

**25<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 29-31 octobre 2013**

**CG(25)13PROV**  
9 octobre 2013

## **Révision des résolutions du Congrès sur les procédures de suivi et d'observation des élections locales et régionales**

Commission de suivi  
Rapporteur : Lars O. Molin, Suède (L, PPE/CCE<sup>1</sup>)

Résolution 306 (2010) REV sur l'observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès (pour vote).....	3
Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no. 122) (pour vote) .....	9
Résolution 353 (2013) REV sur « Post-suivi et post-observation des élections du Congrès : développer le dialogue politique » (pour vote) .....	21

### *Résumé*

Les trois résolutions rassemblées dans le présent document sont des versions mises à jour des résolutions 306 (2010), 307 (2010) REV et 353 (2013). Les textes révisés des résolutions susmentionnées prennent en compte le nouveau paysage institutionnel du Congrès, les textes de référence les plus récents et développent les règles régissant les activités d'observation des élections locales et régionales par le Congrès ainsi que celles de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Ce document présente une version consolidée de ces résolutions mises à jour et approuvées par la commission de suivi lors de sa réunion du 3 juillet 2013.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens  
NI : Non-inscrits

## Introduction<sup>2</sup>

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est la seule institution en Europe chargée de promouvoir la démocratie locale et régionale en menant des activités de suivi de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale<sup>3</sup> (ci-après « la charte ») et en observant les scrutins territoriaux dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces compétences statutaires du Congrès sont à la base d'autres activités parmi lesquelles le dialogue et la coopération avec les gouvernements nationaux et le secteur intergouvernemental, ainsi que les programmes et activités de coopération conjointes.

Concrètement, le Congrès évalue la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale au moyen de visites dans les Etats membres et organise des missions d'observation des élections de grande qualité conformes aux normes internationales reconnues. Ces deux types d'activités reposent sur des lignes directrices adoptées par le Congrès<sup>4</sup> afin de garantir un haut niveau de professionnalisme, la transparence, la comparabilité et le dialogue.

Soucieux de gagner en impact et en efficacité, le Congrès souhaite prolonger son action au-delà de l'adoption de recommandations et de résolutions, pour poursuivre le dialogue politique avec les autorités nationales et d'autres acteurs nationaux associés aux activités de suivi et d'observation des élections, l'objectif étant d'améliorer la mise en œuvre des textes adoptés par les organes respectifs (Gouvernements, parlements, autorités locales et régionales) des Etats membres concernés. Ceux-ci serviront de base aux activités de coopération du Congrès à venir, dans le cadre des plans d'action du Conseil de l'Europe ainsi que pour la coopération bilatérale.

Les présentes résolutions prennent en compte les expériences qui ont été recensées ces dernières années dans ces domaines du Suivi de la charte et de l'observation des élections locales et régionales, et constituent une mise à jour et un développement des résolutions qui avaient été adoptées ces dernières années sur ces questions (Résolution 306 (2010), Résolution 307 (2010) REV et Résolution 353 (2013).

Pour des facilités d'usage, ce document présente une version consolidée de ces résolutions mises à jour.

---

<sup>2</sup> Projets de résolutions révisées approuvés par la Commission de suivi le 3 juillet 2013.

Membres de la commission :

*L. O. Molin (Président), M. Abuladze, K. Andersen, L. Ansala, A. Babayev, T. Badan, S. Batson, V. Belikov, J-M. Belliard, M. Bepalova, V. Broccoli, E. Brogi, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, A. Cancescu, M. Cardenas Moreno, W. Carey, S. Chernov, V. Churchmann, L. Ciriani, M. Cohen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, BM. D'Angelo, M. de Vits, J. Dillon, R. Dodd (remplaçant: S. James), N. Dogan, G. Doğanoglu, V. Dontu, E. Flyvholm, J. Folling, U. Gerstner, A. Gkountaras, A. Gonzalez Terol, V. Groisman, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorsson, S. Harutyunyan, GM. Helgesen, C. Hernandez Torres, B. Hirs, J. Hlinka, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, M. Kardinar, J-P. Klein, A. Kriza, I. Kulichenko, C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, A. Lubawinski, A. Magyar, D. Mandic, J. Mandico Calvo, T. Margaryan (remplaçant: E. Yeritsyan), G. Marsan, V. Mc Hugh, N. Mermagen, A. Mimenov, I. Misheva, V. Mitrofanovas, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, AT. Papadimitriou-Tsatsou, U. Paslawska, N. Peleshi, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, R. Rautava, I. Reepalu, H. Richtermocova, N. Romanova, J. Sauwens (remplaçant: J-P. Bastin), A. Schorer (remplaçant: P. Schowtka), L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, S. Siukaeva, A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, A. Torres Pereira, A. Ugues, G. Ugulava, A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (remplaçant: A. Borisov), LO. Vasilescu, B. Vöhringer, L. Verbeek, L. Wagenaar-Kroon, F. Wagner, H. Weninger, J. Wiener, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, J. Zimola.*

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

<sup>3</sup> STE n° 122

<sup>4</sup> [Résolution 306 \(2010\)](#) sur « Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès », [Résolution 307 \(2010\) REV](#) sur « Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122) »

## Résolution 306 (2010) REV sur l'observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès

### Projet de résolution révisée

1. Les droits de vote – et d'éligibilité – des citoyens à l'occasion d'élections régulières et véritablement démocratiques sont des droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale. De véritables élections démocratiques ne sont possibles qu'à la condition qu'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales puissent s'exercer sans discrimination. Elles permettent que la compétition pour le pouvoir politique dans un pays donné se déroule pacifiquement ; elles s'inscrivent dans le processus d'établissement de la gouvernance démocratique ; comme les autres droits de l'homme, et comme la démocratie en général, elles ne sont possibles que si l'Etat de droit est garanti.

2. Le droit des citoyens d'exercer leur choix démocratique dans le cadre d'un suffrage universel, égalitaire, libre, secret et direct est le fondement de la participation politique au niveau territorial et il est inscrit dans le préambule du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, adopté en novembre 2009<sup>5</sup> (« (...) le droit de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe »).

3. L'observation des élections – en tant que sujet de préoccupation des organisations internationales – est aujourd'hui largement reconnue et joue un rôle important dans la réalisation d'évaluations exactes et impartiales sur la nature des processus électoraux. Elle peut renforcer l'intégrité des processus électoraux, par la dissuasion et la mise au jour des irrégularités et de la fraude et par la formulation de recommandations visant à améliorer les processus ; elle peut renforcer la confiance de l'opinion publique, favoriser la participation électorale et atténuer les risques de conflits liés aux élections ; elle permet une meilleure entente internationale, grâce au partage des expériences et des informations sur le développement démocratique.

4. Le Conseil de l'Europe a commencé d'observer des élections après la chute du mur de Berlin, en 1989, dans le cadre du processus d'adhésion d'un certain nombre de nouvelles démocraties. En complément des activités de l'Assemblée parlementaire concernant les élections nationales et présidentielles, le Congrès – en tant que garant de la démocratie territoriale – a été chargé d'observer les élections locales et régionales. Il a mené depuis 1990 plus d'une centaine de missions d'observation électorale en Europe et, occasionnellement, hors du continent.

5. Prenant en compte :

a. la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

b. la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

c. la Charte européenne de l'autonomie locale et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

d. la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui définit l'observation d'élections locales et/ou régionales comme l'une des priorités de l'action du Congrès ;

e. le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (ci-après « Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe et sa Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections (2004) ;

f. la Recommandation 124 (2003) du Congrès sur le Code de bonne conduite en matière électorale ;

---

<sup>5</sup> CETS 207

*g.* la Résolution 233 (2007) du Congrès « Observation des élections – Coopération entre le Congrès et les associations nationales des collectivités locales et/ou régionales » ;

*h.* la Résolution 274 (2008) du Congrès sur la politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales,

6. le Congrès insiste sur l'importance de l'observation des élections locales et régionales et sa complémentarité avec le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui constitue la clé de voûte de la démocratie locale en Europe.

7. Le Congrès rappelle le rôle spécifique des élus locaux et régionaux en tant qu'observateurs des scrutins territoriaux et souligne :

*a.* que cette activité contribue à la légitimité et à la crédibilité des processus électoraux territoriaux ;

*b.* que la situation et les conditions des scrutins territoriaux sont évaluées par les élus politiques locaux et régionaux des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe dans le cadre d'un examen entre pairs.

8. Le Congrès note qu'en principe l'observation des élections locales et régionales ne doit pas être limitée à certains pays. Conformément à la complémentarité, mentionnée ci-dessus, entre l'observation des élections et le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'observation des élections locales et régionales est pertinente pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe.

