

**27<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 14-16 octobre 2014**

**CG(27)9FINAL**  
16 octobre 2014

## **Statut de partenaire pour la démocratie locale**

Bureau du Congrès

Rapporteurs<sup>1</sup> : Jean-Claude FRECON, France (L, SOC)

Marie-Madeleine MIALOT MULLER, France (R, SOC)

Résolution 376 (2014) .....	2
Exposé des motifs .....	4

### *Résumé*

Les bouleversements politiques dans le monde arabe depuis 2011 ont montré la pertinence des principes et des valeurs du Conseil de l'Europe pour ses voisins du sud de la Méditerranée. En janvier 2012, le Conseil de l'Europe a annoncé un nouveau partenariat avec l'Union européenne visant à renforcer les réformes démocratiques dans la région du sud de la Méditerranée. Cette coopération est entièrement régie par les principes et les normes du Conseil de l'Europe. Les domaines de coopération avec ces pays sont décidés conformément aux besoins spécifiques exprimés par chacun d'eux, en se fondant sur les valeurs partagées que sont les Droits de l'Homme, l'État de droit et la Démocratie.

Dans ce contexte, la création d'un nouveau statut de « partenaire pour la démocratie locale » auprès du Congrès, inspiré du statut de « partenaire pour la démocratie » adopté dès 2010 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), permettra d'étendre ce type de coopération du niveau parlementaire au niveau des autorités locales et/ou régionales.

Le statut de « partenaire pour la démocratie locale » sera octroyé à la demande conjointe du gouvernement de l'Etat demandeur et d'une ou plusieurs associations d'élus locaux et/ou régionaux de cet Etat. La demande sera examinée à la lumière de l'aspiration exprimée par lesdites autorités à défendre, respecter et promouvoir à tous les niveaux de gouvernement les valeurs et principes du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à leur engagement, en particulier, à mettre en place un processus de décentralisation et/ou de régionalisation basé sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale et/ou du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe et à tenir des élections régulières libres et équitables au niveau local et/ou régional.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**RESOLUTION 376 (2014)<sup>2</sup>**

1. Les changements intervenus depuis 2011 dans les pays du Sud de la Méditerranée, et en particulier en Tunisie et au Maroc, ont ouvert des opportunités historiques pour un développement démocratique, y compris sur le plan local et/ou régional, dans le monde arabe. Le Congrès a toujours exprimé sa volonté de participer à ce processus dans le cadre de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, mise en place lors de la session ministérielle d'Istanbul en mai 2011, en partenariat avec l'Union Européenne.
2. Dans le suivi des décisions d'Istanbul, le Conseil de l'Europe a initié une coopération bilatérale avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie, et le Congrès s'est engagé dans la préparation et la mise en place d'activités spécifiques au Maroc et en Tunisie. Ces programmes et activités de coopération ont été mises en œuvre dans un cadre triennal (2012-2014). Par ailleurs, des bureaux du Conseil de l'Europe ont été ouverts au Maroc et en Tunisie, des protocoles d'ententes ont été signés avec les pays concernés, et les contacts existants se sont renforcés à tous les niveaux.
3. Le Congrès a pris sa part dans le nouvel élan donné aux activités de coopération avec les pays de la rive sud de la Méditerranée, dans le cadre notamment de son partenariat avec la Commission de Venise et la Direction Générale de la Démocratie du Conseil de l'Europe. L'introduction d'une démocratie locale et/ou régionale véritable constitue en effet un élément fondamental dans le développement et la consolidation d'une démocratie véritable et pluraliste basée sur le respect des Droits de l'Homme et l'Etat de droit.
4. Le Congrès a consacré une partie significative de sa 23<sup>e</sup> Session, en octobre 2012, à débattre de deux rapports qui ont abouti à l'adoption de la Résolution 342 et de la Recommandation 325 sur « Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale », ainsi que de la Résolution 343 « Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines : le rôle du Congrès », qui sont devenues, depuis lors, une véritable « feuille de route » pour l'action du Congrès dans ce domaine. Y figure notamment une décision de principe d'adopter, le moment venu, un statut de « partenaire pour la démocratie locale » à destination des pays voisins du sud ou de l'est.
5. Alors que les discussions sont en cours entre le Conseil de l'Europe et les pays concernés pour renouveler/renforcer leur coopération dans un nouveau cadre triennal (2015-2017), le moment semble opportun pour la création de ce nouveau cadre institutionnel, le statut de « partenaire pour la démocratie locale », qui formalisera les relations entre le Congrès et les autorités politiques des pays voisins, y compris les autorités locales et régionales et les associations représentatives, en s'inspirant de ce qui se passe entre l'Assemblée parlementaire et les pays ou entités qui bénéficient du statut de « partenaire pour la démocratie » mis en place au niveau des délégations parlementaires en 2010 (Kirghizstan, Maroc, Palestine).
6. Ce statut de « partenaire pour la démocratie locale » vient compléter les autres formes de participation aux travaux du Congrès déjà prévues dans le Règlement intérieur du Congrès.
7. Une demande formelle de statut de « partenaire pour la démocratie locale » adressée au Président du Congrès devra être établie conjointement par le gouvernement de l'Etat demandeur et une ou plusieurs associations d'élus locaux et/ou régionaux de cet Etat.

