

# **LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE AU NIVEAU LOCAL**

Recommandation Rec(2001)19  
adoptée par le Comité des Ministres  
du Conseil de l'Europe  
le 6 décembre 2001  
et rapport explicatif

Edition anglaise :

*Participation of citizens in local public life (Recommendation Rec(2001)19 and explanatory report)*

ISBN 92-871-4889-9

*Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche.*

Editions du Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4888-0

© Conseil de l'Europe, juin 2002

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

1. Recommandation Rec(2001)19, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 décembre 2001, et préparée par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR).
2. La publication contient le texte de la Recommandation Rec(2001)19 et son rapport explicatif.



## **Recommandation Rec(2001)19**

### **du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 6 décembre 2001,  
lors de la 776<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et de favoriser leur progrès économique et social ;

Considérant que la participation des citoyens est au cœur même de l'idée de démocratie et que des citoyens attachés aux valeurs démocratiques, conscients de leurs responsabilités civiques et qui s'engagent dans la vie politique sont la force vive de tout système démocratique ;

Convaincu que la démocratie locale est l'une des pierres angulaires de la démocratie dans les pays d'Europe et que son renforcement est un facteur de stabilité ;

Constatant que la démocratie locale doit s'exercer dans un contexte nouveau et stimulant, à la suite non seulement des modifications structurelles et fonctionnelles intervenues dans l'organisation des collectivités locales, mais aussi des évolutions politiques, économiques et sociales profondes qui ont lieu en Europe et du processus de mondialisation ;

Conscient que les attentes du public ont évolué, que la politique locale est en train de changer de forme et que ces transformations exigent des méthodes plus directes, flexibles et *ad hoc* de participation ;

Considérant que, dans certaines circonstances, le niveau de confiance des citoyens dans leurs institutions élues a baissé et qu'il faut que les institutions publiques rétablissent le contact avec la population et lui répondent d'une façon nouvelle afin de maintenir la légitimité du processus décisionnel ;

Reconnaissant qu'une grande variété de mesures, destinées à promouvoir la participation des citoyens, sont disponibles et qu'elles peuvent être adaptées aux différentes situations des collectivités locales ;

Considérant que le droit des citoyens de participer aux décisions importantes, impliquant des engagements à long terme ou des choix difficilement réversibles et concernant une majorité des citoyens, fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ;

Considérant que c'est au niveau local que ce droit peut s'exercer le plus directement et qu'il convient, dès lors, d'œuvrer pour impliquer les citoyens de manière plus directe dans la gestion des affaires locales, tout en sauvegardant l'efficacité et l'efficience de cette gestion ;

Réaffirmant sa conviction que la démocratie représentative fait partie du patrimoine commun des Etats membres et est le fondement de la participation des citoyens à la vie publique aux niveaux national, régional et local ;

Considérant que le dialogue entre les citoyens et les élus locaux est essentiel pour la démocratie locale en ce qu'il renforce la légitimité des institutions démocratiques locales et l'efficacité de leur action ;

Considérant que, conformément au principe de subsidiarité, les autorités locales ont et doivent assumer un rôle de premier plan dans la promotion de la participation des citoyens et que la réussite de toute « politique de la participation démocratique au niveau local » dépend de l'engagement de ces autorités ;

Vu la Recommandation n° R (81) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la participation au niveau communal et considérant que les changements qui ont eu lieu depuis son adoption justifient son remplacement par la présente recommandation ;

Vu l'Avis n° 232 (2001) de l'Assemblée parlementaire ;

Vu l'Avis 15 (2001) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) et les documents pertinents du CPLRE concernant ce domaine,

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

1. de définir, en faisant participer les autorités locales et – le cas échéant – régionales, une politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, à partir des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée sous forme de traité international le 15 octobre 1985 et ratifiée à ce jour par une large majorité d'Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à partir des principes énumérés dans l'annexe I à la présente recommandation ;

