introduire des comités consultatifs spéciaux dans l'élaboration de leurs projets de décision. Il est important que les experts qui prennent part à de telles consultations aient un mandat clair de la part de ou des associations nationales.

38. Participation aux commissions parlementaires : ce processus devrait être régulé par un mémorandum d'accord entre les associations de pouvoirs locaux et les organes parlementaires correspondants, définissant les obligations des participants et leur contribution au processus législatif.

3.3.5 *Information et publicité*

39. Les autorités nationales et régionales doivent fournir des informations claires et détaillées, par écrit, au sujet des politiques publiques proposées bien avant que la consultation n'ait lieu, pour que les parties consultées soient bien informées sur les motifs et les objectifs de chaque décision ou politique publique prévue. Durant le processus de consultation en tant que tel, des informations adéquates doivent également être fournies en temps voulu afin de faciliter l'apport substantif des collectivités locales.

40. Les contributions des différentes parties consultées et les résultats de ces consultations devraient être rendus publics.

41. Les autorités publiques devraient fournir un retour accessible au public sur les résultats des consultations. Ces résultats doivent être publiés et diffusés selon les normes nationales. Une explication adéquate des raisons pour lesquelles certaines propositions ont ou n'ont pas été retenues devrait également être communiquée par écrit et publiée.

42. Les associations nationales de pouvoirs locaux doivent régulièrement publier des informations sur les consultations avec les autorités nationales et régionales à l'attention du public, et diffuser les résultats des consultations auprès de leurs membres. Quand l'association nationale soutient une décision finale de la consultation, une déclaration officielle de son soutien devrait être faite. Quand elle n'est pas d'accord avec la décision, elle peut faire une déclaration publique appropriée expliquant les raisons de son opposition.

43. Toutes les parties impliquées dans les consultations devraient maximiser les nombreuses opportunités de consultation apportées par les nouveaux médias.

35^e SESSION

Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière

Résolution 438 (2018)¹

1. Le droit des collectivités locales à des ressources financières propres, suffisantes et proportionnées est un principe essentiel de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle introduit également le principe de proportionnalité, disposant que tout transfert ou toute délégation d'une compétence supplémentaire ou non statutaire doit s'accompagner des ressources correspondant aux nouveaux pouvoirs et services à fournir. Ces principes ne sont pourtant que rarement appliqués ou mis en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.
2. Dans la plupart des Etats membres, la reconnaissance explicite du principe de ressources financières suffisantes ne figure pas dans la Constitution, mais est garantie par la loi. Quand bien même le principe bénéficie d'une reconnaissance juridique, celle-ci est souvent peu directive. Il est difficile de porter l'affaire en justice car l'autonomie financière apparaît davantage comme une question politique que comme une question pouvant relever des tribunaux. Enfin, certains Etats membres n'offrent aucune reconnaissance ou garantie, constitutionnelle ou légale, du principe de financement suffisant.
3. Si des données partielles ou indirectes, telles que la part du PIB ou des dépenses publiques, peuvent servir à déterminer jusqu'à un certain point le degré d'autonomie financière des collectivités locales, une définition commune des concepts mentionnés à l'article 9 de la Charte apparaît nécessaire.
4. La fiscalité locale est un élément-clé de l'autonomie financière des collectivités locales, car des impôts véritablement locaux permettent aux communes de fonder leurs recettes sur leurs propres décisions. La capacité des collectivités locales à générer des recettes est ainsi un excellent indicateur de leur autonomie financière. Il y a une forte corrélation entre le degré d'autonomie financière et le ratio des ressources propres par rapport aux transferts du pouvoir central. Plus la part des recettes locales dans le budget total des collectivités locales est importante, plus grande est leur indépendance financière et plus elles peuvent financer elles-mêmes leurs activités. De même, l'autonomie financière des communes est d'autant plus grande que le ratio des dotations globales/forfaitaires par rapport aux dotations spécifiques ou réservées est élevé.
5. La Charte consacre le droit des collectivités locales d'être consultées sur les modalités d'attribution ou de redistribution des ressources. Si l'existence d'une procédure formelle de consultation, même dotée d'une base juridique, ne garantit pas en soi qu'une véritable consultation ait lieu, il est préférable que des méthodes de consultation claires, prévisibles, efficaces, transparentes, ouvertes et inclusives soient mises en place dans tous les Etats membres, dans le respect de leurs traditions légales et constitutionnelles.
6. La Charte prévoit enfin expressément que les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel si elles considèrent que le pouvoir central ou une autre administration ne respecte pas le principe de l'autonomie locale, et notamment leur autonomie financière. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, ces affaires relèvent de la compétence des juridictions constitutionnelles, administratives ou ordinaires. Ces recours sont cependant généralement difficiles à mettre en œuvre, la Charte ne définissant pas de façon précise et détaillée le principe du financement suffisant et la législation nationale correspondante et les procédures d'allocation budgétaire étant souvent inexistantes.