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 16 octobre 2014, 3<sup>e</sup> séance (voir Document CG(27)9FINAL exposé des motifs), rapporteurs : Jean-Claude FRECON, France (L, SOC) et Marie-Madeleine MIALOT MULLER, France (R, SOC).

8. Dès réception de la demande, celle-ci est transmise pour examen au Bureau du Congrès, qui prend position à la lumière des éléments d'information disponibles sur l'état des relations existantes entre le pays concerné et le Conseil de l'Europe. Il s'agit notamment de vérifier si le pays concerné participe à la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, s'il met en œuvre des actions conjointes et/ou un programme de coopération avec l'Organisation, s'il est partie à des conventions ouvertes ou à des accords partiels élargis du Conseil de l'Europe (en particulier la Commission de Venise et le Centre Nord-Sud), et/ou s'il bénéficie du statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire.

9. La demande formelle comprend une référence explicite à l'aspiration desdites autorités à défendre, respecter et promouvoir à tous les niveaux du gouvernement les valeurs et principes du Conseil de l'Europe, ainsi que l'engagement à :

a. mettre en place un processus de décentralisation et/ou de régionalisation, basé sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale et/ou du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe ;

b. tenir des élections régulières libres et équitables au niveau local et/ou régional, conformes aux normes internationales en la matière et, dans la mesure du possible, observées par une délégation d'élus du Congrès ;

c. au nom des élus qui seront appelés participer aux travaux du Congrès à baser leur activité sur les principes du Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ;

d. informer le Congrès, en temps utile avant la réunion du Bureau précédant une session de renouvellement, des progrès effectués et des obstacles rencontrés, en lien avec les développements de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe.

10. Toute demande doit être accompagnée d'une procédure propre à chaque pays qui précise le circuit de consultation des associations de pouvoirs locaux et/ou régionaux dans le cadre du processus de désignation des membres de la délégation.

11. En ce qui concerne chaque délégation « partenaire pour la démocratie locale » :

a. le nombre de membres sera fixé par le Congrès, en s'inspirant de la pratique existante à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

b. la composition respectera, dans la mesure du possible, les principes fixés dans la Charte et le Règlement intérieur du Congrès, y compris les dispositions relatives à une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes et sera actualisée, selon les procédures pertinentes, à l'occasion de chaque session de renouvellement des délégations nationales au Congrès ;

c. les frais induits par la participation de la délégation ne seront pas imputés au budget ordinaire du Congrès ;

d. les formes et conditions de participation aux travaux du Congrès et à ceux de ses chambres et des commissions seront déterminées par le Congrès dans son Règlement intérieur.

12. La décision d'octroyer, voire de suspendre ou de retirer le statut de partenaire pour la démocratie locale est prise par le Congrès en séance plénière, sur la base d'un projet de résolution émanant du Bureau du Congrès assorti, le cas échéant, de l'avis d'une ou plusieurs commissions que celui-ci aura souhaité saisir.

13. Le Congrès charge son Bureau de préparer les amendements à son Règlement conformément à la présente résolution.

## EXPOSE DES MOTIFS

### Table des matières

I.	Introduction .....	4
II.	La politique de voisinage du Conseil de l'Europe.....	5
III.	La coopération du Congrès aux niveaux régional et local et le nouveau statut de « partenaire pour la démocratie locale » .....	5
IV.	Conclusions .....	8

### I. Introduction

1. Les bouleversements politiques dans le monde arabe depuis 2011 ont montré la pertinence des principes et des valeurs du Conseil de l'Europe pour ses voisins du Sud de la Méditerranée. Ces événements posent en effet les questions fondamentales des Droits de l'Homme, de l'État de droit et de la démocratie, qui sont au cœur du mandat du Conseil de l'Europe. C'est dans ce contexte que le Maroc, la Tunisie et la Jordanie ont manifesté leur intérêt pour renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe, en déterminant des lignes prioritaires de coopération et en mettant en place des programmes communs d'activités.

