



CDDH(2025)R102 Addendum 1
25 juin 2025

COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS HUMAINS (CDDH)

COMMENTAIRES ADOPTÉS PAR LE CDDH¹ SUR DES RECOMMANDATIONS DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

- [525 \(2025\)](#) « L'ingérence étrangère dans les processus électoraux aux niveaux local et régional »
- [527 \(2025\)](#) « Donner aux villes et aux régions les moyens de lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail ».

¹ Lors de sa 102^e réunion, 25–27 juin 2025.

Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux [525 \(2025\)](#) « L'ingérence étrangère dans les processus électoraux aux niveaux local et régional »²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :

- a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;
- b. à la Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- c. à la Recommandation CM/Rec(2017)51 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique ;
- d. aux lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (2022) ;
- e. à la Résolution 2390 (2021) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Transparence et la réglementation des dons de donateurs étrangers aux partis politiques et aux campagnes électorales » ;
- f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002), aux Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de la Commission de Venise (deuxième édition, 2020) et son Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères (2006) ;
- g. à la Recommandation 518 (2024) du Congrès « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et d'observation des élections du Congrès (période de référence 2021-2024) » ;
- h. à la Recommandation 498 (2023) du Congrès « Les médias locaux et régionaux : garants de la démocratie, gardiens de la cohésion au sein des communautés » ;
- i. à la Recommandation 478 (2022) du Congrès « Discours de haine et fausses informations : leur impact sur les conditions d'exercice des élus locaux et régionaux » ;
- j. à la Déclaration de Reykjavik à l'issue du 4e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (2023), réaffirmant l'engagement « d'organiser les élections et référendums conformément aux normes internationales et de prendre toutes les mesures adéquates pour prévenir toute ingérence dans les systèmes et processus électoraux » et aux priorités révisées du Congrès 2021-2026 ;
- k. à l'objectif de développement durable n° 16 des Nations unies : Paix, justice et institutions efficaces ; cible 16.7 : Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

2. Le Congrès souligne que :

- a. les élections locales et régionales, bien qu'elles n'attirent qu'un intérêt modeste de la part des acteurs autoritaires, ne sont pas à l'abri de la menace d'ingérence étrangère dans les processus électoraux visant à influencer les résultats d'une élection, par le biais de désinformations, de cyberattaques opportunistes et de financements illicites. Bien que l'ingérence étrangère soit un phénomène ancien et complexe, les récents changements géopolitiques et les nouvelles évolutions technologiques ont accru l'ampleur, le nombre d'acteurs impliqués et la portée de ces actions, ce qui rend encore plus difficile l'attribution de ces attaques à un acteur étatique ;
- b. les élections locales devraient être décidées par les électrices et électeurs résidant dans une communauté et ayant le droit de participer aux affaires des autorités locales et, par conséquent, les autorités nationales, régionales et locales devraient prendre des mesures pour protéger l'intégrité des processus électoraux et pour garantir aux électrices et électeurs la liberté de se forger une opinion sans ingérence et selon leurs convictions, ainsi que la liberté d'exprimer cette opinion le jour du scrutin ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2025 (voir le document [CG\(2025\)48-10](#), exposé des motifs), rapporteur: Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

- c. tout en s'abstenant de trop insister sur la question et d'alimenter les récits sur les systèmes électoraux truqués, un examen attentif des cas récents révèle l'émergence de nombreux défis dans la gestion des ingérences étrangères potentielles, tels que l'effet corrosif des petits incidents, la manipulation croissante du concept à des fins politiques, l'importance croissante des acteurs non étatiques (entreprises privées, individus, groupes transnationaux, etc.) et des acteurs nationaux et le multiplicateur potentiel que pourrait représenter l'intelligence artificielle.
3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite le Comité des Ministres à appeler les États membres à :
- a. redoubler d'efforts pour recueillir des connaissances scientifiques et techniques sur la question de l'ingérence étrangère avant, pendant et après les processus électoraux locaux et régionaux, en particulier dans les élections très disputées ;
 - b. reconnaître les risques potentiels associés à l'ingérence étrangère dans les élections locales et régionales et soutenir les autorités locales et régionales dans le développement d'infrastructures et d'expertise pour faire face aux menaces et perturbations potentielles ;
 - c. renforcer la réglementation et la surveillance du financement des partis politiques et des campagnes électorales afin d'empêcher le financement illicite des candidat·es par des donateurs étrangers et, si ce n'est déjà le cas, envisager d'interdire les dons étrangers et anonymes aux partis politiques et aux candidat·es, y compris lors des élections locales et régionales ;
 - d. explorer les moyens de favoriser un débat ouvert aux niveaux local et régional et s'efforcer de démystifier les discours alternatifs et de remédier à l'impact des environnements d'information alternatifs ;
 - e. renforcer le changement de comportement en promouvant l'éducation et la sensibilisation des électeur·rices, en particulier des nouveaux électeur·rices ou des groupes vulnérables, afin de renforcer la capacité à identifier les manipulations trompeuses de l'information d'origine étrangère et d'encourager la pensée critique, en collaboration avec la société civile et les partis politiques ;
 - f. promouvoir le renforcement des capacités des autorités locales et régionales, en particulier des organes d'administration des élections de niveau inférieur, en matière de cybersécurité liée à divers aspects du processus électoral, notamment aux registres électoraux et à la gestion des résultats, afin de détecter, de comprendre et de contrer les nouvelles menaces qui pèsent sur l'intégrité des élections ;
 - g. renforcer les capacités des partis politiques et des candidat·es aux élections locales et régionales à détecter et prévenir les ingérences étrangères et à protéger leurs systèmes contre les cyberattaques potentielles ;
 - h. s'abstenir de prendre rapidement des mesures qui pourraient clairement mettre en danger certains acteurs, tels que la société civile, par le biais de lois trop restrictives sur l'influence étrangère et soutenir le journalisme factuel, y compris dans les langues minoritaires ;
 - i. éviter d'organiser des élections locales et régionales le même jour que des élections nationales, afin de mieux encadrer et protéger ces élections contre des opérations malveillantes à grande échelle.
4. Le Congrès invite le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et les autres institutions compétentes du Conseil de l'Europe à tenir compte de cette recommandation et de l'exposé des motifs qui l'accompagne dans leurs activités relatives aux États membres.

