

42^e SESSION

Textes adoptés

Déclaration

Déclaration 5 La guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Recommandations

Recommandation 469 Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne

Recommandation 470 Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg

Recommandation 471 Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie

Recommandation 472 Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes

Recommandation 473 L'avenir des jeunes ruraux : responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux

Recommandation 474 Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni

Recommandation 475 Rapport sur les élections locales et régionales au Danemark (16 novembre 2021)

Recommandation 476 La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales

Recommandation 477 Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021)

Résolutions

Résolution 477 Vérification des pouvoirs des nouveaux membres

Résolution 478 Enfants et villes durables : lignes directrices et livret pour des collectivités locales et régionales

Résolution 479 Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie

Résolution 480 Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes

Résolution 481 L'avenir des jeunes ruraux : responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux

Résolution 482 La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales

La guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Déclaration 5 (2022)¹

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux :

1. gardant à l'esprit les Résolutions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Res(2022)1 et CM/Res(2022)2 ;
2. gardant à l'esprit la Résolution A/RES/ES-11/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'agression contre l'Ukraine, adoptée le 2 mars 2022 ;
3. condamne avec la plus grande fermeté, la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui constitue une violation flagrante du droit international et du Statut du Conseil de l'Europe ;
4. déplore les pertes en vies humaines, les souffrances humaines et les destructions causées par la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui a entraîné un nombre sans précédent de réfugiés et de personnes déplacées sur le continent européen, jamais vu depuis la Seconde Guerre mondiale ;
5. appelle la Fédération de Russie à cesser immédiatement et sans condition sa guerre contre l'Ukraine, à cesser les bombardements des infrastructures civiles et des zones résidentielles, à assurer des couloirs humanitaires pour l'évacuation en toute sécurité des civils, à mettre fin aux violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et à retirer ses troupes ;
6. exprime son soutien plein et résolu à l'Ukraine et sa solidarité avec son peuple qui fait preuve d'une fermeté et d'un courage admirables dans la défense de son pays ;
7. condamne l'annexion illégale de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol et la reconnaissance par la Fédération de Russie des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk en tant qu'entités indépendantes, et dénonce les tentatives de création d'une entité illégale similaire dans l'oblast de Kherson en Ukraine ;
8. exprime son attachement indéfectible à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues ;
9. souligne le rôle fondamental du Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation fondée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour défendre les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit en Europe et assurer la coexistence pacifique des nations en Europe ;
10. rappelle, à cet égard, que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres en vue de sauvegarder et de réaliser les idéaux et principes qui sont leur patrimoine commun et de faciliter leur progrès économique et social ;
11. souligne que la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine constitue une attaque contre les principes et les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit que le Conseil de l'Europe représente, promeut et défend ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2022, 2^e séance, rapporteur : Leen VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC/V/DP).

12. souligne en outre que la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine compromet gravement la capacité de fonctionnement des autorités locales et régionales en Ukraine et inflige de graves souffrances au peuple ukrainien ;

13. reconnaît le rôle clé que jouent les autorités locales et régionales en Ukraine pour faire face aux conséquences humanitaires désastreuses auxquelles les citoyens sont confrontés du fait de la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ;

14. condamne l'intimidation, l'enlèvement et le meurtre de représentants élus locaux et régionaux ukrainiens par les forces russes ;

15. appelle à la libération immédiate des représentants élus enlevés ;

16. souligne le rôle du Congrès dans la contribution au but et aux objectifs du Conseil de l'Europe et dans la construction de la démocratie locale et régionale, dont les valeurs sont profondément enracinées dans la nation, l'identité et les institutions ukrainiennes ;

17. se félicite des efforts déployés par les autorités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe et leurs associations pour soutenir leurs homologues et les citoyens ukrainiens ;

18. demande à la Fédération de Russie de respecter ses obligations en vertu du droit international, y compris le droit international humanitaire.

Le Congrès souligne que la démocratie, la gouvernance multi-niveaux et les droits de l'homme sont plus forts que la guerre, soutient fermement l'Ukraine et son peuple, et appelle toutes les collectivités locales et régionales d'Europe, et au-delà, à rester unies et déterminées dans leur solidarité et leur soutien à la nation ukrainienne, son peuple et ses autorités.

42^e SESSION

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne

Recommandation 469 (2022)¹

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 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 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

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

f. 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 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la précédente Recommandation 320(2012) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne ;

i. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne ;

j. au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2022, 1^{re} séance (voir le document [CG\(2022\)42-16](#), exposé des motifs), corapporteurs Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE) et Jani KOKKO, Finlande (R, SOC/V/DP).

2. Le Congrès rappelle que :

a. L'Allemagne est devenue membre du Conseil de l'Europe le 13 juillet 1950 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée sans réserve le 17 mai 1988. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er septembre 1988.

b. L'Allemagne 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 Allemagne à la lumière de la Charte. Elle a chargé Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE), et Jani KOKKO, Finlande (R, SOC/V/DP), d'établir et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Allemagne.

d. Les réunions de suivi se sont tenues à distance du 26 au 28 mai 2021. À cette occasion, la délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé des réunions figure en annexe à l'exposé des motifs.

e. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs avec lesquels ils se sont entretenus lors de ces réunions à distance.

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

a. il existe un haut niveau de démocratie locale et un vaste cadre juridique couvrant tous les aspects de l'autonomie locale ;

b. le niveau de protection juridictionnelle garanti à l'autonomie locale et à l'État de droit peut être qualifié d'exemplaire ;

c. les collectivités locales exercent un large éventail de responsabilités et jouissent d'un haut niveau d'autonomie en matière organisationnelle.

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

a. les besoins accrus dans le secteur social ont réduit l'autonomie financière des collectivités locales ;

b. les compétences fiscales des districts (*Kreise*) restent limitées et leur système de revenus doit être diversifié et rendu plus flexible ;

c. il n'a toujours pas été adopté de normes et critères relatifs à la mise en œuvre du principe de proportionnalité ;

d. la participation et la consultation des associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral est moins systématique qu'au niveau des länder en raison des limites que le système fédéral impose à la consultation directe des collectivités locales ;

e. plusieurs länder n'ont pas donné aux districts le pouvoir d'exercer leur initiative pour les domaines qui concernent ces derniers et qui n'ont pas été exclus de leur compétence (compétence générale).

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de l'Allemagne à :

a. veiller à ce que les collectivités locales disposent de moyens financiers suffisants leur laissant une certaine latitude dans la façon d'employer ces ressources ;

b. réviser la situation financière des districts et étendre leurs compétences fiscales afin d'accroître la diversification et la flexibilité du système de recettes des districts, en veillant dans le même temps à ce que de tels impôts ne soient pas levés au détriment des communes situées sur le territoire des districts ; cela permettrait de retirer la déclaration relative à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte et d'étendre le champ d'application de la Charte à toutes les entités dotées d'une légitimité politique directe ;

- c. adopter des normes et critères concrets pour la mise en œuvre du principe de proportionnalité, afin de garantir la transparence de l'ensemble du processus de calcul et de planification financière ;
 - d. renforcer les droits de participation et de consultation des associations de pouvoirs locaux au niveau fédéral en augmentant la régularité de la consultation ;
 - e. envisager l'introduction, dans la constitution fédérale et la législation des länder, d'une clause de compétence générale pour les affaires locales à l'échelle des districts ;
 - f. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).
6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à l'Allemagne, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg

Recommandation 470 (2022)¹

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexe à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » ;

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

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030, en particulier aux Objectifs 11 pour les villes et communautés durables et 16 pour la paix, justice et institutions efficaces ;

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

f. 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 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la recommandation précédente du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg (Recommandation 380(2015)) ;

i. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg ;

j. au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

¹. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 23 mars 2022 et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document [CPL\(2022\)42-03](#), exposé des motifs), corapporteuses : Marjorie CROVETTO, Monaco (L, NI) et Christine CHEVALLEY, Suisse (R, GILD).