2. Compte tenu de ses relations de longue date avec certains pays de l'Afrique du Nord et du Moyen Orient, le Conseil de l'Europe a annoncé en janvier 2012 un tout nouveau partenariat avec l'Union européenne visant à renforcer les réformes démocratiques dans la région du sud de la Méditerranée.

3. Ce partenariat a poursuivi, sur la période 2012-2014 quatre objectifs spécifiques :

a. Renforcer l'indépendance et l'efficacité de la justice sur la base des normes pertinentes du Conseil de l'Europe, en améliorant les performances des tribunaux et en facilitant la réforme judiciaire.

b. Promouvoir une bonne gouvernance grâce à une plus grande prévention de la corruption et du blanchiment de capitaux, en s'appuyant sur les normes, les mécanismes et les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, et améliorer le cadre principal de la coopération régionale dans ce domaine.

c. Renforcer et protéger les Droits de l'Homme, en particulier grâce à la prévention et à la lutte contre la traite des êtres humains conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no. 197) et d'autres instruments internationaux.

d. Promouvoir les valeurs démocratiques dans la région, en s'appuyant sur les réseaux existants du Conseil de l'Europe, comme ceux développés par le Centre Nord-Sud, la Direction de la jeunesse, le Groupe Pompidou, la Commission de Venise et les Ecoles d'études politiques.

4. Cette coopération est entièrement régie par les principes et les normes du Conseil de l'Europe. Les domaines de coopération avec ces pays sont décidés conformément aux besoins spécifiques exprimés par chacun d'eux, en se fondant sur les valeurs partagées que sont les Droits de l'Homme, l'État de droit et la démocratie.

5. Dans ce contexte, le statut de « partenaire pour la démocratie » adopté dès 2010 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) offre un cadre institutionnel précieux pour les pays intéressés<sup>3</sup>. La création d'un nouveau statut de « Partenaire pour la démocratie locale » auprès du Congrès, permettra de compléter cette offre en l'étendant du niveau parlementaire au niveau des autorités locales et/ou régionales.

<sup>3</sup> Le statut a été à ce jour octroyé aux Parlements du Maroc, de Palestine et du Kirghizistan. La demande du Parlement de Jordanie (septembre 2013) est en cours d'examen.

## II. La politique de voisinage du Conseil de l'Europe

6. Le Plan d'action adopté en mai 2005, lors du Sommet de Varsovie, par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe contient l'engagement à encourager un nouveau dialogue interculturel et interreligieux avec les régions voisines – la rive sud de la Méditerranée, le Moyen-Orient et l'Asie centrale – basé sur le respect des droits humains universels.

7. Le Conseil de l'Europe étant une organisation fondée sur les valeurs et les principes de la démocratie, des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit et sur les normes en la matière, son principal acquis est constitué par ses conventions, dont la plupart sont ouvertes aux Etats non membres.

8. A cet égard Il faut également souligner le rôle important des accords partiels élargis dans la promotion des principes du Conseil de l'Europe, notamment le Centre européen pour l'interdépendance et la solidarité mondiales (Centre Nord-Sud) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

9. En ce qui concerne la Commission de Venise, il est à noter qu'elle compte parmi ses membres à part entière plusieurs Etats non membres du Conseil de l'Europe, y compris ceux appartenant aux régions voisines (par exemple l'Algérie, le Maroc, le Kirghizistan et la Tunisie). Le Centre Nord-Sud quant à lui compte parmi ses membres le Maroc et le Cap-Vert.

10. Le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite des stupéfiants (Groupe Pompidou) développe également la coopération avec des pays voisins de la région méditerranéenne. Depuis 2006, le réseau méditerranéen MedNET de coopération sur les drogues et les addictions (y compris l'alcool et le tabac) a été créé pour promouvoir la coopération, l'échange et le transfert réciproque de connaissances entre pays du pourtour méditerranéen et pays européens membres du Groupe Pompidou. L'Algérie, le Liban, le Maroc et la Tunisie participent déjà à ce réseau, et des contacts ont été établis avec l'Egypte.

11. Le Conseil de l'Europe a initié une coopération bilatérale avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie et le Congrès est engagé dans la préparation et la mise en œuvre d'activités spécifiques au Maroc et en Tunisie. Ainsi, des Bureaux du Conseil de l'Europe ont ouvert au Maroc et en Tunisie, des protocoles d'ententes ont été signés avec les pays concernés, et les contacts existants se sont renforcés à tous les niveaux.

12. Dans ce contexte, il est utile et opportun de proposer la création d'un cadre institutionnel pour intensifier la coopération avec les gouvernements et les autorités locales et/ou régionales des pays voisins, en vue de promouvoir le dialogue sur les valeurs essentielles et de susciter des progrès et des réformes adéquates dans les pays concernés.

