COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 28 octobre 2026 GT-GPN(2026)5

COMITÉ DIRECTEUR SUR LA DÉMOCRATIE (CDDEM)

***

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GOUVERNANCE À PLUSIEURS NIVEAUX (GT-GPN)

RAPPORT DE LA 2e RÉUNION

(Réunion en ligne, 24-25 septembre 2026)

préparé par le Secrétariat

Le groupe de travail du CDDEM sur la gouvernance à plusieurs niveaux (GT-GPN) a tenu sa deuxième réunion les 24-25 septembre 2026 en ligne (le président participant en personne et par visioconférence sur Zoom). La réunion était présidée par Alfonso Carlos GARCÍA ROMERO (Espagne).

1. Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

Le président a souhaité la bienvenue aux participants – dont les noms figurent à l'Annexe I – et a remercié le Secrétariat ainsi que les experts, Cezary Trutkowski et Ioannis Papadopoulos, pour leur travail. Le Secrétariat a précisé que la réunion se tenait en ligne, seuls le président et les consultants externes étant présents à Strasbourg, en raison des contraintes budgétaires liées au budget du CDDEM pour 2026.

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

2. Examen du premier projet de recommandation sur la gouvernance à plusieurs niveaux

Le président a présenté le premier projet de recommandation sur la gouvernance démocratique à plusieurs niveaux, élaboré par l'expert du Conseil de l'Europe Cezary Trutkowski avec la contribution d'Ioannis Papadopoulos, et a souligné l'importance de la gouvernance à plusieurs niveaux pour relever des défis tels que les conséquences du COVID-19, la guerre en Ukraine, la désinformation, les changements climatiques et démographiques, ainsi que la gouvernance de l'intelligence artificielle (IA). Le président a souligné la nécessité d'une coopération entre les autorités locales, régionales et nationales et a exprimé l'espoir que la recommandation offre des orientations utiles tout en respectant les dispositions constitutionnelles et institutionnelles de chaque État membre.

Les experts ont présenté le texte du projet de recommandation (tel qu'il figure dans le document GT-GPN(2026)4), en expliquant que ce premier projet reprenait les grandes lignes discutées lors de la séance plénière du CDDEM en juin. Le projet comprend un préambule, un dispositif contenant des recommandations adressées aux États membres et une annexe précisant le champ d'application et les définitions, onze principes, ainsi que des dispositions relatives à la mise en œuvre et au réexamen de la recommandation.

Les principes figurant en annexe portent sur : les fondements de la gouvernance démocratique (principes I à III) ; le fonctionnement du système de gouvernance à plusieurs niveaux, y compris la répartition des compétences, la subsidiarité, les ressources, le contrôle et la coopération (principes IV à VII) ; et la qualité démocratique, notamment la responsabilité démocratique, la participation citoyenne, la transparence et l'ouverture, ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles et l'innovation (principes VIII à XI).

Le projet reste neutre vis-à-vis des différents dispositifs constitutionnels et territoriaux, et s'appuie, dans la mesure du possible, sur les instruments existants du Conseil de l'Europe. Le président a invité les participants à formuler des observations tant sur les dispositions individuelles que sur le document dans son ensemble, en soulignant que le projet était volumineux – environ 90 points répartis sur 11 principes – et qu'il pourrait éventuellement être raccourci dans une version ultérieure si le groupe de travail en décidait ainsi.

En ce qui concerne le champ d'application de la recommandation, une discussion plus approfondie a visé à distinguer la dimension verticale de la gouvernance à plusieurs niveaux de deux dimensions horizontales : la coopération entre les acteurs publics et les autres acteurs non publics, et la coopération entre les autorités publiques d'un même niveau. Alors que la dimension verticale est largement couverte par les principes contenus dans le projet de texte, la dimension horizontale, généralement moins formalisée dans les États membres, est traitée de manière moins exhaustive. Le projet précise clairement qu'il ne réinterprète ni ne remplace la Charte européenne de l'autonomie locale, et qu'il ne couvre pas non plus la dimension supranationale de la gouvernance à plusieurs niveaux. La recommandation n'aborde pas non plus la dimension transfrontalière de la coopération entre collectivités territoriales.