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 8 novembre 2018, 3^e séance (voir le document [CG35\(2018\)21](#), exposé des motifs), rapporteur : Heather McVEY, Royaume-Uni (L, SOC).

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès,

a. ayant à l'esprit les Résolution 372 (2014) et Recommandation 362 (2014) « Ressources financières adéquates pour les collectivités locales » ;

b. notant que la part des ressources propres des communes varie considérablement d'un État membre à l'autre, de même que l'évolution du ratio entre les dotations du pouvoir central et les recettes locales ;

c. regrettant que plusieurs États membres, notamment l'Irlande, le Liechtenstein et le Royaume-Uni, n'offrent aucune reconnaissance ou garantie, constitutionnelle ou légale, du principe de financement suffisant des communes ;

d. notant que dans plusieurs États membres, tels que l'Albanie, l'Angleterre (au Royaume-Uni), la Grèce, la Hongrie, le Monténégro et la Roumanie, même lorsque les collectivités locales sont libres de fournir des services ou de conserver les recettes dégagées à l'échelle locale, ces dernières ne suffisent plus à couvrir le coût des services, allant ainsi à l'encontre du principe de proportionnalité ;

e. s'inquiétant de la réduction, dans certains cas, des recettes locales, résultant de processus de centralisation et/ou de déconcentration ;

f. regrettant que dans certains États membres, tels que Chypre, l'Angleterre (et dans une moindre mesure le reste du Royaume-Uni) et la Hongrie, les conséquences de la crise financière de 2008 aient conduit à une réduction massive des financements municipaux tant en termes absolus que relatifs ;

g. notant avec inquiétude que la capacité fiscale des collectivités locales est extrêmement limitée en Grèce, en Lettonie et en Roumanie ;

h. notant que les dotations réservées restent prépondérantes dans plusieurs pays, constituant une menace pour l'autonomie financière, voire politique, des communes ;

i. notant que l'Irlande, le Liechtenstein et le Royaume-Uni ne disposent pas de règles juridiques ni parfois même de règles écrites en la matière de consultation des pouvoirs locaux par les niveaux supérieurs de gouvernement ;

j. regrettant que, bien que plusieurs États membres aient accompli des progrès remarquables, presque toutes les recommandations émises en 2014 pourraient être réitérées pour les pays qui ne suivent les dispositions de l'article 9 qu'à la marge, lorsqu'ils ne les ignorent pas totalement ;

k. craignant qu'en l'absence de sanctions, même en cas de violation manifeste des dispositions de la Charte, aucun changement positif ne soit à attendre dans un avenir proche de la part des États membres récalcitrants à la mise en œuvre des dispositions de l'article 9 ;

l. regrettant que ni le Conseil de l'Europe ni l'Union européenne ne dispose de données économiques fiables et comparables en matière de ressources financières des communes de ses États membres, limitant l'établissement de comparaisons internationales, et impactant la qualité des décisions macroéconomiques et des cadres internationaux de gouvernance économique ;

8. Demande à sa Commission de suivi de continuer à porter attention aux pays qui ne respectent pas leurs engagements au titre de l'article 9 de la Charte et d'entreprendre, lorsque cela est possible, des activités de post-suivi et de coopération afin d'améliorer la situation ;

9. appelle les associations nationales de collectivités locales et régionales à :

a. promouvoir entre les pouvoirs nationaux et locaux une réelle culture de partenariat, de consultation et de coproduction des décisions politiques et budgétaires ;

b. engager ou poursuivre leurs discussions avec leurs gouvernements régionaux et nationaux afin que des méthodes de consultation prévisibles, efficaces, axées sur les résultats, équitables, ouvertes et inclusives soient mises en place, dans le respect des traditions légales et constitutionnelles de chaque État membre ;

c. promouvoir la transparence des critères et méthodes utilisés pour calculer les dotations du pouvoir central et la péréquation financière afin qu'elles-mêmes et les autorités locales puissent vérifier le processus de calcul et être consultées.