2. Le Congrès souligne que :

a. Le Luxembourg est un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe auquel il a adhéré dès le 5 mai 1949 ; le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») dans toutes ses dispositions, le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 mars 1987. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er septembre 1988 ;

b. Le Luxembourg 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 au Luxembourg à la lumière de la Charte. Elle a confié à Christine CHEVALLEY, Suisse (L, GILD) et Marjorie CROVETTO, Monaco (L, NI), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale au Luxembourg ;

d. Lors des réunions de suivi, qui se sont déroulées à distance du 6 au 7 octobre 2021, la délégation du Congrès a eu un échange avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme des réunions à distance figure en annexe à l'exposé des motifs ;

e. Les corapporteuses souhaitent remercier la Représentation permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés à l'occasion de ces réunions.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'au Luxembourg :

a. le principe de l'autonomie locale, tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, est pleinement consacré par la Constitution, reconnu par le législateur et les juridictions et respecté ;

b. la protection légale de l'autonomie locale est pleinement respectée puisque les collectivités locales peuvent sans difficulté intenter un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision de l'Etat ;

c. la réforme de la loi communale engagée en 2020 vise notamment à alléger la tutelle administrative imposée aux communes.

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

a. la délimitation des compétences entre l'Etat et les communes reste imprécise ;

b. l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur demeure la règle dans un certain nombre de cas, notamment en matière de recrutement de personnel, de création de postes et la nomination de fonctionnaires, ainsi que des budgets communaux laissant subsister des formes de tutelle administrative non conformes à la Charte ;

c. la libre disposition des ressources semble toujours poser problème, en dépit de la réforme financière engagée en 2017. Les ressources communales n'évoluent pas au rythme de la progression des coûts de l'exercice des compétences locales ;

d. la procédure de consultation sur toutes les questions qui concernent les communes directement, y compris budgétaires, n'est pas reconnue formellement dans la loi ;

e. le montant des indemnités pour l'exercice de mandats et fonctions exécutives locales semble désormais trop faible au vu des tensions existantes sur le marché de l'emploi et le niveau des rémunérations au Luxembourg.

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

a. délimiter plus clairement les compétences entre l'Etat et les communes afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale puisse s'exercer et se développer pleinement ;

b. poursuivre la réforme communale, notamment en vue de réduire au maximum les formes de tutelle administrative qui subsistent à l'égard des actes communaux mais aussi des personnes en se basant sur le principe que le pouvoir de tutelle doit être limité au seul respect de la loi ;

c. garantir aux communes la libre disposition des ressources, en leur accordant plus de latitude pour décider de l'utilisation de ces ressources eu égard à leurs missions obligatoires, et s'assurer qu'une évolution des ressources communales, corresponde à la progression constatée du coût des compétences exercées ;

d. formaliser dans la loi la procédure de consultation des communes par le Gouvernement en vue de garantir le droit de celles-ci d'être consultées sur tous les sujets qui les concernent directement ;

e. revaloriser le montant des indemnités pour mandats électifs et fonctions exécutives locales afin de renforcer l'attractivité de ces missions ;

f. effectuer la révision constitutionnelle en conformité avec les principes démocratiques consacrés par la Charte, c'est-à-dire en garantissant que la nomination des bourgmestres et échevins et la dissolution du conseil directement élu ne soient plus une compétence du niveau central (du Grand-Duc ou du Gouvernement) ;

g. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès prie le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de tenir compte, dans leurs activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg, ainsi que de son exposé des motifs.

42e SESSION

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie

Recommandation 471 (2022)¹

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;
 - b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;
 - d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier à aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;
 - 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 Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;
 - g. à la Recommandation 301(2011) du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie ;
 - h. à la Résolution 416(2017) et la Recommandation 397(2017) du Congrès relatives à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie ;
 - i. à la Résolution 450(2019) et la Recommandation 439(2019) du Congrès « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) » ;
 - j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie ;
 - k. au commentaire contemporain du rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document CG(2022)42-14, exposé des motifs), corapporteurs: Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP) et David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE).

1. à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur le remplacement des candidats élus et des maires en Turquie (CDL-AD(2020)011).

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Turquie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur pour la Turquie le 1^{er} avril 1993. Lors de la ratification, la Turquie a déclaré ne pas être liée par les articles 4.6, 6.1, 7.3, 8.3, 9.4, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3 et 11 ;

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 chargé initialement M. Jacob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE), en tant que rapporteur sur la démocratie locale, et Mme Yoomi RENSTROEM (Suède, SOC), en tant que rapporteure sur la démocratie régionale, de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie. La délégation du Congrès, assistée de M. Angel M. MORENO, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès, a effectué une visite en deux parties en Turquie ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 1^{er} au 4 octobre 2019 (première partie de la visite) et du 11 au 13 novembre 2019 (deuxième partie). Le rapport a été adopté par la Commission de suivi en février 2020. Les projets de recommandation et de résolution n'ont pas pu être adoptés par la session du Congrès en raison de la pandémie de Covid-19. Entre-temps, les deux rapporteurs ont quitté le Congrès. En conséquence, la commission de suivi a nommé Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/G/PD) et David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE) et les a chargés de mettre à jour l'exposé des motifs avant sa soumission au Congrès lors de l'une de ses Sessions en 2022. A cette fin, une troisième partie de la visite de monitoring a eu lieu le 1^{er} décembre 2021. En Turquie, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions de tout niveau ainsi que les dirigeants des principaux partis nationaux et des membres d'organisations non gouvernementales et des représentations diplomatiques étrangères. Les programmes détaillés des trois parties de la visite figurent en annexe au présent rapport ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Turquie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour les informations et les commentaires transmis.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

Le taux de participation remarquable lors des élections locales de Turquie (plus de 84 % en 2019). Ce taux – l'un des plus élevés dans les États membres du Conseil de l'Europe – témoigne du vif intérêt des citoyens pour l'autonomie locale.

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

a. le peu de progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation 397(2017) du Congrès relative à la mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie. Le Gouvernement continue de suspendre des maires faisant l'objet d'une enquête pénale (article 7.1) basée sur la définition trop large du « terrorisme » contenue dans la législation anti-terroriste et de remplacer ces maires par des responsables non élus (article 3.2), portant ainsi gravement atteinte au choix démocratique des citoyens turcs et nuisant au bon fonctionnement de la démocratie locale en Turquie ;

b. le refus des administrations électorales de certaines provinces, en violation du principe d'équité des élections, d'accorder à plusieurs candidats ayant été élus maires dans des communes du sud-est de la Turquie les certificats électoraux requis (« *mazbata* »), qui sont indispensables pour leur investiture (article 3.2) ;

c. la double fonction du gouverneur en tant qu'agent de l'État et président du comité exécutif de la province, ce qui ne garantit pas, comme le veut l'esprit de la Charte, la séparation nécessaire entre l'État et l'administration locale (article 3.2) ;

d. la tutelle administrative sur les activités et les décisions des collectivités locales reste inscrite dans la Constitution et appliquée en pratique. La surréglementation et l'interventionnisme de l'État dans l'élaboration des décisions des collectivités locales prennent la forme d'un contrôle sur l'efficacité des tâches et responsabilités propres des collectivités locales et limitent la capacité de ces dernières à exercer des compétences pléines et entières (articles 4.4 et 8.2) ;

e. l'absence de consultation des collectivités locales concernées lors des modifications des limites territoriales introduites par la législation (article 5), qui reflète aussi plus généralement le niveau peu satisfaisant de communication et de dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales de Turquie ;

f. la capacité limitée des autorités locales pour déterminer le taux des impôts locaux (article 9.3) et le fait qu'une large proportion des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite globalement l'autonomie financière des collectivités locales ;

g. les pressions supplémentaires auxquelles les collectivités locales du sud-est du pays sont confrontées concernant la prestation de services essentiels tels que le logement, l'alimentation et l'assainissement, du fait d'un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile.

