

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 22 février 2023

GT-G(2023)5

**COMITÉ EUROPÉEN SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE  
(CDDG)**

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GOUVERNANCE  
(GT-G)**

**RAPPORT DE LA 1<sup>ère</sup> RÉUNION**

**Strasbourg, 2-3 février 2023**

Note du Secrétariat  
établie par la  
Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine  
Division de la gouvernance démocratique

---

## **1. Ouverture de la réunion**

Le Secrétariat ouvre la réunion et souhaite la bienvenue aux membres de ce nouveau groupe de travail. La liste des participants figure à l'annexe I. Le Secrétariat informe les participant·e·s des récents développements concernant le prochain quatrième sommet des chefs d'État et de gouvernement (Reykjavik, 16-17 mai 2023), pour lequel un [appel ouvert à contribution](#) a été récemment lancé. L'événement pourrait déboucher sur de nouveaux mandats donnés aux comités intergouvernementaux pour 2024-2027.

## **2. Élections**

Le groupe de travail élit par acclamation M. Peter Andre (Autriche) comme président et, sur sa proposition, il élit M. Georgios Chrysafis comme vice-président.

## **3. Ordre du jour**

L'ordre du jour est adopté tel qu'il figure à l'Annexe II.

## **4. Travaux sur les principes de bonne gouvernance démocratique**

Le groupe examine le projet d'exposé des motifs de la future recommandation sur les principes de bonne gouvernance démocratique à la lumière des amendements convenus lors de la 16<sup>ème</sup> réunion du CDDG en novembre dernier. Certaines modifications supplémentaires sont décidées: suppression du mandat du GT-BG en annexe (et de toute référence à celui-ci dans le document) ; maintien du paragraphe 11 entre parenthèses pour le moment afin de l'ajuster à la lumière des résultats du Quatrième Sommet ; reformulation des paragraphes 20 et 21 concernant les actions à entreprendre par les Etats membres ; omettre au paragraphe 24, tout commentaire supplémentaire sur le concept d'"institutions publiques" ; modifications mineures aux paragraphes 14, 33, 36 (encadré), 37, 38 (encadré), essentiellement pour améliorer la cohérence de la formulation ; suppression de "coproduit publiquement avec diverses parties prenantes" au paragraphe 44 (encadré). Le groupe convient également en parallèle de supprimer la référence aux "institutions publiques" dans l'avant-dernier paragraphe de la page 3 du projet de recommandation lui-même.

M. Lefebvre (Belgique, Flandres) indique qu'avec la seconde rapporteuse sur l'égalité des sexes, le contenu du projet de rapport explicatif était en cours de révision de ce point de vue et que leurs propositions seraient bientôt disponibles.

Le Secrétariat rappelle que les deux textes (le projet de recommandation et son exposé des motifs) devront être soumis à l'examen technique du Service éditorial et du Bureau du Conseiller juridique.

## **5. Travaux sur la gouvernance multi-niveaux**

Le Secrétariat présente le mandat du Groupe (document [GT-G (2023)1]) et fait référence aux travaux antérieurs du CDDG, notamment le rapport spécial sur "la gouvernance démocratique et Covid-19" et les informations qui ont été collectées pour sa préparation (toutes [disponibles en ligne](#)).

Le Secrétariat présente également un document de référence ([GT-G(2023)4]) rassemblant des informations sur les origines du concept de gouvernance multi-niveaux (GMN), certaines de ses définitions universitaires et professionnelles/politiques qui ont été données dans différents forums, ainsi qu'une sélection de textes et de normes existants pertinents adoptés au niveau de l'UE et du Conseil de l'Europe.

## **6. Contributions de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux**

M. Armen Gevorgyan (Arménie), rapporteur général sur les pouvoirs locaux et régionaux, et membre de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable de l'APCE, évoque dans sa présentation le fait que les valeurs démocratiques perdent du terrain et que, dans plusieurs pays, le public a le sentiment qu'il faut peut-être choisir entre démocratie et sécurité. Il énumère cinq facteurs qu'il juge importants dans ce contexte : le déclin des attentes positives ; la question des doubles standards ; l'accélération du désengagement aux niveaux national et sous-national ; la diminution de la participation ; la fracture sociale et économique croissante. De nombreux rapports récents du Conseil de l'Europe font également état de problèmes croissants entre les autorités centrales et locales, notamment dans les pays où le parti au pouvoir cherche à exercer un contrôle vertical, en exerçant des pressions sur les opposants politiques et en adoptant de nouvelles lois permettant d'interférer avec l'autonomie locale. Le Quatrième Sommet devra résoudre la question des Etats membres gouvernés par des régimes autoritaires. M. Gevorgyan évoque également l'importance des Objectifs de développement durable et la création récente du Réseau de parlementaires de contact pour un environnement sain, lancé en janvier 2022 suite à la résolution 2399 (2021) "La crise climatique et l'état de droit" (septembre 2021).