2. d'adopter, dans le contexte de la politique ainsi définie et compte tenu des mesures énumérées dans l'annexe II à la présente recommandation, les mesures de leur ressort, en particulier en vue d'améliorer le cadre légal de la participation et d'assurer que la législation et la réglementation nationales permettent aux autorités locales et régionales d'utiliser un large éventail d'instruments de participation en conformité avec le paragraphe 1 de la Recommandation n° R (2000) 14 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la fiscalité locale, la péréquation financière et les apports financiers aux collectivités locales ;

3. d'inviter, d'une façon appropriée, les autorités locales et régionales :

– à souscrire aux principes énumérés dans l'annexe I à la présente recommandation et à s'engager en faveur de la mise en œuvre effective de la politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ;

– à améliorer la réglementation locale et les arrangements pratiques concernant la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, et à adopter toutes les autres mesures de leur ressort afin de promouvoir la participation des citoyens, en tenant compte des mesures énumérées dans l'annexe II à la présente recommandation ;

4. d'assurer la traduction de la présente recommandation dans la ou les langues officielles de leurs pays respectifs et, de la manière qui leur

paraît adéquate, de la publier et de la porter à l'attention de leurs collectivités locales et régionales; et,

Décide que la présente recommandation remplace la Recommandation n° R (81) 18 relative à la participation au niveau communal.

## Annexe I

### *Principes essentiels d'une politique de participation démocratique au niveau local*

1. Garantir le droit des citoyens d'avoir accès à une information claire et complète concernant les différentes questions intéressant leurs collectivités locales et de participer aux décisions importantes qui engagent l'avenir de ces dernières.
2. Rechercher de nouvelles voies visant à renforcer l'esprit de citoyenneté et à promouvoir une culture de la participation démocratique partagée par les collectivités et les autorités locales.
3. Développer la conscience de l'appartenance à une collectivité et encourager les citoyens à accepter la responsabilité qui leur incombe de contribuer à la vie de leurs collectivités.
4. Accorder une importance majeure à la communication entre les autorités publiques et les citoyens, et encourager les responsables locaux à mettre en valeur la participation des citoyens et à considérer attentivement leurs demandes et leurs attentes afin de donner des réponses appropriées aux besoins qu'ils expriment.
5. Appréhender la question de la participation des citoyens dans son ensemble, en tenant compte à la fois des mécanismes de la démocratie représentative et des formes de participation directe au processus décisionnel et à la gestion des affaires locales.
6. Ecarter les solutions trop rigides et permettre l'expérimentation, privilégiant les habilitations par rapport aux prescriptions; prévoir, en conséquence, une large palette d'instruments de participation, ainsi que la possibilité de les combiner et d'adapter, selon les cas, leur utilisation.
7. Partir d'une évaluation approfondie de la situation concernant la participation au niveau local, fixer les repères appropriés et prévoir un système de suivi permettant d'en surveiller l'évolution, afin d'identifier les causes des tendances



positives ou négatives dans la participation des citoyens et de mesurer l'impact des mécanismes adoptés.

8. Rendre possible les échanges d'information sur les meilleures pratiques de participation entre les citoyens d'un même pays et ceux de différents pays, soutenir l'apprentissage réciproque des collectivités locales concernant l'efficacité des diverses méthodes de participation et assurer que le public soit pleinement informé de toute la gamme d'opportunités disponibles.

9. Porter une attention particulière à la situation des catégories de citoyens qui se heurtent à des difficultés plus importantes pour participer activement ou qui, *de facto*, restent en marge de la vie publique locale.

10. Reconnaître l'importance d'une représentation équitable des femmes dans la politique locale.

11. Reconnaître le potentiel que les enfants et les jeunes représentent pour le développement durable des communautés locales et mettre en valeur le rôle qu'ils peuvent jouer.

12. Reconnaître et mettre en valeur le rôle des associations et des groupes de citoyens en tant que partenaires essentiels du développement et de l'entretien d'une culture de la participation, et en tant que force d'entraînement pour la pratique de la participation démocratique.

13. Mobiliser les efforts conjoints des autorités à tous les niveaux territoriaux, chaque autorité étant responsable de la mise en œuvre des actions appropriées qui relèvent de ses compétences, sur la base du principe de subsidiarité.

