

## 36<sup>e</sup> SESSION

### Textes adoptés

#### Recommandations

<i>Recommandation 428</i>	Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux
<i>Recommandation 429</i>	La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)
<i>Recommandation 430</i>	Le budget et les ressources du Congrès pour le prochain exercice biennal (2020-2021)
<i>Recommandation 431</i>	La démocratie locale et régionale en Pologne
<i>Recommandation 432</i>	Rapport sur les élections des assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018)
<i>Recommandation 433</i>	Les droits sociaux des jeunes : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux
<i>Recommandation 434</i>	L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions
<i>Recommandation 435</i>	La protection des lanceurs d'alerte
<i>Recommandation 436</i>	La démocratie locale et régionale en République de Moldova

#### Résolutions

<i>Résolution 439</i>	Vérification des pouvoirs des nouveaux membres et des nouvelles procédures de désignation des délégations nationales auprès du Congrès
<i>Résolution 440</i>	Demande d'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie locale par le Royaume du Maroc
<i>Résolution 441</i>	Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux
<i>Résolution 442</i>	Les droits sociaux des jeunes : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux
<i>Résolution 443</i>	L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions
<i>Résolution 444</i>	La protection des lanceurs d'alerte



## 36<sup>e</sup> SESSION

# Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Recommandation 428 (2019)<sup>1</sup>

1. Pour pouvoir fonctionner efficacement, les collectivités locales et régionales ont besoin de personnels compétents et très motivés. Les recrutements et les promotions fondés sur le mérite sont des conditions préalables à l'impartialité et à la qualité du service public offert. Parallèlement, la compétence des collectivités locales et régionales pour recruter et licencier du personnel présente un risque avéré grave de corruption.

2. Sachant que la corruption sous toutes ses formes fait peser une lourde menace sur l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional, le Congrès a adopté, à sa 31<sup>e</sup> session plénière tenue en octobre 2016, une feuille de route d'activités de lutte contre la corruption, incluant la préparation d'un rapport sur le népotisme.

3. Les collectivités locales et régionales sont particulièrement exposées au népotisme et à d'autres formes de favoritisme, en raison de leur taille, de leur autonomie et de leur proximité avec les citoyens. Pouvant, dans ces circonstances, être plus visibles du grand public, les pratiques de népotisme risquent davantage d'entamer la confiance de celui-ci, laquelle est essentielle au bon fonctionnement de l'administration.

4. Le népotisme peut décourager des candidats qualifiés, motivés et compétents de postuler à certains postes et entraîner le recrutement de personnel non qualifié et, partant, fausser le bon fonctionnement de l'administration en permettant que des intérêts privés l'emportent sur les intérêts publics.

5. Les procédures de recrutement doivent être transparentes et menées selon des règles et des normes éthiques pour éviter une influence indue des agents publics dans la procédure de sélection, avec le risque de conflits d'intérêts.

6. Comme il est indiqué dans la Charte européenne de l'autonomie locale, une rémunération suffisante est une autre condition essentielle pour disposer de personnel de qualité et réduire au minimum le risque de népotisme et d'autres formes de favoritisme.

7. Le Congrès, au vu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

- a. l'article 6.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- b. le programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption (1996) ;
- c. la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant sur les vingt principes directeurs ;
- d. la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) ;
- e. la Convention civile sur la corruption (STE no 174) ;

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>ère</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)16](#), exposé des motifs), rapporteure : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD).

f. le Code modèle de conduite pour les agents publics (2000) ;

g. la Recommandation CM/Rec (2014) 7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte.

8. Invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres et, le cas échéant, les régions à pouvoirs législatifs, à :

a. veiller à ce que leur législation soit conforme à la présente recommandation et comporte suffisamment de dispositions pour atténuer ce risque, lutter contre les cas prétendus de népotisme et les traiter, notamment en :

i. protégeant les lanceurs d'alerte qui signalent des cas de népotisme ;

ii. garantissant l'impartialité et la protection des juges et des procureurs qui enquêtent sur des cas de népotisme ;

iii. prévoyant des sanctions appropriées en cas de népotisme avéré ;

b. prendre des mesures pour développer leur culture administrative afin d'exclure toute tolérance face à toutes les formes de favoritisme ;

c. créer des organismes chargés de suivre l'application et l'efficacité de la législation relative au népotisme et d'assurer une formation professionnelle :

i. en proposant des séminaires, des stages ou des réunions aux agents publics ;

ii. en sensibilisant les agents publics à leurs droits, à leurs responsabilités et à leurs devoirs à cet égard ;

iii. en garantissant la sélection de personnel compétent dans les organismes publics qui contrôlent les collectivités locales et régionales afin de découvrir d'éventuels cas de népotisme ;

d. garantir l'indépendance du personnel des organismes de contrôle ;

e. garantir la transparence, la responsabilité, l'équité et l'égalité de la procédure de recrutement :

i. en ayant recours aux systèmes d'examens normalisés pour nommer et recruter des agents publics ;

ii. en donnant des explications claires et complètes sur la procédure de recrutement et de sélection ;

iii. en obligeant les agents publics participant à la procédure de sélection à déclarer toute relation passée ou présente avec des candidats ;

iv. en interdisant aux agents publics d'exercer une influence directe ou indirecte sur les employés avec lesquels ils ont des liens ;

v. en interdisant aux agents publics de recommander l'embauche de membres de leur famille sur leur lieu de travail ou de solliciter d'autres employés pour embaucher des membres de leur famille ;

vi. en garantissant l'efficacité des systèmes de contrôle des procédures de recrutement ;

vii. en mettant en place des systèmes de gestion des ressources humaines efficaces et responsables ;

f. garantir une rémunération suffisante au personnel des collectivités locales et régionales.

g. encourager et contribuer à la coopération et à l'échange d'expérience sur ces questions aux niveaux national et international, y compris la coordination avec des groupes de la société civile et des laboratoires d'idées, en écoutant et en répondant à leurs propositions et recommandations.

## 36<sup>e</sup> SESSION

# La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)

Recommandation 429 (2019)<sup>1</sup>

1. En 2017, le Congrès a célébré 60 années d'engagement pour la démocratie locale et régionale au sein du Conseil de l'Europe. Représentant aujourd'hui plus de 150.000 collectivités locales et régionales dans les 47 Etats membres de l'Organisation, il incarne la démocratie des territoires au Conseil de l'Europe.

2. Depuis la première réunion de la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux en 1957 qui préfigure le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux établi en 1994 par le sommet des chefs d'état du Conseil de l'Europe à Vienne, la problématique territoriale est devenue incontournable pour les gouvernements centraux.

3. Dans le même temps, le Congrès n'a cessé de croître en maturité politique et en capacité opérationnelle, déterminé à être un partenaire à part entière du Comité des Ministres et des gouvernements centraux pour promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit au niveau territorial en ayant pour principal objectif le renforcement de la confiance dans les institutions démocratiques par une gouvernance de proximité.

4. Les Ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe se réunissent à Helsinki les 16 et 17 mai 2019 à un moment où la confiance dans le processus démocratique s'effrite partout en Europe et où les valeurs démocratiques que défend notre Organisation sont confrontées à des défis sans précédent ; le Congrès souhaite ardemment que les conclusions et décisions des Ministres insufflent un nouvel élan au Conseil de l'Europe.

5. A cet égard, le Congrès est convaincu :

a. que le Conseil de l'Europe, garant paneuropéen des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, est un acteur central pour une réflexion novatrice dans ces domaines et peut contribuer à la dimension démocratique de l'Europe qui traverse une crise préoccupante à cet égard ;

b. que la dimension locale et régionale peut aider de manière significative à renouer le lien avec les citoyens et à rétablir une meilleure confiance dans les processus et institutions démocratiques et que le Congrès peut apporter son expérience et celles des municipalités et des régions qu'il représente, pour développer des stratégies globales visant à redynamiser et à régénérer la démocratie européenne.

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>e</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)08](#)), corapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC) et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

6. Le Congrès en conséquence, a préparé une contribution à la réflexion des Etats membres sur l'avenir du Conseil de l'Europe et :

*a.* invite le Comité des Ministres à tenir compte de cette contribution, présentée en annexe à cette recommandation, lors de la préparation de la prochaine session ministérielle d'Helsinki et en particulier lors de la rédaction de sa déclaration finale et de ses conclusions ;

*b.* déclare son engagement et sa disponibilité à mettre en œuvre les conclusions de la Session ministérielle dans ses domaines de compétence.

## ANNEXE

### La contribution du Congrès à la réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe (Session ministérielle d'Helsinki, 16-17 mai 2019)

#### Renforcer la démocratie locale et régionale au 21<sup>e</sup> siècle

1. Depuis sa création, il y a soixante-dix ans, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil de l'Europe a pour principale raison d'être la protection des personnes dans ses 47 Etats membres, où les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit sont reconnus comme les valeurs essentielles du « vivre ensemble ».
2. En 70 ans, il a créé sur le continent européen un espace commun de normes juridiques fondées sur ces valeurs fondamentales, établissant notamment un système unique de protection des droits de l'homme autour de la Convention et de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a promu un modèle de gouvernance démocratique tant à l'échelon national que local qui représente un trait marquant du modèle européen au même titre que le mécanisme de protection des droits de l'homme.
3. S'agissant de la démocratie locale, elle a joué un rôle clé dans l'édification de sociétés pluralistes et cohésives, ce qui peut être considéré à juste titre comme l'une des principales réalisations du Conseil de l'Europe.
4. Les gouvernements nationaux eux-mêmes l'avaient reconnu lorsqu'ils ont établi, dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, la démocratie locale comme l'un des principaux fondements de tout régime démocratique. Cette importance des communautés et de leurs représentants élus est devenue une caractéristique reconnue du Conseil de l'Europe et offre aujourd'hui à l'Organisation une occasion précieuse d'apporter une contribution positive au débat démocratique qui se déroule dans nos pays membres.
5. L'avenir du Conseil de l'Europe est indissociable de l'avenir de la démocratie européenne et du modèle européen de société que cette Organisation a construit et défendu et qui a ouvert la voie à la création de l'Union européenne (UE). Pourtant, aujourd'hui, ce modèle risque de s'effriter. La protection qu'il offre aux Européens est remise en question par une mutation profonde qui affecte, à des degrés divers, toutes les nations. Le rôle initial du Conseil de l'Europe, aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était il y a 70 ans, se poursuit dans un contexte de transformation globale qui concerne toutes les sociétés et touche tous les aspects de la vie des individus, tant dans leur existence politique qu'économique, sociale et culturelle.
6. Les menaces devenues tangibles du réchauffement climatique, plus généralement la perception par tout un chacun d'une dégradation de notre environnement du fait de l'activité humaine, l'amorce d'un effondrement de la biodiversité, la lutte pour faire face à l'accélération des mutations technologiques et ses conséquences sur l'emploi, les défis de la migration, la globalisation de nos économies perturbant nos repères culturels traditionnels, constituent la « partie émergée » de ce changement systémique mondial.
7. Nos manières de voir et de penser sont affectées par ces mutations. Certains repères intellectuels vacillent, suscitant notamment une anxiété sociale et une évolution de nos perceptions politiques qui se traduit plus spécifiquement par une crise de la représentation qui se manifeste dans de nombreux pays européens, notamment par la montée des tendances anti-libérales, le retour des tentations autoritaires, le regain de popularité du nationalisme, en même temps que des aspirations territoriales à la sécession avec une banalisation de la société du « clash », comportant de nouvelles formes de violence individuelles et collectives. Nombre de ces phénomènes ont été observés lors de missions de monitoring et de missions d'observation électorale du Congrès.
8. Ces phénomènes ont été précédés depuis des années d'une perte de confiance des citoyens dans l'élection et dans les institutions démocratiques qui se traduit par une abstention de plus en plus inquiétante et un vote croissant en faveur des extrêmes, en particulier l'extrême droite, et d'une crise généralisée de confiance dans les médias qui ébranle jusqu'à notre conception de la vérité des faits.
9. Selon l'Eurobaromètre de l'Union Européenne de novembre 2018, la confiance de la population dans les principales institutions politiques nationales a diminué. C'est plus de 6 citoyens de l'UE sur 10 qui n'ont pas confiance dans leur gouvernement ou leur parlement. Pour les partis politiques, c'est 8 citoyens de l'UE sur 10 qui manifestent leur défiance.