Les membres du GT-GPN ont examiné le projet de recommandation paragraphe par paragraphe et ont formulé des orientations et des suggestions de formulation, comme suit :

Plusieurs interventions ont recommandé de revoir la terminologie dans l'ensemble du texte afin de mentionner « les collectivités locales et, le cas échéant, régionales » (pour tenir compte des pays dépourvus de niveau de gouvernement régional), ou « les collectivités infranationales » (reflétant la diversité des structures institutionnelles). D'autres clarifications terminologiques concernent l'organisation « constitutionnelle », « formelle » ou « juridique » de l'État, ainsi que les références aux « associations de collectivités locales et régionales, le cas échéant ». Le GT-GPN a également examiné s'il serait plus approprié de remplacer le terme « autorités centrales » par « autorités nationales ». Les experts et le Secrétariat réviseront le projet en vérifiant les références linguistiques dans les instruments du Conseil de l'Europe et d'autres instruments pertinents.

Dans le préambule, il a été suggéré d'ajouter des références à d'autres instruments du Conseil de l'Europe, tels que la Recommandation CM/Rec(2025)3 sur la participation sociale, économique et politique des jeunes en milieu rural, et la Recommandation CM/Rec(2022)6 relative à la protection de la société civile des jeunes et des jeunes eux-mêmes, et au soutien à leur participation aux processus démocratiques ; ainsi qu'aux Lignes directrices sur l'éthique publique, adoptées par le Comité des Ministres le 11 mars 2020, et au Cadre de référence du Conseil de l'Europe sur la perspective des jeunes (Résolution de la 10e Conférence des ministres du Conseil de l'Europe chargés de la jeunesse, 9 octobre 2025).

Un participant a suggéré d'élargir la portée des catastrophes et crises mentionnées dans le préambule, afin d'y inclure également la prolifération de la désinformation et les ingérences étrangères, ainsi que les catastrophes naturelles non liées au climat.

En ce qui concerne la partie opérative, un participant a évoqué le rôle des organisations de la société civile et des autres parties prenantes concernées dans l'examen des mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation (paragraphe 5 de la partie opérative). Cet ajout pourrait être intégré dans le projet révisé.

Le GT-GPN a ensuite examiné les principes figurant en annexe de la recommandation. Au paragraphe 7, les participants ont débattu de l'opportunité de mentionner explicitement les assemblées citoyennes locales comme une option pour la prise de décision démocratique au sein du niveau d'autonomie locale, en notant que ces mécanismes de participation citoyenne diffèrent des organes délibératifs élus au suffrage direct.

Les participants ont convenu de simplifier et de raccourcir le paragraphe 13 et ont décidé d'y inclure les principes de loyauté institutionnelle et de solidarité, ainsi que le respect mutuel entre les différents niveaux de gouvernement. Un membre a suggéré d'inclure, au paragraphe 17, une référence à l'interopérabilité des différents niveaux de gouvernement afin de garantir un accès égal aux services publics, indépendamment du lieu d'origine ou de résidence d'une personne ou du lieu où le service est fourni.

Dans le principe III, il a été suggéré de renforcer la mention de l'évolution démographique et de l'accès des jeunes des zones rurales aux services essentiels.

Le groupe de travail a convenu de supprimer le paragraphe 30 relatif au changement climatique, car la répartition des compétences dans ce domaine relève des mêmes principes généraux que pour tous les autres domaines.

Concernant le paragraphe 43, les membres ont discuté de la possibilité d'ajouter une exigence relative à des mécanismes d'audit régionaux ou locaux indépendants, en particulier dans les systèmes fédéraux, quasi-fédéraux ou asymétriques, en complément de la référence aux rapports et à l'audit indépendant déjà incluse au paragraphe 63.

La discussion relative au paragraphe 51 a porté sur l'inclusion d'une référence aux litiges potentiels entre des autorités de même niveau non voisines concernant les ressources, les infrastructures et les services dans le champ d'application des procédures de médiation.

Afin de clarifier le paragraphe 62, le GT-GPN a convenu de remplacer les notions de « responsabilité verticale » et de « responsabilité horizontale » par celles de « responsabilité démocratique » et de «responsabilité interinstitutionnelle », respectivement.

Un participant a demandé de renforcer le rôle des organisations de jeunesse dans le développement des compétences démocratiques des citoyens et d'inclure une référence à la cogestion avec les jeunes dans le principe IX (paragraphes 64 à 75). Au paragraphe 69, un membre a demandé d'inclure les personnes LGBTI et les personnes en situation de handicap dans la liste des groupes exposés à un risque accru de discrimination.

Une précision a été apportée au paragraphe 76 afin de souligner que la transparence doit servir à renforcer les régimes démocratiques et non à les affaiblir.

Le GT-GPN a convenu de raccourcir le texte du projet de recommandation, dans la mesure du possible, en supprimant les redondances et les dispositions trop descriptives. Les membres ont en outre brièvement discuté de la valeur ajoutée potentielle de l'élaboration d'un exposé des motifs. Toutefois, aucune décision définitive n'a été adoptée, car le projet actuel constitue déjà un texte autonome et complet.