9. Le Congrès confirme son intérêt pour l'observation des élections locales et régionales plus particulièrement dans les pays où le processus de suivi a fait apparaître des manquements et/ou des préoccupations concernant la démocratie locale et régionale.

10. Le Congrès n'organise une mission d'observation électorale que s'il y est invité par les autorités du pays concerné.

11. Le Congrès adoptera une démarche active et exprimera le souhait d'être invité à observer des élections locales ou régionales à l'intention des autorités des pays pour lesquels le processus de suivi mis en œuvre par le Congrès aura fait apparaître certaines faiblesses en matière de démocratie locale et régionale.

12. Le Congrès considère qu'il ne suffit pas, si l'on veut procéder à une évaluation exacte du déroulement d'une élection, d'examiner son cadre organisationnel. En vue d'une telle évaluation, le Congrès a décidé en 2010 d'adopter une stratégie pour élargir le champ d'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. L'observation porte sur le contexte général des élections, y compris certains aspects essentiels pour le bon fonctionnement de la démocratie et la tenue d'élections véritablement démocratiques, notamment :

*a.* le paysage politique du pays (contexte historique, régime politique, système électoral) ;

*b.* le cadre juridique (Constitution, législation, Code électoral) ;

*c.* le rôle des médias (liberté d'expression, pluralisme des médias) ;

*d.* le financement des partis et de la campagne électorale ;

*e.* la campagne électorale (visibilité, couverture par les médias, équilibre, éducation des électeurs) ;

*f.* la situation postélectorale (formation de l'exécutif local/régional, rôle attribué à l'opposition, suites données aux plaintes et aux recours) ;

*g.* tout autre élément pouvant présenter un lien avec les élections.

13. Le Congrès considère que, conformément aux « Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation du Congrès » annexées à la présente Résolution, si l'on veut donner les suites nécessaires aux recommandations découlant de l'observation d'élections locales et régionales, une procédure post-observation peut être mise en place dans certains cas.

14. Le Congrès et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe échangeront régulièrement, tous les deux ans, les conclusions des rapports d'observation d'élections conformément à la décision prise lors de la 43<sup>e</sup> réunion du Conseil des élections démocratiques (Commission de Venise).

15. Le Congrès, conscient de sa responsabilité institutionnelle au sein du Conseil de l'Europe pour l'organisation régulière de missions d'observation électorale de grande qualité, conformes aux normes internationales reconnues, veille à ce que ceux de ses membres qui participent à de telles missions bénéficient de formations spécialisées.

16. De même qu'il a renforcé sa coopération avec les associations nationales, le Congrès peut inviter le Comité des Régions de l'UE à se joindre à sa délégation lors de ses missions d'observation d'élections après réception de l'invitation de l'Etat dans lequel a lieu l'observation. Une réciprocité entre les deux institutions sera assurée lors de la présentation du rapport au Congrès et au Comité des Régions, en invitant à la fois le rapporteur du Congrès et un représentant du Comité des Régions lors de l'examen du rapport.

17. Dans l'intérêt de la complémentarité entre le Congrès et les autres institutions internationales associées à l'observation d'élections, la coopération sera entretenue et renforcée avec l'OSCE/BIDDH lorsque celui-ci observera des élections locales et/ou régionales dans un pays ayant invité le Congrès à observer ce même scrutin.

18. Conformément à la Résolution 353 (2013) REV du Congrès « Post-suivi et post-observation des élections du Congrès : Développer le dialogue politique », la commission de suivi du Congrès examine et adopte le rapport consécutif à une mission d'observation d'élections et approuve la Résolution et la Recommandation en vue de leur adoption par la session du Congrès (ou de ses chambres).

19. Conformément à la Résolution 353 (2013) REV le Bureau du Congrès, à la demande de la commission de suivi, peut proposer aux autorités nationales auxquelles le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adressé une recommandation du Congrès sur l'observation d'élections locales et/ou régionales que soit mise en œuvre une procédure post-observation des élections qui comprendra diverses phases détaillées dans la résolution susmentionnée.

20. En vertu de l'article 2, paragraphe 5, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2, les recommandations du Congrès sont adressées, selon le cas, à l'Assemblée parlementaire et/ou au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux organisations et institutions européennes et internationales. Les recommandations doivent aussi être transmises au Président et au Secrétaire de la délégation nationale du Congrès. En outre, les rapports et les recommandations seront mis à la disposition des organes du Conseil de l'Europe intéressés, notamment la Commission de Venise.

\* \* \*

En vue d'appliquer la présente Résolution, le Congrès adopte les Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation d'élections du Congrès et le Code de bonne conduite pour les observateurs du Congrès, tels qu'ils figurent ci-dessous.

#### **A. Règles pour l'organisation pratique des missions d'observation d'élections du Congrès**

1. À l'invitation des autorités d'un pays à observer des élections locales et/ou régionales, le Bureau du Congrès décide s'il accepte ou non cette invitation et se prononce le cas échéant sur la portée de l'opération (mission d'évaluation, mission pré-électorale, mission d'observation). Le Congrès pourra librement mettre l'accent sur ces différentes étapes. En l'absence de réunion du Bureau, le Président du Congrès prend la décision nécessaire, après consultation des Présidents des chambres.

2. Le Bureau du Congrès peut aussi décider d'adresser une lettre exprimant le souhait d'observer des élections locales ou régionales aux autorités du pays où un scrutin de ce type est prévu, en particulier un pays où la procédure de suivi a fait apparaître des manquements et/ou des préoccupations concernant la démocratie locale et régionale, et/ou, au contraire, des innovations et des bonnes pratiques.
3. Un projet de programme d'observation sera élaboré par le secrétariat du Congrès. Le représentant permanent du pays concerné, ainsi que le Président et le Secrétaire de la délégation nationale du Congrès, en seront dûment informés. En règle générale, le secrétariat du Congrès assurera une correspondance régulière avec tous les acteurs concernés, en particulier avec le chef de l'antenne du Conseil de l'Europe dans les pays où un tel organe existe.
4. Le secrétariat du Congrès devra fournir des renseignements de grande qualité aux membres de la délégation d'observation des élections.
5. Le secrétariat du Congrès adressera à tous les membres du Congrès, par courrier électronique, un appel aux candidatures accompagné d'un formulaire à cet effet. Les secrétaires des délégations nationales recevront aussi copie de ce courrier. Les membres du Congrès qui exprimeront leur intérêt pour la participation à la mission et renverront le formulaire dans le délai prévu seront pris en compte. Les candidatures de membres d'associations nationales disposées à prendre leurs frais en charge seront également examinées.
6. Sur la base des candidatures reçues dans le délai imparti, le Secrétaire Général du Congrès proposera un projet de délégation, comprenant habituellement entre cinq et vingt membres et précisant le nom du chef de la délégation.
7. La composition des délégations est déterminée selon un système de nomination prenant en considération la représentation équilibrée des différents groupes politiques du Congrès, la parité entre les hommes et les femmes et une représentation géographique équitable, en tenant compte également de l'ordre chronologique des candidatures déposées par les membres du Congrès.
8. Afin de garantir une participation effective aux activités de la mission, les compétences linguistiques des candidats (dans au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe) seront prises en considération. Figureront également parmi les critères l'expérience dans le domaine de l'observation d'élections et la participation à des sessions de formation.
9. Les critères pour la nomination du chef de délégation sont les compétences linguistiques (dans au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe), les techniques de conversation et les aptitudes au dialogue politique, ainsi que l'expérience des activités d'observation d'élections et de suivi et la participation à des sessions de formation du Congrès.
10. Les délégations d'observation ne devront pas inclure de membres du Congrès dont le pays entretient des liens spécifiques avec celui où les élections doivent être observées.
11. Il est attendu des membres qui prennent part à la visite pré-électorale qu'ils soient aussi disponibles pour la mission d'observation des élections.
12. Les rapporteurs de la commission de suivi pour le pays où se déroule la mission d'observation des élections sont membres *ex officio* de la délégation chargée d'observer les élections, mais ne pourront pas officier en tant que chef/rapporteur de la délégation d'observation.
13. Sur la base de la proposition fournie par le Secrétaire Général du Congrès, le Bureau décidera de la composition de la délégation, y compris la nomination du chef de la délégation et du rapporteur (ces deux fonctions pouvant être exercées par la même personne), conformément aux principes susmentionnés. En l'absence de réunion du Bureau, le Président du Congrès prendra les décisions nécessaires, après consultation des Présidents des chambres.