10. Ces analyses, même si elles recouvrent une situation contrastée dans les divers pays européens, montrent que, dans certaines de nos démocraties, le lien politique entre les institutions et les citoyens s'est abîmé. Une part croissante des citoyens ne se sent pas bien représentée ni sécurisée et manifeste son insatisfaction à l'égard des responsables politiques nationaux.

11. Cette crise de la représentation politique a été précédée d'un affaiblissement des corps intermédiaires tels que les partis politiques, les syndicats, les associations professionnelles ou les églises (perçus jusqu'alors comme des microsociétés cohérentes, protectrices et englobantes). Le déclin de ces structures a ouvert la voie à une fracture de la société entre « Nous » et « Eux », séparés par un vide politique et social que cherchent à combler des mouvements populistes ou radicaux, en offrant des réponses simplistes à des défis complexes tout en se faisant passer pour de nouveaux représentants du peuple.

12. Comment rétablir le lien politique là où il a été abîmé ? Comment sauvegarder la démocratie libérale là où elle est menacée ? Comment recoudre le tissu social là où il s'est distendu ? C'est l'enjeu de la mutation que nous traversons. Tous les niveaux de la gouvernance sont concernés par ces questions :

- le Conseil de l'Europe qui repose sur les trois piliers que sont l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme, et qui ne peut rester indifférent à l'instar d'autres institutions internationales,
- les gouvernements centraux des Etats membres qui font face au quotidien à ces interrogations,
- les collectivités locales et régionales qui sont en contact permanent avec les citoyens et en première ligne pour répondre à leurs préoccupations.

Tous les niveaux partagent clairement ces nouveaux défis que nous devons relever en mettant à l'agenda politique la question cruciale : « Comment faire société aujourd'hui ? ».

13. Nous, membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, avons la conviction que, si ces défis concernent éminemment les gouvernements centraux et les organisations multilatérales comme le Conseil de l'Europe, ils trouvent une partie de leur réponse au niveau des territoires.

14. Nous sommes également convaincus que, si cette mutation prend des aspects de crise systémique aux multiples dimensions, il n'y a pas de fatalité à cette crise. La volonté politique, le volontarisme des institutions publiques, la mobilisation des sociétés et des citoyens peuvent inverser les facteurs. La crise n'est pas la fin de la société, elle est le moment critique d'une transition vers un nouveau paradigme et une opportunité d'amélioration qui nous oblige à réfléchir à des alternatives. La réflexion sur l'avenir du Conseil de l'Europe devrait être abordée dans cet esprit.

15. Si nos sociétés sont complexes, si les défis globaux sont sérieux, jamais dans l'histoire humaine les citoyens n'ont disposé d'un tel degré d'information, d'une telle liberté d'opinion. Une jeune Suédoise de 16 ans, Greta Thunberg, par exemple, mobilise des foules énormes à travers l'Europe pour marcher pour le climat. Cette jeunesse devient ainsi le symbole de la prise de conscience collective du changement climatique.

16. Nos territoires, ce maillage serré d'entités à taille humaine, souvent forgés par des siècles d'histoire et de culture, avaient perdu en visibilité politique au moment de l'émergence du fait national dans nos cultures politiques. Ils doivent aujourd'hui, à la lumière des diverses crises que nous traversons, susciter un intérêt renouvelé.

17. En 1957, le Conseil de l'Europe, organisation intergouvernementale par nature, a montré sa vision politique en créant sa propre conférence des autorités locales. Les Etats membres ont réaffirmé cette vision il y a 25 ans en transformant la conférence en Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, avec pour mission de renforcer le rôle important joué par les collectivités locales et régionales, leurs maires et leurs représentants élus, et d'intégrer leur contribution dans les instruments juridiques et politiques du Conseil de l'Europe pour créer un espace de valeurs communes de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence de l'Etat de droit au niveau territorial.

18. Au fil des décennies, le Congrès, en tant que plate-forme paneuropéenne unique de coopération des collectivités locales et régionales, a mis en place un mécanisme équilibré pour faire progresser la démocratie locale et régionale sur notre continent en surveillant la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les 47 Etats membres, en observant les élections locales et régionales, en recommandant les changements nécessaires aux gouvernements et en partageant les expériences des collectivités locales et régionales pour améliorer la gouvernance de leurs communautés.

19. Aujourd'hui, le Congrès continue de promouvoir le dialogue des collectivités avec les citoyens et leur participation accrue à la prise de décision en incluant notamment la participation des jeunes, la participation des femmes et toute la société civile. Il soutient depuis sa création un recours plus large et plus adéquat à la démocratie participative par des consultations populaires locales encadrées par la loi. Le Congrès poursuit également sa lutte contre la corruption locale et tous les autres problèmes qui ternissent trop souvent l'image de la politique.

20. Cependant, les collectivités ne sont pas à l'abri des défis et des bouleversements auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, souvent aggravés par des mesures d'austérité qui affectent leur capacité à servir leurs populations. Pourtant, ce sont précisément les représentants élus des villes et des régions auxquels les citoyens s'adressent en premier lieu pour obtenir des réponses.

21. Les collectivités locales et régionales sont en effet cruciales pour le maintien d'un tissu social fort, et l'importance croissante du rôle du maire dans la société est un fait politique. Les maires, les élus locaux et régionaux, sont en première ligne des grands événements de la vie collective. On peut le voir dans les réponses publiques apportées aux catastrophes naturelles, aux actes de terrorisme, aux crises sociales comme en France, avec l'organisation du « Grand débat » voulu par le Président Macron à la suite du mouvement des gilets jaunes. Les maires et les conseillers municipaux sont sans doute les seuls élus démocratiques qui puissent dire sans être contredits que « la rue est leur bureau ». Les réactions à l'assassinat ignoble du Maire de Gdansk en disent plus long que toutes les analyses politiques.

22. Les maires et les conseillers municipaux, en tant qu'élus locaux, sont les représentants des pouvoirs publics qui sont les plus proches des citoyens, le dernier rempart contre un rejet plus global de la représentation politique. Selon l'Eurobaromètre 2018 de l'UE, les élus locaux conservent, en dépit d'un climat général de défiance vis-à-vis de la chose publique, un niveau de confiance élevé (plus de 50 %) nettement supérieur au niveau de confiance accordé aux gouvernements et aux parlements. Il est même trois fois supérieur à celui accordé aux partis politiques.

23. Ce soutien politique aux élus locaux va de pair avec une revalorisation culturelle du local, que l'on observe dans la perception positive des appellations protégées, des distributions en circuits courts, du renouveau des identités culturelles de proximité. C'est une orientation puissante qui vient peut-être rééquilibrer les craintes issues de la globalisation. Cette nouvelle situation privilégiée du niveau local peut renforcer le lien social à tous les niveaux.

24. Les Etats centraux peuvent et doivent utiliser le capital confiance des maires et de nos territoires pour ressourcer la démocratie. L'impact du niveau local sur la participation des citoyens dans les institutions publiques et le rôle des maires et des élus locaux dans la construction d'une démocratie européenne doivent être réévalués. C'est l'intérêt bien compris des décideurs à tous les niveaux de gouvernance.

25. Nous, membres du Congrès, croyons fermement que la crise actuelle est une opportunité pour reconnaître la démocratie locale comme un pilier essentiel de la démocratie européenne et pour considérer le maillage territorial des communes comme un atout pour offrir un espace démocratique renforcé à même de raviver la confiance des citoyens dans le système de démocratie représentative et dans ses acteurs.

26. Le niveau local est un territoire privilégié de démocratie participative. Il assure un degré substantiel de participation des citoyens aux affaires publiques et à la prise de décision. Il offre une excellente plateforme pour l'utilisation de pratiques et d'outils innovants tels que la numérisation et le « gouvernement ouvert » afin de renforcer encore les procédures démocratiques. Les collectivités locales et régionales sont également des acteurs clés dans l'affirmation de l'identité culturelle et la mise en œuvre des politiques nationales ainsi que des pactes internationaux – tels que les Objectifs de développement durable 2030 des Nations Unies, dont la déclinaison locale est déjà en cours dans de nombreux pays. Les villes et les régions contribuent également à la mise en œuvre de nombreuses conventions du Conseil de l'Europe – qui traitent d'un large éventail de questions allant du paysage à la Charte sociale en passant

par l'égalité des genres et les droits des minorités ou les droits de l'enfant – ce qui permet à l'Organisation d'étendre son action au-delà des ministères centraux des Etats membres.

27. Alors que nous célébrons cette année le 70<sup>e</sup> anniversaire du Conseil de l'Europe, nous, membres du Congrès, sommes convaincus que l'avenir de cette Organisation réside dans le renforcement de son rôle pour assurer la stabilité démocratique sur notre continent et la protection des citoyens européens, et dans le développement de son caractère unique en tant que mécanisme paneuropéen de coopération intergouvernementale, interparlementaire et territoriale. Nous pensons qu'il convient de répondre aux défis auxquels nos sociétés sont confrontées aujourd'hui, en mettant en avant et en utilisant la dimension territoriale de la démocratie européenne fondée sur un nouveau pacte socio-territorial.

28. Nous sommes convaincus que le Conseil de l'Europe et ses Etats membres doivent investir dans des communautés locales et régionales résilientes. L'outil pour ce faire est le Congrès, qui dispose du cadre juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale et de l'expérience du suivi de sa mise en œuvre. Ce cadre doit encore être renforcé, de même que les capacités opérationnelles et budgétaires du Congrès. En conséquence, les membres du Congrès appellent à un renouveau de la Charte européenne de l'autonomie locale pour mieux s'adapter aux défis et aux possibilités nouvelles émanant du Programme de développement durable (objectifs de développement durable) et de la numérisation.

