

Le Bureau du Congrès

CG-BUR(2025)65-37¹

5 June 2025

Mandat pour une activité de commission

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional

Action requise : pour décision

¹ Ce document est classé confidentiel jusqu'après son examen par le Bureau du Congrès

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional

MANDAT n° (1) 2025
RAPPORT ÉVÉNEMENT

Rapport devant être établi par les corapporteurs
Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (L, SOC/V/DP)
Mélanie Lepoultier, France (L, GILD), et
Peter Drenth, Pays-Bas (R, PPE/CCE)

THÈME : La situation des droits humains au niveau local et régional (titre provisoire)

| Objectif politique | Pertinence pour les priorités politiques du Conseil de l'Europe et du Congrès | Propositions de suites à donner | Calendrier (mandat, désignation d'un·e rapporteur·e, décisions de la commission, adoption par le Congrès, coopération avec d'autres institutions, etc.) | Conditions de mise en œuvre (expert·e, missions, interprétation, participation du Secrétariat, etc.) |
|---|--|---|--|---|
| <p>Bien que les obligations internationales en matière de droits humains incombent principalement à l'échelon national, leur mise en œuvre effective au niveau de la population dépend souvent des mesures et des initiatives prises par les autorités locales et régionales. Tous les niveaux de gouvernement portent donc une responsabilité en tant que détenteurs d'obligations dans ce domaine.</p> <p>Le Congrès s'emploie depuis longtemps à protéger et à</p> | <p>Ce rapport sert les priorités politiques du Conseil de l'Europe telles qu'elles ont été définies lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Reykjavik en 2023. À cette occasion, les États membres se sont de nouveau engagés à garantir et à renforcer les droits humains « à tous les niveaux », dans toute l'Europe, et ont rappelé la responsabilité des collectivités locales et régionales dans la mise en œuvre de la</p> | <p>Communiquer le rapport aux autorités élues - nationales, locales et régionales - et aux associations d'autorités locales et régionales.</p> <p>Transmettre au Bureau du Congrès la réponse du Comité des Ministres à une éventuelle recommandation du Congrès.</p> <p>Concevoir des actions de suivi pertinentes, en fonction des besoins et des ressources disponibles : par exemple,</p> | <ul style="list-style-type: none"> Nomination des trois rapporteurs permanents sur les droits humains en tant que co-rapporteurs de ce rapport, afin d'assurer une cohérence avec la stratégie du Congrès en matière de droits humains et de faciliter l'intégration des conclusions de ce rapport dans le travail des trois commissions. Approbation du mandat par le Bureau le 12 juin 2025. | <p><i>Secrétariat :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> aide à la rédaction de l'exposé des motifs, de la résolution et de la recommandation ; diffusion des textes adoptés. <p><i>Expert·e (à sélectionner) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> livraison d'un projet de rapport ; participation à une réunion en présentiel. <p><i>Traduction :</i></p> |

