

40^e SESSION
Deuxième partie

Rapport
 CG(2021)40-10final
 21 janvier 2021

Original : anglais

Problèmes récurrents recensés par le Congrès dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (Période de référence 2017-2020)

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteurs¹ : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)
 Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC/V/DP)

Résolution 467.....	2
Recommandation 455	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Il s'agit du deuxième rapport périodique qui analyse les développements positifs et les défis qui se posent lors de la mise en œuvre de la Charte et de l'observation aux niveaux local et régional des normes européennes en matière électorale dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il est basé sur les conclusions des rapports de suivi et d'observation des élections du Congrès couvrant la période de 2017 à 2020.

Le rapport conclut que les problèmes récurrents identifiés dans le premier rapport du Congrès couvrant la période 2010-2016 demeurent valables au cours de la période considérée, tant en ce qui concerne l'application de la Charte que des normes européennes en matière électorale.

En outre, en ce qui concerne la mise en œuvre de la Charte, le rapport souligne que les États membres montrent de plus en plus de carences systématiques dans la mise en œuvre de l'article 7 de la Charte relatif au statut des élus locaux, qui apparaît comme une difficulté émergente. En matière électorale, la conformité avec le principe de l'égalité des chances pour tous les candidats, y compris indépendants, pose de plus en plus un problème.

Sur la base de ces conclusions, le Congrès décide de continuer à établir - tous les trois ans - un rapport thématique sur les problèmes récurrents, qui servira de système d'alerte concernant les défis de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

Le Congrès réaffirme que les 47 États membres du Conseil de l'Europe qui ont ratifié la Charte doivent mettre pleinement en œuvre toutes les dispositions ratifiées de ce traité international, en particulier en ce qui concerne les problèmes récurrents recensés, y compris en situation de crise, telle que la pandémie de COVID-19. Le Congrès invite également les États membres à mettre en œuvre ses recommandations relatives aux questions électorales transversales au niveau local et régional et à respecter les normes européennes pertinentes en matière électorale.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
 PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen du Congrès.
 SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.
 NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

RÉSOLUTION 467²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :
 - a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) ;
 - b. au chapitre XVIII, XIX et XX des Règles et procédures du Congrès³ relatif respectivement, à l'organisation des procédures de suivi, des missions d'observation des élections, et à la mise en œuvre du dialogue politique post-suivi et post-électoral ;
 - c. aux rapports et recommandations de suivi du Congrès sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
 - d. aux rapports, résolutions et recommandations adoptés par le Congrès à la suite de l'observation d'élections locales et régionales ainsi qu'aux rapports, résolutions et recommandations sur les questions transversales en matière électorale ;
 - e. à la Résolution 413 (2017) du Congrès sur l'analyse comparative de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres ;
 - f. à la Résolution 412 (2017) « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016) ».
2. Le Congrès note que les problèmes récurrents de conformité avec la Charte recensés dans le rapport précédent – le caractère insuffisant des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales ; la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales ; le manque de consultation ; la non-applicabilité directe de la Charte – ont persisté pendant la période considérée.
3. En outre, les États membres montrent de plus en plus de carences systématiques dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 7 de la Charte relatif au statut des élus locaux. Ces carences peuvent être considérées comme une difficulté émergente en lien avec l'application de la Charte.
4. De même, en matière d'élections, le Congrès souligne aussi la persistance des problèmes récurrents recensés précédemment, qui portaient sur l'exactitude des listes électorales, l'utilisation abusive de ressources administratives, la politisation de l'administration électorale et le faible niveau de confiance de l'opinion publique à l'égard des processus électoraux.
5. Ces dernières années, le Congrès a aussi observé que la conformité avec le principe de l'égalité des chances pour tous les candidats, y compris indépendants, posait de plus en plus un problème.
6. Par conséquent, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe :
 - a. invite la commission de suivi à continuer de conduire – tous les trois ans – une analyse actualisée des problèmes récurrents en se fondant sur les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès menées au cours de la période considérée ;
 - b. encourage les rapporteurs de la commission de suivi à continuer d'évoquer les problèmes récurrents lors du suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et de la conduite d'observations électorales dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
 - c. demande à la commission de suivi et/ou aux autres commissions du Congrès de continuer d'établir des rapports transversaux sur des thèmes liés aux problèmes récurrents recensés lors des activités de suivi et d'observation d'élections ;

2 Discussion et adoption par le Congrès le 17 juin 2021, 3^e séance (voir le document [CG \(2021\)40-10](#), exposé des motifs), co-rapporteurs : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD) et Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC/V/PD).

3 [CG-FORUM(2020)0]1] – Révision des Règles et procédures
<https://rm.coe.int/regles-et-procedures-du-congres-des-pouvoirs-locaux-et-regionaux-du-co/16809f0b0f>

d. encourage toutes les instances pertinentes du Congrès à prendre en considération les problèmes récurrents dans leurs activités, concevoir des outils et politiques appropriés pour aider les États membres à résoudre ces problèmes et promouvoir les bonnes pratiques pertinentes.

RECOMMANDATION 455⁴

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :
 - a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) ;
 - b. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 » ;
 - c. au chapitre XVIII, XIX et XX des Règles et procédures du Congrès⁵ relatif respectivement, à l'organisation des procédures de suivi, des missions d'observation des élections, et à la mise en œuvre du dialogue politique post-suivi et post-électoral ;
 - d. aux rapports, résolutions et recommandations de suivi du Congrès sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
 - e. aux rapports, résolutions et recommandations adoptés par le Congrès à la suite de l'observation d'élections locales et régionales ainsi qu'aux rapports, résolutions et recommandations sur les questions transversales en matière électorale ;
 - f. à la Résolution 413 (2017) du Congrès sur l'analyse comparative de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans 47 États membres ;
 - g. à la Recommandation 395 (2017) du Congrès « Problèmes récurrents recensés dans les évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation d'élections du Congrès (période de référence 2010-2016) ».
2. Le Congrès regrette vivement que les problèmes récurrents recensés dans le rapport précédent – tels que le caractère insuffisant des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales, la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales, le manque de consultation et la non-applicabilité directe de la Charte – aient persisté pendant la période considérée. De plus, le Congrès a observé une difficulté croissante dans les États membres à respecter les exigences de l'article 7 de la Charte relatif au statut des élus locaux.
3. Le Congrès rappelle qu'en tant que traité international la Charte, ratifiée par les 47 États membres du Conseil de l'Europe, doit être appliquée dans les États membres y compris dans une situation de crise telle que la pandémie de COVID-19.
4. Il souligne que les problèmes récurrents en matière électorale incluent encore l'exactitude des listes électorales, l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les campagnes électorales, la politisation de l'administration électorale à tous les échelons et la confiance des électeurs à l'égard des processus électoraux. De plus, depuis quelques années, le Congrès observe que la conformité avec le principe de l'égalité des chances pour tous les candidats, y compris indépendants, pose de plus en plus un problème.
5. Il souligne à nouveau la pertinence des instruments de droit incitatif applicables dans ce domaine, parmi lesquels les recommandations du Congrès sur l'observation électorale et le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
6. Le Congrès poursuit un dialogue post-suivi et post-électoral avec les autorités nationales des États membres du Conseil de l'Europe afin de les aider à suivre les recommandations et résolutions consécutives