14. Afin d'informer les médias des conclusions préliminaires de la délégation d'observation des élections du Congrès, une conférence de presse, présidée par le chef de la délégation, se tiendra le lendemain du jour du scrutin. Il est attendu des membres de la délégation d'observation d'élections du Congrès qu'ils soient présents lors de cette conférence de presse.

15. Si le Congrès n'est pas la seule institution internationale à observer les élections locales ou régionales dans le pays concerné, une MIOE (« mission internationale d'observation des élections ») peut être constituée avec les autres institutions, notamment l'OSCE/BIDDH. Cela implique, selon la procédure ordinaire, la tenue d'une conférence de presse commune le lendemain du jour du scrutin et une déclaration préliminaire commune. Toutefois, si, après une élection, la MOIE ne parvient pas à s'entendre sur une déclaration finale commune, le Congrès se réserve le droit – si nécessaire – de tenir sa propre conférence de presse et d'y faire sa propre déclaration.

16. Si une « MIOE commune » est formée avec d'autres organisations internationales, toutes les activités connexes (conférences de presse, rédaction de communiqués de presse ou déclarations politiques) devront être menées dans le respect des conditions fixées par le Congrès (l'identité visuelle de la mission du Congrès devra être conservée, le rôle et le profil spécifiques des observateurs du Congrès devront être soulignés, l'ampleur des activités du Congrès ne devra pas être réduite et les messages politiques du Congrès ne devront pas être faussés).

17. Le rapport sera préparé par le rapporteur avec l'assistance du secrétariat du Congrès. Il devra refléter l'opinion de l'ensemble des membres de la délégation. Il sera exhaustif, mentionnera les points positifs et négatifs et distinguera les aspects significatifs de ceux qui ne le sont pas. Il identifiera les phénomènes susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité du processus électoral et sur l'authenticité du scrutin.

18. Le rapport devra aussi prendre en compte les résolutions/recommandations antérieures du Congrès, y compris celles qui auront été adoptées sur la base des rapports de suivi relatifs au pays concerné, ainsi que les avis et recommandations d'autres organes du Conseil de l'Europe et des diverses organisations et institutions internationales.

## **B. Code de conduite pour les observateurs du Congrès**

1. Les membres du Congrès qui participent à des missions d'observation d'élections doivent avoir signé la Déclaration de principe du Congrès. Ils doivent éviter, dans le cadre de l'accomplissement de telles missions, tout conflit entre des intérêts financiers effectifs ou potentiels ou tout autre type d'intérêts, qu'ils soient d'ordre professionnel, personnel ou familial, en lien avec le pays où des élections sont observées. Si un membre est dans l'incapacité d'éviter un tel conflit d'intérêts, il doit en informer le secrétariat du Congrès. Tout cadeau ou avantage similaire, de la part du pays concerné, d'une valeur supérieure à 200 euros accepté par un membre au cours des 24 derniers mois doit également être déclaré au secrétariat. Lors de ces missions, les membres du Congrès éviteront toute situation qui pourrait apparaître comme constituant un conflit d'intérêts, ainsi que de recevoir tout paiement ou cadeau inapproprié.

2. Les membres des missions d'observation électorale du Congrès devront toujours insister sur le fait que les droits de vote – et d'éligibilité – des citoyens à l'occasion d'élections régulières et véritablement démocratiques sont des droits de l'homme reconnus à l'échelle internationale. Ils se plieront en particulier aux règles suivantes :

a. respecter la souveraineté du pays hôte et respecter dans le même temps les droits de l'homme et les libertés fondamentales de sa population ;

b. respecter les lois du pays hôte (et suivre les consignes licites des autorités gouvernementales, de sécurité ou électorales du pays) ;

c. observer si la législation, la réglementation ou les dispositions prises par des agents de l'Etat/gouvernementaux/électorales compliquent indûment ou entravent le déroulement de l'élection ;

*d.* veiller à l'intégrité de la mission d'observation d'élections (suivre les consignes données par les chefs de délégation du Congrès, participer aux formations et aux réunions d'information et de bilan requises, se consacrer entièrement à la mission d'observation, lire les documents d'information fournis, se familiariser avec le cadre légal des élections et les autres règles et réglementations pertinentes) ;

*e.* conserver en permanence une stricte impartialité politique (éviter d'exprimer ou de montrer un a priori ou une préférence à l'égard d'autorités nationales, de partis politiques ou de candidats ou sur une question donnée, etc.) ;

*f.* éviter d'entraver le processus électoral (prendre note des problèmes, irrégularités, fraudes, etc. significatifs, mais ne pas intervenir et ne pas donner d'instructions aux agents électoraux, aux représentants des partis politiques ou aux autres observateurs) ;

*g.* poser des questions aux agents électoraux, aux représentants des partis politiques et aux autres observateurs (sans entraver le processus électoral) ;

*h.* veiller à l'exactitude des observations et faire preuve de professionnalisme dans leurs conclusions (les observations devront être exhaustives, mentionner les points positifs et négatifs, et distinguer les aspects significatifs de ceux qui ne le sont pas ; elles devront aussi identifier les phénomènes susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité du processus électoral) ;

*i.* conserver un registre bien documenté de leurs observations (en utilisant en particulier le Guide pour l'évaluation des élections fourni par la Commission de Venise et le questionnaire) ;

*j.* s'abstenir de toute communication/déclaration aux médias, sur les réseaux sociaux ou en public, sur les conclusions de l'observation avant la déclaration finale de la mission (les sollicitations éventuelles de la part des médias devront être examinées avec les chefs des délégations du Congrès) ; les communications/déclarations, selon le cas, ne devront pas être en contradiction avec l'évaluation finale générale sur les élections ;

*k.* coopérer avec d'autres observateurs internationaux, notamment avec l'OSCE/BIDDH ; il est à noter que l'anglais est de fait la langue de travail des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH.



## Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no. 122)

### Projet de résolution révisée

1. La Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la charte») est l'instrument juridique de référence qui garantit le respect d'un minimum de droits qui constituent le premier socle européen de l'autonomie locale.

2. Le Congrès rappelle sa Résolution 31 (1996) sur les principes à suivre lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

3. Il rappelle également la Résolution statutaire du Comité des Ministres CM/Res(2011)2<sup>6</sup>, selon laquelle il revient au Congrès de procéder au suivi de la mise en œuvre de la charte par les pays qui l'ont ratifiée, et qui dispose notamment que :

*«2-3. Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (...)*

*2-5. Les recommandations et les avis du Congrès sont adressés selon le cas, à l'Assemblée parlementaire et/ou au Comité des Ministres, ainsi qu'aux organisations et institutions européennes et internationales. Les résolutions et autres textes adoptés n'impliquant pas une éventuelle action de la part de l'Assemblée et/ou du Comité des Ministres sont communiqués à ceux-ci pour information.»*

4. La procédure de suivi du Congrès est un outil indispensable pour vérifier que les pays du Conseil de l'Europe qui ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, respectent leurs engagements. Outre la vérification des engagements des Etats, les rencontres organisées dans le pays dans le cadre d'une visite de suivi effectuées par des rapporteurs impartiaux et indépendants nommés sur la base de critères objectifs. Cette procédure de suivi permet d'instaurer un dialogue ouvert et constructif entre le Congrès et les autorités nationales, locales et régionales des Etats membres.

5. Le Congrès estime qu'il est nécessaire d'organiser les procédures de suivi dans chaque Etat membre ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale sur une base régulière. Compte tenu notamment de l'évolution constante de la démocratie locale et régionale, il estime que ces visites devraient pouvoir être organisées autant que possible au moins une fois tous les cinq ans.

6. Le Congrès souligne l'importance pour le Conseil de l'Europe d'assurer le plein respect des engagements contractés par tous ses Etats membres.

7. En application des textes susvisés, le Congrès doit veiller à assurer le suivi des engagements souscrits par les Etats membres qui ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale et/ou son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales<sup>7</sup>.

8. En outre, en vertu de la Résolution 299 (2010), le Cadre de référence pour la démocratie régionale sera pris en compte<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Résolution statutaire (2011) – extraits de l'article 2.

<sup>7</sup> L'on entend par «charte», la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) y compris son protocole additionnel (STCE n° 207).

<sup>8</sup> Voir la déclaration finale adoptée par les ministres européens responsables des autorités locales et régionales le 17 novembre 2009 à Utrecht (Pays-Bas) dans le cadre de leur 16e Conférence ministérielle. Il est à noter que le Cadre de référence ne constitue pas un instrument à caractère normatif contraignant.