3. Préparation du rapport d'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2023)5 relative aux principes de bonne gouvernance démocratique

Le Secrétariat a présenté le champ d'application du deuxième livrable du GT-GPN pour la période 2026-2027, à savoir le rapport d'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2023)5 relative aux principes de bonne gouvernance démocratique.

Conformément aux instructions données par le GT-GPN lors de sa 1ère réunion et réaffirmées lors de la 5e réunion plénière du CDDEM, l'examen partiel proposé de la recommandation porterait sur le domaine de la bonne administration (principes 7, 8 et 9). Il a été convenu de commencer par un bref questionnaire adressé aux États membres, élaboré par le Secrétariat, éventuellement avec le soutien d'un·e expert·e indépendant·e.

Le Secrétariat a présenté les éléments susceptibles d'être inclus dans le questionnaire :

- Principe 7 — Une administration efficace, performante et saine : stratégies, plans d'action, réglementations et structures favorisant la coordination au sein de l'administration publique ; systèmes de performance, audits, utilisation des politiques et des ressources, et infrastructure numérique ; ainsi que des questions telles que les droits des usagers, l'accessibilité des services administratifs et la formation de la fonction publique.
- Principe n° 8 — Leadership, aptitudes et capacités : vision du leadership, proactivité, inclusivité et innovation ; compétences, besoins en formation et plans stratégiques ; ainsi que le recrutement, les possibilités de formation, la rémunération, les perspectives de carrière, les programmes de renforcement des capacités et les évaluations de performance. Le Secrétariat a noté que les notions d'aptitudes et de capacités pourraient être regroupées dans le questionnaire.
- Principe 9 — Réactivité : dialogue avec le public, suivi de la prestation des services, mécanismes de réclamation, enquêtes de satisfaction et évaluation des résultats.

Les membres du GT-GPN ont convenu que l'examen pourrait également porter sur les réformes en cours et prévues ainsi que sur les tendances dans l'administration publique, notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies et l'évolution démographique, afin que les conclusions puissent éclairer les travaux futurs du CDDEM. Le groupe de travail a approuvé le plan proposé pour le rapport d'examen et a recommandé de veiller à ce que le questionnaire reste concis, compte tenu du temps et des efforts nécessaires aux États membres pour préparer des réponses détaillées.

Le GT-GPN a chargé le Secrétariat de préparer un projet de questionnaire destiné au CDDEM, qui sera diffusé aux membres du GT-GPN au cours du mois de novembre, les questionnaires remplis devant être renvoyés d'ici la fin de l'année. Les membres ont été invités à envoyer d'ici fin octobre leurs commentaires supplémentaires sur l'examen de la mise en œuvre, ainsi qu'à suggérer des experts susceptibles de contribuer à la rédaction du rapport et à proposer des mesures de suivi du rapport d'examen et de ses conclusions.

4. Prochaines étapes

Le président a fixé au **16 octobre** la date limite pour la soumission des commentaires écrits sur le projet de recommandation relative à la gouvernance démocratique à plusieurs niveaux. Un projet révisé sera diffusé à tous les membres du CDDEM avant sa 6e réunion plénière, qui se tiendra du 18 au 20 novembre 2026. Les révisions supplémentaires qui suivront la réunion plénière du CDDEM seront examinées lors de la prochaine réunion du GT-GPN en mars 2027, puis feront l'objet d'une consultation publique à l'été 2027. Le projet final devra être approuvé par la 8e réunion plénière du CDDEM avant la fin de l'année 2027.

En ce qui concerne l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation sur les principes de bonne gouvernance démocratique, un projet de questionnaire sera diffusé en novembre afin de recueillir des commentaires, puis distribué en décembre 2026.

Pour conclure la discussion, le Secrétariat a encouragé les membres et les participants à consulter régulièrement le lien vers le document (Mycloud) figurant dans les invitations aux réunions afin d'accéder aux documents de travail du groupe.

5. Questions diverses

Les participants n'ont soulevé aucune autre question.

6. Date de la prochaine réunion

La prochaine réunion du GT-GPN aura lieu les 18-19 mars 2027.