## Annexe II

*Actions et mesures visant à favoriser et à renforcer la participation des citoyens à la vie publique au niveau local*

### **A. Actions et mesures de caractère général**

1. Vérifier si, eu égard à la complexité et à la mondialisation croissantes de la société, l'identification des rôles essentiels des autorités locales dans un environnement changeant permet au public de percevoir l'importance des actions et décisions locales.

2. Mettre en valeur ces rôles et vérifier, si besoin est, que l'équilibre des compétences exercées aux échelons national, régional et local garantit aux autorités et aux élus locaux une capacité suffisante d'agir au niveau local, afin de

susciter l'incitation et la motivation nécessaires à l'engagement des citoyens. Dans ce contexte, saisir toutes les occasions de décentralisation fonctionnelle, par exemple en déléguant plus de responsabilités en matière d'écoles, de garderies et de structures d'accueil pour l'enfance ou les plus jeunes, de structures d'accueil pour les personnes âgées, d'hôpitaux et de centres de soins de santé, de centres sportifs et de loisirs, de théâtres, de bibliothèques, etc.

3. Améliorer l'éducation à la citoyenneté et intégrer dans les programmes scolaires et de formation l'objectif de promouvoir la conscience des responsabilités que chaque individu se doit d'assumer dans une société démocratique, notamment au sein de sa collectivité, que ce soit en tant qu'élu, administrateur local, fonctionnaire public ou simple citoyen.

4. Promouvoir par tout moyen approprié, y compris l'élaboration de codes de conduite, l'adoption par les élus locaux et les administrations locales de comportements conformes à des normes éthiques élevées, et veiller au respect de ces normes.

5. Améliorer la transparence du fonctionnement des institutions et des administrations locales, en particulier :

i. assurer le caractère public du processus décisionnel local (publication des ordres du jour des séances du conseil local et de l'exécutif local; accès du public aux réunions du conseil local et de ses commissions; séances de questions/réponses, publication des comptes rendus des séances et des décisions, etc.);

ii. garantir et favoriser l'accès de tout citoyen aux informations concernant les affaires locales (création de bureaux d'information, de centres de documentation et de bases de données accessibles au public; utilisation des technologies de l'information; simplification des démarches administratives et réduction des frais pour l'obtention de copies des documents, etc.);

iii. garantir une information adéquate sur les structures administratives et leurs organigrammes, et informer les citoyens qui sont directement concernés par une procédure en cours de l'état de cette procédure et de l'identité des personnes responsables.

6. Mettre en œuvre une véritable politique de communication, afin d'offrir aux citoyens la possibilité de mieux comprendre les principales questions intéressantes la collectivité et les enjeux des choix politiques d'importance que ses organes sont appelés à faire, ainsi que de les informer des possibilités et des formes de participation à la vie publique locale.

7. Développer, à la fois dans les centres urbains plus peuplés et dans les zones rurales, une démocratie de proximité, de manière à renforcer l'influence des

citoyens sur leur cadre de vie et sur les activités communales dans les diverses zones de la commune. Plus particulièrement :

i. créer, au niveau infracommunal, des organes, le cas échéant élus ou composés d'élus, dotés de fonctions consultatives et d'information et, éventuellement, de pouvoirs exécutifs délégués ;

ii. créer, au niveau infracommunal, des bureaux administratifs destinés à faciliter les contacts entre l'administration locale et les citoyens ;

iii. adopter, dans chaque zone, une approche intégrée pour l'organisation et l'offre des services aux citoyens, fondée sur l'écoute des citoyens et adaptée aux besoins qu'ils expriment ;

iv. encourager l'implication des habitants – directement ou par l'entremise des associations de voisinage – dans la conception et la réalisation des projets qui concernent directement leur environnement, tels que, par exemple, la création et l'entretien d'espaces verts et de terrains de jeux, la lutte contre la délinquance, la mise en place de dispositifs d'aide/entraide (garde des enfants, soins aux personnes âgées, etc.).