9. Parallèlement aux activités de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Congrès veillera à promouvoir les Conventions du Conseil de l'Europe dans la mesure où ces textes impliquent des obligations à l'égard des autorités locales et régionales.

10. Aux fins de soutenir le développement de la démocratie locale et régionale sur le territoire couvert par les Etats membres du Conseil de l'Europe, et de promouvoir à ce niveau les valeurs de démocratie, les droits de l'homme et la prééminence du droit, le Bureau du Congrès décide de mettre en œuvre le programme de *monitoring*<sup>9</sup> de la Charte européenne de l'autonomie locale proposé par sa commission de suivi soit dans le cadre de monitorings systématiques (suivi de la charte dans son ensemble), de monitorings spécifiques (suivi d'un aspect particulier de la charte) et de missions d'enquête (clarification d'une question spécifique ayant fait l'objet d'une allégation d'atteinte à l'une des dispositions de la charte).

11. Le Bureau du Congrès charge sa commission de suivi d'organiser les modalités de suivi du respect de ces engagements dans ce(s) pays. La procédure de *monitoring* a également pour but de vérifier le contenu des déclarations éventuellement formulées par l'Etat, en vertu de l'article 12 de la charte, au moment du dépôt de l'instrument de ratification, et, le cas échéant, d'envisager avec les autorités la possibilité d'une ratification ultérieure du/des article(s) sur lesquels portait la déclaration.

12. Sur la base d'une liste de candidats, le Président de la commission de suivi désigne deux rapporteurs parmi ses membres, à savoir un membre titulaire ou remplaçant issu de la Chambre des régions et un membre titulaire ou remplaçant issu de la Chambre des pouvoirs locaux. La désignation des rapporteurs s'effectue conformément à l'article 2 du règlement fixant les modalités d'organisation des procédures de *monitoring* du Congrès, figurant ci-après en annexe de la présente résolution.

13. Le Congrès estime que le mandat d'un rapporteur ne peut excéder cinq années afin que les critères d'indépendance et d'impartialité des rapporteurs, qui sont le fondement même de l'efficacité d'une mission de suivi, soient respectés. Dans les cinq années consécutives à cette première période, il ne pourra être chargé de ce même pays.

14. Dans l'intérêt du fonctionnement harmonieux de la procédure de suivi, la commission peut décider de prolonger, s'il y a lieu, et si c'est possible, le mandat d'un des rapporteurs de six mois au maximum, en particulier afin que ce dernier puisse présenter un rapport déjà inscrit à l'ordre du jour d'une partie de session du Congrès.

15. Aux fins de la présente résolution, la durée du mandat des rapporteurs débute à compter du jour de leur nomination.

16. La délégation est assistée d'un consultant issu du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale, ou d'un consultant indépendant spécialiste du pays concerné par la visite et ayant une connaissance substantielle de la charte et des questions relatives à la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

17. Les délégations de suivi rencontrent les autorités compétentes sur les questions de démocratie locale et régionale et de droits de l'homme, au niveau national, régional et local ainsi que toute personne susceptibles d'apporter à la délégation des informations pertinentes dans le cadre de la procédure de suivi des engagements contractés au titre de la ratification de la charte<sup>10</sup>.

18. Le rapport doit être rédigé autant que possible dans un délai de six semaines suivant la visite.

19. Le rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale dans un pays ayant fait l'objet d'une visite de suivi ou d'une visite d'enquête est rédigé par les rapporteurs en collaboration avec le consultant et le secrétariat.

---

<sup>9</sup> Les termes de "monitoring" et "suivi" utilisés dans le présent texte se réfèrent tous deux à la procédure d'évaluation de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale

<sup>10</sup> Voir à cet égard, le règlement fixant les modalités pratiques d'organisation des visites de suivi (en annexe de la présente résolution).

20. Il doit également tenir compte des recommandations et/ou résolutions précédemment adoptées par le Congrès, en particulier les recommandations précédemment adressées au pays visité. Le rapport doit également prendre en considération le contexte politique dans lequel s'inscrit la visite de suivi, et examiner la situation de la démocratie locale et régionale au regard d'autres textes pertinents du Conseil de l'Europe<sup>11</sup> ratifiés par le pays en question.

21. Le projet de rapport, une fois validé par les rapporteurs, est envoyé aux autorités du pays concerné ainsi qu'à tous les interlocuteurs que la délégation a rencontrés, pour qu'elles puissent réagir et adresser leurs commentaires. Les rapporteurs peuvent utiliser ces contributions pour amender le texte de leur rapport qui sera soumis à adoption de la commission de suivi. Ils peuvent décider de publier ces commentaires en annexe de leur rapport de façon à illustrer un point de vue différent de celui présenté dans le rapport.

22. Le rapport est assorti d'un projet de recommandation et, si nécessaire, d'un projet de résolution.

23. En application de l'article 42-5 du règlement intérieur du Congrès et de ses chambres<sup>12</sup>, les projets de rapport, de recommandation et, le cas échéant de résolution, sont soumis pour adoption à la commission de suivi, puis pour adoption au Congrès dans le cadre de sa session plénière ou de la session des chambres.

24. En application de l'article 2-5 de la Résolution statutaire susmentionnée, la recommandation est transmise au Comité des Ministres et, pour information, à l'Assemblée parlementaire.

25. Un règlement fixant les modalités de mise en œuvre des procédures de suivi, ainsi qu'un code de bonne conduite à l'usage des membres des délégations de suivi, sont annexés à la présente résolution.

\* \* \*

## **A. Règlement fixant les modalités d'organisation des procédures de *monitoring* du Congrès en application de la Résolution 307 (2010) REV2 et Code de bonne conduite**

### **I. Règlement fixant les modalités d'organisation des procédures de *monitoring* du Congrès**

1. En application de la Résolution 307 (2010) REV2, le présent règlement a pour but de définir les modalités d'organisation des procédures de suivi des engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>13</sup> aux fins d'atteindre l'objectif visé dans la résolution susvisée.

2. Cette procédure s'applique de la même façon quel que soit le type de monitoring mis en œuvre, à savoir pour les monitorings systématiques (suivi de la charte dans son ensemble), pour les monitorings spécifiques (suivi d'un aspect particulier de la charte) et pour les missions d'enquête (clarification d'une question spécifique pouvant conduire à une atteinte à l'une des dispositions de la charte).

3. La commission de suivi soumet chaque année, pour adoption du Bureau du Congrès, le programme des visites prévues dans le cadre du monitoring de la charte.

---

<sup>11</sup> Tels que par exemple, la Convention pour la participation des étrangers à la vie publique locale (STE n° 144), la Charte des langues régionales et minoritaires (STE n° 148), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), le Protocole n° 3 à la Convention pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 206), etc.

<sup>12</sup> Tel que révisé par le Congrès lors de sa 15e session plénière le 28 mai 2008 (Résolution 256 (2008)) et complété par la Commission permanente le 2 décembre 2008 (Résolution 273 (2008)).

<sup>13</sup> STE n° 122.

## 1. La procédure de suivi

4. La procédure de suivi s'effectue environ tous les cinq ans dans chaque État membre du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la charte. Elle comporte cinq étapes :
- a. la visite de suivi ;
  - b. la procédure de consultation des autorités rencontrées sur l'avant-projet de rapport ;
  - c. l'examen de l'avant-projet de rapport par la commission de suivi et par le Congrès et l'adoption par celui-ci d'une recommandation pendant les sessions plénières. Si les rapporteurs l'estiment nécessaire, ils peuvent proposer un projet de résolution à l'adoption du Congrès ;
  - d. la transmission au Comité des Ministres en vue d'en débattre, qui peut décider de la transmettre ensuite aux autorités du pays concerné ;
  - e. l'invitation faite aux autorités du pays concerné de s'adresser à la session plénière du Congrès, ou à la session d'une de ses chambres.

Ceci sert de base aux activités de coopération à venir.

## 2. La composition de la délégation de suivi

5. Une délégation de suivi est formée de deux rapporteurs, à savoir un rapporteur sur la démocratie locale et un rapporteur sur la démocratie régionale, d'un consultant, d'un ou plusieurs membres du secrétariat du Congrès. La délégation est généralement accompagnée d'interprètes permettant la communication entre la langue du pays et la langue de travail de la délégation (français ou anglais).

6. Les principes d'indépendance, d'impartialité et d'équité gouvernent toute la procédure à commencer par la désignation des rapporteurs et du consultant qui repose sur des critères géographiques et politiques ayant vocation à préserver l'objectivité de la délégation qui effectuera la visite de monitoring.