29. En raison de sa double nature d'institution et d'organe de suivi, le Congrès a accumulé une connaissance unique des expériences locales et régionales qui constitue une force pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Plus que jamais convaincus de la supériorité politique de la démocratie représentative, nous reconnaissons la nécessité d'innover en politique pour permettre davantage de participation citoyenne, en commençant par d'authentiques innovations et expérimentations à l'échelle des territoires.

30. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont créé le Congrès pour renforcer la dimension locale et régionale de la démocratie européenne. Pour pouvoir remplir son mandat, le Congrès a besoin de disposer de ressources financières suffisantes, qui représentent au moins 3 % du budget global du Conseil de l'Europe. Aujourd'hui, comme jamais auparavant, le maintien d'un modèle européen d'équilibre des pouvoirs impose un recours accru à la démocratie de proximité, à un nouveau pacte socio-territorial. Le Congrès est prêt à s'impliquer dans la mise en œuvre de ces politiques et à offrir sa connaissance des communautés locales et régionales, son expérience dans la résolution des problèmes au niveau local et les outils à sa disposition pour aider à relever les défis soulevés par les changements de nos sociétés.

36<sup>e</sup> SESSION

## Le budget et les ressources du Congrès pour le prochain exercice biennal (2020-2021)

Recommandation 430 (2019)<sup>1</sup>

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

1. réaffirmant son rôle et sa position institutionnelle au sein du Conseil de l'Europe, en tant que porte-parole des autorités locales et régionales des 47 Etats membres et gardien de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), et sa responsabilité de promouvoir et de favoriser la mise en œuvre des normes communes du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie locale et de démocratie régionale en Europe ;
2. soulignant le fait qu'avec la ratification de la CEAL par l'ensemble des 47 Etats membres en 2014, les activités de suivi du Congrès, qui prévoient que chaque Etat membre sera suivi environ tous les cinq ans, ont considérablement augmenté ;
3. se référant aux échanges de vues réguliers du Président et du Secrétaire Général du Congrès avec le Comité des Ministres ;
4. soulignant l'appréciation exprimée à ces occasions pour les résultats obtenus par le Congrès ainsi que la reconnaissance et la compréhension des risques que de nouvelles réductions budgétaires pourraient entraîner non seulement pour ses activités statutaires, mais aussi pour ses activités postsuivi, ses activités thématiques et de coopération, qui sont adaptées aux demandes et aux intérêts des Etats membres ;
5. soulignant le fait qu'il a été contraint de réduire ses activités, y compris celles permettant de relever les défis identifiés dans les rapports annuels du Secrétaire Général Thorbjørn Jagland sur la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit ;
6. affirmant sa volonté, si des conditions financières plus favorables devaient se présenter, de revoir les mesures d'économie qui ont eu un impact sur ses activités statutaires, telles que celles relatives à l'interprétation ;
7. attire l'attention, en particulier, sur :
  - a. sa contribution continue – dans une proportion supérieure à sa part du budget ordinaire du Conseil de l'Europe – aux économies et réductions d'efficacité de l'Organisation dans son budget opérationnel ainsi que dans ses ressources humaines depuis 2010 ;

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>e</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)09](#)), corapporteuses : Anna MAGYAR, Hongrie (R, PPE/CCE) et Barbara TOCE, Italie (L, SOC).

b. la réduction du budget du Congrès en 2018 de 911 800 € (452 800 € pour le personnel et 459 000 € pour les activités), soit 13,2 % des 6 925 100 € initiaux ;

c. les coupes supplémentaires dans le budget du Congrès examiné par le Comité des Ministres pour 2020-2021 en raison du non-paiement par la Fédération de Russie de ses contributions obligatoires au budget ordinaire du Conseil de l'Europe (« plan de contingence ») ;

d. les demandes répétées du Congrès, jamais prises en compte par le Comité des Ministres, pour que sa part du budget du Conseil de l'Europe soit portée à 3 % afin de garantir une enveloppe budgétaire qui permette au Congrès de réaliser pleinement les priorités du Conseil de l'Europe alors que cette part est passée depuis 2010 de 2,92 % à 2,54 % ;

8. demande au Comité des Ministres :

a. de reconnaître les résultats obtenus et les efforts déployés pour accroître l'efficacité du Congrès au cours des dernières années malgré une réduction des crédits budgétaires et des restrictions importantes dans les ressources humaines mises à sa disposition ;

b. d'assurer, grâce à son dialogue politique régulier avec le Congrès, la cohérence entre les priorités identifiées par le Congrès et ses allocations budgétaires afin d'atteindre une masse critique et un impact réel ;

c. à la lumière du rôle et de la position institutionnelle du Congrès au sein du Conseil de l'Europe, et compte tenu de ses efforts continus (y compris ses réformes de 2010, 2015 et 2018 et l'introduction d'un nouveau régime linguistique en 2019), de décider d'allouer au Congrès pour le prochain biennium 2020-2021 un budget opérationnel et des ressources humaines correspondant et tenant compte des exigences de son fonctionnement institutionnel ainsi que de ses tâches statutaires, institutionnelles, thématiques, de contrôle et de conseil ;

d. de considérer le Congrès comme un organe de suivi, compte tenu de l'importance de la contribution des collectivités locales et régionales à la mise en œuvre des valeurs du Conseil de l'Europe, et d'inverser la tendance à la baisse pour revenir progressivement à une part de 3 % du budget ordinaire sans laquelle le Congrès ne peut tout simplement pas remplir ses missions ;

e. de réfléchir à la meilleure manière de concentrer toutes les activités du Conseil de l'Europe concernant les collectivités locales et régionales et leurs responsables politiques en tenant compte des capacités politiques et opérationnelles du Congrès et de son secrétariat ;

f. d'inviter le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à inclure dans le projet de programme et de budget pour le prochain exercice biennal (2020-2021) une enveloppe budgétaire pour le Congrès qui reconnaîtra pleinement sa contribution aux priorités du Conseil de l'Europe en tant qu'organe de monitoring et promoteur paneuropéen de la démocratie territoriale, qui encourage la décentralisation et les débats et échanges de bonnes pratiques entre pairs élus locaux et régionaux sur les grands problèmes d'actualité de nos sociétés.

## ANNEXE

### Budgets 2018-2019

1. Le budget 2018 du Congrès a été exécuté à hauteur de 97,33 %, montrant par-là que les ressources financières allouées au Congrès sont nécessaires et pleinement utilisées. La marge de manœuvre pour couvrir des activités supplémentaires imprévues ou répondre à des urgences politiques est très limitée.

### Perspective budgétaire pour 2020-2021 et au-delà

2. L'enveloppe budgétaire annuelle allouée au Congrès par le Comité des Ministres pour 2018 était de 6 201 500 €, dont 3 815 700 € de dépenses de personnel et 2 385 800 € de dépenses opérationnelles. Le budget du Congrès, en pourcentage du budget ordinaire total du Conseil de l'Europe, a baissé de 2,92 % en 2010 à 2,54 % en 2018 (voir le tableau ci-dessous).

### Evolution des ressources humaines au sein du Secrétariat du Congrès

ANNÉE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
POSTES	42	41	39	37	37	37	37	37	37 <sup>(1)</sup>
POSITIONS	5	5	5	5	5	4	2	2	1
TOTAL	47	46	44	42	42	41	39	39	38

(1) dont 2 postes gelés

### Evolution comparée des budgets du Congrès et du Conseil de l'Europe

ANNÉE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>(1)</sup>	2019
BUDGET du CdE	240 016 900	243 970 300	244 095 200	245 067 600	259 915 400	260 090 500	244 477 300	245 336 400
BUDGET du CONGRÈS	6 996 900	6 726 100	6 696 500	6 891 400	7 126 400	7 113 300	6 201 500	6 201 900
%	2,92	2,76	2,74	2,81	2,74	2,73	2,54	2,53

(1) Budget ajusté fin octobre 2018 en raison de la cessation du statut de grand contributeur de la Turquie



## 36<sup>e</sup> SESSION

### La démocratie locale et régionale en Pologne

Recommandation 431 (2019)<sup>1</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États 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 » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

f. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Pologne, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Pologne a adhéré au Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 19 janvier 1993 et l'a ratifiée sans réserve le 22 novembre 1993. La Charte est entrée en vigueur en Pologne le 1<sup>er</sup> mars 1994 ;

b. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Pologne à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. David BARO RIBA, Andorre (L, NI-NR), et M. Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Pologne. La délégation a reçu l'assistance de Mme Tania GROPPI, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

c. Lors de la visite, qui s'est déroulée du 5 au 7 juin 2018, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

d. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>ère</sup> séance (voir le document CG36(2019)13, exposé des motifs), corapporteurs : David BARO RIBA, Andorre (L, NI) et Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE).

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Pologne :

- a. la Constitution reconnaît expressément le principe de l'autonomie locale ;
- b. la Charte jouit d'un statut quasi-constitutionnel ;
- c. les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la défense de leurs intérêts ;
- d. la capitale est dotée d'un statut spécial.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

- a. la recentralisation de plusieurs compétences qui avaient précédemment été transférées aux collectivités locales affaiblit l'autonomie locale (articles 3.1, 4.2-4.5) ;
- b. les nombreuses ingérences des autorités centrales dans les fonctions locales indépendantes portent atteinte à l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales (article 4.4) ;
- c. les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour l'exercice des tâches déléguées, du fait de la réglementation nationale détaillée relative à ces tâches (article 4.5) ;
- d. bien que la commission conjointe constitue un cadre juridique adéquat pour la consultation, ce mécanisme tend depuis peu à être contourné, ce qui le rend inopérant (articles 4.6, 9.6) ;
- e. le contrôle des collectivités locales exercé par des représentants du gouvernement est de plus en plus utilisé de manière abusive et ne peut pas être considéré comme étant proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger (article 8.3) ;
- f. en dépit d'une croissance économique remarquable, les ressources financières dont les collectivités locales peuvent disposer librement ne sont ni suffisantes ni proportionnées à leurs responsabilités, et il est de plus en plus fréquent que des responsabilités soient transférées aux collectivités locales sans leur transférer dans le même temps des ressources financières suffisantes (article 9.1, 9.2) ;
- g. les collectivités locales ne tirent pas des ressources financières suffisantes de redevances ou d'impôts locaux dont elles peuvent déterminer les taux (article 9.3, 9.4) ;
- h. l'abaissement de l'échelle de compensation financière des élus locaux a pour effet une détérioration des conditions d'exercice des responsabilités au niveau local ;
- i. un nombre croissant de lois nationales imposent aux collectivités locales une structure organisationnelle interne rigide, ce qui limite la capacité de ces collectivités à tenir compte des circonstances locales et de l'efficacité administrative dans l'organisation de leurs services administratifs ;
- j. les collectivités locales font de moins en moins confiance aux tribunaux pour assurer la protection légale de leur autonomie, ce qui restreint l'exercice effectif, par ces collectivités, du droit de recours juridictionnel.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités polonaises à :

- a. retrouver la voie de la décentralisation et inverser la tendance consistant à réattribuer à l'État des compétences locales et régionales, tendance qui limite le champ d'action des collectivités locales et va à l'encontre de la tradition démocratique et constitutionnelle polonaise ;
- b. veiller à ce que le principe de subsidiarité soit appliqué dans la pratique, en reconnaissant aux collectivités locales des compétences pleines et entières et en réduisant le niveau d'ingérence des autorités nationales dans les fonctions indépendantes des communes ;
- c. éviter toute réglementation excessive des tâches déléguées et laisser ainsi aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter l'exercice de ces tâches aux conditions locales ;

- d.* rétablir un processus de consultation équitable avec les collectivités locales, notamment en soumettant à la commission conjointe tous les projets de législation et de réglementation et en prenant en considération les observations des membres de cette commission représentant les collectivités locales ;
- e.* veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger ;
- f.* allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, respectant ainsi le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions, et veiller à ce que le transfert de compétences déléguées au niveau infranational s'accompagne des ressources financières correspondantes ;
- g.* permettre aux collectivités locales d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux en vue d'accroître leur capacité budgétaire ;
- h.* veiller à ce que l'adoption de toute mesure ayant un impact sur le statut des élus locaux, y compris sur leur rémunération financière, n'affecte pas leur capacité à exercer librement leurs fonctions ;
- i.* s'abstenir d'adopter au niveau central un grand nombre de réglementations ayant pour effets de rigidifier inutilement les structures administratives internes des collectivités locales et de diminuer leur capacité d'adaptation aux conditions locales ;
- j.* afin de garantir le droit des collectivités locales à un recours effectif et de restaurer leur confiance envers le pouvoir judiciaire national, suivre les recommandations de la Commission de Venise contenues dans ses avis sur le pouvoir judiciaire polonais ;
- k.* envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).