4 Voir note de bas de page 2.

5 [CG-FORUM(2020)0]1 – Révision des Règles et procédures
<https://rm.coe.int/regles-et-procedures-du-congres-des-pouvoirs-locaux-et-regionaux-du-co/16809f0b0f>

aux missions de suivi et d'observation électorale du Congrès, en mettant l'accent en particulier sur le traitement des problèmes récurrents.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite le Comité des Ministres à appeler les autorités des États membres à:

a. poursuivre leurs efforts pour la pleine mise en œuvre des dispositions ratifiées de la Charte, en particulier concernant les problèmes récurrents recensés ;

b. mettre en œuvre les recommandations du Congrès sur les questions électorales transversales au niveau local et régional ainsi que les instruments de droit incitatif adoptés par d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment la Commission européenne pour la démocratie par le droit, afin de garantir la conformité des élections locales et régionales avec les normes européennes en matière électorale ;

c. renforcer leur dialogue politique avec le Congrès, notamment dans le cadre des procédures post-suivi et post-électorales, en vue de définir des feuilles de route pour se conformer à leurs engagements au titre de la Charte.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Sommaire :

1.	SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE	7
A.	Introduction	7
B.	Rapports adoptés en 2017-2020	8
C.	Problèmes récurrents et évolutions positives	9
D.	Conclusions	16
2.	OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES ET RÉGIONALES DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE	19
	Rapports adoptés en 2017-2020	19
	Problèmes récurrents	19

1. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

A. Introduction

1. Le Congrès a adopté en 2017 un rapport établi sur la base des évaluations consécutives aux missions de suivi et d'observation des élections menées de 2010 à 2016, qui recensait les domaines de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») dont la mise en œuvre posait le plus de difficultés aux États membres.

2. Ce rapport a mis en évidence les problèmes récurrents suivants :

- l'inadéquation des ressources financières dont disposent les collectivités locales et régionales (article 9) ;
- la définition, l'attribution et l'exercice restreints des compétences locales (article 4) ;
- le manque de consultation par le pouvoir central (articles 4.6, 9.6).
- l'absence d'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne (considérée comme étant l'une des causes profondes des problèmes récurrents).

3. Le rapport faisait également état d'une évolution préoccupante dans les États membres, à savoir l'existence d'une tendance plus large à la (re)centralisation, qui pouvait se présenter sous différentes formes allant du refus de certains tribunaux d'appliquer directement la Charte à la limitation de l'autonomie financière des collectivités locales.

4. Le but du présent rapport est de faire le point sur la mise en œuvre des engagements et obligations pris par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de la Charte entre 2017 et 2020. Le rapport dresse également un bilan de la situation de la démocratie locale et régionale en Europe en examinant les évolutions positives recensées dans les rapports de suivi et les problèmes récurrents mis en évidence dans les recommandations du Congrès. Il fait suite à une résolution du Congrès adoptée en mars 2017 qui chargeait la Commission de suivi de préparer tous les trois ans une analyse actualisée des problèmes récurrents rencontrés lors des activités de suivi et post-suivi.

5. Depuis 2017, le Congrès a effectué un suivi dans 24 États membres et a mené des missions d'observation des élections dans 10 États membres du Conseil de l'Europe et un pays couvert par la politique de voisinage de l'Organisation. Le présent rapport s'appuie sur les conclusions de ces visites et tient également compte des problèmes récurrents recensés dans le précédent rapport.

6. Afin de procéder à une analyse complète du respect par les États membres de leurs obligations et engagements au titre de la Charte, le présent rapport met en avant les difficultés rencontrées mais aussi les évolutions positives constatées, de manière à encourager les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre de la Charte.

7. Au cours de la période de référence, le Congrès a salué en particulier le rôle actif des associations de collectivités locales en matière de promotion et de défense des intérêts des collectivités locales dans plusieurs États membres (Bosnie-Herzégovine, Hongrie, Portugal, Suisse, Islande, Géorgie, Lituanie et Pologne), la grande diversité d'instruments prévus par la loi en matière de participation des citoyens aux affaires publiques au niveau local et la création de nouveaux mécanismes de ce type (Russie, Suisse, Islande, Géorgie, Slovénie, Lituanie, Liechtenstein), la ratification des articles de la Charte qui ne l'étaient pas encore (Arménie), la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (Suisse, Serbie, Estonie, Finlande, Géorgie) et l'instauration de l'élection des maires au suffrage direct (Géorgie).

B. Rapports adoptés en 2017-2020

8. Rapports de suivi, post-suivi et missions d'enquête :

- 2020 :
 - Rapport d'enquête sur la réforme territoriale en Lettonie, mission d'enquête, [Recommandation 447\(2020\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Hongrie, Recommandation (en cours d'adoption)
 - La démocratie locale et régionale en Arménie, Recommandation (en cours d'adoption)
 - La démocratie locale et régionale en Turquie, Recommandation (en cours d'adoption)
 - La démocratie locale et régionale au Portugal, [Recommandation 445\(2020\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Autriche, [Recommandation 446\(2020\)](#)
- 2019 :
 - La démocratie locale et régionale en Fédération de Russie, [Recommandation 440\(2019\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, [Recommandation 442\(2019\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Pologne, [Recommandation 431\(2019\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en République de Moldova, [Recommandation 436\(2019\)](#)
- 2018 :
 - La démocratie locale en Andorre, [Recommandation 415\(2018\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Géorgie, [Recommandation 426\(2018\)](#)
 - La démocratie locale au Liechtenstein, [Recommandation 416\(2018\)](#)
 - La démocratie locale en Lituanie, [Recommandation 420\(2018\)](#)
 - La démocratie locale à Monaco, [Recommandation 417\(2018\)](#)
 - La démocratie locale en République de Saint-Marin, [Recommandation 418\(2018\)](#)
 - La démocratie locale en Slovaquie, [Recommandation 421\(2018\)](#)
 - Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en République de Moldova, [Recommandation 411\(2018\)](#)
- 2017 :
 - Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie, [Recommandation 397\(2017\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Finlande, [Recommandation 396\(2017\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Italie, [Recommandation 404\(2017\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Serbie, [Recommandation 403\(2017\)](#)
 - La démocratie locale et régionale en Suisse, [Recommandation 407\(2017\)](#)
 - La démocratie locale en Estonie, [Recommandation 401\(2017\)](#)
 - La démocratie locale en Islande, [Recommandation 402\(2017\)](#)
 - La démocratie locale en République de Malte, [Recommandation 400\(2017\)](#)

C. Problèmes récurrents et évolutions positives

Article 9. Ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources distribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

9. Le droit des collectivités locales à des ressources financières adéquates, inscrit dans l'article 9, est un principe fondamental de la Charte. Pour être effectivement en mesure de gérer une part importante des affaires publiques comme prévu à l'article 3 de la Charte, les collectivités locales ont besoin de ressources financières adéquates qui devraient être proportionnées aux missions et responsabilités qui leur sont confiées en vertu de la loi. Elles doivent jouir d'une véritable autonomie financière, c'est-à-dire être libres de définir leurs priorités en matière de dépenses et disposer de ressources propres suffisantes, ce qui inclut la capacité de générer des recettes fiscales par l'impôt (autonomie fiscale). Par ailleurs, leurs sources de revenus doivent être suffisamment diversifiées pour assurer leur résilience face aux facteurs économiques externes. L'État devrait également octroyer aux municipalités les ressources financières nécessaires, notamment par la mise en place d'un système efficace et transparent de péréquation financière tenant compte de leur capacité contributive et de leurs besoins financiers.

10. L'article 9 prévoit directement une obligation pour les autorités de niveau supérieur de consulter les collectivités locales sur les modalités d'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. Cette consultation doit être effective et avoir lieu en temps opportun.

11. Il ressort des rapports de suivi adoptés au cours de la période de référence que l'article 9 sur l'autonomie financière des collectivités locales continue d'être l'une des dispositions de la Charte les plus souvent enfreintes.