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

a. modifier la définition du terrorisme contenue dans la législation antiterroriste en vigueur, afin que cette définition n'autorise pas une interprétation trop large et qu'elle garantisse une application stricte de la loi par le gouvernement ainsi que le respect des droits de l'homme et des valeurs de la démocratie représentative ;

b. mettre un terme à la pratique actuelle de suspension de maires sans décision judiciaire, s'efforcer du mieux possible à concilier la lutte légitime contre le terrorisme et les exigences de la vie démocratique locale et, par conséquent, n'avoir recours à la suspension de maires que de manière aussi prudente et restrictive que possible, avec pour objectif de respecter la présomption d'innocence et le système des élus démocratiques ;

c. mettre un terme à la pratique consistant à nommer un administrateur gouvernemental en cas de suspension du maire ou modifier le cadre juridique de manière que, si un maire est suspendu, le conseil ait la possibilité de désigner parmi ses membres un maire par intérim, comme le permettait la version initiale de la loi de 2005 sur les communes (article 45), jusqu'à ce que la situation du maire suspendu soit clarifiée ;

d. veiller à ce que les candidats qui ont été autorisés à se présenter aux élections et qui les ont remportées jouissent effectivement du droit d'exercer leur mandat ;

e. apporter à la loi les modifications nécessaires pour que le Gouverneur ne soit plus, *de jure*, le chef de l'administration provinciale spéciale et le président de son comité exécutif, et permettre au conseil général de telles autorités locales de nommer et révoquer le chef et le président du comité exécutif ou, à défaut, introduire leur élection au suffrage universel direct ;

f. appliquer le principe constitutionnel de la tutelle administrative à un degré d'intensité aussi faible que possible, afin de protéger et de garantir l'autonomie locale et de limiter le contrôle sur les collectivités locales, en particulier dans le domaine des finances, de l'emprunt et de la planification, en le rendant plus objectif et prévisible ;

g. renforcer la consultation des collectivités locales, en particulier en cas de fusion ou de modification de leurs limites territoriales ;

h. augmenter la proportion des recettes locales propres et améliorer la compétence de réglementation et de fixation des taux des collectivités locales concernant leurs propres impôts, par le biais de la décentralisation budgétaire ;

i. prendre des mesures pour développer le contrôle interne des comptes et des finances des collectivités locales ;

j. envisager la ratification des articles 7.3, 9.4, 9.7 et 10.3, puisqu'ils sont respectés dans les faits ;

- k. prendre les mesures nécessaires pour encourager la participation des femmes à la vie politique locale ;
 - l. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207).
6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Turquie, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes

Recommandation 472 (2022)¹

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») ;

b. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et en particulier à son article 2.2.ii.a ;

c. aux Priorités 2021-2026 du Congrès, en particulier la Priorité b : Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ;

d. à la Résolution 326 (2011) du Congrès sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe ;

e. à la Résolution 452 (2019) du Congrès sur le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé ;

f. au Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, en particulier son Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

2. Le Congrès rappelle que :

a. On observe depuis quelques années un mouvement visant à rénover la démocratie et améliorer sa résilience, en réponse en particulier à une désillusion croissante à l'égard de la politique, au désintérêt pour les élections et à la perte de confiance dans le système politique. Le recours aux processus délibératifs s'inscrit dans ce mouvement.

b. Aux fins de la bonne gouvernance au niveau local et régional et afin que les citoyens aient davantage confiance dans le processus démocratique, il est essentiel que les citoyens aient accès à des méthodes de consultation directes et efficaces liées à l'élaboration des politiques.

c. La démocratie représentative est le principal mécanisme permettant aux citoyens de peser sur les processus décisionnels, par le biais du suffrage universel. La promotion des méthodes délibératives ne vise aucunement à remplacer la démocratie représentative, mais elle se veut complémentaire en tant qu'outil permettant aux responsables locaux et régionaux de remplir efficacement le mandat auquel ils ont été élus.

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document [CG\(2022\)42-12](#), exposé des motifs), rapporteur Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC/V/DP).

d. Les méthodes délibératives sont un outil complémentaire précieux lors de la phase préparatoire du processus décisionnel, en associant directement les citoyens à la définition des actions liées aux questions délicates ayant une incidence sur la vie quotidienne des citoyens. On recense plusieurs cas où le recours à des assemblées de citoyens, temporaires ou permanentes, a permis de régler des problèmes fondamentaux et conflictuels, allant d'une réforme constitutionnelle et électorale aux questions de politique sociale. Les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle de premier plan dans le renforcement ou l'institutionnalisation des processus délibératifs.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle le Comité des Ministres à inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. protéger le droit des citoyens de participer aux affaires des collectivités locales et faciliter l'exercice de ce droit ;

b. promouvoir des politiques de démocratie délibérative aux niveaux national, régional et local ;

c. contribuer au renforcement du processus délibératif en le rendant permanent ou institutionnalisé ;

d. à cette fin, soutenir les capacités locales et régionales, y compris financières, et apporter une assistance logistique et administrative pour la conception et la mise en œuvre des mécanismes de démocratie délibérative ;

e. appeler les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou ratifier le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé des motifs.

L'avenir des jeunes ruraux : responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux

Recommandation 473 (2022)¹

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

1. Ayant à l'esprit la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale de 2003, qui appelait les collectivités locales et régionales à mener des politiques spécifiques en faveur des jeunes vivant en milieu rural, ainsi que la Recommandation 224 du Congrès (2007) « La continuité territoriale des services sociaux dans les régions rurales » et la Recommandation 235 du Congrès (2008) « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale » ;
2. Prenant note de la Résolution CM/Res(2020)2 du Comité des Ministres relative à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour le secteur jeunesse à l'horizon 2030 et du travail accompli par le secteur jeunesse du Conseil de l'Europe et par le Conseil consultatif sur la jeunesse (CCJ), avec lesquels le Congrès coopère de manière régulière pour promouvoir la participation des jeunes ;
3. Rappelant la Stratégie des Nations Unies pour la jeunesse qui place la participation des jeunes, leur accès à l'enseignement et aux services de santé et leur émancipation économique au rang de ses priorités et attire plus particulièrement l'attention sur la nécessité de promouvoir l'accès des jeunes des milieux ruraux aux services ;
4. Rappelant la Charte sociale européenne (STE n° 163) et l'obligation qu'ont les collectivités locales et régionales de promouvoir et de protéger les droits sociaux de leurs citoyens, y compris ceux des jeunes vivant en milieu rural ;
5. Considérant que les mouvements de population vers les centres urbains liés au développement économique vident les zones rurales et ont une incidence sur l'offre de services et que les jeunes des milieux ruraux se heurtent à des difficultés particulières liées à leur situation géographique, allant de l'accès à l'éducation, au logement, à la connectivité numérique et aux services publics collectifs et de protection, à l'isolement social et à la participation à la vie politique et publique ;
6. Préoccupé par les lacunes observées en milieu rural dans des domaines qui relèvent de la compétence des collectivités locales, tels que l'accès aux transports, à l'emploi, aux loisirs, aux services d'aide spécialisés, leur visibilité accrue au sein de la communauté et le manque d'information des jeunes au sujet des services mis à leur disposition ;
7. Conscient que la crise financière de 2008 et la politique d'austérité qui en a découlé dans les zones rurales ainsi que la pandémie de covid-19 et les mesures de confinement qui ont touché l'Europe depuis le début de l'année 2020 ont-elles aussi mis en lumière et exacerbé les difficultés auxquelles se heurtent les jeunes des milieux ruraux ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 Mars 2022, 2^e séance (voir document CG(2022)42-15, exposé des motifs), corapporteurs James MOLONEY, Irlande (L, GILD) et Aida JALILZADE, Azerbaïdjan (R, CRE).

8. Invite les États membres du Conseil de l'Europe à :

a. prendre des mesures au niveau national pour aider les responsables politiques locaux et régionaux à élaborer et mettre en œuvre des stratégies et des politiques efficaces en faveur des jeunes ruraux ;

b. apporter un soutien aux jeunes des milieux ruraux en adoptant des politiques nationales dans le domaine de la jeunesse, de l'emploi et du logement, en reconnaissant les besoins spécifiques des jeunes ruraux et en élaborant des politiques en faveur de la sauvegarde des zones rurales durables et de la complémentarité ville-campagne, laquelle est essentielle à la cohésion économique et sociale d'un territoire dans son ensemble ;

c. veiller à doter les zones rurales des infrastructures nécessaires pour assurer une offre équitable en matière de services publics, de connectivité des données et de logements pour les jeunes, en notant que ce soutien sera particulièrement important lors de la phase de relance post-covid, la pandémie ayant particulièrement compromis les possibilités présentes et futures des jeunes ;

d. reconnaître l'importance de l'engagement des jeunes en faveur de la protection et de la sauvegarde du patrimoine culturel, préserver les traditions rurales et mettre en place des mesures visant à donner une image positive des zones rurales, en s'inspirant de l'objectif n° 6 « Soutenir les jeunes rurales » de la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse (2019-2027).