## III. La coopération du Congrès aux niveaux régional et local et le nouveau statut de « partenaire pour la démocratie locale »

13. Les activités de coopération du Congrès dans les pays du Sud de la Méditerranée s'inscrivent dans le cadre de la Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines. Elles répondent à une demande des pays concernés.

14. Concernant le Maroc, le Congrès poursuit la coopération avec les autorités marocaines, notamment suite à l'adoption début juillet 2013 par le Parlement du projet de loi fixant les principes de délimitation territoriale des collectivités, qui devrait se traduire concrètement par une nouvelle organisation territoriale du pays.

15. Le Congrès s'est inscrit dans le débat sur la régionalisation avancée en apportant son expertise à la Commission consultative de la régionalisation dès sa création en 2010 et grâce à un dialogue renforcé avec les parlementaires et les autorités locales marocaines, notamment à l'occasion des sessions de l'APCE à Strasbourg ainsi que lors d'un échange de vues organisé le 11 juillet 2012.

16. Les autorités marocaines ont sollicité le soutien du Conseil de l'Europe dans la mise en place de l'Association des Présidents des Conseils communaux créée le 27 mai 2013. Une proposition conjointe du Congrès et du Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale a été élaborée en mai 2013: la contribution du Congrès porte sur la sensibilisation des élus locaux à la bonne gouvernance et à leur rôle et responsabilité dans un contexte de plus grande autonomie, ainsi que sur l'assistance à la mise en place des activités de la nouvelle association.

17. Concernant la Tunisie, les autorités tunisiennes ont manifesté leur intérêt pour une coopération avec le Conseil de l'Europe dans le domaine du renforcement de la démocratie locale dès 2012 lors de diverses réunions et visites de contacts du Président et de membres du Congrès.

18. Résultat d'une coopération fructueuse entre le Congrès, la Commission de Venise et l'Assemblée Nationale Constituante à propos de l'écriture de la nouvelle constitution tunisienne, les commentaires du Congrès sur le chapitre VII du projet final portant sur les pouvoirs locaux ont été inclus dans les commentaires officiels de la Commission de Venise, publiés le 17 juillet 2013 et pris en compte dans la version finale de la nouvelle Constitution entrée en vigueur en janvier 2014.

19. Suite à la promulgation de la nouvelle Constitution de la République Tunisienne, le Bureau du Congrès a adopté une Déclaration le 10 février 2014 saluant l'avancée considérable que cette Constitution représente pour le développement de la démocratie dans le pays. Le Président du Congrès, Herwig van Staa, a également rappelé que le Congrès est prêt à contribuer à la mise en œuvre effective du pouvoir local, à présent fondé sur le principe de la décentralisation et de l'autonomie administrative et financière.

20. La démocratie locale et régionale est consacrée par la provision constitutionnelle de l'élection au suffrage universel, libre, direct, secret, intègre et transparent des conseils municipaux et régionaux. Les mécanismes de la démocratie participative et les principes de la gouvernance ouverte y trouvent également leur place. La reconnaissance du principe de l'autonomie financière, la recherche de l'équilibre « entre revenus et charges locales », ainsi que l'engagement de l'Etat à « garantir la représentativité des femmes dans les assemblées élues » sont également reconnus.

21. Dans sa Résolution 343 (2012), adoptée en 2012, le Congrès a exprimé sa détermination pour donner un nouvel élan aux activités de coopération développées avec les pays de la rive sud de la Méditerranée. L'introduction d'une réelle démocratie locale et régionale constituera sans aucun doute une précondition en vue d'une consolidation d'une démocratie véritable et pluraliste basée sur les Droits de l'Homme et l'Etat de droit.

22. Le Congrès a consacré une partie significative de sa 23<sup>ième</sup> Session d'octobre 2012 à débattre de deux rapports, qui ont permis l'adoption de la Résolution 342 « Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale » et la Résolution 343 « Politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines : le rôle du Congrès », ainsi que de la Recommandation 325 « Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale », qui sont devenues, depuis lors, une véritable « feuille de route » pour les actions du Congrès dans ce domaine.

23. Le moment est donc venu de créer un nouveau dynamisme au sein des relations entre le Congrès et les autorités politiques des pays voisins, y compris les autorités locales et régionales, afin de renforcer la coopération et de resserrer les liens par le biais de la création d'un nouveau statut de « partenaire pour la démocratie locale » auprès du Congrès sur l'exemple du statut de « partenaire pour la démocratie » mis au point par l'Assemblée Parlementaire en 2009 (Résolution 1680). Cette coopération sera ainsi plus efficace, consistante et dynamique car elle prendra place dans un contexte de relations institutionnelles régulières.