ANNEXE I

LISTE DES PARTICIPANTS

MEMBRES

PRÉSIDENT / CHAIR

M. Alfonso Carlos GARCIA ROMERO, sous-directeur général des relations européennes et internationales, ministère de la Politique territoriale et de la Mémoire démocratique

AUTRICHE / AUSTRIA

M. Peter ANDRE, ministère de l'Intérieur, expert principal chargé des affaires juridiques

BELGIQUE / BELGIUM

M. Edwin LEFEBRE, directeur adjoint, ministère de la Communauté flamande, Agence des affaires intérieures

BOSNIE-HERZEGOVINE / BOSNIA AND HERZEGOVINA

M. Nedžib DELIĆ, chef de l'unité opérationnelle du bureau du coordinateur de la réforme de l'administration publique

Mme Aldijana OMERAGIĆ, conseillère experte en matière de réformes sectorielles, Bureau du coordinateur de la réforme de l'administration publique

CHYPRE / CYPRUS

Mme Mikaella PAPANICOLAU

ALLEMAGNE / GERMANY

Mme Constance LERNHART, chef de l'unité « Missions des collectivités locales, structure territoriale et intérêts en matière de législation et de mise en œuvre administrative »

GRÈCE / GREECE

M. Georgios CHRYSAFIS, expert au sein du département de l'organisation et du fonctionnement du deuxième niveau de l'administration locale

M. Dimitrios PONTIKAKIS, expert au sein de la Direction de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale

Mme Argyro MERKOURI, experte au sein du Service de coordination

M. Konstantinos KOULOURAS, expert au sein de la Direction de l'organisation et du fonctionnement des collectivités locales

M. Dimitrios ANTONIOU, expert au sein de la Direction de l'organisation et du fonctionnement des collectivités locales

LETTONIE / LATVIA

M. Viesturs RAZUMOVSKIS, directeur du département des collectivités locales, ministère de l'Administration intelligente et du Développement régional de la République de Lettonie

LITUANIE / LITHUANIA

M. Paulius SKARDŽIUS, conseiller principal au sein du groupe chargé de la politique de l'administration publique et des collectivités locales, ministère de l'Intérieur

PAYS-BAS / NETHERLANDS

Mme Annelotte COSTER

PORTUGAL

Mme Tânia MOURATO, directrice adjointe, Direction générale des collectivités locales

ESPAGNE / SPAIN

M. José FERNÁNDEZ PÁEZ, coordinateur sectoriel, sous-direction générale des relations européennes et internationales

Mme Ione TRIGO BALLESTEROS, directrice de programme, sous-direction générale des relations européennes et internationales

ROYAUME-UNI / UNITED KINGDOM

Mme Kirsty BROWN, conseillère politique principale, ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales

PARTICIPANTS

Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe / Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Mme Olga BURUIANA, Équipes de projet – Bureau de Strasbourg

Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation de coopération et de développement économiques (OECD)

Mme Isabelle CHATRY, chef d'unité, Décentralisation, finances infranationales et infrastructures, Division du développement régional et de la gouvernance à plusieurs niveaux, Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes

EXPERTS

M. Cezary TRUTKOWSKI, président du conseil d'administration de la Fondation Jerzy Regulski pour le soutien à la démocratie locale, Pologne

Prof. Ioannis PAPADOPOULOS, professeur émérite, Université de Lausanne, Suisse

SECRETARIAT

SECRETARIAT DU CDDEM / CDDEM SECRETARIAT

Mme Urška UMEK, Secrétaire du CDDEM

Mme Marta BECERRA, cosecrétaire du CDDEM

Mme María ASENSIO VELASCO, chargée des politiques senior

Mme Isabelle ETTER, assistante

OTHER COUNCIL OF EUROPE PARTICIPANTS / AUTRES PARTICIPANTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Experts on Intercultural Inclusion / Comité d'experts sur l'inclusion interculturelle (ADI-INT)

M. Aytek ÇINGITAŞ, chargé de projet senior – Unité d'inclusion interculturelle, cosecrétaire – Comité d'experts sur l'inclusion interculturelle (ADI-INT)

Advisory Council on Youth / Conseil consultatif sur la jeunesse (CCJ)

M. Marcus MELAU, membre du Conseil consultatif sur la jeunesse

INTERPRETERS / INTERPRETES

Mme Corinne MAGALLON
Mme Pascale MICHLIN
Mme Bettina LUDEWIG QUAINE
Mme Christine GILL

ANNEXE II

ORDRE DU JOUR

Jeudi 24 septembre (9 h 30 - 17 h 30)		
1.	Ouverture de la réunion	
2.	Adoption de l'ordre du jour	[GT-GPN(2026)OJ2 prov.]
3.	Examen du premier projet de recommandation sur la gouvernance à plusieurs niveaux	[GT-GPN(2026)4]
Vendredi 25 septembre (9 h 30 - 13 h 00)		
4.	Poursuite du point 3	
5.	Préparation du rapport d'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2023)5 relative aux principes de bonne gouvernance démocratique	
6.	Prochaines étapes	
7.	Questions diverses	
8.	Date de la prochaine réunion	