Les participants commentent l'importance des inégalités sociales et économiques, évoquent l'importance d'une coopération internationale continue pour éviter la construction de remparts entre les pays et rejoignent l'intervenant sur l'importance des liens entre la GMN et les Objectifs de développement durable.

Mme Svitlana Perevertin, co-secrétaire de la Commission pour le respect des obligations et engagements donne en premier lieu un aperçu des conclusions des premier et deuxième cycles d'examen de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le [premier rapport horizontal de 2017 \(pour la période 2010-2016\)](#) avait identifié quatre grands groupes de problèmes : manque de ressources des collectivités locales et régionales, absence d'un champ de compétences adéquat, absence de consultations adéquates, absence d'applicabilité directe de la Charte en droit interne. En 2021, le deuxième [rapport sur les questions récurrentes \(pour la période 2017-2020\)](#) a conclu que ces questions restaient largement pertinentes, et aussi que la pandémie avait accéléré certaines tendances à la recentralisation. Parmi les autres tendances émergentes : les conditions d'exercice de fonctions au sein des autorités locales en raison des relations dégradées avec les autorités centrales, ainsi que le phénomène et l'impact des discours de haine et des fake news sur les représentants locaux. Concernant la gestion des crises, les rapports du Congrès ont recommandé de développer des mécanismes de gouvernance multiniveaux, en particulier des consultations appropriées, le règlement de l'adéquation des ressources et l'importance de s'abstenir d'interférer.

Lors de la discussion, Mme Pereverten confirme que la perception des contributions fiscales et l'articulation des systèmes fiscaux avaient été un problème. D'une manière générale, la Charte ne contient aucune liste de ce que devraient être les compétences respectives, mais il est important de veiller à la clarté de la répartition des pouvoirs et à l'exclusivité des compétences locales qui doivent être inscrites dans la législation. Les questions récurrentes identifiées par le Congrès concernent de manière égale les États, quelle que soit leur forme (unitaire, fédérale). Le [commentaire actualisé du rapport explicatif de la Charte](#) pourrait fournir des informations utiles au CDDG sur certaines réalités nouvelles, par exemple l'insuffisance du temps de consultation des collectivités locales, la nécessité d'expliquer les décisions négatives prises à l'égard des collectivités locales, etc. Au cours de la discussion, il est fait référence aux documents suivants :

- ["Définition et limites du principe de subsidiarité. Rapport préparé pour le Comité directeur des collectivités locales et régionales."](#) (1994)
- [Recommandation CM/Rec\(95\)19 sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité](#)
- ["Assurer le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les situations de crise majeure"](#) (2021)
- ["Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure"](#) (2020)
- ["La situation des Roms et des Gens du voyage dans le contexte de la montée de l'extrémisme, de la xénophobie et de la crise des réfugiés en Europe"](#) (2016)
- ["Réponses des collectivités locales et régionales à la crise économique"](#) (2013)
- [Déclaration du Congrès 5 \(2022\) "La guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine"](#).

## 7. Tour de table

Le groupe tient un tour de table donnant l'occasion à chacun·e de partager ses vues sur le champ des travaux à mener. Les points suivants sont soulignés :

- la délégation grecque présente la récente [loi-cadre n°5013 "Gouvernance multiniveaux, gestion des risques dans le secteur public et autres dispositions"](#) promulguée le 19 janvier 2023, dont une traduction a été remise; elle vise à "rationaliser la répartition et le transfert des compétences entre niveaux de gouvernement pour renforcer l'efficacité de la gouvernabilité dans le secteur public"; elle prévoit une grille unifiée de catégorisation des politiques publiques, une méthodologie de répartition des responsabilités, la mise en place d'organes spécifiques (Coordinateur général, réseau de Points de référence individuels, Conseil de la gouvernance multiniveaux), un cadre de gestion des risques ;
- la diversité des niveaux de gouvernement et des schémas de coopération horizontale - entre les entités d'un niveau donné et entre celles-ci et d'autres entités impliquées dans la codécision / participation ;
- la diversité des dispositifs institutionnels nationaux de l'État (centralisés, décentralisés, fédéraux, quasi fédéraux) ;
- les diverses dynamiques à travers l'Europe visant à améliorer, élargir, rendre plus accessible et efficiente la prestation des services publics : création/suppression de niveaux de gouvernement, décentralisation, fusions, mais aussi tendances plus problématiques à la (re)centralisation dans quelques pays ;

- variété des dispositifs horizontaux : schémas de coopération intercommunale, partenariats public-privé, externalisation à des organismes non administratifs, dispositifs de coopération transfrontalière entre régions/comtés ou départements/communes...