12. De nombreuses collectivités locales continuent d'avoir de plus en plus de difficultés à financer leurs tâches et fonctions obligatoires. Certaines n'ont pas le pouvoir de collecter leurs propres recettes par le biais de redevances et d'impôts locaux ou de fixer leurs priorités en matière de dépenses. Une impossibilité d'assurer une adéquation entre les compétences déléguées et les ressources financières disponibles pour les exercer (financement concomitant) a été observée dans de nombreux pays.

13. Bien que la plupart des États membres ne restreignent pas directement dans la législation la manière dont les collectivités locales dépensent leurs ressources financières, dans la pratique, la majeure partie des

recettes budgétaires locales sont utilisées pour financer les tâches et fonctions « obligatoires » propres ou déléguées, ce qui n'en laisse qu'une petite part pour les priorités de dépenses définies par les collectivités locales elles-mêmes.

14. Par conséquent, les préoccupations suivantes relatives à l'autonomie financière limitée des collectivités locales restent valables, cette liste n'étant pas exhaustive :

- l'insuffisance et la non-diversification des ressources financières dont disposent les collectivités locales ;
- le niveau limité des revenus propres et la faible proportion de recettes propres dans les budgets locaux ;
- l'inadéquation entre les tâches déléguées et le financement (concomitant) attribué ;
- la dépendance financière excessive des collectivités locales à l'égard des transferts, dotations et subventions de l'État ;
- l'inefficacité du système de péréquation et le manque de clarté dans la répartition des dotations de l'État ;
- l'absence de consultation adéquate sur l'attribution des ressources financières ;
- la surréglementation dans certains secteurs, qui augmente le coût de la prestation de services que les collectivités locales doivent financer par leurs ressources propres ;
- l'accès limité au marché des capitaux.

Évolutions positives

15. Le Congrès n'a relevé que dans quelques États membres, faisant plutôt figure d'exception, une situation pleinement conforme aux exigences fixées à l'article 9. Il a salué ces rares cas où les collectivités locales bénéficiaient de ressources financières adéquates, jouissaient d'une bonne santé financière car elles tiraient un pourcentage élevé de leurs recettes de la fiscalité locale et présentaient un taux d'endettement relativement faible, ou voyaient leurs budgets se redresser après la crise et connaître une croissance significative.

16. Le Congrès a également noté avec satisfaction les efforts déployés par certains pays pour moderniser le système de péréquation, introduire de nouvelles règles et procédures pour aider les communes à équilibrer leur budget et éviter un endettement excessif, et revoir la législation pour renforcer le dialogue entre l'État et les collectivités locales sur les questions budgétaires.

17. Pour aider les autorités à tous les niveaux à mieux comprendre et à appliquer plus efficacement le principe de l'adéquation des ressources financières, le Congrès a formulé un ensemble de propositions et recommandations visant notamment à :

- garantir l'attribution de ressources suffisantes aux communes, en respectant le principe de connexité selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions ;
- veiller à ce que la délégation de tâches du niveau central vers le niveau local s'accompagne des ressources financières correspondantes ;
- moderniser le système de péréquation et assurer son caractère transparent et équitable, de manière à ce qu'il réponde aux besoins des collectivités locales (en révisant la formule de calcul des transferts de péréquation et les critères de répartition, ainsi qu'en renforçant le fonds de péréquation pour éliminer les disparités régionales et entre les communes) ;
- renforcer l'autonomie fiscale locale et accroître la capacité des collectivités locales à générer des ressources propres (en élargissant la base d'imposition, en augmentant la capacité à instaurer des taxes supplémentaires ou en autorisant les collectivités locales à établir des taxes locales et à en fixer le taux) ;
- rationaliser et simplifier la réglementation de certaines tâches et responsabilités au niveau local afin que les collectivités locales jouissent d'une plus grande latitude pour adapter leur exercice aux conditions locales ;
- établir des critères clairs et transparents pour la répartition des dotations de l'État ;
- donner aux communes un accès au marché des capitaux pour financer leurs dépenses d'investissement ;

- veiller à la bonne mise en œuvre des procédures et mécanismes de consultation pour permettre des consultations effectives avec les collectivités locales, en temps utile et de façon appropriée, sur toutes les questions financières qui les concernent directement.

Consultation des collectivités locales par les autorités de niveau supérieur

Article 4 de la Charte – Portée de l'autonomie locale

- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, 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 5 de la Charte – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Article 9 de la Charte – Les ressources financières des collectivités locales

- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources distribuées.

18. Le droit des collectivités locales d'être consultées par les autorités de niveau supérieur sur toutes les questions qui les concernent directement est un principe fondamental de la démocratie locale, inscrit dans plusieurs articles de la Charte.

19. Une consultation effective contribue à renforcer la démocratie et la bonne gouvernance car elle assure une adhésion locale aux politiques et à la législation qui ont un impact sur l'autonomie locale et permet leur mise en œuvre adéquate sur le terrain. Pour être effective, la consultation doit être menée en temps utile et de manière appropriée afin que les collectivités locales et leurs associations puissent formuler leurs besoins et propositions à temps et exercer ainsi une influence réelle sur le processus décisionnel au niveau central.

Évolutions positives

20. Au cours de la période de référence, des exemples positifs ont été relevés dans plusieurs pays en matière de consultation, car certains États : ont une tradition de consultation bien développée et l'appliquent avec succès ou s'appuient sur une culture de la consultation et de l'étroite concertation ; veillent à ce que les communes soient représentées dans la composition du parlement national ; ont adopté une législation instaurant des mécanismes de consultation des autorités infranationales ; assurent une consultation régulière avec les collectivités locales et leurs associations ou ont reconnu officiellement des associations de communes en tant qu'interlocuteurs et partenaires actifs influant sur la prise de décisions au niveau central.

21. Cela dit, à l'échelle européenne, malgré ces quelques développements positifs, la consultation entre le gouvernement central et les autorités infranationales demeure en deçà des exigences contenues dans l'article 9 de la Charte. Des améliorations générales restent nécessaires pour faire en sorte que le droit de consultation soit garanti aux collectivités locales aussi bien en droit qu'en pratique, et pour développer et ancrer un système de réelle négociation politique dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

22. Les principales difficultés qui subsistaient en matière de consultation lors de la période de référence sont les suivantes :

- l'absence de reconnaissance formelle, dans la loi, des mécanismes de consultation des collectivités locales ;
- l'inefficacité et l'insuffisance de la mise en œuvre des mécanismes et procédures de consultation établis par la loi ;
- le caractère non systématique de la consultation et les délais de consultation courts qui limitent la capacité des collectivités locales à soumettre des observations pertinentes et argumentées.

23. Par conséquent, le Congrès a demandé aux autorités nationales de plusieurs États membres de prendre les mesures suivantes, entre autres :

- mettre en place ou rétablir, le cas échéant, un mécanisme institutionnalisé et systématique de consultation des collectivités locales par les autorités de niveau supérieur ;
- reconnaître l'importance et renforcer le rôle et l'influence des associations dans le processus décisionnel ;
- formaliser le processus de consultation lorsqu'il n'est pas défini ou clairement défini dans la loi pour le rendre prévisible et axé sur les résultats ;
- respecter les délais légaux et demander l'extension des délais existants, le cas échéant, pour permettre une consultation effective ;
- accroître la régularité des consultations ;
- veiller à la bonne mise en œuvre des procédures et mécanismes de consultation dans la pratique pour permettre des consultations effectives avec les collectivités locales, en temps utile et de façon appropriée, sur toutes les questions qui les concernent directement.