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| <p>promouvoir les droits humains au niveau infranational dans les États membres du Conseil de l'Europe, ce qui souligne la nécessité d'une approche de la gouvernance au niveau local fondée sur les droits humains. Dès 2010, le rapport du Congrès et la Résolution 296 qui en a découlé, intitulée « Rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme », ont fait le point sur la situation des droits humains dans les régions et les communautés locales et ont souligné les responsabilités des collectivités territoriales à cet égard.</p> <p>Quinze ans plus tard, l'Europe est actuellement confrontée à une combinaison de défis sérieux qui mettent en péril la pleine jouissance des droits humains (y compris des droits civils, politiques, sociaux et culturels), en particulier pour les personnes les plus vulnérables. De plus, l'utilisation généralisée de l'intelligence artificielle dans la gouvernance des États, des régions et des villes, ainsi que l'accélération du réchauffement climatique au-delà des prévisions initiales, créent de nouveaux risques pour les droits humains, que les pouvoirs publics doivent être en mesure d'anticiper et d'atténuer.</p> <p>Or, les autorités locales et régionales manquent souvent de connaissances et d'expertise pour</p> | <p>Convention européenne des droits de l'homme.</p> <p>En outre, le rapport facilitera la mise en œuvre de la stratégie du Congrès sur les droits humains, adoptée en 2023 pour donner suite au Sommet de Reykjavik. Dans cette stratégie est mentionnée explicitement – parmi les activités qui permettraient d'atteindre les buts de la stratégie - l'élaboration d'un rapport destiné à évaluer la situation des droits humains aux niveaux local et régional.</p> <p>De plus, le rapport s'appuiera sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et servira ainsi à mettre en évidence les domaines où des efforts supplémentaires doivent être déployés pour éviter que davantage d'affaires soient portées devant la Cour et pour réduire les condamnations d'États membres.</p> <p>Enfin, le rapport consolidera le rôle unique du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans le renforcement des capacités et la sensibilisation des élus locaux à leurs responsabilités en matière de mise en œuvre des droits humains, indispensable pour améliorer la vie quotidienne des populations aux niveaux local et régional.</p> | <p>organiser un événement parallèle ou un débat thématique lors de la 50^e session du Congrès, et présenter et promouvoir le rapport lors d'événements internationaux auxquels participeraient les rapporteurs du Congrès sur les droits humains.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Projet d'exposé des motifs à soumettre pour adoption, et avant-projets de résolution et de recommandation à soumettre pour approbation, à la commission de suivi en octobre 2025, ou au plus tard en février 2026. • Présentation des projets de résolution et de recommandation pour adoption à la 50^e session du Congrès, en mars 2026. | <ul style="list-style-type: none"> • du projet d'exposé des motifs ; • des projets de résolution et de recommandation. <p><i>Publication :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • mise en page, conception graphique et impression de l'exposé des motifs, de la résolution et de la recommandation après leur adoption. |
|--|--|---|---|---|

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <p>remplir leur rôle de garants des droits humains au niveau infranational, ce qui peut conduire à l'inaction et, par conséquent, à des violations involontaires des droits humains.</p> <p>Pour mettre en lumière les tendances négatives, les principales difficultés de mise en œuvre des droits humains, et les domaines où les autorités locales et régionales peuvent intervenir de manière significative, le Congrès élaborera un nouveau rapport sur la situation des droits humains aux niveaux local et régional.</p> <p>Le rapport se concentrera sur les droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme ; un rapport de suivi pourrait être envisagé pour traiter plus spécifiquement des droits sociaux protégés par la Charte sociale européenne.</p> <p>Le rapport devrait notamment permettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de sensibiliser les autorités locales et régionales aux droits humains : en analysant en détail leur rôle dans la promotion de la mise en œuvre des droits humains, en attirant l'attention sur les aspects les plus préoccupants et en recensant les facteurs qui entravent la pleine mise en œuvre des droits humains au niveau infranational et les facteurs qui la favorisent ; | | | | |
|---|--|--|--|--|

- | | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• d'améliorer le respect de la Convention européenne des droits de l'homme : le rapport constituera une sorte de cartographie des compétences des autorités locales et régionales qui peuvent être utilisées pour prendre des mesures en faveur de la mise en œuvre des droits humains, ou qui peuvent potentiellement conduire à une violation des droits humains si elles sont utilisées à mauvais escient. Porter ces informations à l'attention des autorités locales et régionales peut contribuer à atténuer le risque d'éventuelles violations de la Convention européenne des droits de l'homme entraînant la condamnation d'États membres à cause de l'action ou de l'inaction d'autorités infranationales ;• d'encourager les autorités locales et régionales à agir pour que les droits humains deviennent une réalité : en compilant les bonnes pratiques existantes et en proposant des recommandations qui peuvent être utilisées pour concevoir des stratégies à long terme consacrées à la mise en œuvre des droits humains aux niveaux local et régional. | | | | |
|---|--|--|--|--|