Le groupe considère que, bien que le concept de GMN doive englober tous les niveaux de gouvernement, les relations impliquant les niveaux supranationaux (principalement dans le contexte de l'UE) et internationaux ne seraient discutées qu'en marge, étant donné que l'intérêt principal des travaux porte sur les modèles de gouvernance au sein des pays, y compris la coopération transfrontalière (principalement au niveau infranational). En outre, toute analyse détaillée des relations impliquant l'UE pourrait être politiquement sensible. Le groupe estime aussi que les chambres hautes parlementaires - lorsqu'elles existent et représentent des niveaux infranationaux de gouvernement - font partie du système de gouvernance et que le rapport devait donc y faire référence et en parler.

Les caractéristiques suivantes pour un rapport émergent des discussions :

- il ne devrait pas être excessivement long
- il devrait faire référence à la distinction entre a) les situations statiques de GMN (les structures sont là et quels en sont les fondamentaux) et b) les situations dynamiques où de nouveaux niveaux sont mis en place ou des réformes administratives-territoriales sont réalisées
- il pourrait chercher à répondre à une question clé, telle que "comment parvenir à une administration efficace, et quels sont les principes de base qui y contribueraient"
- il devrait s'efforcer d'énumérer des principes de base et/ou de préparer le terrain pour leur inclusion dans le futur projet de recommandation, par exemple : coordination, rationalisation, consultation, subsidiarité, inclusion, redevabilité, clarté et transparence (qui fait quoi et aussi comment les citoyens sont-ils informés), équité/*fairness* (dans les interactions et les relations en général, mais aussi entre les zones défavorisées et les zones plus riches) - comme dans la liste figurant à la fin du document de référence préparé par le Secrétariat
- il devrait se concentrer sur un nombre limité de situations particulières telles qu'une pandémie, l'afflux de réfugiés suite à des crises internationales et/ou les conséquences de la guerre en Europe, tout en gardant à l'esprit le mandat général du CDDG (qui inclut les inégalités sociales)
- il devrait utiliser autant que possible les informations disponibles en lien avec le rapport du CDDG sur le Covid, y compris les réponses des membres, éventuellement aussi des informations provenant du service de réponse rapide (SRR) antérieurs et des informations pertinentes sur la GMN dans les États non membres du Conseil de l'Europe (Canada et États-Unis sont mentionnés)
- il devrait mettre en évidence des sujets spécifiques qui sont particulièrement importants pour la GMN en temps de crise, tels que : l'économie, la participation, l'information (collecte et gestion des données, y compris éventuellement les infrastructures informatiques et les méthodes de travail), et la coopération.

A l'issu des discussions, le groupe examine une possible description du concept de travail pour soutenir et faciliter les travaux à venir. Les différentes suggestions sont résumées dans l'ébauche suivante :

La "**gouvernance multiniveaux**" fait référence à un modèle coopératif de gouvernance qui englobe des niveaux de gouvernance internationaux, supranationaux, transfrontaliers et infranationaux, mis en œuvre avec la participation de la population, de la société civile et d'autres organisations ; son objectif est d'assurer la coordination et l'efficacité de l'élaboration des politiques, de la prise de décision et de l'exercice des fonctions publiques [autre langage : compétences, responsabilités et/ou pouvoirs], sur la base des principes de bonne gouvernance démocratique.

*Il comprend les caractéristiques suivantes :*

- les rôles, fonctions, compétences et activités respectifs de chaque niveau sont dûment pris en compte ;
- il vise à déterminer les domaines exacts envers lesquels des décisions doivent être prises et le bon niveau auquel il faut agir sur les questions économiques, tout en préservant les identités respectives ;
- il est fondée sur le respect, un dialogue honnête, la transparence et la confiance.

*Il s'appuie sur des processus qui présentent les caractéristiques suivantes :*

- ils sont acceptées par toutes les personnes concernées et doivent être suivis lorsque ces dernières cherchent à coopérer et à mener des activités conjointes ;
- ils prévoient des moyens de traiter les cas de désaccord et ils sont clairs quant à la personne qui prend la décision finale dans de tels cas ;
- ils facilitent la coordination, le leadership, la communication et l'information, en faisant un large usage des données ouvertes ;
- ils répartissent et assurent le transfert des responsabilités entre les niveaux de gouvernance tout en évitant les chevauchements ;
- ils respectent les principes de subsidiarité, d'efficacité, de transparence, de responsabilité, de durabilité....).