36e SESSION

## Elections des assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018)

Recommandation 432(2019)<sup>1</sup>

1. À la suite de l'invitation de la présidente de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, Mme Irena HADZIABDIC, en date du 15 mai 2018, à observer le déroulement des élections aux dix assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine tenues le 7 octobre 2018, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 4, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), qui a été ratifiée par la Bosnie-Herzégovine le 12 juillet 2002 ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections<sup>2</sup>.

2. Il rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique, et que l'observation des élections locales est un élément clé du rôle du Congrès en tant que gardien de la démocratie au niveau local et régional.

3. Dans un contexte marqué par une situation économique difficile et la désillusion croissante de l'opinion publique face à l'impasse politique et à une classe politique clivée selon des lignes de fracture ethniques, d'importantes décisions des plus hautes juridictions internationales et nationales attendent toujours d'être mises en œuvre, ce qui n'est pas sans conséquence sur les candidatures à certaines élections au niveau de l'État et des entités.

4. Le Congrès note avec satisfaction que, globalement, les élections se sont déroulées dans l'ordre et ont été administrées de façon satisfaisante (malgré quelques incohérences et irrégularités de procédure, notamment en ce qui concerne le secret du vote), au terme d'une campagne électorale concurrentielle qui, toutefois, n'a pas assuré l'égalité des chances de tous les candidats.

5. Dans le même temps, le Congrès reconnaît que les autorités ont déployé des efforts pour améliorer certains aspects de la législation électorale (quota et équilibre entre les sexes dans les commissions électorales, règlements financiers des campagnes) et le processus électoral d'un point de vue pratique (formation systématique des responsables des commissions électorales municipales et des commissions de bureau de vote).

<sup>1</sup> Discussion par la Chambre des régions le 3 avril 2019 et adoption par le Congrès le 4 avril 2019, 3<sup>ème</sup> séance (voir document [CPR36\(2019\)02](#), exposé des motifs), rapporteur : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

<sup>2</sup> <https://rm.coe.int/20181218-en-ruled-and-procedures-of-the-congress-of-local-and-regional/1680902fd8>

6. Toutefois, il reste des domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires, comme la prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives<sup>3</sup> et les dispositions régissant les droits de vote au niveau territorial en ce qui concerne les électeurs résidant *de facto* à l'étranger.

7. En outre, en dépit des dispositions légales, il subsiste des préoccupations concernant la fraude électorale, dont des cas d'achat de vote et des signalements faisant état de la falsification de documents d'identité pour les votes par correspondance.

8. Au vu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités de Bosnie-Herzégovine, en particulier, à :

a. renforcer encore l'efficacité des dispositions légales relatives à la prévention de l'abus de ressources administratives ;

b. réexaminer les dispositions relatives à la nomination des membres des commissions de bureau de vote afin d'éviter leur remplacement tardif sans justification, et ainsi d'éliminer la possibilité d'échanger des postes au sein de ces commissions et donc d'exercer une influence politique sur leur travail ;

c. accorder une attention accrue à l'exactitude des listes d'électeurs, conformément à la Résolution 378(2015) du Congrès ;

d. améliorer l'organisation pratique du scrutin, notamment en ce qui concerne le secret du vote, abolir la pratique de la lecture à haute voix des noms des électeurs par les membres des commissions de bureau de vote et renforcer le contrôle des demandes de « vote assisté » pour les électeurs souffrant de certains handicaps afin d'éviter une influence excessive sur leur choix.

9. Enfin, compte tenu de l'importance des cantons dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de leur rôle dans la structure complexe des institutions étatiques, les élections cantonales devraient se tenir parallèlement aux élections locales – et non aux élections générales.

---

<sup>3</sup> Liste de critères du Congrès en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional (CG32(2017)12 <https://rm.coe.int/16807000d1>)

## 36<sup>e</sup> SESSION

# Les droits sociaux des jeunes : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux

Recommandation 433 (2019)<sup>1</sup>

1. Les droits sociaux fondamentaux des citoyens des Etats membres du Conseil de l'Europe sont garantis par la Charte sociale européenne (STE n° 163, ci-après la "Charte sociale"), ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe en 1961, entrée en vigueur en 1965, puis révisée en 1996.

2. Il s'agit d'un document d'orientation essentiel qui fixe les règles de base des droits sociaux et économiques fondamentaux au niveau paneuropéen. Il garantit un large éventail de droits de l'homme quotidiens liés à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et au bien-être. La Charte sociale énonce explicitement la jeunesse en tant que bénéficiaire de droits sociaux en ce qui concerne l'éducation et l'insertion sur le marché du travail ou l'aide aux jeunes foyers.

3. Afin de développer des lignes directrices concrètes pour faciliter la mise en œuvre des droits stipulés dans la Charte sociale, en particulier en ce qui concerne les jeunes, une série de textes ont été adoptés par les différentes instances du Conseil de l'Europe au cours de la dernière décennie, qui ont mis en évidence la responsabilité des pouvoirs publics pour faciliter l'accès des jeunes aux droits fondamentaux.

4. La Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2016)7 aux Etats membres sur « L'accès des jeunes aux droits » adoptée le 28 septembre 2016, ainsi que les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'accès des jeunes aux droits fondamentaux » (2015(2013)) et « Vers une Convention-cadre européenne relative aux droits des jeunes » (1978(2011))<sup>2</sup>, ont fourni l'occasion de souligner qu'il ne s'avère pas nécessaire d'adopter un traité spécifique en matière de droits des jeunes, mais plutôt d'exploiter les instruments contraignants qui existent déjà et de prendre des mesures facilitant l'accès des jeunes à des droits fondamentaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH ») et dans la Charte sociale révisée.

5. La mise en œuvre de la Charte sociale et la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux offrent un large éventail de bonnes pratiques concernant l'accès et l'exercice des droits sociaux des jeunes et, par conséquent, constituent une source d'inspiration pour des actions locales et régionales dans ce domaine.

6. Les pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, jouent un rôle essentiel aussi bien dans la diffusion de la Charte sociale que dans sa mise en pratique, en vue de l'accès et de l'exercice par les jeunes des droits sociaux y reconnus. Ce rôle crucial des collectivités locales et régionales pour rendre la Charte sociale effective sur le plan juridique (conformément aux compétences « sociales » dans le cadre de leur autonomie respective) mérite d'être soutenu par des programmes et plans d'actions nationaux, européens et internationaux.

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2<sup>e</sup> séance, (voir le document [CG36\(2019\)12](#), exposé des motifs), corapporteurs : Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD) et Piero FASSINO, Italie (L, SOC).

<sup>2</sup> La Recommandation de l'Assemblée Parlementaire 1978(2011) Vers une Convention-cadre européenne relative aux droits des jeunes (adoptée le 24 juin 2011) a été l'occasion d'une réflexion intéressante pour confirmer qu'il ne s'avère pas nécessaire d'adopter un traité spécifique en matière de droits des jeunes, mais plutôt d'exploiter les instruments contraignants qui existent déjà dans l'Organisation : son principe 7.1 invite les Etats membres « à prendre des mesures facilitant l'accès des jeunes à des droits fondamentaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale européenne (révisée) ».

7. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après "le Congrès"), après avoir élaboré des résolutions et d'autres instruments pour renforcer l'intégration, la participation et l'engagement des jeunes aux niveaux local et régional, souhaite désormais mettre l'accent sur les droits sociaux des jeunes garantis par la Charte sociale, afin de pouvoir donner une expression concrète aux droits des jeunes et d'en assurer la mise en œuvre.

8. À la lumière de ce qui précède, il est recommandé aux États membres :

a. pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, de signer et ratifier la Charte sociale européenne révisée (STE n°163), et d'accepter, dans l'esprit du « processus de Turin », la procédure de réclamations collectives, car la mise en œuvre de la Charte et la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux offrent une large panoplie de bonnes pratiques concernant l'accès et l'exercice des droits sociaux des jeunes et, par conséquent, constituent une source d'inspiration non négligeable pour des actions locales et régionales dans ce domaine ;

b. d'impliquer les collectivités locales et régionales, aussi bien au moment de l'élaboration des rapports nationaux annuels (ou de la préparation des observations relatives aux éventuelles réclamations collectives) soumis au Comité européen des Droits sociaux par les Gouvernements des États parties, qu'au moment de procéder au suivi des conclusions et des décisions du comité. Cette implication reste cohérente avec l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui prévoit la consultation des collectivités locales « au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ». En effet, la Charte sociale, en tant que traité « phare » du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits sociaux, constitue aussi le moteur de l'inclusion sociale et de la participation active des jeunes dans la vie de la communauté ;

c. de développer des plans d'action nationaux pour la sensibilisation aux droits sociaux des jeunes, en coordination avec les pouvoirs locaux et régionaux et en coopération avec les responsables des jeunes, ces derniers étant des bénévoles ou des professionnels impliqués dans le travail ou l'action avec et pour les jeunes dans différents contextes, pour la dissémination de bonnes pratiques à tous les niveaux de responsabilité.