7. Les rapporteurs sont désignés parmi les membres titulaires ou remplaçants de la commission de suivi du Congrès qui se seront portés candidats ;

8. Sur dérogation expresse du Président de la commission, un membre du Congrès non membre de la commission de suivi peut être désigné rapporteur ;

9. Les membres de la commission de suivi qui souhaitent devenir rapporteurs sur la démocratie locale ou régionale d'un pays donné, doivent adresser leur demande au secrétariat de la commission à l'attention du Président de la commission.

10. Les rapporteurs doivent être désignés en veillant à une représentation équilibrée des groupes politiques et du groupe des non-inscrits du Congrès ;

11. Les candidats aux suivis ne peuvent être désignés que pour un suivi à la fois. Les critères de composition de la délégation sont les suivants :

- a. *Les rapporteurs et le consultant ne peuvent être ressortissants du pays faisant l'objet du monitoring, ni d'un pays voisin de celui qui fait l'objet du monitoring, ils ne peuvent pas non plus provenir d'un pays entretenant des relations particulières avec ce pays ;*
- b. *Les membres de la commission de suivi ne peuvent prétendre à la qualité de « rapporteur » pour un pays donné s'ils ont déjà été rapporteurs pour ce pays au cours des cinq années précédant leur demande de désignation ;*
- c. *Les deux rapporteurs doivent également appartenir à deux groupes politiques différents (ou non inscrit(s)) ;*
- d. *La langue de travail de la délégation peut être soit le français soit l'anglais.*

12. Le Président de la commission de suivi vérifie la conformité du profil des candidats aux critères mentionnés ci-dessus (article 12 du présent règlement), et désigne les rapporteurs sur la démocratie locale et la démocratie régionale. Il en informe la commission de suivi lors de sa prochaine réunion.

13. La durée maximale du mandat des rapporteurs est de cinq ans, à compter du jour de sa nomination;

14. Le mandat d'un rapporteur peut être exceptionnellement prolongé d'une durée maximale de six mois, si la raison en est le calendrier de la présentation du rapport de suivi à une session du Congrès.

15. La délégation est strictement limitée aux rapporteurs, au consultant et au(x) membre(s) du secrétariat, en conformité avec l'article 3 du présent règlement et de la Résolution 307 (2010) REV2. Les membres de la délégation ne peuvent donc pas être accompagnés d'assistant, ou de qui que ce soit d'autre dont la participation n'a pas été expressément prévue dans la Résolution 307 (2010) REV2.

16. Les dates de la visite sont proposées par le secrétariat aux rapporteurs et au consultant, en fonction du calendrier général des activités de la commission de suivi, et des agendas respectifs des membres de la délégation de suivi et des disponibilités des interlocuteurs de la délégation dans le pays visité. Lorsqu'il y a accord entre les membres de la délégation sur les dates de la visite, le secrétariat du Congrès en informe la Représentation Permanente du pays auprès du Conseil de l'Europe par lettre du Secrétaire Général du Congrès. Les rapporteurs et le consultant s'engagent à respecter les dates qui ont été fixées pour la mission, et à ne prendre aucun autre engagement à ces dates.

17. Un monitoring de la démocratie locale et régionale ne peut avoir lieu dans un pays pendant que celui-ci préside le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. De même un rapport de suivi sur un pays donné ne peut pas être débattu en session pendant la présidence par ce pays du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Enfin, la survenance d'une crise politique grave dans un pays dans lequel une visite de monitoring est prévue, peut justifier un report de la mission. La commission de suivi peut proposer au Bureau du Congrès, qui en décide, le report d'une mission de monitoring notamment en cas de risque d'interférence entre la visite et la survenance d'élections dans le pays concerné par la visite.

18. Lorsque deux membres de la commission de suivi ont été désignés rapporteurs pour un pays par le Président de la commission, et que le consultant a accepté d'assister techniquement la délégation, les rapporteurs et le consultant s'engagent dans une relation de travail avec le secrétariat de la commission de suivi sur toute la durée de la procédure de monitoring.

19. Les rapporteurs et le consultant doivent veiller à une bonne communication avec le secrétariat du Congrès qui est informé au préalable de toutes réunions ou briefings organisés avec des représentants des autorités du pays visité, ou avec des membres de la délégation nationale auprès du Congrès.

### **3. Les langues de travail du monitoring**

20. Les langues de travail utilisées pour les activités de monitoring sont les deux langues officielles du Conseil de l'Europe (français et anglais). Par conséquent, le choix des rapporteurs et du consultant se fera afin que les membres de la délégation soient en mesure de s'exprimer, de communiquer entre eux, de lire et d'écrire dans l'une de ces deux langues qui aura préalablement été choisie comme langue de travail de la délégation.

21. Les documents de travail destinés aux activités de suivi seront disponibles en anglais ou en français.

### **4. Le programme de la visite de monitoring**

22. Le secrétariat du Congrès organise la visite. Il élabore le programme avec les rapporteurs en relation avec le/la chef et le/la secrétaire de la délégation nationale auprès du Congrès, l'(les) associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux le cas échéant, les organes de coordination d'entités fédérées et enfin avec la Représentation Permanente du pays auprès du Conseil de l'Europe.

23. Une fois le programme agréé par les rapporteurs, les réunions de travail sont planifiées et organisées par le secrétariat qui gère la logistique propre à la visite.

24. Le programme de la visite doit prévoir des rencontres avec les autorités en charge des questions de démocratie locale et régionale ou traitant de ces questions, ainsi qu'avec les fonctionnaires des administrations concernées, notamment avec:

- le(s) ministre(s) responsable(s) des collectivités locales et régionales;
- des membres du parlement (national et/ou régional) – en particulier ceux en charge des questions territoriales;
- des élus locaux et régionaux, notamment la délégation du Congrès, le maire de la ville capitale, ainsi que des maires de petites et moyennes municipalités;
- le président de la Cour constitutionnelle et le membre national de la Commission de Venise;
- l'ombudsman national, régional et/ou local;
- un spécialiste des questions liées à l'application de la charte dans le pays concerné;
- des associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux;
- des représentants de la société civile issus d'organisations non gouvernementales, de syndicats du pays visité, des medias etc.

De façon générale, les rapporteurs pourront rencontrer toute personne dont ils considèrent l'audition comme étant utile à leur mission.

25. Le consultant contribue à la préparation de la visite en élaborant la liste des thèmes à aborder avec les différents interlocuteurs prévus au programme, en rapport avec les problèmes liés à l'application de la charte. Cette liste comportera aussi les questions soulevées lors de la précédente visite dans le pays. Le consultant devra tenir compte également des déclarations éventuellement formulées au moment de la ratification de la charte par le pays, et de l'actualité politique du pays.

26. La liste des sujets que la délégation souhaite aborder est adressée, au moins une semaine avant la visite, à la Représentation Permanente auprès du Conseil de l'Europe de l'Etat concerné, et aux interlocuteurs figurant sur le programme.

## **5. Les visites de suivi**

### *i. Le nombre de visites*

27. La procédure de monitoring comprend en principe une visite du pays concerné. Les rapporteurs, s'ils l'estiment nécessaire, peuvent faire une deuxième visite sous réserve de l'accord de la commission de suivi et après en avoir informé le Bureau.

### *ii. Le déroulement de la visite de suivi*

28. Le secrétariat procure à tous les membres de la délégation tous les documents afférents à la visite, à savoir le programme, les documents de fond, des éléments permettant d'élaborer les questions aux interlocuteurs (préparées en coopération avec le consultant), des éléments permettant aux rapporteurs d'introduire les échanges lors de chacune des visites.

29. Ces documents ont vocation à préparer les rapporteurs de manière à ce que ceux-ci aient une connaissance solide de la situation de la démocratie locale et régionale du pays visité, et que leurs questions soient les plus pertinentes possibles par rapport au contexte politique et institutionnel du pays.

30. Avant la première réunion prévue sur le programme, un briefing de la délégation est organisé par le secrétariat, en général à l'hôtel où réside la délégation de suivi. Ce briefing rassemble les deux rapporteurs et le consultant. Il est indispensable pour garantir le bon déroulement général de la visite, car il fournit l'occasion de clarifier certains points, et de répartir les prises de parole entre les rapporteurs, d'anticiper d'éventuelles difficultés et d'organiser le déroulement de chaque réunion prévue au programme. Par exemple, c'est à ce moment que sont définis les rôles de chacun pendant les réunions et notamment celui de déterminer lequel des deux rapporteurs présentera la délégation, posera la première question, et conclura à la fin de la réunion. Cette réunion permet également de s'assurer de la prononciation correcte des noms de personnes à rencontrer ou de municipalités auxquelles ils auront peut-être à se référer pendant leurs échanges de vues.