Le groupe estime que, conformément à son mandat, il devrait produire un projet de rapport et un projet de recommandation, et que les travaux devraient être menés en parallèle pour les deux, le rapport étant préparé avec un léger temps d'avance sur le projet de recommandation afin que les conclusions et les leçons à tirer puissent nourrir ce dernier. Le travail devrait également utiliser le matériel existant déjà collecté dans le cadre de questionnaires antérieurs du Service de réponse rapide (SRR), éventuellement pertinents. La structure du rapport serait la suivante :

- a) Introduction : par ex. rappeler le mandat du CDDG et la nécessité de s'appuyer sur les travaux antérieurs du Comité, notamment en ce qui concerne la crise de Covid ; souligner la diversité croissante des sociétés actuelles, qui rend la GMN d'autant plus importante et pertinente
- b) Qu'est-ce que la GMN ?

- c) Où se rencontre la GMN et qu'a-t-elle produit (y compris les leçons de la pandémie et d'autres crises) ; quand la trouve t-on; quel est son effet ; exemples concrets.
- d) Qu'est-ce que la GMN peut apporter de plus; quelles sont ses forces et ses faiblesses; exemples concrets et situations d'urgence
- e) Conclusions : quelles caractéristiques pour une GMN réussie ; exemples concrets ; conclusions clés pour la rédaction d'une recommandation du Comité des Ministres.

## 8. Prochaines étapes

**En ce qui concerne les travaux sur les principes de bonne gouvernance démocratique**, l'exposé des motifs, tel que modifié, sera distribué au Groupe pour examen et commentaires supplémentaires d'ici le 1<sup>er</sup> mars. Dans l'intervalle, il sera soumis à l'examen technique du service éditorial et du bureau du conseiller juridique. Après examen par la 17<sup>ème</sup> réunion du CDDG en avril, l'adoption finale devrait être reportée après le quatrième sommet (16-17 mai) et se ferait alors par procédure écrite.

**En ce qui concerne les travaux sur la gouvernance multi-niveaux**, les membres estiment que le groupe devrait continuer à consulter davantage des secteurs du Conseil de l'Europe, mais aussi des représentants d'organisations telles que la Croix-Rouge, afin de fournir des informations supplémentaires, notamment sur le contexte des crises.

Un·e expert·e scientifique avec une expérience pratique devrait être chargé·e de préparer un premier projet de rapport sur la base de la structure susmentionnée. Un questionnaire devrait être diffusé aux délégations du CDDG (pays, principalement) par le biais du service de réponse rapide. Les réponses devraient idéalement prendre la forme de contributions synthétiques plutôt que de contributions longues et complexes citant la législation et les réglementations dans divers domaines. La date limite pour les réponses devrait être le 15 mars, afin que la prochaine réunion du Bureau du CDDG (23-24 mars) puisse examiner les résultats et que le délai soit prolongé si nécessaire. Le groupe s'accorde sur le contenu suivant :

### Questionnaire pour aider le GT-G à préparer un rapport sur la GMN

Introduction avec des conseils : les réponses ne doivent pas être excessivement longues et détaillées, indication de la définition à utiliser aux fins des réponses.

1. Fournir des informations (expérience pratique plutôt que situation juridique) sur les dispositions actuelles de la GMN concernant les régimes suivants : entre les niveaux de gouvernement ; entre les organes au sein d'un niveau de gouvernement donné ; dispositions pour la coopération "horizontale" et la participation du public, y compris les récentes réformes pertinentes.
2. Garanties constitutionnelles et autres (légales) pour le bon fonctionnement de la GMN
3. Défis particuliers identifiés lors de la mise en œuvre des cadres de la GMN
4. Selon votre institution, quelles leçons tirer par votre pays en matière de GMN lors des récentes crises/urgences/catastrophes (y compris de la pandémie, par exemple) et comment cela a-t-il affecté la GMN, y compris la coopération transfrontalière ?

**9. Questions diverses**

Aucune

**10. Date de la prochaine réunion**

Le groupe convient à titre provisoire de tenir une réunion informelle le 22 juin 2023.