Compétences locales et régionales

Article 3 de la Charte – Concept de l'autonomie locale

1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

24. L'étendue des responsabilités des collectivités locales revêt une importance centrale pour la démocratie locale. La Charte exige qu'une « part importante des affaires publiques » soit réglée et gérée par les collectivités locales, qui devraient pouvoir élaborer des stratégies et des politiques locales sous leur propre responsabilité. Dans les faits, plus la part des « affaires publiques » confiée aux collectivités locales est grande, plus la démocratie locale est étendue.

25. La part des affaires publiques gérée par les collectivités locales doit être importante et non résiduelle. En d'autres termes, les collectivités locales ne devraient pas être cantonnées à des tâches secondaires et à

des missions de routine, mais exercer un ensemble de responsabilités leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques locales au profit de la population locale.

26. Pour exercer leurs pouvoirs « sous leur propre responsabilité » et « au profit de leurs populations », les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures.

27. La Charte (article 4.2) énonce le droit des collectivités locales de prendre des initiatives sur les questions qui ne sont pas exclues de leur compétence. En fait, nombreux sont les pays qui ont adopté la clause dite de compétence générale des collectivités locales, laquelle peut également se combiner avec le principe de subsidiarité énoncé à l'article 4, paragraphe 3 de la Charte.

28. Les tendances à la recentralisation dans certains États continuent de faire peser une lourde menace sur la latitude et la capacité des collectivités locales à exercer leur initiative. Dans d'autres États, les collectivités locales font face à une multiplication des réglementations nationales extrêmement détaillées définissant les activités qu'il leur est possible d'exercer au niveau local, également susceptibles de limiter excessivement leur autonomie. Des pratiques étatiques de surréglementation préjudiciables à l'autonomie locale ont été signalées même dans les pays où les collectivités locales jouissent d'un statut solide.

29. L'article 4, paragraphe 3 de la Charte introduit le principe de subsidiarité conformément auquel l'exercice des responsabilités publiques devrait incomber, « de préférence », aux autorités les plus proches des citoyens et les décisions être prises au niveau le plus proche d'eux. Ce principe rappelle le caractère nécessairement politique de la décentralisation, qui ne peut s'entendre qu'au profit d'autorités élues dotées de compétences propres, de préférence à des compétences par délégation (article 4.5).

30. Les chevauchements de responsabilités en violation de l'article 4.4 ne font pas qu'empêcher les collectivités locales d'exercer de manière pleine et entière les compétences qui leur sont attribuées. Ils peuvent également mettre en péril la démocratie locale car ni les autorités de niveau supérieur ni les citoyens ne sauront à qui demander des comptes s'il n'y a pas de répartition claire des fonctions entre les différents niveaux.

31. Parmi les problèmes persistants dans la mise en œuvre de l'article 4 de la Charte qui ont été recensés récemment dans le cadre des activités de suivi et post-suivi du Congrès, on peut citer :

- le manque de clarté de la délimitation des compétences entre les différents niveaux de gouvernement, qui entraîne un chevauchement des responsabilités (article 4, paragraphe 4) ;
- la concentration de la plupart des responsabilités publiques au niveau de l'État, qui est contraire au principe de subsidiarité (article 4.3)
- la limitation excessive des compétences et pouvoirs de décision conférés aux communes (articles 3.1 et 4.3) ;
- l'absence d'autonomie des collectivités locales concernant l'exercice de leurs compétences propres (article 4.2), lesquelles ne sont pas pleines et entières (article 4.4.)
- le manque de latitude dans l'exercice des fonctions déléguées du fait de la réglementation détaillée de ces tâches par l'État (article 4.5) ;
- l'ingérence excessive du gouvernement central dans les affaires locales dans la pratique (article 4.4)
- les pouvoirs de contrôle disproportionnés des autorités centrales (article 8.3) qui limitent considérablement la possibilité pour les collectivités locales de gérer les affaires locales.

32. De manière générale, la question de la répartition des compétences a été à l'origine de nombreuses violations constatées dans bien des pays au cours de la période de référence. Quelques pays ont lancé des réformes de décentralisation ou accompli des progrès de ce point de vue. Dans certains cas, les tendances à la recentralisation se poursuivent, voire s'accroissent.

33. Le Congrès a adressé diverses recommandations aux États faisant l'objet d'un suivi, afin qu'ils règlent les problèmes liés à la répartition des compétences et se conforment à l'article 4 de la Charte.

34. Dans de nombreuses recommandations adoptées au cours de la période de référence, le Congrès a appelé les autorités nationales à :

- clarifier la répartition des compétences entre le gouvernement central et les communes pour faire en sorte que ces dernières aient des compétences pleines et entières au sens de l'article 4.4 ;
- éviter les situations de chevauchement de compétences entre les autorités locales et les autorités centrales et veiller à ce que le principe de subsidiarité soit appliqué dans la pratique ;

- réduire le niveau d'ingérence des autorités nationales dans les fonctions indépendantes des communes ;
- veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger et limiter le contrôle de l'État à la légalité des actes pour ce qui concerne leurs tâches propres ;
- éviter toute réglementation excessive des tâches déléguées et laisser aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter leur exercice aux conditions locales ;
- reconnaître aux collectivités locales la responsabilité d'une part importante des affaires publiques par la décentralisation des compétences, conformément au principe de subsidiarité ;
- veiller à ce que les collectivités locales disposent des moyens juridiques et administratifs, des biens et des ressources financières nécessaires pour pouvoir régler et gérer ces affaires.

35. Le Congrès a expressément demandé à certains pays d'inverser la tendance à la centralisation et de mettre un terme à l'attribution de compétences locales à l'État, pour veiller à ce que le principe de subsidiarité soit appliqué en pratique.

Applicabilité directe de la Charte

36. Le rapport sur la réception de la Charte dans la jurisprudence des juridictions nationales de dernier ressort, préparé en juin 2019 avec le Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale dresse un bilan positif de l'application de la Charte par les tribunaux dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il montre que la Charte est fréquemment invoquée dans les actions en justice traitant de questions relatives aux collectivités locales et appliquée par la plupart des cours dans leur raisonnement.

37. Comme indiqué dans le rapport, la reconnaissance formelle des possibilités d'application directe de certaines dispositions de la Charte est devenue la règle, malgré quelques exceptions, et la Charte est considérée comme une référence pour l'interprétation des dispositions législatives ou constitutionnelles nationales sur l'autonomie locale.

38. Cela dit, le rapport note également que certains pays refusent encore de reconnaître à la Charte une applicabilité directe car leurs tribunaux considèrent que sa formulation est trop vague ou trop générale. Certaines dispositions de la Charte (articles 5 et 6) constituent néanmoins des exceptions notables que les tribunaux jugent au contraire suffisamment précises, claires et concrètes pour être appliquées dans leurs décisions.

39. Le rapport conclut que la Charte n'a pas encore atteint le stade auquel elle primerait systématiquement sur toute législation antérieure ou postérieure incompatible avec ses dispositions. Toutefois, l'impossibilité pour la Charte de produire des effets juridiques notables ne provient pas d'une faiblesse du traité, mais de la tradition constitutionnelle de l'État ou des aspects procéduraux des voies de recours internes qui ne permettront à aucun traité (hormis les traités relatifs aux droits de l'homme) d'obtenir ces résultats. De ce point de vue, la situation de la Charte n'est pas différente de celle de nombreux autres traités internationaux.