31. Les rapporteurs sont les principaux interlocuteurs des autorités rencontrées et sont amenés à présenter la délégation et à poser les questions. Le consultant et les membres du secrétariat peuvent également poser des questions aux interlocuteurs à l'invitation des rapporteurs.

32. Une courte réunion de préparation est également prévue avec les interprètes avant la première réunion afin de s'assurer que ceux-ci disposent de l'information nécessaire ainsi que de la terminologie utilisée relativement aux travaux du Congrès par rapport à la charte, la bonne prononciation des noms et titres exacts des membres de la délégation et des interlocuteurs.

33. A l'issue de la dernière réunion prévue au programme, le secrétariat organise une réunion de débriefing avec les membres de la délégation avant qu'ils ne se séparent. Cette réunion de travail a pour but d'établir un premier cadrage, d'identifier les points marquants de la visite, de lister les problèmes relevés quant à l'application de la charte, les bonnes pratiques et l'orientation des recommandations qui seront proposées aux autorités du pays visité. Cette réunion permet de faire un point précis sur le projet de rapport afin que le consultant dispose de toutes les indications nécessaires pour rédiger un avant-projet aussi proche que possible de l'évaluation faite par les rapporteurs.

## **6. Préparation du projet de rapport, projet de recommandation et projet de résolution**

34. Après la visite, le consultant dispose de six semaines pour envoyer au secrétariat du Congrès une contribution écrite pour l'élaboration du rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale dans le pays visité que présenteront les rapporteurs. Cette contribution doit être rédigée, en français ou en anglais, en conformité avec le schéma de rapport s'appliquant à tous les rapports de suivi et sur la base des conclusions discutées lors du débriefing. Par ailleurs, elle sera conforme aux spécifications pratiques contenues dans la lettre-contrat établie par le secrétariat et signée par les parties. Au-delà de la qualité de l'analyse juridique, le consultant s'efforcera de refléter dans sa contribution les orientations indiquées par les rapporteurs pour l'élaboration du rapport.

35. Le rapport doit également tenir compte des recommandations et/ou résolutions précédemment adoptées par le Congrès, en particulier les recommandations précédemment adressées au pays visité. Le rapport doit également prendre en considération le contexte politique dans lequel s'inscrit la visite de suivi, et examiner la situation de la démocratie locale et régionale au regard d'autres textes pertinents du Conseil de l'Europe<sup>14</sup> ratifiés par le pays en question.

36. Après discussion avec les rapporteurs et d'éventuelles navettes du texte (rapporteurs, secrétariat, consultant), et une fois l'accord des rapporteurs sur l'avant-projet de rapport obtenu, celui-ci est envoyé à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour commentaires. Cette procédure de consultation est assortie d'un délai au cours duquel tous les commentaires reçus sont adressés aux rapporteurs afin que ceux-ci puissent les examiner. Les erreurs factuelles sont corrigées, les commentaires ou propositions de modification du rapport laissant place à une marge d'interprétation ou d'appréciation sont laissées à la discrétion des rapporteurs qui peuvent décider d'intégrer ces commentaires, en tout ou en partie, directement dans l'avant-projet de rapport, ou de les rejeter, ou encore de les mettre en annexe de leur rapport.

37. Sous l'autorité des rapporteurs et sur la base des conclusions du rapport, le texte de l'avant-projet de recommandation est rédigé par le secrétariat. Il est ensuite soumis aux rapporteurs pour un accord définitif.

38. Le projet de rapport et l'avant-projet de recommandation sont ensuite débattus par la commission de suivi qui adopte le projet de rapport (qui devient définitif 15 jours après la réunion de la commission) et qui approuve l'avant-projet de recommandation qui sera soumis à la session du Congrès pour adoption. Ce dernier texte peut faire l'objet d'amendements selon la procédure formelle prévue à l'article 34 du Règlement intérieur du Congrès et de ses Chambres.

---

<sup>14</sup> Tels que par exemple, la Convention pour la participation des étrangers à la vie publique locale (STE n° 144), la Charte des langues régionales et minoritaires (STE n° 148), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), le Protocole n° 3 à la Convention pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 206), etc.

39. Après adoption par le Congrès, la recommandation du Congrès est envoyée au Comité des Ministres qui peut décider de sa transmission aux autorités nationales de l'Etat membre ayant fait l'objet du monitoring pour mise en œuvre.

## **7. Le post-suivi**

**Les règles décrites ci-dessus s'appliquent *mutatis mutandis* pour la procédure de post-suivi<sup>15</sup>.**

## **8. Adoption et suivi des recommandations**

40. En application de l'article 42-5 du règlement intérieur du Congrès et de ses chambres<sup>16</sup>, les avant-projets de rapport, de recommandation et, le cas échéant, de résolution sont soumis à la commission de suivi pour examen et adoption.

41. Les projets de rapport, de recommandation, et le cas échéant de résolution, sont présentés par les rapporteurs et examinés par le Congrès en vue de leur adoption dans le cadre de sa session ou d'une séance d'une chambre.

42. En application de l'article 2-5 de la Résolution statutaire du Comité des Ministres, la recommandation est transmise au Comité des Ministres pour qu'il en débatten. Il peut décider de la transmettre aux autorités de l'Etat concerné et à l'Assemblée parlementaire.

43. Le suivi de la mise en œuvre de la recommandation est assuré par les Etats membres concernés et par le Congrès ainsi que par les entités intergouvernementales du Conseil de l'Europe compétentes en matière de démocratie locale et régionale dans le cadre notamment de la continuité du dialogue instauré avec les autorités pendant la visite.

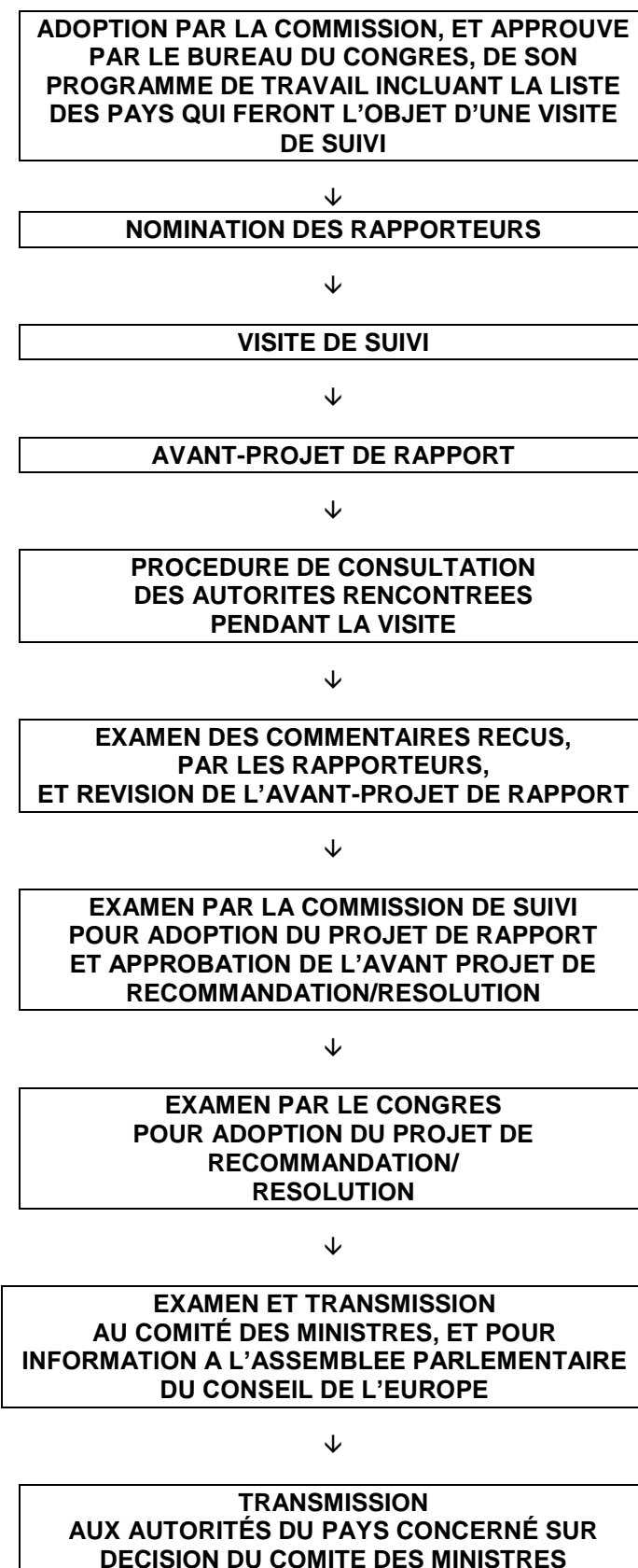
---

<sup>15</sup> Voir Résolution 353 (2013) REV « Post-suivi et post-observation des élections du Congrès : Développer le dialogue politique » Jean-Marie BELLARD, France (R, PPE/CCE)

<sup>16</sup> Tel que révisé par le Congrès lors de sa 15e session plénière le 28 mai 2008 (Résolution 256 (2008)) et complété par la Commission permanente le 2 décembre 2008 (Résolution 273 (2008)).