36<sup>e</sup> SESSION

## L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions

Recommandation 434 (2019)<sup>1</sup>

1. En vue de garantir l'efficacité de la gouvernance locale et régionale et de réduire au minimum le risque de corruption, il est crucial que les élus locaux et régionaux perçoivent une indemnisation adéquate et suffisante pour leur travail. L'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce une norme européenne importante à cet égard et mérite d'être appliqué de manière plus approfondie.
2. L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doit être suffisante pour leur permettre d'exercer leurs fonctions convenablement. Elle peut prendre la forme de barèmes de rémunération pour les dirigeants d'autorités locales et régionales et les personnes ayant des fonctions de direction, ces barèmes indiquant, au niveau national ou régional selon le cas, des montants minimaux et maximaux.
3. Il peut être opportun d'appliquer des mesures de péréquation concernant l'indemnisation financière, afin que des élus locaux et régionaux accomplissant des tâches comparables soient indemnisés conformément au cadre national et non en fonction de la prospérité relative de leur région d'exercice.
4. L'indemnisation financière doit être ajustée d'après les besoins et la situation individuelle des élus locaux et régionaux. Les élus ayant une charge de travail plus élevée devront logiquement percevoir une indemnisation supérieure, en vue également de réduire le risque de corruption. Il est concevable de moduler l'indemnisation financière d'après le temps effectif consacré aux tâches liées à une fonction électorale, y compris les déplacements et la participation à des réunions.
5. Puisque la protection sociale des élus locaux et régionaux reflète souvent le niveau général de la protection sociale dans un pays, une attention spécifique peut être accordée à la situation des élus locaux et régionaux si le régime général de protection sociale ne leur garantit pas une couverture adéquate. Par exemple, les parents isolés ou les personnes handicapées devraient percevoir dans tous les États membres une indemnisation adéquate leur permettant d'exercer les fonctions liées à leur mandat électif.
6. La corruption sous toutes ses formes est une menace destructrice pour l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional. Pour cette raison, l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doit non seulement être suffisante et adéquate, mais elle doit aussi être transparente pour la population. Aux niveaux local et régional, cette transparence contribuera à instaurer la confiance vis-à-vis des autorités territoriales. Les modalités, les montants et les sources de l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doivent être communiqués de manière claire et accessible.
7. Les systèmes où les élus locaux et régionaux sont bénévoles et non rémunérés peuvent aboutir à ce que certaines catégories socioéconomiques de la population aient un ascendant sur les élus. Il n'y a que dans les conseils les plus petits, où les responsabilités sont peu importantes, qu'il peut être considéré acceptable que les élus soient bénévoles et non rémunérés.

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2e séance (voir le document [CG36\(2019\)10](#), exposé des motifs), corapporteurs : Marta CAMPANARI-TALABER, Hongrie (L, PPE/CCE) et Robert GRUMAN, Roumanie (R, PPE/CCE).

8. Puisque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont désormais mis en place une forme ou une autre d'indemnisation des élus locaux et régionaux, il est regrettable que treize d'entre eux n'aient toujours pas ratifié l'article 7.2, d'autant plus que les récentes missions de suivi du Congrès ont établi que la législation interne de plusieurs de ces États membres avait évolué de telle sorte qu'elle pouvait être jugée conforme à cet article.

9. Il est préoccupant que plus de la moitié des États membres qui ont répondu à l'enquête de 2016 du Réseau d'associations de collectivités locales de l'Europe du Sud-Est (NALAS) n'accordent aucune indemnisation financière pour la perte de revenus liée à l'exercice d'une fonction électorale, bien qu'une telle indemnisation soit expressément mentionnée dans l'article 7.2.

10. Le Congrès, compte tenu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

a. la Recommandation 385 (2015) du Congrès sur le statut des élus ;

b. le rapport du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) sur le statut des élus locaux en Europe (2010) ;

11. Invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres et, le cas échéant, des régions à pouvoirs législatifs à :

a. ratifier l'article 7.2 le plus tôt possible, s'ils ne l'ont pas déjà fait ;

b. envisager l'adoption au niveau national ou régional, le cas échéant, de barèmes de rémunération indiquant des montants minimaux et maximaux pour les dirigeants des collectivités locales et régionales et les personnes ayant des fonctions de direction ;

c. veiller à ce que de tels barèmes de rémunération et autres formes d'indemnisation des élus locaux et régionaux soient transparents et soumis au contrôle de l'opinion publique ;

d. veiller à ce que l'indemnisation financière tienne compte des besoins individuels, tels que les parents à charge ;

e. garantir l'indemnisation des élus locaux et régionaux en cas de perte de revenus ;

f. éliminer la pratique de la représentation non rémunérée ou bénévole, lorsqu'elle existe, sauf pour les conseils les plus petits, où la responsabilité électorale n'affecte pas fortement l'exercice d'une autre activité professionnelle.

36<sup>e</sup> SESSION

## La protection des lanceurs d'alerte Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Recommandation 435 (2019) <sup>1</sup>

1. La protection efficace des lanceurs d'alerte est l'une des priorités que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est données dans sa feuille de route rassemblant des activités de lutte contre la corruption, adoptée lors de sa 31<sup>e</sup> session (octobre 2016), convaincu que la corruption constitue une menace pour la bonne gouvernance aux niveaux local et régional et une atteinte aux valeurs démocratiques fondamentales.
2. Les lanceurs d'alerte ayant souvent accès à des informations qui parfois ne peuvent pas être détectées par d'autres mécanismes et institutions d'intégrité, ils constituent une valeur ajoutée unique pour les garde-fous institutionnels et peuvent apporter une contribution essentielle à la lutte contre la corruption, en favorisant davantage de transparence et de responsabilité au sein des collectivités locales et régionales.
3. Les collectivités locales et régionales, responsables de la prestation de services publics dans de nombreux domaines, peuvent être particulièrement exposées à la corruption, du fait que les protections sont souvent moins développées à ce niveau qu'au niveau national. La révélation d'activités qui desservent l'intérêt public, au moyen de signalements, est une arme importante dans la lutte contre la corruption à ce niveau, qui doit être soutenue par des politiques et des instruments juridiques appropriés.
4. Si de nombreux États membres se sont maintenant dotés d'une législation sur la protection des lanceurs d'alerte, celle-ci ne s'accompagne pas toujours de mesures efficaces pour le traitement des alertes ni de mesures adéquates pour protéger les personnes qui décident de signaler des cas de manquements ou d'actes répréhensibles.
5. Dans le même temps, les personnes accusées de manquements peuvent tirer parti de l'inquiétude légitime du public concernant la manipulation de l'opinion publique dans les médias au moyen de « fake news » pour contester la véracité des faits qui leur sont reprochés.
6. Les attitudes du grand public concernant le signalement évoluent souvent plus lentement que la législation. La sensibilisation à la protection des lanceurs d'alerte peut conduire à une augmentation des cas de signalement et elle peut donc être un outil précieux dans la lutte contre la corruption.
7. Le Congrès, au vu des considérations ci-dessus et ayant à l'esprit :
  - a. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) ;
  - b. la résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2<sup>e</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)14](#), exposé des motifs), rapporteure : Josan MEIJERS, Pays-Bas (R, SOC).

c. la recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;

8. invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres et, le cas échéant, les régions à pouvoirs législatifs, à :

a. veiller à ce que la législation nationale assure la protection des lanceurs d'alerte aux niveaux local et régional, et en particulier :

i. s'applique non seulement aux soupçons d'actes répréhensibles liés à la corruption mais aussi aux questions plus générales d'intérêt public, telles que les risques pour la santé publique ou l'environnement ;

ii. inclue la possibilité de signalements anonymes ou accorde une « protection préventive » aux personnes exposées à des représailles ;

iii. prévoient un suivi post-signalement des révélations d'intérêt public ;

b. créer au niveau national des organes chargés de surveiller la mise en œuvre et l'efficacité de la législation relative aux lanceurs d'alerte et d'assurer la formation professionnelle des agents publics ;

c. veiller à ce que la protection des lanceurs d'alerte s'étende aussi aux personnes qui ont déjà quitté leur emploi ainsi qu'à celles qui divulguent des informations dont elles ont eu connaissance lors d'un processus de recrutement et qui n'exercent pas encore leur emploi ;

d. étendre la protection des lanceurs d'alerte aux personnes qui travaillent dans le secteur privé et participent à la prestation de services publics locaux et régionaux, et encourager leurs employeurs à mettre en place des procédures de signalement interne ;

e. mener des campagnes nationales sur l'alerte afin de promouvoir sa valeur ajoutée unique dans la lutte contre la corruption, de sensibiliser à cette question et de combattre les attitudes sociales qui, dans certains pays, dissuadent les personnes de signaler des faits d'intérêt public ;

f. encourager les initiatives proposant de nouvelles voies de signalement et un soutien pour les lanceurs d'alerte ;

g. veiller à ce que les mesures prises à l'encontre des personnes qui propagent des informations mensongères ou des « fake news » n'aient pas pour effet indirect de dissuader les personnes qui souhaiteraient soulever des préoccupations légitimes, et à ce que ces mesures ne soient pas utilisées comme des moyens de représailles contre ces personnes ;

h. garantir l'accès à des informations et à un conseil confidentiel pour les personnes qui envisagent de divulguer des informations d'intérêt public ;

i. mettre en place des évaluations périodiques sur l'efficacité du cadre national de suivi de la mise en œuvre des réglementations relatives à la protection des lanceurs d'alerte ;

j. soutenir les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux dans leur action pour coordonner et harmoniser la protection des lanceurs d'alerte entre les collectivités qu'elles représentent.

## 36<sup>e</sup> SESSION

# La démocratie locale et régionale en République de Moldova

Recommandation 436 (2019)<sup>1</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États 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 » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

f. à la Résolution 420 (2017) du Congrès sur "la démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chişinău" et la Recommandation 411 (2018) sur "la situation des élus locaux en République de Moldova".

g. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La République de Moldova a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 2 mai 1996 et l'a ratifiée dans son intégralité le 2 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur à l'égard de la République de Moldova le 1<sup>er</sup> février 1998;

b. La République de Moldova n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en République de Moldova à la lumière de la Charte. Elle a confié aux corapporteurs sur la démocratie locale et régionale Gunn Marit HELGESEN (Norvège, R, PPE/CCE) et Marc COOLS (Belgique, L, GILD) la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova. La délégation a bénéficié de l'assistance de M. Angel MORENO MOLINA, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 4 avril 2019, 3<sup>ème</sup> séance (voir le document CG36(2019)15, exposé des motifs), corapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD) et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

*d.* Lors de la visite, qui s'est déroulée du 12 au 15 juin 2018, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

*e.* Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en République de Moldova :

*a.* le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la Constitution et dans la législation pertinente ;

*b.* des efforts ont été faits en vue de la ratification complète de la Charte ainsi que d'une profonde modification de l'ordre juridique interne visant à mettre en place un niveau d'administration locale autonome ;

*c.* la Charte est considérée comme une norme contraignante et opérationnelle, et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle garantit son applicabilité. De plus, depuis 2016 chaque collectivité locale a le droit d'agir devant la Cour constitutionnelle pour protéger l'autonomie locale ;

*d.* le dispositif actuel relatif à l'Unité Territoriale Autonome (UTA) de Gagaouzie représente un compromis politique efficace entre Chişinău et Comrat, qui semble bien fonctionner, combinant le caractère unitaire du pays et les aspirations des Gagaouzes à l'autonomie, la décentralisation et l'autodétermination.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