40. Les visites de suivi effectuées au cours de la période de référence ont également confirmé les progrès réalisés dans certains pays pour assurer l'applicabilité directe de la Charte. Cependant, alors que dans plusieurs pays les cours constitutionnelles appliquent largement la Charte dans leur jurisprudence et la considèrent comme un ensemble de règles contraignantes et opérationnelles, dans d'autres États l'absence d'applicabilité directe de la Charte reste un facteur qui affaiblit son statut dans l'ordre juridique interne.

41. Par conséquent, le Congrès a recommandé d'assurer l'applicabilité directe de la Charte dans l'ordre juridique interne des États, en tenant dûment compte de la Charte dans les procédures en justice et, le cas échéant, en adoptant la législation qui lui donnera une valeur juridique en tant que source de droit directement applicable.

Évolutions positives

42. Parmi les développements positifs relevés dans certains États, on peut mentionner l'introduction de changements législatifs habilitant toute collectivité locale à agir devant la Cour constitutionnelle pour défendre l'autonomie locale et la reconnaissance du droit des associations de collectivités locales de saisir la Cour constitutionnelle.

Article 7.1 Statut des élus

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

En dehors des quatre domaines précités dans lesquels il subsiste des problèmes de mise en œuvre, le Congrès a également recensé des difficultés dans l'application des dispositions de l'article 7 de la Charte relatif au statut des élus locaux.

43. Le principe de la démocratie locale inscrit dans l'article 3 de la Charte est lié en particulier à l'article 7 qui renvoie aux conditions dans lesquelles les élus locaux exercent leurs fonctions. Parmi ces conditions, outre le principe de la compensation financière (article 7, paragraphe 2, permettant d'éviter que des considérations purement matérielles ne privent certaines catégories de personnes de la possibilité de se présenter aux élections) et l'exigence de règles établies par la loi en matière d'incompatibilités (article 7, paragraphe 3), la mention du libre exercice de leur mandat par les élus locaux à l'article 7, paragraphe 1 revêt une importance primordiale.

44. Conformément à l'article 7 de la Charte, les représentants élus ne doivent pas être empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission.

45. Le commentaire contemporain du rapport explicatif de la Charte⁶, élaboré par le Congrès, met en garde contre les lois qui favorisent la « judiciarisation » de la vie politique locale ou les situations dans lesquelles les élus locaux doivent faire face à des menaces de poursuites, même en l'absence d'accusations fondées. Il ajoute qu'en ce sens, il faudrait même dans le cadre de la lutte contre la corruption, veiller à ce que les responsables politiques locaux ne soient pas indûment menacés par la perspective de poursuites arbitraires.

46. Le Congrès a également souligné dans sa [Recommandation 383 \(2015\)](#)⁷ que les systèmes démocratiques nécessitent des représentants politiques élus qui gouvernent au nom de leurs électeurs. Les pouvoirs publics ont l'obligation d'assurer et/ou de faciliter aux élus, à tous les niveaux de gouvernance, les conditions d'exercice de leurs fonctions et de veiller à ce qu'ils ne soient pas exposés à des tentatives illégitimes d'influer sur leur prise de décision comme la corruption, le chantage, le harcèlement (de plus en plus courant sous forme électronique) ou les menaces de violence physique, etc.

47. De nombreux élus ont malheureusement subi, à un degré plus ou moins important, des actes de harcèlement ou des menaces de violence. Les menaces et agressions contre les représentants des collectivités locales sont devenues de plus en plus fréquentes ces derniers temps et sont régulièrement évoquées lors des séries de débats du Congrès sur le thème « maires sous pression ».

48. L'incapacité des autorités nationales à assurer aux élus locaux les conditions d'un libre exercice de leur mandat a été une plainte fréquente des collectivités locales de certains États membres du Congrès et semble être un nouveau problème récurrent dans l'application de la Charte.

49. Il est ressorti des activités de suivi du Congrès que certaines actions du niveau central risquaient de compromettre le libre exercice du mandat local, à commencer par le plafonnement du nombre de représentants élus et la réduction de l'échelle de leurs salaires. Le Congrès a également pris note de l'instauration d'un climat général d'hostilité et de défiance à l'égard des collectivités locales et de l'exacerbation des tensions entre les représentants du parti au pouvoir et l'opposition.

6 [CG-FORUM(2020)02-05] – Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la CELA <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>

7 Recommandation 383(2015) – Le statut des élus <https://rm.coe.int/le-statut-des-elus-co-rapporteurs-frida-johansson-metso-suede-l-gild-t/1680719e5a>

50. Dans quelques pays, les chefs de l'opposition ont été publiquement accusés de « trahison » pour avoir critiqué le parti au pouvoir et dénoncé la pression politique dont ils faisaient l'objet. La législation d'un État autorise les gouverneurs à remplacer l'élection des maires au suffrage direct par un système de nomination des chefs de commune.

51. Cela dit, les principales difficultés rencontrées à ce jour dans la mise en œuvre de l'article 7 en Europe concernent les conditions de suspension du mandat électoral et l'insuffisance de l'indemnisation financière des élus locaux, ne leur permettant pas d'exercer convenablement leurs fonctions.

52. Plus concrètement, le contexte politique dans lequel les maires exercent leurs fonctions pâtit du recours intensif à la pratique qui consiste à engager des poursuites pénales contre des maires et d'autres élus locaux, dans certains cas pour des motifs déraisonnables ou insignifiants parfois liés au manque de ressources des collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences. Le manque de précision des motifs permettant d'activer le mécanisme de référendum local révocatoire, susceptible d'entraîner des abus, fragilise considérablement le statut des élus locaux et entraîne un grave dysfonctionnement de la démocratie locale, les maires travaillant sous la menace permanente d'une révocation.

53. Dans plusieurs pays, les rémunérations des maires sont loin d'être décentes ou suffisantes, ce qui dissuade certaines catégories de personnes, et en particulier les jeunes, de s'engager dans la vie politique locale pour des raisons purement matérielles. Un cas emblématique est celui d'un État membre dont le gouvernement a appliqué une réduction de 20 % aux barèmes de rémunération des élus locaux malgré la croissance économique que connaît le pays. L'arrestation et la suspension systématiques des maires faisant l'objet d'une enquête judiciaire, en raison d'une définition trop large de la notion de « terrorisme » dans la législation antiterrorisme, et leur remplacement par des responsables non élus dans un autre État membre, portent gravement atteinte au choix démocratique des citoyens et nuisent au bon fonctionnement de la démocratie locale.

54. Dans un pays, la législation pénale relative à la responsabilité des maires fait peser sur les élus locaux à une responsabilité disproportionnée qui les rend vulnérables et ne leur permet pas d'exercer librement leur mandat. Cette situation aboutit même à une pénurie de candidats aux fonctions d'élu local.

55. Par conséquent, à l'occasion de ses activités de monitoring, le Congrès a formulé plusieurs propositions visant à améliorer le statut des élus locaux. Ces recommandations portaient notamment sur la mise en place d'un système de rémunération juste et suffisante des élus locaux pour l'exercice de leurs fonctions ; la révision de la législation relative à la procédure de suspension des élus locaux et l'adoption des dispositions légales et réglementaires nécessaires pour prévenir les effets perturbateurs d'éventuels abus de cette procédure ; la révision des dispositions juridiques régissant les motifs de convocation d'un référendum révocatoire local pour veiller à une plus grande sécurité juridique et limiter la possibilité que ces consultations populaires soient engagées sur la base de décisions discrétionnaires. Il a été recommandé à certains États de :

- trouver un meilleur équilibre entre la lutte contre la corruption et les exigences de la démocratie locale, de manière à ce que l'exercice de poursuites pénales contre des élus locaux ne perturbe pas la vie politique locale, et s'abstenir d'exercer toute forme de pression sur les élus locaux ;
- veiller à ce que l'arrestation d'un élu local soit une mesure dûment fondée en droit interne, prise en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe ;
- élaborer des programmes de renforcement des capacités à l'intention des conseillers municipaux, notamment ceux des communes excentrées, s'agissant du recours à tous les instruments juridiques existants pour protéger leurs droits, et adopter diverses mesures visant à rétablir entre les représentants du parti au pouvoir et l'opposition la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie locale.