## Chronologie d'une procédure de suivi



## **B. Code de bonne conduite des délégations de monitoring**

44. Une mission de monitoring représente une quantité importante de travail et demande donc un investissement important de la part de chaque acteur de la délégation de suivi.

45. Les rôles des membres d'une délégation de suivi sont différents. Cependant, quels que soient la fonction et le rôle de ces membres, le respect des mêmes règles de conduite tout au long de la procédure pour permettre un bon déroulement de la visite et pour garantir de bonnes relations avec les autorités du pays rencontrées, est primordial. Le respect de ces règles permettra d'assurer, au final, le succès d'une mission de monitoring et de préparer le travail de collaboration avec les autorités dans le cadre d'un éventuel post-suivi.

46. Les membres du Congrès qui participent à des missions de monitoring doivent avoir signé la Déclaration de principe du Congrès. Ils doivent éviter, dans le cadre de l'accomplissement de telles missions, tout conflit entre des intérêts financiers effectifs ou potentiels ou tout autre type d'intérêts, qu'ils soient d'ordre professionnel, personnel ou familial, en lien avec le pays où la mission de monitoring se déroule. Si un membre est dans l'incapacité d'éviter un tel conflit d'intérêts, il doit en informer le secrétariat du Congrès. Tout cadeau ou avantage similaire, de la part du pays concerné, d'une valeur supérieure à 200 euros accepté par un membre au cours des 24 derniers mois doit également être déclaré au secrétariat. Lors de ces missions, les membres du Congrès éviteront toute situation qui pourrait apparaître comme constituant un conflit d'intérêts, ainsi que de recevoir tout paiement ou cadeau inapproprié.

### *i. Le travail des rapporteurs*

47. Lorsque deux rapporteurs ont été désignés pour participer à une visite de suivi, ils s'engagent à s'informer sur la situation de la démocratie locale et régionale dans un pays donné, à en suivre l'actualité avant, pendant et après la visite, à participer à toutes les réunions prévues y compris les briefings organisés par le secrétariat, petits déjeuners, déjeuners et dîners de travail. Ils s'engagent également à prendre part à l'élaboration du rapport en examinant les commentaires reçus.

48. Le rapporteur doit s'informer en profondeur sur la situation du pays en utilisant notamment le dossier préparé par le secrétariat. Il doit connaître avant le commencement de la visite notamment les principales caractéristiques pertinentes du pays et son mode de fonctionnement politique aux différents niveaux de gouvernance. Il doit connaître en particulier l'histoire générale du pays, son organisation administrative, les structures, le nombre et la nature des collectivités existantes, les différents niveaux de gouvernance infra nationale, le système politique etc... Le secrétariat assiste le rapporteur dans cette préparation.

49. Dans cet esprit, le rapporteur pourra ainsi utiliser sa connaissance du pays visité avec les interlocuteurs rencontrés pendant la visite, notamment par le biais de questions pertinentes et en lien direct avec la charte.

50. Le rôle du rapporteur n'est pas un rôle d'inspection. Sa mission consiste à instaurer un dialogue politique avec les autorités rencontrées sur le sujet de la démocratie locale. Il participe à une mission de monitoring en qualité d'élue, d'homme ou de femme politique qui va à la rencontre des autorités politiques du pays concerné par le monitoring, pour la mise en œuvre de la démocratie locale et régionale de ce pays et dialoguer avec les autorités rencontrées.

51. Par conséquent, les rapporteurs, s'ils souhaitent faire des commentaires comparatifs, doivent le faire de manière objective et constructive sans intention d'établir un quelconque classement de valeurs entre les pays membres du Conseil de l'Europe.

52. L'écoute, l'échange, et la courtoisie sont les éléments clefs d'une entrevue positive avec les autorités.

53. Pendant les réunions, le rapporteur doit faire en sorte de rester dans l'échange de vues, éviter autant que possible les monologues. Toute tendance vers un discours unique doit être évitée.

54. Les discussions doivent se concentrer sur l'objet du mandat du Congrès, à savoir l'application de la charte et le système de fonctionnement de l'autonomie locale et régionale. Cela implique que la délégation ne doit pas s'attarder sur des questions de politique générale sans lien avec la charte ou plus généralement sur des thèmes qui seraient éloignés de l'examen de la situation de la démocratie locale et régionale dans le pays. Le respect strict du mandat et du champ d'activité du Congrès s'impose à la délégation de monitoring.

55. Le respect des horaires des réunions prévues sur le programme, lesquels sont rappelés régulièrement par le secrétariat, doit être assuré. Le débordement du temps imparti pour une réunion peut mettre en difficulté le reste du programme prévu sur la journée, sans compter que les retards aux rendez-vous suivants peuvent provoquer des difficultés pour les autorités qui attendent l'arrivée de la délégation dans le cadre d'une réunion prévue à un horaire fixe sur le programme.

56. Les rapporteurs représentent le Congrès. Plus généralement, ils représentent le Conseil de l'Europe dans les Etats membres visités. Comme dans tous devoirs de représentation, il est important de refléter le professionnalisme et le respect de règles élémentaires de courtoisie pendant les réunions. Ainsi les membres des délégations de suivi doivent faire preuve d'une attention soutenue tout au long des réunions prévues, et participer activement aux échanges de vues avec les interlocuteurs en posant des questions en lien direct avec la charte. Comme dans le cadre de toutes réunions de travail, les sonneries des portables devront être coupées, et aucun appel téléphonique ne peut être pris pendant les réunions.

57. Ces règles s'appliquent aux rapporteurs, au consultant, au secrétariat et aux interprètes.

#### *ii. Le travail de l'expert*

58. Le consultant signe un contrat comportant les obligations suivantes: élaboration d'éléments pour les interlocuteurs, connaissance du dossier, participation à la visite, expertise technique avant, pendant et après la visite, rédaction d'un avant-projet de rapport selon les orientations données par les rapporteurs, le suivi des commentaires des rapporteurs puis des autorités sur cet avant-projet de rapport.

59. Le consultant doit suivre le plan prévu pour les rapports de monitoring du Congrès que lui aura préalablement communiqué le secrétariat.

60. Au cours de la visite, il clarifie certaines questions techniques juridiques ou financières auprès des rapporteurs. A ce titre, il participe au briefing ainsi qu'à toutes les réunions prévues sur le programme tant les réunions de la délégation (briefings + débriefings) que les réunions avec les interlocuteurs. A l'invitation des rapporteurs, il peut poser des questions à certains interlocuteurs prévus sur le programme.

61. Il élabore un avant-projet de rapport dans les six semaines qui suivent la visite, conformément aux engagements figurant dans son contrat (respect du plan du rapport, du nombre de pages, des lignes directrices fixées par les rapporteurs lors du débriefing).

#### *iii. Le travail du secrétariat*

62. Le secrétariat de la commission de suivi du Congrès constitue l'interlocuteur permanent des membres de la délégation. Il assiste la délégation sur les aspects administratifs, logistiques, et substantiels de la mission. Les agents du secrétariat du Congrès en charge de la visite discutent et fixent les dates de la visite avec les membres de la délégation, propose un projet de programme élaboré en coopération avec le secrétaire et le chef de la délégation nationale auprès du Congrès, organise la visite, prépare le dossier des rapporteurs, travaille en collaboration avec le consultant sur les éléments de questions aux interlocuteurs et l'avant-projet de rapport.

63. Le secrétariat fournit une assistance logistique aux membres de la délégation. A ce titre, il fait des demandes de devis et recrute les interprètes pour la mission (français ou anglais/langue du pays visité), ainsi que le transporteur qui conduira la délégation sur place aux réunions prévues au programme. Il peut organiser le voyage des membres de la délégation à leur demande (billets prépayés), il effectue la réservation de l'hôtel où résidera la délégation pendant la visite, et gère les dossiers de remboursement des rapporteurs et du consultant après la mission.