*a.* La Stratégie Nationale de Décentralisation et la Feuille de route pour la mise en œuvre de la Recommandation 322 (2012) cosignée par le Congrès du Conseil de l'Europe et le Gouvernement de la République de Moldova n'ont été mises en œuvre que dans une faible mesure et le niveau d'autonomie locale semble reculer du fait d'une tendance à la recentralisation; en outre les Recommandations 179 (2005), 322 (2012) et 411 (2018) du Congrès non pas été pleinement appliquées ;

*b.* l'autonomie financière des collectivités locales est très limitée et leurs finances sont extrêmement faibles à la fois du point de vue de la proportion des recettes propres au sein des budgets locaux et de la part des dépenses locales dans les dépenses publiques totales. Les collectivités locales dépendent massivement des transferts et subventions de l'État ;

*c.* le système budgétaire local est très fragile. Faute d'une délimitation adéquate entre les terrains municipaux et les terrains privés ou appartenant à l'État, il est impossible d'évaluer les parcelles à des fins fiscales, ce qui engendre une perte de ressources potentielles pour les collectivités locales ;

*d.* dans de nombreux cas, la loi attribue de nouvelles compétences aux collectivités locales sans leur allouer dans le même temps des ressources financières nouvelles et suffisantes ;

*e.* les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ;

*f.* le manque de précision des motifs permettant d'activer le mécanisme de référendum de révocation fragilise le statut des élus locaux et entraîne un grave dysfonctionnement de la démocratie locale, les maires travaillant sous la menace permanente d'un tel référendum ;

*g.* les collectivités locales ne sont pas autonomes quant à la gestion de leurs ressources humaines ; elles ne peuvent pas recruter des personnels hautement qualifiés ni proposer des possibilités de formation, des rémunérations ou des perspectives de carrière adéquates ;

*h.* les rémunérations des maires sont loin d'être décentes ou suffisantes, ce qui dissuade les jeunes diplômés de s'engager dans la vie politique locale ;

*i.* l'État intervient dans les affaires locales au moyen d'un contrôle des collectivités locales qui semble être extrêmement invasif, fréquent et beaucoup plus discrétionnaire que la loi ne le permettrait normalement ;

*j.* Il n'existe aucun mécanisme de consultation ni aucun dialogue fructueux et transparent entre le pouvoir central et les collectivités locales, que ce soit sur les questions financières ou sur toute autre question d'intérêt pour les collectivités ;

*k.* la situation concernant la fonction de maire de Chişinău n'est pas satisfaisante : depuis mai 2017, la capitale est dirigée par des maires *ad interim* et les élections du 3 juin 2018 ont été annulées pour des raisons imprécises et controversées, malgré une évaluation globalement positive de ce scrutin par les observateurs internationaux. Le candidat élu n'a donc pas pu entrer en fonction ;

*l.* le contexte politique de l'exercice des fonctions de maire pâtit de la pratique intensive consistant à engager des poursuites pénales contre des maires ou d'autres élus locaux (*dossar penale*). Certaines de ces accusations semblent se fonder sur des motifs déraisonnables ou insignifiants, liés parfois au fait que les collectivités locales manquent de ressources pour exercer leurs compétences.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités de la République de Moldova à :

*a.* retrouver la voie de la décentralisation par une mise en œuvre appropriée et complète de toutes les recommandations précédentes du Congrès : 179 (2005), 322 (2012) et 411 (2018), ainsi qu'en allouant de nouvelles compétences au niveau local et en accélérant le processus de réalisation des objectifs approuvés dans la Stratégie nationale de décentralisation et d'autres politiques pertinentes ;

*b.* allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, conformément au principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions ;

*c.* renforcer la capacité budgétaire des collectivités locales en leur permettant d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux et en précisant la délimitation des terrains communaux, en vue de leur réévaluation à des fins fiscales ;

*d.* réviser et clarifier le système des compétences locales, en vue notamment d'éviter les cas de chevauchement entre les compétences locales et centrales, et veiller à l'allocation des ressources financières correspondantes ;

*e.* laisser aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter l'exercice de leurs tâches aux conditions locales ;

*f.* adopter les dispositions légales et réglementaires nécessaires pour prévenir les distorsions que peut entraîner, pour la vie politique locale, l'application des référendums locaux de révocation ; entre-temps, réviser les dispositions légales précisant les motifs de convocation d'un tel référendum (article 177.2 du Code électoral), afin de garantir une plus grande sécurité juridique et de réduire la marge de discrétion pour décider de déclencher de telles consultations populaires ;

*g.* renforcer la capacité managériale des collectivités locales, en leur accordant plus de liberté et de souplesse pour la gestion de leurs ressources humaines, afin qu'elles puissent proposer des possibilités de formation, adapter et réévaluer les rémunérations de leur personnel ainsi que leurs perspectives de carrière ;

*h.* augmenter les rémunérations des maires et des présidents de conseil de district, afin de proposer une échelle de salaires proportionnée à l'importance de leurs responsabilités ;

*i.* veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il vise à protéger, qu'il porte sur la légalité et qu'il ne consiste pas en un contrôle de l'opportunité des actes des collectivités locales dans le domaine de leurs compétences propres ;

*j.* rétablir un processus de consultation équitable avec les collectivités locales et un dialogue politique, en vue de trouver un accord sur les mesures envisagées pouvant avoir une incidence sur les intérêts des collectivités locales ;

k. remédier dans les plus brefs délais au problème de gouvernance de la capitale Chişinău afin de garantir la stabilité du mandat de maire entre les élections locales et de prévenir la désignation de maires *ad interim* non élus ;

l. trouver un meilleur équilibre entre la lutte contre la corruption et les exigences de la démocratie locale, de manière à ce que l'exercice de poursuites pénales contre des élus locaux ne perturbe pas la vie politique locale ; et s'abstenir d'exercer toute forme de pression sur les élus locaux;

m. envisager la signature et la ratification, dans un avenir proche, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

36<sup>e</sup> SESSION

## Vérification des pouvoirs des nouveaux membres et des nouvelles procédures officielles de désignation des délégations nationales auprès du Congrès

Résolution 439 (2019)<sup>1</sup>

1. En conformité avec la Charte et les *Règles et procédures du Congrès*, les pays mentionnés ci-après ont modifié la composition de leur délégation nationale en raison, soit de la perte de mandat soit de la démission de certains membres des délégations suivantes : Allemagne, Espagne, Fédération de Russie, Irlande, Islande, Italie, République Tchèque et Serbie.

2. La situation des sièges vacants est la suivante : 4 sièges de représentants et 16 sièges de suppléants vacants sur un total de 648 sièges. Les pays concernés – Belgique, Bosnie-Herzégovine, Espagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni et la Suisse – sont invités à compléter leur délégation.

3. Les rapporteurs sur la vérification des pouvoirs proposent que le Congrès approuve les pouvoirs des membres des délégations nationales figurant dans l'annexe<sup>2</sup> de cette résolution ainsi que la nouvelle procédure de désignation de la Turquie.

1 Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>e</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)02](#)), corapporteurs : Michail ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE) et Johan VAN DEN HOUT, Pays-Bas (R, SOC).

2 En raison de sa longueur, l'annexe à cette résolution n'est pas reproduite ici. Elle est disponible en ligne.



36<sup>e</sup> SESSION

## Demande d'octroi du statut de Partenaire pour la démocratie locale par le Royaume du Maroc

Résolution 440 (2019) <sup>1</sup>

Le Congrès :

1. Rappelant sa [Résolution 376 \(2014\)](#) pour la création d'un statut de Partenaire pour la démocratie locale, dans le but de formaliser les relations entre le Congrès et les autorités politiques des pays voisins y compris les autorités locales et régionales et leurs associations représentatives ;

2. Considérant :

a. la demande formelle d'adhérer au statut de Partenaire pour la démocratie locale, adressée le 30 mai 2018 à la Présidente du Congrès par le ministre de l'Intérieur du Maroc, le Président de l'AMPCC (Association marocaine des Président des conseils communaux) et le Président de l'ARM (Association des Régions du Maroc), conformément à la procédure définie par l'article 68 des [Règles et procédures du Congrès](#) ;

b. la participation du Maroc aux activités de coopération avec le Conseil de l'Europe dans le cadre du Partenariat de voisinage depuis 2012 ;

c. la participation du Maroc à diverses conventions et accords partiels du Conseil de l'Europe ;

d. l'attribution du statut de Partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au Parlement du Maroc en 2011 ;

3. Décide :

a. d'octroyer le statut de Partenaire pour la démocratie locale au Royaume du Maroc selon les modalités et conditions de participation prévues par l'article 68.9 des Règles et Procédures du Congrès ;

b. d'attribuer à la délégation marocaine 6 sièges de représentants et 6 sièges de suppléants ;

c. d'inviter le Maroc à désigner une délégation Partenaire pour la démocratie locale selon les modalités définies à l'article 68.8 des Règles et Procédures du Congrès ;

d. que les dispositions de cette résolution entrent en vigueur avec effet immédiat.

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>re</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)07](#)), Porte-parole du Congrès sur le partenariat sud-méditerranéen : Piero FASSINO, Italie (L, SOC).



36<sup>e</sup> SESSION

## Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Résolution 441(2019)<sup>1</sup>

1. Les ressources humaines sont essentielles aux collectivités locales et régionales dont elles constituent le principal atout. Pour fonctionner efficacement, ces collectivités ont besoin de personnels de qualité et très motivés. L'existence de systèmes de recrutement et de promotion fondés sur le mérite est une condition préalable à l'impartialité et à la qualité du service public offert. Parallèlement, la grande autonomie dont disposent les collectivités locales et régionales pour recruter et licencier du personnel est considérée comme l'un des principaux risques de corruption.
2. Reconnaissant que la corruption sous toutes ses formes fait peser une lourde menace sur la bonne gouvernance aux niveaux local et régional, le Congrès a accepté, dans le cadre de sa feuille de route liée aux activités de lutte contre la corruption, adoptée en octobre 2016 à sa 31<sup>e</sup> session, d'élaborer un rapport sur le népotisme pour répertorier les mesures préventives et les bonnes pratiques dans la lutte contre cette forme de corruption.
3. Les collectivités locales et régionales sont particulièrement exposées au népotisme et à d'autres formes de favoritisme, en raison de leur taille, de leur autonomie et de leur proximité avec les citoyens. Pouvant, dans ces circonstances, être plus visibles du grand public, les pratiques de népotisme risquent davantage d'entamer la confiance de celui-ci. Il est donc capital, pour jouir de la confiance de la population et combattre la corruption, de mettre en place de solides pratiques de gestion des ressources humaines.
4. Le faible esprit d'équipe, l'absentéisme, la manque de motivation, de respect envers la hiérarchie et le déficit de confiance en cette dernière peuvent poser des problèmes particuliers au niveau local. Compte tenu de l'importance de la confiance et de la satisfaction des employés sur le lieu de travail, il est essentiel d'établir des pratiques de gestion des ressources humaines efficaces et responsables.
5. Des règles et des réglementations ne sauraient à elles seules éviter le népotisme, les attitudes sociales et la culture administrative doivent aussi changer et évoluer pour que ces pratiques soient moins tolérées et qu'une approche fondée sur l'éthique soit adoptée. Le grand public a un rôle à jouer et doit être conscient des risques et des conséquences dommageables du népotisme pour les pouvoirs publics.
6. Étant donné que tous les États membres du Conseil de l'Europe, en raison de leur culture administrative, n'ont pas la même attitude ni la même tolérance vis-à-vis du népotisme, il convient d'adapter la stratégie de lutte contre cette pratique à chaque contexte.
7. Le Congrès, au vu de ce qui précède et ayant à l'esprit :
  - a. le programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption (1996) ;
  - b. la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant sur les vingt principes directeurs ;
  - c. la Convention pénale sur la corruption (STE no 173) ;
  - d. la Convention civile sur la corruption (STE no 174) ;

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>ère</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)16](#), exposé des motifs), rapporteure : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO, Pays-Bas (L, GILD).