D. Conclusions

56. Ce rapport est le deuxième rapport périodique préparé par la Commission de suivi, qui a été chargée de fournir à intervalles réguliers, tous les trois ans, une analyse de la mise en œuvre de la Charte par les États membres du Conseil de l'Europe.

57. Une situation généralement conforme aux dispositions de la Charte a été notée dans un certain nombre d'États membres. Ces derniers ont déployé des efforts constants et durables pour renforcer l'autonomie locale et harmoniser la législation et la pratique nationales avec la Charte, au moyen de réformes de décentralisation.

58. Quelques États ont accompli des progrès notables dans le domaine de la démocratie locale et régionale depuis les précédentes visites de suivi et/ou post-suivi du Congrès, en encourageant les efforts de réforme, en améliorant la coopération entre communes ou en renforçant les mécanismes de participation des citoyens aux décisions publiques. Six États supplémentaires ont ratifié le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

59. Cela dit, les États membres ont encore des défis considérables à relever pour honorer leurs engagements au titre de la Charte, s'agissant des problèmes récurrents mis en évidence dans le précédent rapport du Congrès.

60. Des lacunes subsistent dans la mise en œuvre des dispositions de la Charte relatives aux compétences et aux ressources financières des collectivités locales.

61. Au cours de la période de référence, une tendance à la recentralisation des compétences et des ressources financières correspondantes s'est confirmée dans certains pays. Certains gouvernements ont tenté de justifier le retrait des décisions du niveau le plus proche des citoyens et la limitation des ressources financières locales en violation des articles 4 et 9 respectivement, par la nécessité de mettre en œuvre des programmes d'austérité et de rationalisation pour faire face aux conséquences de la crise financière.

62. Cela dit, dans certains pays, les problèmes graves d'adéquation des ressources financières des collectivités locales ne semblaient pas être dus à ces seules mesures de discipline financière. On pouvait voir dans cette situation des signes de tentatives du pouvoir central de se servir de la situation financière difficile comme d'un prétexte pour accroître leur contrôle et leur influence sur les collectivités locales.

63. Des mesures ont été prises dans certains États membres pour combler les différentes lacunes mises en évidence dans le déroulement de la consultation des collectivités locales. Cela dit, il reste encore à régler les problèmes majeurs de formalisation de la procédure de consultation en droit et de respect de l'exigence d'une consultation des collectivités locales en temps utile et de manière appropriée sur toutes les questions qui les concernent directement, conformément aux articles 4.6, 5 et 9.6.

64. Il reste également à apporter une réponse aux principales préoccupations exprimées précédemment par le Congrès concernant l'absence d'application directe de la Charte dans l'ordre juridique interne de certains États membres, bien que la situation soit globalement positive sur le plan de l'application de la Charte par les tribunaux dans les États membres du Conseil de l'Europe.

65. Au cours de la période de référence, le Congrès a recensé, outre les quatre questions récurrentes déjà mentionnées – et qui restent d'actualité –, un nouveau problème dans la mise en œuvre de la Charte. Il a en effet constaté des manquements systématiques aux exigences de l'article 7 sur le statut des élus locaux, allant de réductions appliquées aux barèmes de rémunération des élus locaux malgré la reprise économique, à l'incapacité d'assurer aux élus locaux un environnement politique et juridique sûr, leur permettant d'exercer leur mandat dans de bonnes conditions. La défiance du public à l'égard des institutions à tous les niveaux persiste dans certains pays et a des répercussions négatives sur le niveau de participation des citoyens à la prise de décisions au niveau local.

66. Au moment de l'élaboration de ce rapport, la pandémie de coronavirus posait aux États membres du Conseil de l'Europe et aux autres pays du monde des problèmes complexes et sans précédent. De nombreux pays ont recentralisé de manière disproportionnée – en violation de la Charte – les compétences et les ressources financières octroyées aux collectivités locales, justifiant leur action par la nécessité d'enrayer la propagation de la COVID-19.

67. Il reste à voir si cette tendance à la recentralisation se poursuivra. Pour délicate que soit la question, le non-respect des principes garantis par la Charte est une évolution préoccupante car on attend de sociétés ouvertes et démocratiques qu'elles continuent d'appliquer et de défendre les principes démocratiques dans les mesures qu'elles prennent pour lutter contre la pandémie. Nous verrons si les futures recommandations du Congrès confirmeront ces remarques préliminaires.

68. Il est évident que dans cette situation complexe, tous les États membres doivent déployer des efforts soutenus pour honorer leurs engagements au titre de la Charte, en vue d'accomplir des progrès notables dans la mise en œuvre de cette dernière et de soutenir la démocratie locale. Les collectivités locales ont incontestablement apporté une contribution utile dans la réponse globale à la pandémie et elles devraient continuer d'assumer une part importante de l'effort concerté entrepris pour combattre les effets de la pandémie à long terme et assurer le redressement collectif.

69. Dans le cadre de ses activités de suivi et de post-suivi, le Congrès continuera d'examiner de près les difficultés actuelles et à venir dans la mise en œuvre de la Charte, de manière à pouvoir attirer l'attention du Comité des Ministres sur les évolutions de la démocratie locale dans les États membres. Il se devra également de promouvoir les bonnes pratiques adoptées en réponse aux problèmes recensés, pour faciliter et harmoniser les efforts de mise en œuvre de la Charte par les États parties.

2. OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES ET RÉGIONALES DANS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

Rapports adoptés en 2017-2020

A. Rapports par pays :

2017 :

Bosnie-Herzégovine ([CG32\(2017\)16final](#), [Recommandation 399](#)) ;
 Finlande ([CPL33\(2017\)05final](#), [Recommandation 408](#)) ;
 Bosnie-Herzégovine (note d'information dans le cadre du dialogue post-électoral du Congrès – [CPL33\(2017\)03](#)) ;
 République de Moldova (Gagaouzie), rapport d'information – [[CPR32\(2017\)02](#)] ;

2018 :

Macédoine du Nord ([CPL34\(2018\)02final](#), [Recommandation 413](#)) ;
 Géorgie (rapport d'information – [CPL34\(2018\)03](#)) ;
 Pays-Bas (rapport d'information – [CPL35\(2018\)04](#)) ;
 Tunisie (rapport d'information – [CG35\(2018\)10](#)) ;
 République de Moldova (rapport d'information – [CG35\(2018\)22](#)) ;

2019 :

Bosnie-Herzégovine ([CPR36\(2019\)02final](#), [Recommandation 432](#)) ;
 Turquie ([CG37\(2019\)14](#), [Recommandation 439](#)) ;
 Slovénie (rapport d'information – [CPL36\(2019\)02](#)) ;
 Pologne (rapport d'information – [CG36\(2019\)18](#)) ;

2020 :

République de Moldova ([CG-FORUM\(2020\)01-04](#), [Recommandation 443\(2020\)](#)) ;
 Ukraine (rapport d'information/procédure à distance – [CG-BUR\(2020\)35-37](#)).