42e SESSION

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni

Recommandation 474 (2022)¹

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 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 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

d. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne ;

e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

f. 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 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la Recommandation 455(2021) Problèmes récurrents recensés par le Congrès dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (Période de référence 2017-2020) ;

i. à la précédente Recommandation 353 (2014) du Congrès sur la démocratie locale et au Royaume-Uni ;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni.

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2022, 3e séance (voir le document CG(2022)42-18, exposé des motifs), corapporteurs : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP) et Magnus BERTSSON, Suède (R, PPE/CCE)

2. Le Congrès rappelle que :

a. Le Royaume-Uni a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 3 juin 1997 et l'a ratifiée le 24 avril 1998, il a fait une déclaration selon laquelle il entend limiter son champ d'application aux catégories de collectivités suivantes : en Angleterre, les conseils de comté, les conseils de district, les conseils d'arrondissement de Londres et le Conseil des îles Sorlingues ; au pays de Galles, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Pays de Galles) 1994 ; en Écosse, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Écosse) 1994. La Charte est entrée en vigueur au Royaume-Uni le 1^{er} août 1998 ;

b. le Royaume-Uni a signé mais n'a pas ratifié 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 au Royaume-Uni à la lumière de la Charte. Elle a chargé Vladimir Prebilic, Slovénie (L, SOC/V/DP), et Magnus Berntsson, Suède (R, PPE/CCE), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni ;

d. les réunions de suivi à distance se sont tenues du 21 au 23 juin 2021. À cette occasion, la délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé des réunions figure en annexe à l'exposé des motifs ;

e. Le Royaume-Uni étant composé de quatre nations dotées de caractéristiques territoriales et culturelles propres, les recommandations seront adressées au Royaume-Uni en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, mais leur mise en œuvre sera assujettie aux compétences et responsabilités du Royaume-Uni et à celles des administrations décentralisées de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord en fonction de la répartition des compétences relatives à l'administration locale.

3. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors des réunions.

4. Le Congrès note avec satisfaction qu'au Royaume-Uni :

a. l'adoption de la loi de 2016 sur le transfert de responsabilités aux villes et aux collectivités locales a habilité le Secrétaire d'État à introduire l'élection des maires au suffrage direct pour les régions d'Angleterre composées d'au moins deux conseils ;

b. le Gouvernement britannique s'est engagé à publier un Livre blanc sur le renforcement des capacités qui concentrera ses nouveaux programmes d'investissement sur les collectivités et les partenaires locaux de tout le Royaume-Uni, en réponse à leurs difficultés communes ;

c. une initiative législative a été prise par le Parlement écossais pour incorporer la Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit écossais.

5. Le Congrès note, cependant, que plusieurs insuffisances évoquées dans sa précédente Recommandation 353(2014) doivent encore recevoir une réponse et il exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le principe de l'autonomie locale n'est pas expressément reconnu dans la législation interne du Royaume-Uni, de sorte qu'il soit pleinement respecté dans la pratique ;

b. bien que les collectivités locales disposent de compétences générales définies dans la loi, leur capacité à exercer efficacement les tâches locales est limitée dans la pratique, du fait d'une surréglementation qui restreint leur champ d'action, d'un contrôle relativement pesant de la part des autorités de niveau supérieur et d'une dépendance significative des collectivités locales vis-à-vis des financements nationaux ;

c. le contrôle administratif des tâches des collectivités locales porte sur leur opportunité et n'est pas 'dans les faits' toujours conforme au principe de proportionnalité ;

d. les collectivités locales sont limitées dans leur capacité à collecter et utiliser librement les ressources financières et ne disposent pas d'un financement suffisant et proportionné. Le gouvernement central exerce un contrôle étendu sur la manière dont les collectivités locales sont financées et sur leurs dépenses ; le mécanisme de péréquation financière n'est pas suffisamment transparent ni prévisible ;

e. dans la pratique, la consultation relative aux ressources financières ne satisfait pas pleinement aux exigences de l'article 9.6, du point de vue du déroulement de cette consultation ;

f. les autorités locales ne disposent d'aucun moyen légal de protéger le droit à l'autonomie locale, comme l'exige l'article 11 lu conjointement avec l'article 2 ;

g. la déclaration faite par le Gouvernement britannique au moment de la ratification de la Charte, qui restreint son application à certaines catégories de collectivités locales, n'a pas été révisée à la lumière de la situation présente. La Charte ne s'applique pas à l'Autorité du Grand Londres ni aux collectivités locales d'Irlande du Nord.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités du Royaume-Uni à :

a. étudier toutes les possibilités juridiques permettant de reconnaître le principe de l'autonomie locale dans le droit interne ;

b. engager une réforme du système de financement des collectivités locales afin de mettre la situation en conformité avec l'article 9. La réforme devra notamment viser à incorporer dans la loi les principes d'adéquation et de proportionnalité des ressources financières locales, à garantir l'application pratique de ces principes et à laisser aux collectivités locales une plus grande marge de décision sur leurs priorités en matière de dépenses ;

c. renforcer la capacité fiscale des collectivités locales afin qu'elles puissent assumer les coûts de la prestation des services et donner aux finances des collectivités locales un caractère plus évolutif ;

d. garantir que la consultation sur les finances locales soit menée en temps utile avant l'adoption d'une décision finale et que les collectivités locales disposent de suffisamment de temps et de possibilités pour contribuer véritablement au processus de consultation ;

e. veiller à ce que le contrôle administratif des collectivités locales porte uniquement sur la légalité, de sorte que l'intervention soit proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à protéger ;

f. prendre les mesures légales nécessaires pour que la Charte devienne un instrument juridique exécutoire par les tribunaux, de sorte que les collectivités locales disposent d'un recours juridictionnel pour garantir le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale conformément à l'article 11 lu conjointement avec l'article 2 ;

g. réexaminer la déclaration du Royaume-Uni faite le 14 avril 1998 concernant la portée de la Charte, eu égard aux catégories d'autorités qui existent actuellement, et étendre son champ d'application à l'Autorité du Grand Londres et aux collectivités locales d'Irlande du Nord ;

h. ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

7. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives au Royaume-Uni, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

Rapport sur les élections locales et régionales au Danemark (16 novembre 2021)

Recommandation 475 (2022)¹

1. A la suite d'une invitation des associations nationales des communes et régions danoises, en date du 10 septembre 2021, à observer les élections locales et régionales tenues le 16 novembre 2021 au Danemark, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. à l'article 1, paragraphe 2, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 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), ratifiée par le Danemark le 3 février 1988 ;

c. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections.

2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique. 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. Le Congrès se réjouit que, malgré la détérioration de la situation liée à la Covid-19, la préparation des élections locales et régionales ait été conduite avec efficacité par une administration électorale très décentralisée.

4. Le Congrès a observé des élections, dans l'ensemble, bien administrées, transparentes et ordonnées avec un grand niveau de confiance du public dans l'administration électorale et une forte participation, caractéristique principale d'une démocratie vivante au Danemark.

5. En même temps, le Congrès regrette que les discours de haine et les fake news sur Internet aient dégradé le ton général de la campagne électorale.

6. Le Congrès est également préoccupé par l'absence de transparence du financement de la campagne résultant de la sous-réglementation générale du financement des partis et des campagnes électorales.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités du Danemark en particulier à :

a. renforcer le cadre réglementaire garantissant la transparence et la responsabilité du financement des campagnes électorales conformément aux recommandations pertinentes du GRECO, notamment en ce qui concerne les dons non anonymes des partis politiques, qui sont actuellement illimités ;

b. introduire des dispositions législatives pour l'accréditation d'observateurs internationaux des élections afin de reconnaître formellement le rôle de l'observation électorale indépendante ;

c. introduire des mesures efficaces pour combattre les discours de haine et les fake news en ligne pendant les campagnes électorales ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2022, 3^{ème} séance (voir le document CG(2022)42-17, exposé des motifs), rapporteure : Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

d. envisager la révision de la réglementation concernant l'implication des candidats/sortants aux élections dans les procédures du jour du scrutin en tant qu'assesseurs dans leur propre bureau de vote.