- e. le Code modèle de conduite pour les agents publics (2000) ;
  - f. la Recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte.
8. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :
- a. renforcer la transparence des procédures de recrutement et de promotion en établissant des procédures claires et complètes aisément compréhensibles et faciles d'accès pour les candidats et le personnel ;
  - b. garantir l'égalité et l'équité des procédures de recrutement et de promotion en tenant compte des connaissances, de l'expérience, des compétences et du comportement éthique des candidats, en définissant une série commune de règles et en appliquant les principes du recrutement fondé sur le mérite;
  - c. procéder à des audits en matière d'éthique ou d'attitude anticorruption en accordant une attention particulière aux pratiques de gestion des ressources humaines pour mesurer les risques de népotisme et proposer des contre-mesures appropriées ;
  - d. mettre en place des mécanismes de signalement pour relever les cas éventuels de favoritisme ou de conflit d'intérêts lors de la procédure de recrutement ou de sélection ;
  - e. créer des structures de gestion de l'intégrité, telles que des « bureaux de l'intégrité », composées de conseillers chargés d'enquêter sur les cas présumés de comportements répréhensibles dans ce domaine ;
  - f. veiller à ce que toute violation des règles d'intégrité, tout comportement répréhensible ou la non-communication d'informations concernant un éventuel conflit d'intérêts en matière de personnel entraînent des mesures disciplinaires appropriées et dissuasives ;
  - g. interdire aux agents publics de participer à toute procédure de recrutement et de sélection risquant de mettre en cause leur impartialité.
9. Appelle les associations nationales de collectivités locales et régionales à :
- a. organiser des activités éducatives dans les institutions publiques, telles que des séminaires, des ateliers, des formations continues, pour sensibiliser aux risques de népotisme ou à toute forme de favoritisme ;
  - b. promouvoir la coopération et la collaboration avec d'autres municipalités, par la création par exemple de réseaux régionaux, aux fins d'échange de données théoriques et pratiques sur le traitement du népotisme dans le recrutement de personnel ;
  - c. réagir rapidement aux plaintes et aux recommandations des citoyens pour renforcer la confiance de la population dans la gouvernance locale et régionale.

36<sup>e</sup> SESSION

## Les droits sociaux des jeunes : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux

Résolution 442 (2019)<sup>1</sup>

1. Les droits sociaux fondamentaux des citoyens des Etats membres du Conseil de l'Europe sont garantis par la Charte sociale européenne (STE n° 163, ci-après la "Charte sociale"), qui a été ouverte à la signature des Etats membres en 1961, est entrée en vigueur en 1965 et a été révisée en 1996.

2. Il s'agit d'un document d'orientation essentiel qui fixe les règles de base des droits sociaux et économiques fondamentaux au niveau paneuropéen. Il garantit un large éventail de droits de l'homme quotidiens liés à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et au bien-être. La Charte sociale énonce explicitement la jeunesse en tant que bénéficiaire de droits sociaux en ce qui concerne l'éducation et l'insertion sur le marché du travail ou l'aide aux jeunes foyers.

3. Afin de développer des lignes directrices concrètes pour faciliter la mise en œuvre des droits stipulés dans la Charte sociale, en particulier en ce qui concerne les jeunes, une série de textes ont été adoptés par les différentes instances du Conseil de l'Europe au cours de la dernière décennie, qui ont mis en évidence la responsabilité des pouvoirs publics pour faciliter l'accès des jeunes aux droits fondamentaux.

4. Les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe « L'accès des jeunes aux droits fondamentaux » (2015(2013)) et « Vers une Convention-cadre européenne relative aux droits des jeunes » (1978(2011))<sup>2</sup>, ainsi que la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2016)7 aux Etats membres « L'accès des jeunes aux droits », ont fourni l'occasion de souligner qu'il ne s'avère pas nécessaire d'adopter un traité spécifique en matière de droits des jeunes, mais plutôt d'exploiter les instruments contraignants qui existent déjà et de prendre des mesures facilitant l'accès des jeunes à des droits fondamentaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH ») et dans la Charte sociale révisée.

5. Le Service de la Jeunesse du Conseil de l'Europe élabore des lignes directrices, des programmes et des instruments juridiques pour la mise en place de politiques de jeunesse cohérentes et efficaces, ainsi que des outils concrets, tels que « L'auto-évaluation des politiques de jeunesse », à l'usage des Etats membres. Conformément à la Recommandation CM/Rec(2015)3 du Comité des Ministres sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux, des études régulières seront menées sur les mesures prises par les Etats membres, mais également sur les projets et initiatives mis en œuvre par des organisations de jeunesse et les autorités locales et régionales.

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2<sup>e</sup> séance, (voir le document [CG36\(2019\)12](#), exposé des motifs), corapporteurs : Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD) et Piero FASSINO, Italie (L, SOC).

<sup>2</sup> La Recommandation de l'Assemblée Parlementaire 1978(2011) « Vers une Convention-cadre européenne relative aux droits des jeunes » a été l'occasion d'une réflexion intéressante pour confirmer qu'il ne s'avère pas nécessaire d'adopter un traité spécifique en matière de droits des jeunes, mais plutôt d'exploiter les instruments contraignants qui existent déjà dans l'Organisation : son principe 7.1 invite les États membres « à prendre des mesures facilitant l'accès des jeunes à des droits fondamentaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans la Charte sociale européenne (révisée) ».

6. La mise en œuvre de la Charte sociale et la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux offrent un large éventail de bonnes pratiques concernant l'accès et l'exercice des droits sociaux des jeunes et, par conséquent, constituent une source d'inspiration pour des actions locales et régionales dans ce domaine.

7. Les pouvoirs locaux et régionaux, ainsi que les partenaires sociaux et les organisations de la société civile, jouent un rôle essentiel aussi bien dans la diffusion de la Charte sociale que dans sa mise en pratique, en vue de l'accès et de l'exercice par les jeunes des droits sociaux y reconnus. Ce rôle crucial des collectivités locales et régionales pour rendre la Charte sociale effective sur le plan juridique (conformément aux compétences « sociales » dans le cadre de leur autonomie respective) mérite d'être soutenu par des programmes et plans d'actions nationaux, européens et internationaux.

8. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après "le Congrès"), après avoir élaboré des résolutions et d'autres instruments pour renforcer l'intégration, la participation et l'engagement des jeunes aux niveaux local et régional, souhaite désormais mettre l'accent sur les droits sociaux des jeunes garantis par la Charte sociale afin de pouvoir donner une expression concrète aux droits des jeunes et d'en assurer la mise en œuvre.

9. Le Congrès associe les délégués jeunes à ses propres travaux depuis 2014 en invitant des jeunes venus d'horizons différents à participer à ses sessions, à donner leur point de vue au cours des débats et à avoir des échanges avec les membres du Congrès. En 2015, lors de la 29<sup>e</sup> session du Congrès, les délégués jeunes ont présenté une proposition de résolution sur « La promotion par les autorités locales et régionales de l'accès des jeunes aux droits sociaux »<sup>3</sup>, en attirant l'attention sur le fait que l'accès à une éducation de qualité, un emploi sûr, des conditions de vie décentes, aux transports, à des soins de santé, des technologies et des possibilités de participation sociale, culturelle et économique, sont des conditions préalables à l'inclusion et à la citoyenneté active de tous les jeunes. Ils ont souligné l'utilité de la création d'une boîte à outils pour les autorités locales, destinée à faciliter l'accès des jeunes à leurs droits, proposant de bonnes pratiques et un aperçu des instruments politiques pertinents.

10. A la lumière de ce qui précède et s'inspirant des travaux du Congrès sur la dimension « droits de l'homme » au niveau local, ainsi que du débat organisé par la Chambre des Régions sur la mise en œuvre des droits sociaux au niveau régional (2016) et des propositions des délégués jeunes, le Congrès recommande aux autorités locales et régionales et aux associations qui les représentent, dans le cadre des compétences qui leur sont conférées:

a. de faire pression sur les autorités nationales des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait, pour que ceux-ci signent et ratifient la Charte sociale européenne révisée (STE n°163), et acceptent la procédure de réclamations collectives, de telle sorte que la Charte sociale et son mécanisme de réclamations soient perçus comme des espaces de sensibilisation où non seulement les autorités publiques (par exemple, les services sociaux), mais surtout les jeunes eux-mêmes montreraient une solidarité accrue et une plus grande implication dans la défense de leurs droits sociaux (notamment à l'égard des jeunes dans une situation plus vulnérable : chômeurs, migrants, personnes handicapées, etc.);

b. de diffuser le texte de la Charte sociale européenne sur le site Internet de chaque collectivité locale ou régionale et de concevoir une version « conviviale » (accessible en ligne) intitulée par exemple « La Charte sociale expliquée aux jeunes » (ou « La place des jeunes dans la Charte sociale européenne »), par le biais de concours tels que pour la rédaction et l'illustration de cette version organisés à l'échelle locale et/ou régionale (cette version servirait aussi de guide pour l'action normative, politique et financière des élus locaux et régionaux);

c. de considérer les droits sociaux des jeunes comme une priorité de leurs politiques et de développer des actions concrètes relatives à l'exercice de certains droits sociaux par les jeunes (mesures de soutien actif à l'emploi, actions d'éducation pour la santé, prévention des violences de genre chez les jeunes, etc.), qui pourraient être diffusées et promues par les réseaux sociaux. Cette diffusion et cette promotion (en ligne, mais éventuellement en face-à-face) seraient propres à stimuler la participation et l'engagement des jeunes en faveur des droits sociaux ;

---

<sup>3</sup> CG/2015(29)23

*d.* d'investir pour améliorer l'accès du public aux technologies de l'information par le biais des services publics existants (centres de jeunesse, bibliothèques publiques, médiathèques, centres d'information et d'orientation des jeunes, etc.), dans l'esprit de la Recommandation CM/Rec/2015)3 du Comité des Ministres sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux ;

*e.* de sensibiliser aux droits sociaux des jeunes par des initiatives telles que la célébration, dans chaque collectivité locale et régionale, de la Journée internationale de la Jeunesse (12 août) ou de la Journée de la Charte sociale européenne (18 octobre) ;

*f.* de prendre part à l'examen qui sera réalisé par le Service de la Jeunesse du Conseil de l'Europe en 2019 pour le suivi de la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec/2015)3 sur l'accès des jeunes des quartiers défavorisés aux droits sociaux et qui porte également sur les projets et initiatives mis en œuvre par les autorités locales et régionales.