COMMENTAIRES DU CDDH

1. Le CDDH prend note de la Recommandation 525 (2025) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « L'ingérence étrangère dans les processus électoraux aux niveaux local et régional ». Il partage les préoccupations du Congrès, rappelant en outre l'interdépendance de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, conformément au Statut du Conseil de l'Europe et à la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), ainsi que l'interdépendance des droits humains et des libertés fondamentales.

2. Le CDDH note que plusieurs points évoqués dans la Recommandation 525 (2025) peuvent avoir des implications pour les droits et libertés protégés, y compris les libertés d'expression, de réunion et d'association prévues aux articles 10 et 11 de la Convention. Il rappelle que ces libertés bénéficient d'une protection particulière lorsqu'elles s'exercent dans la sphère politique. Elles peuvent néanmoins être limitées, conformément à la loi et si nécessaire, dans une société démocratique, dans la poursuite de certains intérêts publics bien définis. Concernant le droit à des élections libres, telles que garanties par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, le CDDH rappelle que son application est limitée aux élections au parlement national³, à moins que la constitution nationale ne prévoie l'exercice du pouvoir législatif par les autorités locales ou régionales⁴.

3. Enfin, en ce qui concerne le paragraphe 2(c) de la Recommandation 525 (2025), le CDDH rappelle ses travaux en cours sur un projet de Manuel sur les droits humains et l'intelligence artificielle, qui contiendra une section sur l'intelligence artificielle et les processus démocratiques⁵.

Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux [527 \(2025\)](#) « Donner aux villes et aux régions les moyens de lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail »⁶

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :

- a. à l'exposé des motifs intitulé « Donner aux villes et aux régions les moyens de lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail » (CG(2025)48-13);
- b. à la Recommandation 165 (2005) « La lutte contre la traite et l'exploitation sexuelle des êtres humains : le rôle des villes et des régions » du Congrès et à la Déclaration sur la lutte contre la traite des êtres humains, ouverte à la signature en 2006 lors de la 13^e session plénière du Congrès ;
- c. à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) ;
- d. à la Déclaration de Reykjavik adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (2023), qui rappelle la nécessité de lutter contre la traite des êtres humains ;
- e. à la Recommandation CM/Rec(2022)21 du Comité des Ministres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et son exposé des motifs demandant aux États membres de faciliter la coopération pluri-institutionnelle et pluridisciplinaire avec les autorités régionales et locales pour lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail ;

³ L'Article 3 du Protocole n° 1 est libellé comme suit : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

⁴ Voir par exemple, *Miniscalco c. Italie*, requête n° 55093/13, 17 juin 2021, paragraphes 75 – 78.

⁵ Voir les rapports des troisième et quatrième réunions du Groupe de rédaction du CDDH sur les droits humains et l'intelligence artificielle, CDDH-IA(2025)R3 et CDDH-IA(2025)R4.

⁶ Discussion et adoption par le Congrès lors de la 48^e Session le 26 mars 2025 (voir document [CG\(2025\)48-13](#), exposé des motifs, co-rapporteuses Cecilia DALMAN EEK, Suède (R, SOC/V/DP) et Martine DIESCHBURG-NICKELS, Luxembourg (L, GILD).

- f. aux travaux menés par le Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, en particulier la « Note d'orientation sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail » (GRETA(2020)12) et le « Recueil de bonnes pratiques en matière de lutte contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail » (GRETA(2020)08) ;
- g. à la Résolution 2536 (2024) « Les situations de travail précaire et irrégulier des travailleurs saisonniers et domestiques migrants de l'Assemblée parlementaire » ;
- h. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier l'Objectif 8 sur le travail décent et la croissance économique, et sa cible 8.7 visant à supprimer le travail forcé et mettre fin à l'esclavage moderne et à la traite des êtres humains.

2. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

- a. la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail est en augmentation dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, touchant particulièrement les populations vulnérables, qui sont souvent exploitées dans des secteurs tels que l'agriculture, la construction et le travail domestique ;
- b. les enfants, en particulier les enfants migrants non accompagnés et séparés, sont de plus en plus exposés à la traite des êtres humains, notamment dans un contexte de conflits, de difficultés économiques, de dysfonctionnements familiaux et de mesures inadéquates de protection de l'enfance ;
- c. la traite des êtres humains a un impact profondément négatif sur les collectivités locales, entravant la jouissance des droits humains et la cohésion sociale, perpétuant la pauvreté et contribuant à la banalisation des pratiques d'exploitation au travail, ce qui non seulement porte préjudice aux victimes, mais déstabilise en outre les économies locales et régionales et pèse lourdement sur les services publics ;
- d. la traite des êtres humains devrait être l'une des priorités des autorités locales et régionales, du fait qu'elle se produit sur leur territoire, qu'elle tire parti des infrastructures et des réglementations locales et qu'elle a un impact direct sur les populations, et parce que les collectivités locales et régionales représentent le niveau de gouvernance le mieux à même d'identifier et de soutenir les victimes potentielles et les populations vulnérables ;
- e. les collectivités locales et régionales, bien qu'elles soient le premier point de contact pour de nombreuses victimes de la traite, manquent souvent des ressources, de la formation et des mécanismes de coordination nécessaires pour prévenir et combattre efficacement cette pratique, notamment la traite à des fins d'exploitation par le travail ;
- f. les victimes de la traite des êtres humains, notamment à des fins d'exploitation par le travail, se heurtent à d'importants obstacles pour accéder aux systèmes de soutien juridique, psychologique et social, en particulier dans les petites communes et les zones rurales où ces services peuvent être rares, ce qui a une incidence sur la probabilité de signaler et d'identifier les victimes ;
- g. le préjudice social et économique causé par la traite des êtres humains, notamment à des fins d'exploitation par le travail, nécessite une réponse vigoureuse aux niveaux local et régional, impliquant la participation des entreprises locales, de la société civile et des membres des communautés pour lutter contre ces pratiques et soutenir la réinsertion des victimes ;
- h. la complexité et le caractère organisé des réseaux de traite exigent une approche coordonnée à plusieurs niveaux qui intègre les efforts locaux, régionaux et nationaux visant à démanteler ces réseaux et à fournir un soutien aux victimes.

3. Le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe :

- a. à renforcer la coordination verticale en veillant à ce que les actions et stratégies nationales de lutte contre la traite des êtres humains soient élaborées en concertation avec les autorités locales et régionales et leurs associations et en fournissant des orientations claires sur la mise en œuvre de nouvelles actions ;
- b. à promouvoir et soutenir la collecte et le partage, de la part des acteurs et des services impliqués à tous les niveaux, de données ventilées sur les cas confirmés et présumés de traite des êtres humains, y compris à des fins d'exploitation du travail, afin d'obtenir une vue d'ensemble de la traite des êtres humains et des zones à haut risque sur l'ensemble du territoire ;

- c. à élaborer une approche nationale cohérente en matière de lutte contre la traite des êtres humains, qui définisse clairement les responsabilités et les mandats des différentes autorités, privilégie les droits humains et la protection des victimes et encourage le signalement en toute sécurité, en particulier pour les migrants sans papiers, les enfants non-accompagnés et séparés, et d'autres personnes en situation précaire, en veillant à ce que les autorités des différents niveaux de gouvernance reçoivent les moyens et le soutien nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités ;
- d. à soutenir l'amélioration de l'assistance aux victimes effectives et potentielles en facilitant la création de réseaux et d'équipes multidisciplinaires aux niveaux local et régional, en veillant à ce que ces réseaux et équipes disposent d'un financement et de moyens adéquats pour fournir un soutien spécialisé aux victimes et offrir aux populations vulnérables des services de proximité largement accessibles.

COMMENTAIRES DU CDDH

1. Le CDDH prend note de la Recommandation 527 (2025) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Donner aux villes et aux régions les moyens de lutter contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail ». Il partage la préoccupation du Congrès sur la pratique de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail et convient que le Conseil de l'Europe et ses États membres doivent prendre des mesures efficaces pour y remédier, y compris, le cas échéant, aux niveaux local et régional.
2. À cet égard, le CDDH rappelle la [Recommandation CM/Rec\(2022\)21](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation par le travail, qu'il avait préparée sur la base, entre autres, des normes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne, la [Recommandation CM/Rec\(2016\)3](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, qu'il a préparée également, ainsi que les travaux du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA). Le CDDH prend note en particulier du paragraphe 3 de la recommandation CM/Rec(2022)21, qui appelle à une vaste diffusion de la recommandation et de son exposé des motifs auprès des autorités compétentes et des parties prenantes aux niveaux national, régional et local, ainsi que de l'exposé des motifs qui l'accompagne, qui encourage la coopération multilatérale associant entre autres des représentants des autorités régionales.
3. Enfin, le CDDH rappelle qu'à sa 99^e réunion en novembre 2023, il a échangé des vues avec la Secrétaire exécutive du GRETA sur les activités de ce dernier visant à promouvoir les mesures de sensibilisation et la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2022)21.