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional

MANDAT n° (2) 2025
RAPPORT **ÉVÉNEMENT**

Rapporteur-es : (à désigner)

THÈME : Application de la Charte dans les micro-États

| Objectif politique (et dimension locale et régionale spécifique) | Pertinence pour les priorités politiques du Conseil de l'Europe, du Congrès et de ses commissions | Propositions de suites à donner | Calendrier (désignation d'un rapporteur, débat en commission, audition éventuelle, approbation par une commission, par le Bureau, etc.) | Conditions de mise en œuvre (expert, missions, interprétation, participation du secrétariat, etc.) |
|--|---|---|--|--|
| <p>À ce jour, le Congrès a adopté environ 200 recommandations de « suivi par pays » et a mené à terme plusieurs cycles de suivi de l'application de la Charte dans tous les États membres du CdE, chaque État partie ayant fait l'objet d'un suivi au moins deux fois.</p> <p>Ces cycles de suivi ont révélé que l'application de la Charte présente des défis récurrents dans les pays dont la superficie est réduite et la population peu nombreuse (micro-États). Les gouvernements de ces États ont demandé une approche adaptée pour évaluer le respect de la Charte, en faisant valoir que les</p> | <p>Ce rapport contribuera à une mise en œuvre plus efficace des fonctions statutaires du Congrès, qui comprennent le suivi de l'application de la Charte dans les États membres du CdE.</p> <p>Il sert les objectifs des priorités révisées du Congrès jusqu'en 2026, qui comprennent le renforcement du suivi de la démocratie locale et régionale et du respect de l'État de droit.</p> <p>L'élaboration de ce rapport s'inscrit aussi dans la démarche du Commentaire contemporain</p> | <p>Communication du rapport, de la résolution et de la recommandation aux micro-États.</p> <p>Révision du Commentaire contemporain du Congrès, prévue pour 2026.</p> <p>Aide méthodologique pour les rapporteurs qui suivront l'application de la Charte dans les micro-États</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Projet de mandat à soumettre pour approbation au Bureau, juin 2025. • Approbation du mandat par le Bureau, 12 juin 2025. • Désignation du/des rapporteur(s) par le président de la commission de suivi, juin 2025. • Élaboration d'un projet de rapport par l'expert-e : septembre-novembre 2025. • Examen et approbation des avant-projets de rapport, de résolution et de recommandation | <p>Secrétariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • assistance à la rédaction de l'exposé des motifs, de la résolution et de la recommandation ; • diffusion des textes adoptés ; • contrat d'expert ; • livraison du projet de rapport en novembre 2025 ; • participation éventuelle de l'expert à la réunion de la commission de suivi, février 2026. |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <p>conclusions du suivi devraient être nuancées pour refléter leurs caractéristiques territoriales et démographiques.</p> <p>Récemment, lors de la session du Congrès de mars 2025, le ministre saint-marinais de l'Intérieur, de la Fonction publique, des Affaires institutionnelles, des Relations avec les conseils de châtelainie et de la Simplification de la réglementation a demandé au Congrès de procéder à une analyse comparative de l'application de la Charte dans les micro-États.</p> <p>Le Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte donne un aperçu de l'interprétation de la Charte dans le contexte moderne, mais il ne précise pas comment la Charte s'applique dans les micro-États.</p> <p>D'un point de vue juridique, la Charte ne fait aucune distinction entre les États en fonction de la taille de leur territoire ou de leur population. L'expérience du suivi suggère cependant que ces facteurs peuvent avoir un impact sur la mise en œuvre de certaines dispositions, dont celles qui concernent la consultation, l'autonomie fiscale ou la répartition des compétences. Par conséquent, à sa réunion de février 2025, la commission de suivi s'est déclarée favorable à l'élaboration d'un</p> | <p>du rapport explicatif de la Charte, qui actualise l'application de la Charte en tenant compte des réalités d'aujourd'hui.</p> <p>En outre, le rapport servira de support méthodologique aux rapporteurs qui suivront l'application de la Charte dans les micro-États.</p> <p>Enfin, le rapport comportera des recommandations destinées à guider les autorités nationales des micro-États dans la mise en œuvre de leurs obligations juridiques en matière de respect de la Charte et d'amélioration de la démocratie locale.</p> | | <p>à la réunion de la commission de suivi de février 2026.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoption des projets de résolution et de recommandation lors de la session du Congrès de mars 2026. | <p>Traduction :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du projet d'exposé des motifs ; - des projets de résolution et de recommandation ; - d'autres documents liés à l'élaboration du rapport. |
|---|--|--|--|--|