8. Le Congrès appelle le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et les autres institutions pertinentes du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur les élections locales et régionales de 2021 au Danemark et de l'exposé des motifs qui l'accompagne dans leurs activités relatives à cet Etat-membre.

La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales

Recommandation 476 (2022)¹

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

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;

b. au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) et à son Observation générale n° 25 (1996) ;

c. au Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague, OSCE, 1990) ;

d. à la Recommandation 375(2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales, adoptée le 26 mars 2015 ;

e. à la Recommandation 455(2021) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les problèmes récurrents recensés dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (période de référence 2017-2020), adoptée le 17 juin 2021 ;

f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) ;

g. aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (2020) ;

h. aux Priorités du Congrès pour 2021-2026 : "Priorité 6. b. Des sociétés démocratiques – Qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne : la qualité de la gouvernance démocratique au bénéfice du citoyen doit être améliorée" ;

i. à l'Objectif de développement durable 16 : Paix, justice et institutions efficaces ; cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

2. Le Congrès souligne les points suivants :

a. du fait de l'évolution de la nature générale des partis, plusieurs pays européens connaissent une augmentation du nombre de candidats indépendants aux élections locales et régionales. Cette tendance a été accélérée par les réseaux sociaux qui contribuent à axer davantage les campagnes sur les candidats, en particulier lors des élections locales et régionales, où les candidats indépendants ont de plus grandes chances de concurrencer les partis politiques. La perte d'importance des appareils de partis dans les campagnes associée à la personnalisation croissante de la politique ont davantage placé les candidats indépendants sur un pied d'égalité avec les candidats des partis. Les candidats indépendants changent désormais véritablement la donne, en bousculant les schémas de rivalités politiques existants et stimulant la participation électorale en comblant certaines lacunes de représentation ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^{ème} séance (voir le document [CG\(2022\)42-13](#), exposé des motifs), rapporteur : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

b. cette tendance favorise le pluralisme politique aux niveaux local et régional en permettant à différents acteurs politiques de briguer et d'obtenir des mandats électifs et de promouvoir une diversité de points de vue politiques. En ce sens, les candidats indépendants représentent une alternative importante aux partis politiques en tant qu'éléments incontournables de l'identité politique des collectivités territoriales. Leur rôle est par ailleurs essentiel dans un contexte de désillusion croissante vis-à-vis de la politique des partis et de manque de démocratie interne au sein des partis politiques. Leur proximité avec les questions locales et le recul des lignes idéologiques font des candidats indépendants des figures politiques pertinentes. Ils sont un élément précieux des élections locales et régionales, contribuant à créer un véritable pluralisme politique au plus près des citoyens ;

c. dans ce contexte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des cadres réglementaires et des règles électorales qui facilitent les candidatures indépendantes, en particulier dans les élections locales et régionales où la demande des citoyens est la plus forte. Cette démarche est conforme aux normes internationales qui encadrent la participation électorale des candidats indépendants. Pourtant, de plus en plus, ces candidats rencontrent également des obstacles administratifs ou juridiques à leur participation, que ce soit au niveau de leur inscription, du déroulement de leur campagne ou de leur accès aux médias. Dans certains États membres, la détérioration de la situation des candidats indépendants s'inscrit dans une tendance généralisée au rétrécissement de l'espace politique laissé à l'opposition. Or, d'après les normes électorales internationales, tous les candidats devraient pouvoir se présenter aux élections dans les mêmes conditions, sans pression ni discrimination.

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

a. remédier au problème des candidats indépendants et des candidats de l'opposition en général qui, rencontrent souvent des obstacles injustifiés à leur participation aux élections locales et régionales à différents stades du processus électoral – avant, pendant et après les élections ;

b. créer les conditions permettant aux candidats indépendants de se présenter aux élections locales et régionales sur un pied d'égalité avec les candidats des partis politiques, sans obstacles injustifiés ni discrimination, en alignant les cadres réglementaires et les règles électorales sur les bonnes pratiques et normes internationales existantes, notamment celles définies par le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE et par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ;

c. rechercher des façons de favoriser le pluralisme politique lors des élections locales et régionales, en encourageant la participation de candidats indépendants et en facilitant celle de candidats qui représentent les opinions de l'opposition en général.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et les autres institutions pertinentes du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation et de l'exposé des motifs qui l'accompagne dans leurs activités concernant les États membres.

Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021)

Recommandation 477 (2022)¹

1. A la suite d'une invitation des autorités de la Géorgie, en date du 3 Août 2021, à observer les élections locales tenues dans le pays le 2 octobre 2021, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. à l'article 1, paragraphe 2, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 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), ratifiée par la Géorgie le 8 décembre 2004;

c. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections.

2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique. 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. Le Congrès se félicite que, de manière générale, le cadre légal soit propice à la tenue d'élections démocratiques, même si la loi électorale reste inutilement complexe et régit de manière excessive de nombreux aspects de la procédure.

4. Il salue que, malgré des controverses et un climat hautement polarisé durant la campagne, le jour du scrutin ait été généralement calme, ordonné, transparent et bien organisé, malgré quelques incidents localisés et irrégularités isolées.

5. Dans le même temps, le Congrès regrette que les élections locales aient été marquées par des allégations d'intimidation, d'achats de vote, de pression sur les candidats et sur les électeurs et par un terrain de campagne inéquitable, émanant de la dominance du parti dirigeant qui a largement bénéficié de l'avantage d'être déjà au pouvoir.

6. Il est regrettable que, du fait de la crise politique prolongée, les élections locales ont été excessivement axées sur les problématiques politiques nationales, représentant ainsi une occasion manquée pour la démocratie locale en Géorgie.

7. Le Congrès salue les nouvelles réglementations visant à augmenter le nombre de femmes dans la vie politique locale, qui n'ont toutefois pas toujours été appliquées par les partis politiques en conformité avec l'esprit de la loi, aboutissant à un nombre limité de femmes candidates élues.

¹. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 23 mars 2022 et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^{ème} séance (voir le document [CPL\(2022\)42-02](#), exposé des motifs), rapporteur : David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE).

8. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités de la Géorgie en particulier à :

a. adopter des mesures législatives supplémentaires et renforcer l'efficacité de dispositions juridiques déjà existantes pour éviter l'utilisation abusive des ressources administratives afin d'assurer un terrain de campagne équitable durant les élections ;

b. introduire des mesures efficaces pour lutter contre les discours de haine et fausses informations comme moyen de diminuer la polarisation des campagnes électorales ;

c. renforcer les dispositions existantes pour augmenter la participation des femmes à la vie politique locale et assurer leur application effective ;

d. considérer l'introduction de dispositions pour prévenir le fait que des représentants d'organisations d'observation électorale agissent de facto comme des représentants de partis ;

e. consolider le cadre réglementaire assurant l'obligation de rendre des comptes et la transparence des dépenses de campagne ;

9. Le Congrès appelle le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et les autres institutions pertinentes du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur les élections locales de 2021 en Géorgie et de l'exposé des motifs qui l'accompagne dans leurs activités relatives à cet Etat-membre.

42^e SESSION

Vérification des pouvoirs des nouveaux membres

Résolution 477 (2022)¹

Le Congrès,

1. Conformément aux dispositions de l'article 7 de la Charte du Congrès et de l'article 6 des Règles et procédures du Congrès ;
2. Rappelant que 493 des 592 membres proposés par les autorités des Etats membres ont procédé à la signature du Code de Conduite des membres du Congrès et de la transmission de la Déclaration d'intérêts conformément aux dispositions de l'article 6 des Règles et procédures du Congrès ;
3. Rappelant que 20 sièges sont vacants ;
4. Rappelant que la Fédération de Russie a cessé d'être membre du Conseil de l'Europe conformément à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe et à la Résolution du Comité des Ministres CM/Res(2022)2 ;
5. Tenant compte de l'avis du Bureau et des rapporteurs chargés de la vérification des pouvoirs des nouveaux membres qui ont conclu que les 46 délégations nationales proposées sont conformes aux critères de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
6. Approuve les pouvoirs des membres des délégations nationales figurant dans le document CG (2022)42-06 sous réserve de la signature du Code de conduite et de la transmission de la Déclaration d'intérêts des membres du Congrès ;
7. Invite les membres qui ne l'ont pas encore fait à procéder sans délais à la signature du Code de conduite et de la Déclaration d'intérêts des membres du Congrès conformément aux dispositions de l'article 6 des Règles et procédures du Congrès ;
8. Invite les autorités des Etats membres concernés à pourvoir les sièges vacants conformément aux dispositions applicables, dans les meilleurs délais.