B. Rapports transversaux :

2017 :

Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional [[CG32\(2017\)12](#)] ;

2018 :

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 – [[CG35\(2018\)17](#)] – [Recommandation 419 \(2018\)](#) ;

2020 :

Élections locales et régionales lors de crises majeures – [[CG-FORUM\(2020\)01-05](#)] – [Résolution 455 \(2020\)](#) – [Recommandation 444 \(2020\)](#)

Problèmes récurrents

1. Exactitude des listes électorales

70. L'exactitude des listes électorales figurait toujours parmi les problèmes recensés par le Congrès au cours de ses missions d'observation des élections locales et régionales ces quatre dernières années. Bien que les critères de résidence pour l'octroi du droit de vote au niveau local et régional ainsi que d'autres critères inscrits dans la législation électorale varient d'un pays à l'autre, le Congrès a évoqué à la suite de certaines observations le problème particulier des électeurs qui vivent de facto à l'étranger mais restent inscrits en tant que résidents et continuent de figurer sur les listes électorales de leur pays d'origine, disposant ainsi du droit de vote au niveau local s'ils se trouvent dans le pays le jour du scrutin. La présence sur les listes électorales d'électeurs résidant de facto à l'étranger pose problème du point de vue de

l'efficacité de la gestion des élections, de l'intégrité et de la transparence des processus électoraux et de la prévention de la fraude ou de la manipulation. À cet égard, le Congrès souligne l'importance du lien « véritable » qui devrait exister entre l'électeur et la commune dans laquelle il ou elle peut exercer son droit de vote, comme indiqué dans la [Résolution 378\(2015\)](#)⁸.

71. D'une manière plus générale, des efforts supplémentaires restent souvent nécessaires pour assurer un contrôle systématique du lieu effectif de résidence permanente des électeurs, mettre à jour les listes électorales en conséquence et radier de celles-ci les électeurs décédés. Enfin, des manipulations des listes électorales ont été constatées, comme l'inscription d'électeurs dans des bureaux de vote différents de ceux où ils sont inscrits d'ordinaire ou l'enregistrement des forces de sécurité dans certaines circonscriptions pour modifier la composition habituelle de l'électorat local et obtenir ainsi un avantage pour certains candidats.

72. Étant donné l'importance de cette question pour les collectivités locales et régionales et convaincu que les questions locales devraient être réglées par les électeurs qui vivent effectivement dans la localité concernée, le Congrès continuera de porter ces questions à l'attention des autorités conformément aux recommandations suivantes.

[Résolution 378 \(2015\) du Congrès](#) : *Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger*

Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – le principe du suffrage universel
Ce principe soumet le droit de vote et le droit d'éligibilité à un certain nombre de conditions, par exemple d'âge, de nationalité et de résidence. La résidence est comprise ici comme la résidence habituelle. Une durée de résidence peut être imposée, pour les nationaux, dans le cas des élections locales et régionales. Cette durée ne devrait pas dépasser six mois ; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales. Le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

2. Utilisation abusive des ressources administratives

73. L'utilisation abusive des ressources administratives au cours du processus électoral, notamment en ce qui concerne les activités de campagne et l'accès aux médias, a été relevée en tant que problème par le Congrès à la suite de plusieurs missions d'observation des élections entre 2017 et 2020. Contrairement à d'autres types de fraude électorale, l'utilisation abusive des ressources administratives est un phénomène généralisé qui semble être ancré dans la culture politique européenne. Elle se rencontre autant dans les démocraties émergentes que dans des pays ayant une longue tradition démocratique.

74. Du fait des liens étroits et spécifiques qui existent entre les sortants, les candidats, les agents publics et les électeurs, l'utilisation abusive des ressources administratives pose problème en particulier au niveau local et régional. Elle s'oppose à l'égalité des chances entre les candidats, à leur droit de concourir sur un pied d'égalité et au droit des électeurs de choisir sans être indûment influencés.

75. Outre la [Résolution 402 \(2016\)](#)⁹ une Liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional a été préparée pour faciliter la mise en œuvre de ces normes et bonnes pratiques au niveau local.

[Résolution 402 \(2016\) du Congrès](#) : *L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux*

Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – financement

⁸ Résolution 378(2015) – Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger

<https://rm.coe.int/listes-electorales-et-electeurs-residant-de-facto-a-l-etranger-rapport/1680719a42>

⁹ Résolution 402(2016) – L'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et agents publics locaux et régionaux

<https://rm.coe.int/l-utilisation-abusive-de-ressources-administratives-pendant-les-proces/168071adef>

La transparence se situe à deux niveaux. Le premier concerne les comptes des campagnes, qui doivent figurer dans une comptabilité spéciale et soigneusement tenue. Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection. Le deuxième niveau consiste à surveiller la situation financière de l'élu avant et après son mandat. Une commission pour la transparence financière prend acte des déclarations des élus. Celles-ci sont confidentielles, mais le dossier peut, le cas échéant, être transmis au Parquet.

3. Politisation de l'administration électorale

76. Le Congrès a fait observer lors de ses missions d'observation des élections ces dernières années que le professionnalisme, l'indépendance et la transparence des organes d'administration des élections à tous les niveaux sont fondamentaux pour assurer la confiance du public à l'égard des processus électoraux et de leurs résultats.

77. L'administration électorale dispose d'un pouvoir de réglementation des éléments sensibles du processus électoral et notamment de l'enregistrement des électeurs et des candidats. Elle s'occupe par ailleurs de la gestion pratique du vote et du décompte et a donc une influence directe sur la qualité du processus.

78. Pour améliorer la situation, à la suite des missions d'observation organisées ces quatre dernières années, le Congrès a recommandé en particulier de réviser les modalités de nomination et de révocation des membres des commissions électorales à tous les niveaux. Il a également souligné qu'il était essentiel de fournir aux membres de l'administration électorale une formation solide et régulière pour accroître le professionnalisme des organes électoraux et donc leur indépendance et leur impartialité. La transparence et la cohérence des décisions prises par les organes ayant en charge la gestion des élections améliorent la confiance globale du public dans le processus.

Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – organisation du scrutin par un organe impartial

Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats. Dès lors, la création de commissions électorales indépendantes et impartiales, du niveau national au niveau du bureau de vote, est indispensable pour garantir des élections régulières ou du moins pour que de lourds soupçons d'irrégularités ne pèsent pas sur le processus électoral.

4. La confiance du public dans le processus électoral

79. Les rapports du Congrès consécutifs aux missions d'observation des élections locales et régionales ont fait état ces dernières années encore de pratiques irrégulières et abusives comme l'achat de voix, les pressions de la part de l'employeur ou d'autres formes d'intimidation portant atteinte à la liberté des électeurs de voter conformément à leurs convictions et opinions. Bien qu'il soit difficile pour les observateurs internationaux de détecter certains types de violations de la liberté des électeurs, l'État est tenu de prévenir et de sanctionner de manière effective ces violations. Les électeurs doivent pouvoir voter sans aucune mesure d'intimidation ni crainte de représailles.

80. Les électeurs ne doivent pas être soumis à des menaces ou des contraintes susceptibles de les empêcher de voter ou de le faire selon leur volonté, que ces menaces émanent des autorités ou de particuliers. L'éducation des électeurs doit être assurée pour qu'ils soient informés de leurs droits et aient une bonne connaissance des procédures électorales. Il convient également de renforcer le statut des observateurs nationaux pour contribuer aux efforts plus vastes de limitation des irrégularités et de la fraude électorales.

81. Les recommandations élaborées par le Congrès ces dernières années incluent des mesures visant à accroître la confiance du public dans les processus électoraux, notamment par le biais de dispositions juridiques relatives à l'incrimination de toutes les formes de pressions abusives exercées sur les électeurs. Lorsqu'elles existent déjà, ces dispositions doivent être appliquées de manière effective par les autorités.

Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – le principe du suffrage libre
Le suffrage libre comporte deux aspects : la libre formation de la volonté de l'électeur et la libre expression de cette volonté (le caractère libre de la procédure de vote et la réalité des résultats proclamés). Les autorités

de l'État doivent respecter leur devoir de neutralité, notamment en ce qui concerne l'usage des mass médias, l'affichage, le droit de manifester sur la voie publique ou le financement des partis et des candidats. Les autorités publiques ont également certaines obligations positives concernant les candidatures, les listes de candidats, les minorités nationales, etc.

5. Égalité des chances entre tous les candidats, y compris les candidats indépendants

82. Tous les candidats doivent pouvoir se présenter aux élections sur un pied d'égalité, sans pression ni discrimination, indépendamment de leur affiliation politique ou du fait qu'ils se présentent en tant que candidats indépendants. En particulier, tous les candidats doivent être soumis aux mêmes règles avant, pendant et après les élections. Le Congrès a malheureusement constaté ces dernières années que le respect de ce principe posait de plus en plus problème.

83. Les candidats indépendants ou de l'opposition ne devraient pas se voir imposer des contraintes supplémentaires pour l'enregistrement de leur candidature et devraient pouvoir se présenter dans toutes les circonscriptions à égalité avec les candidats des partis politiques ou du parti au pouvoir. L'accès équitable aux médias et la liberté de faire campagne doivent être assurés de la même manière à tous les candidats et les règles de financement des campagnes électorales doivent faire l'objet d'un suivi et être appliquées sans partialité. Les candidats indépendants ou de l'opposition ne devraient pas être soumis à des exigences supplémentaires au moment de leur entrée en fonction dès lors qu'ils ont été dûment inscrits comme candidats et ont recueilli un nombre suffisant de voix pour remporter l'élection.

84. À l'échelon local, les candidats indépendants font souvent figure d'alternative de poids aux partis politiques traditionnels car ils ont des attaches territoriales et une connaissance particulière des enjeux locaux, ce qui en fait des éléments précieux dans la bataille électorale. Le Congrès entend examiner plus particulièrement ce sujet et préparer un rapport thématique établissant la liste des pratiques et recommandations des États en la matière.

Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales – article 1 – droit de participer aux affaires des collectivités locales :

1. Les États Parties assurent à toute personne relevant de leur juridiction le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

[...]

4.1. Chaque Partie reconnaît par la loi à ses citoyens le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident.

[...]

5.1. Toute formalité, condition ou restriction à l'exercice du droit de participer aux affaires d'une collectivité locale doit être prévue par la loi et être compatible avec les obligations juridiques internationales de la Partie.

[...]

5.3. Toute autre formalité, condition ou restriction doit être nécessaire au fonctionnement d'un régime politique véritablement démocratique, au maintien de la sécurité publique dans une société démocratique ou au respect par la Partie des exigences de ses obligations juridiques internationales.

[Recommandation 375 \(2015\)](#) du Congrès – Critères pour se présenter aux élections locales et régionales :

Le Congrès recommande que le Comité des Ministres appelle les gouvernements des États membres à :

a. réviser leur droit interne relatif aux élections locales et régionales, afin de garantir que :

[...]

iv. les conditions de cautions financières et de signatures de soutien, lorsqu'elles sont utilisées, mentionnent des montants raisonnables et proportionnés à la taille des circonscriptions électorales ;

v. les candidats indépendants soient autorisés à se présenter à toutes les élections locales et régionales, sans conditions restrictives de cautions financières et de signatures de soutien ;

[...]

vii. les citoyens soient autorisés à se présenter à des élections, qu'ils exercent ou non une fonction jugée incompatible avec un mandat électif, à la condition de démissionner de cette fonction en cas d'élection ;

*Code de bonne conduite en matière électorale (Commission de Venise) – le principe du suffrage universel
Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible. Le droit de vote et l'éligibilité peuvent être soumis à un certain nombre de conditions, par exemple d'âge, de nationalité*

et de résidence. Une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes : elle doit être prévue par la loi ; elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ; elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ; l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

Conclusions et évolutions positives

85. Ce deuxième rapport périodique préparé par la Commission de suivi, qui a été chargée de produire une analyse des problèmes récurrents recensés dans les États membres du Conseil de l'Europe en matière d'observation des élections parallèlement aux recommandations déjà adoptées par le Congrès, couvre la période de référence 2017-2020.

86. De manière générale, ces dernières années, des améliorations ont été constatées dans certains domaines et en particulier la réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Des dispositions ont également été introduites pour accroître la participation politique des femmes. Au cours des quatre années de la période de référence durant lesquelles il a observé les élections locales et régionales, le Congrès a noté dans plusieurs pays un renforcement du cadre réglementaire régissant ces aspects des élections. Cela dit, il a relevé en parallèle l'insuffisance de la mise en œuvre et du contrôle de l'exécution des règles en place.

87. L'octroi du droit de vote aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Ukraine et le rétablissement des élections locales dans la ville de Mostar en Bosnie-Herzégovine où des élections ont eu lieu en 2020 après douze années d'impasse politique font partie des progrès notables enregistrés au cours des quatre dernières années.

88. À l'inverse, il existe des domaines dans lesquels le Congrès n'a guère noté d'améliorations lors de ses missions d'observation des élections par rapport à la précédente période de référence 2014-2016, à savoir l'exactitude des listes électorales, l'utilisation abusive des ressources administratives, la politisation de l'administration électorale et la faible confiance du public dans le processus électoral. C'est la raison pour laquelle ces questions ont été retenues dans le présent rapport. Ces quatre dernières années, le Congrès a également constaté avec une préoccupation croissante que l'égalité des chances n'était pas assurée à l'ensemble des candidats, et en particulier aux candidats indépendants et de l'opposition. Ce point a donc été ajouté à la liste des problèmes récurrents.

89. Le Congrès a également constaté dans les États membres des campagnes électorales de plus en plus polarisées et marquées par un discours politique nationaliste divisant la société selon des clivages ethniques et partisans. Les discours hostiles, voire provocateurs et agressifs occultent les véritables problèmes politiques et ont des répercussions négatives sur l'environnement médiatique et la sécurité des journalistes, en particulier. Les futures missions d'observation tâcheront d'examiner de manière plus approfondie ces phénomènes d'importance croissante, qui se manifestent également au niveau local et régional sous la forme de campagnes de haine en ligne lors des élections.

90. La pandémie de COVID-19 a rendu le travail d'observation des élections beaucoup plus difficile en 2020. Du fait surtout du confinement mis en place dans la plupart des pays européens à compter du printemps 2020, et les mesures de restriction des déplacements se multipliant, le Congrès a été contraint d'annuler des missions. Bien que l'observation des élections locales ait pu se poursuivre à distance au cours de la pandémie en application de la [Résolution 455\(2020\)](#)¹⁰ contenue dans le rapport sur les élections locales et régionales lors de crises majeures, cette pratique ne saurait remplacer les missions à part entière.

91. Pour ce qui est de la suite de ses activités, le Congrès entend reprendre dès que possible ses missions habituelles d'observation des élections de manière à recueillir sur le terrain des observations qui lui permettront de produire une analyse pour la prochaine période de référence 2021-2024.

¹⁰ Résolution 455(2020) – Elections locales et régionales lors de crises majeures
<https://rm.coe.int/elections-locales-et-regionales-lors-de-crisis-majeures-commission-de/16809fbe7f>