rapport sur la mise en œuvre de la Charte dans les micro-États. Ce rapport spécifique étudiera les effets directs et indirects possibles de la petite taille du territoire et de la population sur l'application de la Charte. Concrètement, les conclusions du rapport devraient permettre de déterminer si l'application de la Charte dans les micro-États justifie d'adopter une approche différenciée pour évaluer de manière appropriée le respect de ses principes fondamentaux, sans pour autant créer de doubles standards.

Le rapport examinera cette question selon une perspective comparative, en s'appuyant sur les conclusions des rapports de suivi concernant l'Andorre, le Liechtenstein, Malte, Monaco et Saint-Marin, sur le rapport consacré aux problèmes récurrents recensés dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (période de référence 2021-2024) et sur le rapport consacré à l'applicabilité de la Charte dans les États du CdE ayant une superficie réduite (Francesco Merloni, 2012). Le rapport contribuera aussi à la révision du Commentaire contemporain du Congrès, prévue pour 2026.

Enfin, en veillant à ce que l'application de la Charte tienne

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| compte de la situation spécifique des micro-États, on s'attend à ce que ces derniers soient plus enclins à ratifier des dispositions non-ratifiées de la Charte. | | | | |
|--|--|--|--|--|

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional

MANDAT n° (3) 2025
RAPPORT **ÉVÉNEMENT**

Rapporteur-es : (à désigner)

THÈME : Des élections libres au niveau local : un droit fondamental pour renforcer la démocratie de proximité (titre provisoire)

| Objectif politique (et dimension locale ou régionale spécifique) | Pertinence pour les priorités politiques du Conseil de l'Europe, du Congrès et de ses commissions | Actions proposées | Calendrier (désignation d'un-e rapporteur-e, débat en commission, audition éventuelle, approbation par la commission, etc.) | Conditions de mise en œuvre (expert-e, missions, interprétation, participation du secrétariat etc.) |
|--|---|---|---|---|
| L'évolution récente de la législation et de la pratique des États membres du Conseil de l'Europe montre une préférence de plus en plus marquée pour l'élection de l'exécutif local, notamment les maires, au suffrage direct, y compris dans les capitales européennes. Cette évolution a été soulignée en particulier lors des réunions du Groupe d'experts indépendants de septembre 2023 et 2024, au cours desquelles un rapport de synthèse a été présenté. Plusieurs États membres envisagent actuellement des réformes législatives visant à introduire des élections, directes ou | <p>Le rapport correspond aux Priorités du Congrès 2021-2026</p> <p>Les documents et stratégies du Conseil de l'Europe que ce rapport contribuera à mettre en œuvre sont, entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Résolution 21 (1995) sur le rapport sur les questions d'actualité de la Chambre des pouvoirs locaux • la Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la | <p>Diffusion des documents aux autorités électorales nationales, régionales et locales des États membres.</p> <p>Présentation aux associations de pouvoirs locaux et régionaux.</p> <p>Suivi et rapport au Bureau et à la commission de suivi sur la réponse du Comité des Ministres à la recommandation.</p> <p>Recommandation aux États membres visant à étendre le droit à des élections libres, tel que protégé par l'article 3 du Protocole n°1 à la CEDH,</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Approbation du mandat par le Bureau, 10 février 2023. <p>Le mandat révisé sera soumis à la Commission de suivi pour approbation par procédure tacite en mai 2025 et sera soumis au Bureau en juin 2025.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport à rédiger sur la base de l'étude de synthèse préparée pour la réunion du GEI de 2024. • Examen et approbation des avant-projets de rapport, de résolution et de recommandation lors de la réunion de la commission de suivi de juillet 2025. | <p>Secrétariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • assistance à la rédaction de l'exposé des motifs, de la résolution et de la recommandation ; • diffusion des textes adoptés. <p>Expert (Nikos CHLEPAS, membre du GEI) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • participation à la réunion de la commission <p>Traduction :</p> <ul style="list-style-type: none"> - du projet d'exposé des motifs ; - des projets de résolution et de recommandation ; |