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2022, 1^{re} séance (voir le document [CG\(2022\)42-02](#)), corapporteurs: Xavier CADORET, France (L; SOC/V/DP) et Aleksandra MALETIC, Serbie (R,PPE/CCE).

42^e SESSION

Enfants et villes durables : lignes directrices et livret pour des collectivités locales et régionales

Résolution 478(2022)¹

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

1. se référant au [Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030](#) adopté par les 193 États membres des Nations Unies, dont la mise en œuvre nécessite une contribution substantielle des autorités locales et régionales ainsi que l'engagement et la coopération des citoyens ;
2. prenant en considération le [Cadre stratégique du Conseil de l'Europe visant à renforcer et améliorer les renvois et les liens entre les activités du Conseil de l'Europe et les Objectifs de développement durable \(ODD\) spécifiques](#) ;
3. se référant à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) et en particulier à son objectif stratégique "Donner la parole à chaque enfant", qui appelle à la promotion de l'engagement démocratique des enfants et à leur participation aux décisions relatives à l'environnement à différents niveaux décisionnels ;
4. ayant à l'esprit la [Recommandation du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans](#) ainsi que le [Manuel du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants intitulé « Écouter – Agir – Changer »](#), et conscient qu'entendre le point de vue des enfants et d'en tenir compte est à la fois un droit fondamental et une expression de la démocratie ;
5. tenant compte des priorités du Congrès pour 2021-2026 ([Résolution 465\(2021\), paragraphe 6](#)), selon lesquelles la localisation des ODD est un pilier de l'action du Congrès, en particulier dans le domaine de la participation, des questions environnementales et de la réduction des inégalités dans les villes et les régions ;
6. ayant produit avec la contribution des enfants un livret adapté aux enfants intitulé «Comment rendre ta ville meilleure», qui leur explique comment ils peuvent contribuer à rendre leur ville plus durable et comment ils peuvent collaborer avec leurs élus locaux à cette fin ;
7. ayant élaboré des « Lignes directrices à l'intention des collectivités locales et régionales sur le développement durable et la participation des enfants », qui expliquent comment utiliser le livret pour localiser les ODD et sont conçues pour aider ces collectivités à associer les enfants à la réalisation des ODD ;
8. invite les autorités locales et régionales à utiliser le livret et les lignes directrices afin de :
 - a. sensibiliser et éduquer les enfants sur les ODD et les aider à comprendre comment ils peuvent contribuer à la mise en œuvre des ODD dans leurs villes ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document CG(2022)42-10, exposé des motifs), rapporteure Brigitte van den BERG, Pays-Bas (L, GILD).

- b. créer des espaces pour que chaque enfant puisse participer à la mise en œuvre des ODD et de développer des méthodes de travail qui tiennent compte de leurs besoins et capacités ;
 - c. recueillir les idées des enfants sur la réalisation des ODD dans leurs villes et régions et intégrer leur contribution et leurs perspectives lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques et d'actions en faveur du développement durable ;
9. encourage les associations de pouvoirs locaux et régionaux des États membres à traduire, diffuser et promouvoir largement le livret et les lignes directrices par l'intermédiaire de leurs réseaux.

42e SESSION

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie

Résolution 479 (2022)¹

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Recommandation 301(2011) du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale en Turquie ;

e. à la Résolution 416(2017) et la Recommandation 397(2017) du Congrès relatives à la Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie ;

f. à la Résolution 450(2019) et la Recommandation 439(2019) du Congrès « Les élections locales de Turquie et la nouvelle élection du maire d'Istanbul (31 mars et 23 juin 2019) » ;

g. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie ;

h. au commentaire contemporain du rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 ;

i. à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur le remplacement des candidats élus et des maires en Turquie (CDL-AD(2020)011).

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Turquie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 21 novembre 1988 et l'a ratifiée le 9 décembre 1992. La Charte est entrée en vigueur pour la Turquie le 1^{er} avril 1993. Lors de la ratification, la Turquie a déclaré ne pas être liée par les articles 4.6, 6.1, 7.3, 8.3, 9.4, 9.6, 9.7, 10.2, 10.3 et 11 ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document CG(2022)42-14, exposé des motifs), corapporteurs : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP) et David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE).

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 chargé M. Jacob WIENEN (Pays-Bas, PPE/CCE), en tant que rapporteur sur la démocratie locale, et Mme Yoomi RENSTROEM (Suède, SOC), en tant que rapporteure sur la démocratie régionale, de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Turquie. La délégation du Congrès, assistée de M. Angel M. MORENO, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès, a effectué une visite en deux parties en Turquie ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 1^{er} au 4 octobre 2019 (première partie de la visite), du 11 au 13 novembre 2019 (deuxième partie). Le rapport a été adopté par la Commission de suivi en février 2020. Les projets de recommandation et de résolution n'ont pas pu être adoptés par la session du Congrès en raison de la pandémie de Covid-19. Entre-temps, les deux rapporteurs ont quitté le Congrès. Par conséquent, la commission de suivi a nommé Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/G/PD) et David ERAY, Suisse (R, PPE/CCE) et les a chargés de mettre à jour l'exposé des motifs avant sa soumission au Congrès lors de l'une de ses Sessions en 2022. A cet effet, une troisième partie de la visite de monitoring a eu lieu le 1^{er} décembre 2021. En Turquie, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions de tout niveau ainsi que les dirigeants des principaux partis nationaux et des membres d'organisations non gouvernementales et des représentations diplomatiques étrangères. Les programmes détaillés des trois parties de la visite figurent en annexe au présent rapport ;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Turquie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour les informations et les commentaires transmis.

3. Le Congrès rappelle que les États membres du Conseil de l'Europe qui ont signé et ratifié la Charte se sont engagés à se conformer à ses dispositions.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. le peu de progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation 397(2017) du Congrès relative à la mission d'enquête sur la situation des élus locaux en Turquie. Le Gouvernement continue de suspendre des maires faisant l'objet d'une enquête pénale (article 7.1) basée sur la définition trop large de « terrorisme » contenue dans la législation anti-terroriste et de remplacer ces maires par des responsables non élus (article 3.2), portant ainsi gravement atteinte au choix démocratique des citoyens turcs et nuisant au bon fonctionnement de la démocratie locale en Turquie ;

b. le refus des administrations électorales de certaines provinces, en violation du principe d'équité des élections, d'accorder à plusieurs candidats ayant été élus maires dans des communes du sud-est de la Turquie les certificats électoraux requis (« *mazbata* »), qui sont indispensables pour leur investiture (article 3.2) ;

c. la double fonction du gouverneur en tant qu'agent de l'État et président du comité exécutif de la province, ce qui ne garantit pas, comme le veut l'esprit de la Charte, la séparation nécessaire entre l'État et l'administration locale (article 3.2) ;

d. le fait que la tutelle administrative sur les activités et les décisions des collectivités locales reste inscrite dans la Constitution et appliquée en pratique. La surréglementation et l'interventionnisme de l'État dans l'élaboration des décisions des collectivités locales prennent la forme d'un contrôle sur l'efficacité des tâches et responsabilités propres des collectivités locales et limitent la capacité de ces dernières à exercer des compétences pleines et entières (articles 4.4 et 8.2) ;

e. l'absence de consultation des collectivités locales concernées lors des modifications des limites territoriales introduites par la législation (article 5), qui reflète aussi plus généralement le niveau peu satisfaisant de communication et de dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales de Turquie ;

f. la capacité limitée des autorités locales pour déterminer le taux des impôts locaux (article 9.3) et le fait qu'une large proportion des recettes locales (plus de la moitié) provient encore du budget de l'État, ce qui limite globalement l'autonomie financière des collectivités locales

g. les pressions supplémentaires auxquelles les collectivités locales du sud-est du pays sont confrontées concernant la prestation de services essentiels tels que le logement, l'alimentation et l'assainissement, du fait d'un afflux sans précédent de réfugiés et de demandeurs d'asile.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. s'engage à renforcer son dialogue politique avec les autorités nationales turques ainsi qu'avec la délégation nationale auprès du Congrès et l'Union des municipalités de Turquie (UMT) dans le but d'améliorer la situation de la démocratie locale dans le pays à la lumière des dispositions de la Charte.

b. invite les rapporteurs à informer régulièrement la commission de suivi, lors de ses réunions, des derniers développements concernant l'administration locale et régionale en Turquie, et en particulier des lacunes identifiées dans la recommandation et son exposé des motifs.

Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes

Résolution 480 (2022)¹

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère^o:

- a. à l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») ;
- b. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et en particulier à son article 2.2.ii.a ;
- c. aux Priorités du Congrès 2021-2026, en particulier la Priorité b : Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ;
- d. à la Résolution 326 (2011) du Congrès sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe ;
- e. à la Résolution 452 (2019) du Congrès sur le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé ;
- f. au Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, en particulier son Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

2. Le Congrès rappelle que :

- a. On observe depuis quelques années un mouvement visant à rénover la démocratie et améliorer sa résilience, en réponse en particulier à une désillusion croissante à l'égard de la politique, au désintérêt pour les élections et à la perte de confiance dans le système politique. Le recours aux processus délibératifs s'inscrit dans ce mouvement.
- b. Aux fins de la bonne gouvernance au niveau local et régional et afin que les citoyens aient davantage confiance dans le processus démocratique, il est essentiel que les citoyens aient accès à des méthodes de consultation directes et efficaces liées à l'élaboration des politiques.
- c. La démocratie représentative est le principal mécanisme permettant aux citoyens de peser sur les processus décisionnels, par le biais du suffrage universel. La promotion des méthodes délibératives ne vise aucunement à remplacer la démocratie représentative, mais elle se veut complémentaire en tant qu'outil permettant aux responsables locaux et régionaux de remplir efficacement le mandat auquel ils ont été élus.

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document [CG\(2022\)42-12](#), exposé des motifs), rapporteur Karl-Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC/V/DP).

d. Les méthodes délibératives sont un outil complémentaire précieux lors de la phase préparatoire du processus décisionnel, en associant directement les citoyens à la définition des actions liées aux questions délicates ayant une incidence sur la vie quotidienne des citoyens. On recense plusieurs cas où le recours à des assemblées de citoyens, temporaires ou permanentes, a permis de régler des problèmes fondamentaux et conflictuels, allant d'une réforme constitutionnelle et électorale aux questions de politique sociale. Les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle de premier plan dans le renforcement ou l'institutionnalisation des processus délibératifs.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

- a.* envisager la mise en œuvre de méthodes délibératives aux niveaux local et/ou régional ;
- b.* recenser les questions spécifiques, dans leurs communes ou régions, pour lesquelles des mécanismes délibératifs pourraient contribuer au processus décisionnel ;
- c.* planifier soigneusement l'ensemble du processus, avec la participation d'experts indépendants, et allouer le temps nécessaire aux délibérations des citoyens ;
- d.* en particulier, définir des critères justes et équitables pour la sélection des participants ;
- e.* évaluer la possibilité de renforcer le processus délibératif en le rendant permanent ou institutionnalisé ;
- f.* à cette fin, soutenir les capacités locales et régionales à assumer le coût financier qui peut être lié aux processus de démocratie délibérative ;
- g.* donner des suites effectives à ces formes de participation, par exemple en s'engageant à voter systématiquement sur les propositions formulées par les citoyens lors du processus délibératif ;
- h.* veiller aux principes de bonne pratique de la démocratie délibérative tels que décrits dans le présent rapport ;
- i.* promouvoir le partage des meilleures pratiques en matière de démocratie délibérative ;
- j.* établir des mécanismes destinés à faciliter et évaluer la participation des citoyens aux niveaux local et régional ;
- k.* rendre compte régulièrement au Congrès des initiatives de participation citoyenne et de démocratie délibérative mises en œuvre dans leurs communes et régions.

4. Le Congrès appelle les collectivités locales et régionales et leurs associations nationales à tenir compte, sur cette question spécifique, de la présente résolution et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

5. Le Congrès demande à sa commission de suivi de tenir compte de la présente résolution dans les activités de suivi de l'application de la Charte.

L'avenir des jeunes ruraux : responsabilités des pouvoirs locaux et régionaux

Résolution 481 (2022)¹

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

1. Ayant à l'esprit la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale de 2003, qui appelait les collectivités locales et régionales à mener des politiques spécifiques en faveur des jeunes vivant en milieu rural, ainsi que la Recommandation 224 du Congrès (2007) « La continuité territoriale des services sociaux dans les régions rurales » et la Recommandation 235 du Congrès (2008) « Les services d'intérêt général en milieu rural, un élément clé des politiques de cohésion territoriale » ;
2. Prenant note de la Résolution CM/Res(2020)2 du Comité des Ministres relative à la Stratégie du Conseil de l'Europe pour le secteur jeunesse à l'horizon 2030 et du travail accompli par le secteur jeunesse du Conseil de l'Europe et par le Conseil consultatif sur la jeunesse (CCJ), avec lesquels le Congrès coopère de manière régulière pour promouvoir la participation des jeunes ;
3. Rappelant la Stratégie des Nations Unies pour la jeunesse, qui place la participation des jeunes, leur accès à l'enseignement et aux services de santé et leur émancipation économique au rang de ses priorités et attire plus particulièrement l'attention sur la nécessité de promouvoir l'accès des jeunes des milieux ruraux aux services ;
4. Gardant à l'esprit que l'Objectif de développement durable 11 des Nations Unies (ODD11) – Villes et communautés durables – appelle à favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales et qu'en remédiant aux difficultés que rencontrent les jeunes des milieux ruraux, les collectivités locales et régionales peuvent aussi contribuer à réaliser l'ODD3 (bonne santé et bien-être), l'ODD8 (travail décent et croissance économique), et l'ODD9 (industrie, innovation et infrastructure) ;
5. Ayant à l'esprit l'actuelle Stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse (2019-2027), dont l'un des objectifs est de « soutenir les jeunesses rurales », afin de réduire les inégalités entre les jeunes des milieux urbains et ruraux ;
6. Rappelant la Charte sociale européenne (STE n° 163) et l'obligation pour les collectivités locales et régionales de promouvoir et de protéger les droits sociaux de leurs citoyens, y compris ceux des jeunes vivant en milieu rural ;
7. Notant que les mouvements de population vers les centres urbains liés au développement économique vident les zones rurales et ont une incidence sur l'offre de services ;
8. Considérant que les jeunes des milieux ruraux se heurtent à des difficultés particulières liées à leur situation géographique, portant sur l'accès à l'éducation, le logement, la connectivité numérique et aux services publics collectifs et de protection, à l'isolement social et à la participation à la vie politique et publique ;
9. Reconnaisant la contribution positive des liens intergénérationnels à la cohésion sociale dans les communautés rurales et soulignant qu'un tel échange intergénérationnel peut également bénéficier aux jeunes urbains ;

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 24 Mars 2022, 3^e séance (voir document CG(2022)42-15, exposé des motifs), corapporteurs James MOLONEY, Irlande (L, GILD) ; Aida JALILZADE, Azerbaïdjan (R, CRE).