24. En matière de prise de décision, la décision d'octroyer ce statut devra être prise par le Congrès en session plénière, sur la base d'une requête réalisée de façon commune par le gouvernement du pays en question, et une (ou plusieurs) association(s) représentant les autorités locales et/ou régionales du pays.

25. Quant au fonctionnement de ce statut, les dispositions seront modelées sur celles généralement choisies au Congrès et au Conseil de l'Europe (nombre de membres par pays, participation au travail des comités, pluralisme politique, représentation à part égale des femmes et des hommes).

26. Le Congrès utilisera les critères indiqués au point 27 ci-dessous, pour décider d'accorder ou non ce statut aux Etats non-membres qui montrent un intérêt pour celui-ci. Il s'appuiera également sur une analyse de la relation existante entre l'Etat concerné et le Conseil de l'Europe. Il s'agira notamment de vérifier si le pays concerné participe à la politique de voisinage du Conseil de l'Europe, s'il met en œuvre des actions conjointes et/ou un programme de coopération avec l'Organisation, s'il est partie à des conventions ouvertes ou à des accords partiels élargis du Conseil de l'Europe (en particulier la Commission de Venise et le Centre Nord-Sud), et/ou s'il bénéficie du statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'APCE.

27. La demande formelle de statut de «partenaire pour la démocratie locale», adressée au Président du Congrès et établie conjointement par le gouvernement de l'Etat demandeur et une ou plusieurs associations d'élus locaux et/ou régionaux de cet Etat, sera examinée à la lumière de l'aspiration exprimée par lesdites autorités à défendre, respecter et promouvoir à tous les niveaux de gouvernement les valeurs et principes du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à leur engagement à :

a. mettre en place un processus de décentralisation et/ou de régionalisation, basé sur les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale et/ou du Cadre de référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe ;

b. tenir des élections régulières libres et équitables au niveau local et/ou régional, conformes aux normes internationales en la matière et, dans la mesure du possible, observées par une délégation d'élus du Congrès ;

c. au nom des élus qui seront appelés participer aux travaux du Congrès, à baser leur activité sur les principes du Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux ;

d. informer le Congrès, en temps utile avant la réunion du Bureau précédant une session de renouvellement, des progrès effectués et des obstacles rencontrés, en lien avec les développements de la politique de voisinage du Conseil de l'Europe.

28. Le nombre de membres d'une délégation «partenaire pour la démocratie» sera fixé par le Congrès en s'inspirant de la pratique existante à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; la composition de la délégation respectera, dans la mesure du possible, les principes fixés dans la Charte et le Règlement intérieur du Congrès, y compris les dispositions relatives à une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes et sera actualisée, selon les procédures pertinentes, à l'occasion de chaque session de renouvellement des délégations nationales au Congrès.

29. Les frais induits par la participation à une session de la délégation d'un pays « partenaires pour la démocratie locale » ne seront pas imputés au budget ordinaire du Congrès et les formes et conditions de participation aux travaux du Congrès et à ceux de ses chambres seront déterminées par le Congrès dans son Règlement intérieur.

30. La décision d'octroyer, voire de suspendre ou de retirer le statut de partenaire pour la démocratie locale sera prise par le Congrès en séance plénière, sur la base d'un projet de résolution émanant du Bureau du Congrès assorti, le cas échéant, de l'avis d'une ou plusieurs commissions que celui-ci aura souhaité saisir.

31. Au vu de la situation particulière de chaque pays qui souhaiterait obtenir le statut de «partenaire pour la démocratie locale», le Congrès pourrait, sur proposition des commissions concernées, formuler des conditions spécifiques à remplir avant ou après l'octroi du statut.

32. Le statut de « partenaire pour la démocratie locale » ne pourra être attribué que sur la base d'une seule demande par Etat.

#### **IV. Conclusions**

33. Les principales conclusions peuvent être résumées comme suit:

*a.* les activités menées par le Conseil de l'Europe, au niveau intergouvernemental, dans le cadre des différents mécanismes existants de coopération avec des Etats non membres contribuent à la promotion des valeurs fondamentales de l'Organisation au-delà de ses limites ;

*b.* au niveau du Congrès, un potentiel existe pour intensifier la coopération avec les pays voisins du Conseil de l'Europe ; pour répondre à l'intérêt de voir cette coopération mieux encadrée la création d'un nouveau statut auprès du Congrès est proposée : le statut de «partenaire pour la démocratie locale».