11. En tenant compte de ses travaux antérieurs, le Congrès recommande aux autorités locales et régionales de mettre en œuvre les recommandations contenues dans ses Résolutions 414 (2017), 386(2015), 346(2012), 319(2010) et 259(2008)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Résolution 414 (2017) « Eternellement jeune? Le rôle des politiques et du travail de jeunesse aux niveaux local et régional dans le soutien de la transition des jeunes vers l'autonomie et la vie professionnelle » ; Résolution 386 (2015) « Adopter un langage commun entre les jeunes et les collectivités locales pour lever les obstacles à la participation des jeunes » ; Résolution 346 (2012) « Jeunesse et démocratie : l'évolution de l'engagement politique des jeunes » ; Résolution 319 (2010) « L'intégration des jeunes des quartiers défavorisés » ; Résolution 259 (2008) « L'intégration et la participation des jeunes aux niveaux local et régional ».



36<sup>e</sup> SESSION

## L'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions

Résolution 443 (2019)<sup>1</sup>

1. Le droit et la capacité pour tous les citoyens de se présenter à des élections constituent un principe fondamental de la démocratie locale, énoncé à l'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Aucun citoyen ne doit être empêché d'être candidat à une élection pour des raisons matérielles. L'article 7.2 de la Charte vise à garantir que les élus locaux perçoivent des allocations, traitements et autres formes d'indemnisation suffisants pour l'exercice de leurs fonctions.
2. Il s'ensuit que les élus locaux et régionaux doivent recevoir une indemnisation financière adéquate et suffisante pour exercer leurs fonctions avec efficacité. Alors que les responsables politiques locaux et régionaux sont soumis à des exigences de plus en plus complexes, les régimes d'indemnisation financière doivent être ajustés en conséquence.
3. La diversité des régimes et dispositifs en vigueur en Europe pour l'indemnisation des élus locaux et régionaux, qui reflète le large éventail des formes et des structures de gouvernance infranationale en Europe, ne doit pas occulter le fait que l'indemnisation suffisante est un principe universel. Si une certaine souplesse est nécessaire dans son application, ce principe doit néanmoins permettre aux citoyens d'envisager de se porter candidats à des élections quelle que soit leur situation économique.
4. Des niveaux d'indemnisation inadéquats et insuffisants peuvent avoir – et ont effectivement – pour effet de nombreuses personnes de se porter candidates à des fonctions électives bien qu'ayant les compétences requises. Tout affaiblissement de la qualité des candidats est aussi préjudiciable à la qualité générale de la gouvernance des collectivités locales et régionales. Le mécontentement à l'égard des niveaux d'indemnisation peut aussi nuire à l'efficacité des candidats élus et accroître le risque de corruption et de pratiques illégitimes.
5. Puisque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont désormais mis en place une forme ou une autre d'indemnisation des élus locaux et régionaux, il est regrettable que treize d'entre eux n'aient toujours pas ratifié l'article 7.2, d'autant plus que les récentes missions de suivi du Congrès ont établi que la législation interne de plusieurs de ces États membres avait évolué de telle sorte qu'elle pouvait être jugée conforme à cet article.
6. La Recommandation 385 (2015) du Congrès sur le statut des élus énonce à l'intention des États membres plusieurs principes sur la meilleure manière d'appliquer l'article 7.2.
7. Le Congrès, compte tenu de ce qui précède et ayant à l'esprit :
  - a. la Recommandation 385 (2015) du Congrès sur le statut des élus ;
  - b. le rapport du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) sur le statut des élus locaux en Europe (2010) ;

1. Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2<sup>e</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)10](#), exposé des motifs), corapporteurs : Marta CAMPANARI-TALABER, Hongrie (L, PPE/CCE) et Robert GRUMAN, Roumanie (R, PPE/CCE).

8. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :
  - a. veiller à ce que toutes les formes d'indemnisation financière soient proportionnées aux besoins et aux responsabilités des élus locaux et régionaux ;
  - b. œuvrer avec leurs autorités nationales à appliquer du mieux possible les dispositions de la Recommandation 385 (2015) ayant trait à l'article 7.2 ;
  - c. effectuer régulièrement des audits indépendants sur les formes et les niveaux d'indemnisation et sur le degré de satisfaction des élus locaux et régionaux concernant ces dispositifs ;
  - d. évaluer périodiquement le caractère adéquat et suffisant des différentes formes d'indemnisation financière des élus locaux et régionaux, en proposant le cas échéant des ajustements, en lien avec l'évolution des tâches et responsabilités des élus.
9. Appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à :
  - a. signaler tout cas de régression, effective ou potentielle, concernant l'application de l'article 7.2 ;
  - b. lorsque l'article 7.2 n'a pas été ratifié, ou lorsqu'il n'existe pas de législation nationale concernant la rémunération des élus locaux et régionaux, faire campagne auprès des gouvernements pour qu'ils ratifient l'article ou introduisent une telle législation ;
  - c. consulter les élus locaux et régionaux afin d'évaluer le degré de satisfaction concernant leur rémunération et d'avoir une meilleure vision de ce qui constitue une indemnisation financière adéquate et suffisante pour l'exercice de leurs fonctions respectives.
10. Décide de préparer à intervalles réguliers des rapports sur l'évolution de la situation concernant l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans les États membres.

## La protection des lanceurs d'alerte Perspectives et enjeux aux niveaux local et régional

Résolution 444 (2019)<sup>1</sup>

1. Conscient de l'effet destructeur que la corruption peut avoir sur la confiance du public et sur la qualité et l'efficacité de la gouvernance, le Congrès a adopté, lors de sa 31<sup>e</sup> session d'octobre 2016, une feuille de route rassemblant des activités de lutte contre la corruption, et décidé de préparer des rapports sur plusieurs thèmes, parmi lesquels la protection des lanceurs d'alerte.

2. Bien qu'il y ait eu récemment des avancées législatives importantes en matière de protection des lanceurs d'alerte, le champ d'application de la plupart de ces textes est limité au niveau national, de sorte que les collectivités locales et régionales ne disposent que de peu de mécanismes pour signaler les soupçons d'actions illégales.

3. Les lanceurs d'alerte ont un rôle unique à jouer dans la gouvernance locale et régionale. Au niveau infranational, le plus proche des citoyens, il est plus facile de détecter les violations présumées de la loi qu'au niveau national. Cela signifie aussi que les collectivités locales et régionales sont particulièrement exposées aux diverses formes de corruption. Elles sont en effet en charge de l'offre de services publics, qui repose de plus en plus sur des partenariats public-privé accompagnés d'un transfert de ressources publiques vers le secteur privé.

4. Les questions d'anonymat et de confidentialité peuvent poser des problèmes particuliers au niveau local. La petite taille de nombreuses collectivités locales limite le choix des voies de signalement qu'une personne pourrait utiliser pour faire connaître des soupçons d'actions illégales. Cependant, du fait de la portée limitée de la législation, qui souvent ne reconnaît pas le signalement anonyme, les personnes en possession d'informations qui pourraient être jugées menaçantes ou nuisibles pour l'intérêt public choisissent souvent de ne pas les divulguer, craignant de potentielles conséquences personnelles négatives et d'éventuelles représailles sur leur lieu de travail.

5. Concernant la question de la confidentialité, les collectivités locales et régionales devraient envisager en dernier recours le signalement externe, qui peut réduire le risque que l'identité du lanceur d'alerte soit divulguée.

6. La protection des lanceurs d'alerte n'est pas uniquement une question de législation. Elle nécessite aussi un changement des attitudes sociales vis-à-vis de la divulgation d'informations, les personnes hésitant souvent à signaler des informations cruciales de crainte des conséquences négatives que ce signalement pourrait entraîner. Des actions doivent être menées pour sensibiliser le grand public au rôle important des lanceurs d'alerte dans la lutte contre la corruption.

7. Le Congrès, au vu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

a. le Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 173) et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE n° 174) ;

<sup>1</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 3 avril 2019, 2<sup>e</sup> séance (voir le document [CG36\(2019\)14](#), exposé des motifs), rapporteure : Josan MEIJERS, Pays-Bas (R, SOC).

*b.* la résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption ;

*c.* la recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte ;

8. appelle les autorités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :

*a.* établir et diffuser une politique relative aux lanceurs d'alerte respectant les 20 principes énoncés dans la recommandation CM/Rec(2014)7 susmentionnée ;

*b.* garantir la mise en place de voies de signalement interne appropriées et la possibilité pour les employés de consulter en toute confidentialité des conseillers au sein de leur organisation ;

*c.* veiller à l'existence d'institutions indépendantes spécifiques, telles que des médiateurs locaux et régionaux, chargées de superviser et de traiter la divulgation d'informations et de servir de lieu de signalement de dernier recours pour les agents locaux et régionaux ayant le sentiment de ne pas pouvoir évoquer leurs préoccupations en interne ;

*d.* veiller à ce que les personnes qui souhaitent signaler des cas de manquements ou d'actes répréhensibles aient accès à des voies de signalement leur permettant de conserver l'anonymat ou leur offrant une possibilité de « protection préventive » contre les représailles ;

*e.* fournir des informations :

*i.* sur les circonstances dans lesquelles un soupçon d'acte répréhensible peut être signalé en interne et en externe ;

*ii.* sur la protection juridique des lanceurs d'alerte ;

*f.* veiller à ce que des voies de signalement, comme des lignes téléphoniques d'information, existent aussi pour les personnes travaillant dans le secteur privé et participant à la prestation de services publics locaux et régionaux ;

*g.* veiller à ce que les personnes qui divulguent des informations d'intérêt public soient informées en temps utile des suites données à leur signalement ;

*h.* encourager les attitudes positives vis-à-vis des lanceurs d'alerte parmi les citoyens en diffusant les politiques relatives à l'alerte et en rendant publiques les suites données aux signalements ;

*i.* veiller à ce que les personnes qui envisagent de signaler des soupçons d'actes répréhensibles aient accès à des conseillers confidentiels et sans frais auprès d'organes externes tels que des ONG et des associations nationales ;

*j.* mettre en place des évaluations périodiques de l'efficacité des réglementations relatives à la protection des lanceurs d'alerte.

9. appelle les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux à :

*a.* guider et assister les collectivités locales et régionales pour l'introduction et la mise en œuvre de politiques en matière d'alerte ;

*b.* aider les collectivités locales et régionales pour la conception et la mise en œuvre de programmes de formation destinés aux responsables et aux employés, en vue de mieux faire connaître les règles et procédures en vigueur et le rôle de l'alerte dans la lutte contre la corruption ;

*c.* se concerter avec les organes centraux de lutte contre la corruption pour garantir une harmonisation optimale des politiques en matière d'alerte.