64. Le secrétariat fournit également une assistance, sur le fond, de manière continue aux rapporteurs avant, pendant et après la visite. Il effectue les recherches nécessaires pour constituer un dossier d'information pour les membres de la délégation, rédige des notes, analyses et profil du pays, ainsi que les notes de présentation des rapporteurs au cours de la visite, et si cela est demandé, le secrétariat rédige également les discours de présentation des projets de rapport et de recommandation pour les débats en commission et en session du Congrès.

65. Son travail consiste à être un vecteur de communication politique entre les rapporteurs et les interlocuteurs en dispensant une information pertinente et substantielle aux rapporteurs afin de leur permettre d'évaluer l'application de la charte dans le pays visité dans les meilleures conditions.

## Résolution 353 (2013) REV sur « Post-suivi et post-observation des élections du Congrès : développer le dialogue politique »

### Projet de résolution révisée

#### 1. Se référant :

a. à sa Résolution 31 (1996) et à la Résolution statutaire Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui rappelle que le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. La même résolution statutaire ajoute que le Congrès prépare aussi des rapports et des recommandations suite à l'observation d'élections locales et/ou régionales ;

b. à la Résolution statutaire CM/Res(2011)2, qui précise que les recommandations et les avis du Congrès sont adressés, selon le cas, à l'Assemblée parlementaire et/ou au Comité des Ministres, ainsi qu'aux organisations et institutions européennes et internationales. Les résolutions et autres textes adoptés qui n'impliquent pas une éventuelle action de la part de l'Assemblée et/ou du Comité des Ministres sont communiqués à ceux-ci pour information ;

c. à sa Résolution 307 (2010) REV2, dans laquelle il souligne l'importance pour le Conseil de l'Europe d'assurer le plein respect des engagements contractés par tous ses Etats membres ;

d. à sa Résolution 306 (2010) REV, qui insiste sur l'importance de l'observation des élections locales et régionales et sur sa complémentarité avec le processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui constitue la clé de voûte de la démocratie locale en Europe. Cette résolution met en avant le rôle spécifique des élus locaux et régionaux en tant qu'observateurs des scrutins territoriaux, qui contribue à la légitimité et à la crédibilité du processus électoral au niveau local et régional ;

e. aux priorités pour 2012-2013 proposées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et ayant reçu l'aval du Comité des Ministres<sup>17</sup>, qui soulignent la nécessité d'améliorer la cohérence et l'efficacité du suivi, de manière à mieux intégrer les résultats des exercices de suivi dans le programme d'activités ;

#### 2. Le Congrès :

a. contribue, à l'échelon local et régional, aux buts fondamentaux du Conseil de l'Europe, pour faire progresser la démocratie sur notre continent ;

b. souligne que les recommandations qu'il adresse au Comité des Ministres à la suite de ses visites de suivi et de ses missions d'observation des élections ne peuvent pas être efficaces si elles ne sont pas mises en œuvre par les autorités de l'Etat membre que le texte concerne ;

c. considère que son dialogue politique avec les autorités nationales, dans le cadre du processus de suivi, devrait se poursuivre après l'adoption d'une recommandation, sous la forme d'un dialogue post-suivi ; celui-ci permettrait de discuter – avec les autorités – d'une feuille de route destinée à améliorer la démocratie locale et régionale conformément aux recommandations adressées aux autorités nationales par le Comité des Ministres ;

d. se tient prêt, à la demande du Bureau ou de sa commission de suivi après approbation par le Bureau, à tenir des échanges de vues politiques sur la Charte européenne de l'autonomie locale avec les autorités nationales et tous les acteurs du processus de suivi, afin de trouver un accord sur une feuille de route permettant d'appliquer les recommandations du Congrès issues de la procédure de suivi ;

---

<sup>17</sup> Documents CM(2011)48 rev et [CM/Del/Dec\(2011\)1112/1.6](#)

e. est prêt à entamer, à la demande du Bureau ou de la commission de suivi après approbation du Bureau, un dialogue consécutif à l'observation d'élections avec les autorités nationales et tous les acteurs du processus électoral, afin de s'accorder sur une feuille de route ayant pour objectif d'appliquer les recommandations issues des missions d'observation des élections ;

f. collabore, sur la base des feuilles de route définies, avec les services concernés du Conseil de l'Europe menant des activités de coopération, dans le but de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration des plans d'action ou des programmes de coopération ;

g. confirme sa volonté de continuer de contribuer à la préparation et à la mise en œuvre des activités de coopération du Conseil de l'Europe avec les Etats membres soucieux de l'utilité et de l'efficacité de l'ensemble du processus. Il met à disposition ses capacités opérationnelles, leur financement provenant principalement de sources externes, pour la conduite de projets visant à promouvoir et améliorer la démocratie locale et régionale ainsi que pour les activités soutenues par des Etats membres et/ou d'autres donateurs, en particulier l'Union européenne ;

h. assure, dans le cadre des objectifs définis dans le programme de réforme du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe<sup>18</sup>, un suivi régulier de la mise en œuvre de ses recommandations, afin de garantir l'efficacité et l'impact de ses activités de suivi et de ses activités d'observation des élections.

\* \* \*

## **Règlement fixant les modalités du dialogue politique consécutif au suivi ou à l'observation des élections par le Congrès, en application de la Résolution 353 (2013) REV**

En application de la Résolution 353 (2013) REV, le présent règlement a pour but de définir les modalités d'organisation du dialogue politique post-suivi et post-observation des élections avec tous les niveaux de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, aux fins d'atteindre l'objectif visé dans la résolution susmentionnée, à savoir poursuivre un dialogue politique avec les autorités nationales des Etats membres en vue de la mise en œuvre des recommandations du Congrès adressées aux autorités.

### **1. Le dialogue post-suivi**

1.1. La procédure post-suivi peut être engagée à la demande conjointe du Congrès et des autorités nationales auxquelles le Comité des Ministres a adressé une recommandation du Congrès relative à la démocratie locale et régionale. Elle se déroule en cinq phases après l'adoption de la recommandation par le Comité des Ministres :

- a) un échange de vues avec le Représentant permanent de l'Etat concerné auprès du Conseil de l'Europe ;
- b) un échange politique avec les autorités nationales et d'autres acteurs concernés, destiné à identifier les priorités établies dans la recommandation adoptée ;
- c) l'élaboration d'une feuille de route par la délégation du Congrès, en coopération avec les autorités nationales ; l'objectif est de définir les principales dispositions à prendre pour appliquer les recommandations ;
- d) un dialogue politique avec les autorités nationales, qui doit permettre de s'accorder sur une feuille de route ;
- e) sur la base de la feuille de route sera établi, s'il y a lieu, un plan d'action ou un programme d'assistance, en coopération avec les autres services concernés du Conseil de l'Europe.

---

<sup>18</sup> Discours [DD\(2010\)22rev](#) prononcé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le 20 janvier 2010 lors de la 1075<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe

## 1.2. Composition de la délégation

La délégation peut comprendre les rapporteurs chargés du suivi, le Président de la commission de suivi ou, si ces personnes ne sont pas disponibles, tout membre du Congrès ayant une connaissance particulière du pays en question. Dans ce dernier cas, les critères figurant dans la Résolution 307 (2010) REV2 s'appliquent.

## 2. Le dialogue post-observation des élections

2.1. La procédure post-observation des élections peut être engagée à la demande conjointe du Congrès et des autorités nationales auxquelles le Comité des Ministres a adressé une recommandation du Congrès relative à l'observation d'élections locales ou régionales. Elle comprend les phases suivantes :

- a) un échange de vues avec le Représentant permanent de l'Etat concerné auprès du Conseil de l'Europe ;
- b) un échange politique avec les autorités nationales et d'autres acteurs concernés, en vue d'identifier les priorités énoncées dans la recommandation adoptée ;
- c) l'élaboration d'une feuille de route par la délégation du Congrès, en coopération avec les autorités nationales et d'autres acteurs concernés afin de décider des grandes étapes nécessaires à la mise en œuvre des recommandations ;
- d) un dialogue politique avec les autorités nationales, qui doit permettre de s'accorder sur une feuille de route ;
- e) sur la base de la feuille de route sera établi, s'il y a lieu, un plan d'action ou un programme de coopération, en association avec les autres services concernés du Conseil de l'Europe.

## 2.2. Composition de la délégation

La délégation peut comprendre le chef de délégation/rapporteur ou, si cette ou ces personnes ne sont pas disponibles, tout membre de la mission d'observation des élections du Congrès et le rapporteur de la commission de suivi chargé du pays en question.