10. Préoccupé par les lacunes observées en milieu rural dans des domaines qui relèvent de la compétence des collectivités locales, tels que l'accès aux transports, à l'emploi, aux loisirs, aux services d'aide spécialisés, leur visibilité accrue au sein de la communauté et le manque d'information des jeunes au sujet des services mis à leur disposition ;

11. Conscient que la crise financière de 2008 et la politique d'austérité qui en a découlé dans les zones rurales ainsi que la pandémie de covid-19 et les mesures de confinement qui ont touché l'Europe depuis le début de l'année 2020 ont également mis en lumière et exacerbé les difficultés auxquelles se heurtent les jeunes des milieux ruraux ;

12. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres à :

a. prendre en compte dans leurs politiques les difficultés que les jeunes ruraux rencontrent au quotidien, notamment en matière d'éducation, de transports publics, de soins de santé, de logement, d'emploi, d'accès à davantage d'emplois de qualité et de connectivité numérique, en prévoyant des mesures adaptées aux réalités locales, axées sur les individus et reposant sur des données factuelles pour développer le potentiel des jeunes et offrir aux jeunes des zones rurales de meilleures « incitations à rester » ;

b. nouer un dialogue et un partenariat avec les jeunes ruraux, leurs organisations et d'autres ONG pour promouvoir la participation des jeunes et les doter de compétences visant à faciliter leur entrée sur le marché de l'emploi et s'assurer que toute politique révisée et/ou nouvellement adoptée ayant une incidence sur la vie des jeunes ruraux soit aussi pertinente et efficace que possible ;

c. assurer la vitalité et l'avenir de la démocratie locale en encourageant et en favorisant activement la participation des jeunes des milieux ruraux à la vie publique et politique et aux processus décisionnels, grâce à la mise en place de structures telles que des conseils de jeunesse et au moyen de programmes de formation et envisager d'inclure des représentants des conseils de jeunesse dans les comités exécutifs des organes gouvernementaux locaux ;

d. intégrer une perspective intersectionnelle dans leur processus d'élaboration des politiques en faveur des jeunes ruraux, afin que les jeunes femmes, les jeunes des minorités, les jeunes migrants et les jeunes des groupes vulnérables qui en font partie soient représentés au mieux ;

e. fournir un soutien, notamment financier, aux organisations de jeunesse et autres organisations locales dans le cadre des politiques locales en faveur de la jeunesse afin de favoriser les interactions sociales et l'établissement de contacts et ainsi de faire reculer l'isolement social des jeunes des milieux ruraux, en mettant par exemple à leur disposition des bâtiments publics et d'autres lieux de rencontre ;

f. reconnaître l'importance de la mobilisation des jeunes en faveur de la protection et de la sauvegarde du patrimoine culturel, préserver les traditions rurales et mettre en place des mesures visant à donner une image positive des zones rurales, en s'inspirant de l'objectif n° 6 « Soutenir les jeunes rurales » de la Stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse (2019-2027) ;

g. développer les moyens nécessaires pour garantir l'inclusion des jeunes d'origines diverses dans les projets nationaux et internationaux en faveur de la jeunesse, en mettant par exemple en œuvre des programmes encadrés par des travailleurs de jeunesse et en organisant des campagnes d'information à destination des jeunes ruraux, afin de leur présenter les possibilités de mobilité qui leur sont offertes ;

h. agir en faveur de la préservation des zones rurales durables, qui sont essentielles à la cohésion économique et sociale d'un territoire dans son ensemble, le bien-être urbain et le bien-être rural étant complémentaires et directement liés, en développant la capacité des jeunes à utiliser les ressources naturelles et humaines existantes de manière durable ;

i. reconnaître que les zones urbaines et rurales et les zones périurbaines qui les relient sont interdépendantes et que celles-ci ont un rôle spécifique à jouer dans le développement des relations ville-campagne qui faciliteront non seulement la transition des jeunes vers le marché du travail mais contribueront également à améliorer leur santé et leur bien-être ;

j. encourager les autorités régionales et les associations de pouvoirs locaux et régionaux des États membres à soutenir activement les communes rurales afin d'améliorer l'accès aux transports, aux services d'orientation professionnelle, aux loisirs, aux services d'aide spécialisés, de renforcer leur visibilité au sein de leurs collectivités et de mieux informer les jeunes au sujet des services mis à leur disposition.

La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales

Résolution 482(2022)¹

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

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, 1985) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207, 2009) ;

b. au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) et à l'Observation générale n° 25 du PIDCP (1996) ;

c. au Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague, OSCE, 1990) ;

d. à la Recommandation 375(2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les critères pour se présenter aux élections locales et régionales, adoptée le 26 mars 2015 ;

e. à la Recommandation 455(2021) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur les problèmes récurrents recensés dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (période de référence 2017-2020), adoptée le 17 juin 2021 ;

f. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002) ;

g. aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (2020) ;

h. aux Priorités du Congrès 2021-2026 : Priorité 6. b. Des sociétés démocratiques – Qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne : la qualité de la gouvernance démocratique au bénéfice du citoyen doit être améliorée ;

i. à l'Objectif de développement durable 16 des Nations Unies : Paix, justice et institutions efficaces ; cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

2. Le Congrès souligne les points suivants :

a. du fait de l'évolution de la nature générale des partis, plusieurs pays européens connaissent une augmentation du nombre de candidats indépendants aux élections locales et régionales. Cette tendance a été accélérée par les réseaux sociaux qui contribuent à axer davantage les campagnes sur les candidats, en particulier lors des élections locales et régionales, où les candidats indépendants ont de plus grandes chances de concurrencer les partis politiques. La perte d'importance des appareils de partis dans les campagnes associée à la personnalisation croissante de la politique ont davantage placé les candidats indépendants sur un pied d'égalité avec les candidats des partis. Les candidats indépendants changent désormais véritablement la donne, en bousculant les schémas de rivalités

¹. Discussion et adoption par le Congrès le 23 mars 2022, 2^{ème} séance (voir le document [CG\(2022\)42-13](#), exposé des motifs), rapporteur : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

politiques existants et stimulant la participation électorale en comblant certaines lacunes de représentation ;

b. cette tendance favorise le pluralisme politique aux niveaux local et régional en permettant à différents acteurs politiques de briguer et d'obtenir des mandats électifs et de promouvoir une diversité de points de vue politiques. En ce sens, les candidats indépendants représentent une alternative importante aux partis politiques en tant qu'éléments incontournables de l'identité politique des collectivités territoriales. Leur rôle est par ailleurs essentiel dans un contexte de désillusion croissante vis-à-vis de la politique des partis et de manque de démocratie interne au sein des partis politiques. Leur proximité avec les questions locales et le recul des lignes idéologiques font des candidats indépendants des figures politiques pertinentes. Ils sont un élément précieux des élections locales et régionales, contribuant à créer un véritable pluralisme politique au plus près des citoyens ;

c. dans ce contexte, de nombreux États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des cadres réglementaires et des règles électorales qui facilitent les candidatures indépendantes, en particulier dans les élections locales et régionales où la demande des citoyens est la plus forte. Cette démarche est conforme aux normes internationales qui encadrent la participation électorale des candidats indépendants. Pourtant, de plus en plus, ces candidats rencontrent également des obstacles administratifs ou juridiques à leur participation, que ce soit au niveau de leur inscription, du déroulement de leur campagne ou de leur accès aux médias. Dans certains États membres, la détérioration de la situation des candidats indépendants s'inscrit dans une tendance généralisée au rétrécissement de l'espace politique laissé à l'opposition. Or, d'après les normes électorales internationales, tous les candidats devraient pouvoir se présenter aux élections dans les mêmes conditions, sans pression ni discrimination.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

a. remédier au problème des candidats indépendants et des candidats de l'opposition en général qui, souvent, rencontrent des obstacles injustifiés à leur participation aux élections locales et régionales à différents stades du processus électoral – avant, pendant et après les élections ;

b. créer les conditions qui permettent aux candidats indépendants de se présenter aux élections locales et régionales sur un pied d'égalité avec les candidats des partis politiques, sans obstacles injustifiés ni discrimination, en alignant les cadres réglementaires et les règles électorales sur les meilleures pratiques et les normes internationales existantes, notamment celles définies par le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ;

c. rechercher des façons de favoriser le pluralisme politique lors des élections locales et régionales, en encourageant la participation de candidats indépendants et en facilitant celle de candidats qui représentent les opinions de l'opposition en général ; et plus spécifiquement à :

i. faciliter l'inscription des candidats indépendants lorsque cette compétence relève des autorités locales et régionales ;

ii. contribuer à créer des conditions de campagne équitables, dans l'intérêt d'une concurrence loyale entre les candidats indépendants et les candidats des partis ;

iii. veiller à ce que la liberté de réunion soit respectée à l'égard de tous les candidats aux élections.

4. Dans le cadre de ses missions d'observation des élections locales et régionales dans les États membres, le Congrès s'engage à tenir compte des lignes directrices citées dans l'exposé des motifs ainsi que de toute autre norme pertinente.