**ANNEXE I****LISTE DES PARTICIPANTS****CHAIR / PRESIDENT**

Mr Peter ANDRE, Ministry of Interior, Senior Expert for Legal Affairs, Vienna, Austria

**BELGIUM / BELGIQUE**

Mr Edwin LEFEBRE, Deputy Director, Ministry of the Flemish Community, Agency for Home Affairs, Brussels

**CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE**

Mr Kristián MALINA, Ministerial Assistant Principal, Department of Coordination of Public Administration and International Relations Ministry of the Interior of the Czech Republic

**FINLAND / FINLANDE**

Mr Markku MÖLLÄRI, Ministerial adviser, Department for Local Affairs and Regional Administration, Ministry of Finance, HELSINKI

**FRANCE**

Ms Camille VALENTIN, Rédactrice juridique, Bureau des structures territoriales, Direction générale des collectivités locales, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, PARIS

**GREECE / GRECE**

Mr Georgios CHRYSAFIS, Directorate of Organising and Functioning of Local Government, Ministry of the Interior, Athens

Mr Dimitrios PONTIKAKIS, expert within the Department of Legal Entities of Local Government Athens

Mr Ioannis MATHIOUDAKIS, Head of the Coordination Service, Athens

**ITALY / ITALIE**

Mr Francesco GIUSTINO, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Attività Internazionali, ROMA

**NORWAY / NORVEGE**

Ms Sigrid STOKSTAD, Associate Professor in the Department of Public and International Law, Faculty of Law, University of Oslo

**SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE**

Ms Veronika LAKATOŠOVÁ, Local Self-Government and Foreign Affairs Unit, Department of Public Administration, Ministry of Interior of the Slovak Republic

**UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI**

Mr Paul ROWSELL, Head of Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government

**PARTICIPANTS****PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE / ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE**

M. Armen GEVORGYAN, Rapporteur général sur les pouvoirs locaux et régionaux, Membre de la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

**CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Ms Svitlana PEREVERTEN, Co-Secretary of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government

**CONFERENCE OF INGOS OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONFERENCE DES OING DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Mr Christoph SPRENG, Representative of the INGOs Conference to the CDDG, Initiatives of Change-International

**SECRETARIAT**

Mr Daniel POPESCU, Head of Democracy and Governance Department / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy and Human Dignity

Ms Alina TATARENKO – Head of the Democratic Governance Division / Secretary of the CDDG / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy and Human Dignity

Mr Christophe SPECKBACHER, Administrator – Democratic Governance Division / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy and Human Dignity

Ms Judith ORLAND, Democratic Governance Division – Directorate of Human Dignity, Equality and Governance - Directorate General of Democracy and Human Dignity

Ms Isabelle ETTER, Assistant

**Interpreters / Interprètes**

Mr Nicolas GUITTONNEAU  
Mr Michael HILL  
Ms Christine TRAPP-GILL

## ANNEXE II

## ORDRE DU JOUR

<b>1.</b>	<b>Ouverture de la réunion</b>  - information par le Secrétariat - <i>tour de table</i> pour que les participants se présentent	
<b>2.</b>	<b>Election du/de la président-e et du/de la vice-président-e</b>	
<b>3.</b>	<b>Adoption de l'ordre du jour</b>	[GT-G(2023)OJ1]
<b>4.</b>	<b>Principes de bonne gouvernance démocratique</b>  - Projet de recommandation sur les principes de bonne gouvernance démocratique : intégration de tout nouveau développement (4 <sup>e</sup> Sommet) - Finalisation de l'exposé des motifs	[GT-G(2023)2]  [GT-G(2023)3]
<b>5.</b>	<b>Gouvernance multiniveaux</b>  • Présentation du mandat :  - tâche 5 : Projet de recommandation sur la gouvernance multiniveaux (d'ici 31/12/2025) ; document sur le concept de gouvernance à multiniveaux - Tâche 6 : Rapport sur la gouvernance multiniveaux et réponse aux urgences, s'appuyant sur le travail [du CDDG] sur la gouvernance démocratique et la réponse à la pandémie de Covid-19 (d'ici 31/12/2025)	<a href="#">[GT-G(2023)1]</a>  [GT-G(2023)4]  <a href="#">Lien vers le rapport Covid et les informations des États</a>
<b>6.</b>	<u>2 février, 14.30</u> : <b>Contributions de l'Assemblée parlementaire, du Congrès, autres</b>	
<b>7.</b>	<b>Tour de table</b> : les membres présentent leurs propositions sur la structure et le contenu d'une recommandation sur la gouvernance multiniveaux	
<b>8.</b>	<b>Prochaines étapes</b>  • méthodes de travail (utilisation de réunions informelles en ligne, consultations par e-mail, recours à des experts scientifiques...) • calendrier possible	
<b>9.</b>	<b>Questions diverses</b>	
<b>10.</b>	<b>Date de la prochaine réunion</b>	