| | | | | |
|--|---|---|---|--|
| <p>indirectes, à l'échelle municipale, ou à en étendre la portée. Si le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est favorable à l'élection de l'exécutif local (au suffrage direct ou indirect), il reconnaît que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation à cet égard, ce qui soulève d'importantes questions quant à l'impact de ces élections sur la démocratie locale et au droit de participer aux affaires des collectivités locales, tel qu'énoncé dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale.</p> <p>Le rapport à venir, dans le cadre du mandat révisé, réaffirmera l'attachement du Congrès au droit à des élections libres au niveau local. Bien que le droit à des élections libres soit inscrit dans l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et fortement préconisé par la Charte européenne de l'autonomie locale (article 3 et Protocole additionnel), il est trop souvent interprété comme s'appliquant principalement (ou exclusivement) aux élections nationales.</p> <p>Cependant, son application au niveau local est tout aussi importante à un moment où l'on assiste à un recul de la démocratie et où la libre expression de la volonté des électeurs au niveau local se heurte à divers défis (comme la fraude électorale, la révocation de maires ou les</p> | <p>démocratie locale)</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Recommandation 151 (2004) sur les avantages et les inconvénients de l'élection directe de l'exécutif local sur la base des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale • la Résolution 460 (2020) et son exposé des motifs sur un commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale • les résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée parlementaire • le rapport de la Commission de Venise sur les limitations de mandat ; Partie II, Parlementaires, et Partie III, Représentants élus au niveau infranational ou local et fonctions électives d'un exécutif infranational ou local, CDL-AD(2019)007 • d'autres textes et documents pertinents du Conseil de l'Europe. <p>Le rapport contribuera également à la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations Unies, en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'ODD 11 : « Faire en sorte que | <p>également aux élections locales, régionales et aux référendums aux niveaux local et régional, par le biais d'un protocole d'amendement au protocole additionnel à la CEDH, un nouveau protocole additionnel ou par tout autre texte décidé par le CDDH et le Comité des Ministres.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Débat thématique lors de la réunion de septembre 2025 du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (GEI). • Adoption des avant-projets de rapport, de résolution et de recommandation lors de la 48e session du Congrès en octobre 2025 | <p>- d'autres documents liés à l'élaboration du rapport.</p> |
|--|---|---|---|--|

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| <p>pressions sur les élus). Bien que les élections nationales attirent souvent une plus grande attention du public, les élections locales sont tout aussi essentielles, car elles donnent aux élus locaux le mandat démocratique de régler et de gérer les affaires publiques dans l'intérêt de la population locale. Le rapport soutiendra que le droit à des élections libres devrait être étendu au niveau local, soit dans la pratique, soit par le biais d'un amendement au Protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.</p> <p>Le rapport mettra également en lumière les développements récents dans les États membres, fournira une analyse qualitative des pratiques démocratiques et soulignera l'importance de la sauvegarde de ce droit en tant que pierre angulaire de l'autonomie locale. Il décrira également la manière dont la pleine réalisation de ce droit peut contribuer à une démocratie locale plus inclusive en favorisant la participation et la représentation de l'ensemble de l'électorat dans le processus décisionnel local</p> | <p>les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »</p> <p>- l'ODD 16 : « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».</p> | | | |
|---|--|--|--|--|