## **B. Actions et mesures concernant la participation aux élections locales et le système de démocratie représentative**

1. Evaluer le fonctionnement des systèmes électoraux locaux afin de vérifier s'ils contiennent des défauts essentiels ou arrangements électoraux qui sont susceptibles de dissuader certains groupes de population de voter; le cas échéant, étudier la possibilité de rectifier ces défauts ou ces arrangements.

2. S'employer à promouvoir la participation lors des élections. Au besoin, mener des campagnes d'information pour expliquer comment voter et pour encourager la population dans son ensemble à s'inscrire sur les registres électoraux et à voter. Des campagnes d'information ciblées sur certains groupes de population peuvent également être un choix approprié.

3. Analyser l'inscription des électeurs sur les registres électoraux et la participation aux élections afin d'identifier, le cas échéant, une évolution générale ou des problèmes concernant certaines catégories ou des groupes particuliers de citoyens qui manifestent un faible intérêt à voter.

4. Envisager des mesures propres à faciliter l'acte électoral, eu égard à la complexité et aux exigences des modes de vie modernes, par exemple :

i. réaménager les dispositions qui régissent le fonctionnement des bureaux de vote (nombre, accessibilité, heures d'ouverture, etc.);

ii. introduire de nouvelles possibilités de vote plus conformes aux aspirations des citoyens de chaque Etat membre (vote anticipé, vote par correspondance, vote dans les bureaux de poste, vote électronique, etc.);

iii. prévoir des formes spécifiques d'assistance (par exemple en faveur des personnes handicapées ou illettrées) ou d'autres modalités particulières de vote à l'intention de certaines catégories d'électeurs (vote par procuration, vote au domicile, vote dans les hôpitaux, les casernes, les prisons, etc.).

5. Eventuellement, pour mieux mesurer l'impact des mesures envisagées, lancer (ou permettre) des expériences pilotes afin de tester les nouvelles modalités d'exercice du droit de vote.

6. Examiner les procédures de sélection des candidats aux fonctions électives locales et vérifier, par exemple :

i. s'il convient de faire participer les électeurs au processus de sélection des candidats, par exemple en introduisant la possibilité de présenter des listes indépendantes ou des candidatures individuelles, ou en laissant aux électeurs la possibilité de donner un ou plusieurs votes de préférence ;

ii. s'il convient d'accroître l'influence des électeurs sur l'élection ou la nomination des (chefs des) exécutifs locaux ; cela peut s'obtenir par le biais d'élections directes, de référendums décisionnels ou d'autres méthodes.

7. Analyser les questions relatives au cumul des mandats électifs, afin d'adopter les mesures aptes à éviter le cumul de plusieurs mandats lorsque celui-ci empêche d'assumer dûment les fonctions correspondantes ou aboutit à des situations de conflit d'intérêts.

8. Analyser les conditions d'exercice du mandat électif afin de vérifier si certains éléments du statut des élus locaux ou les arrangements pratiques concernant l'exécution du mandat sont de nature à faire obstacle à l'engagement politique de certaines catégories de citoyens. Le cas échéant, étudier les mesures aptes à éliminer ces obstacles et visant, en particulier, à permettre aux élus de consacrer un temps approprié à leurs tâches et à les libérer de certaines contraintes économiques.

### **C. Actions et mesures concernant la participation directe des citoyens au processus décisionnel au niveau local et à la gestion des affaires locales**

1. Promouvoir le dialogue entre citoyens et élus locaux et sensibiliser les autorités locales à la diversité des techniques permettant de communiquer avec le public, ainsi qu'à la diversité des possibilités de participation directe du public aux prises de décision. Cette sensibilisation pourrait s'appuyer sur la publication de lignes directrices (par exemple sous forme de « charte de la participation des

citoyens au niveau local»), la tenue de conférences et de séminaires ou la création d'un site web bien géré, permettant de publier et de consulter des exemples de bonnes pratiques.

2. Développer, au moyen d'enquêtes et de débats, la compréhension des points forts et des faiblesses des différents instruments de la participation du public à la prise de décision, et encourager l'innovation et l'expérimentation dans les efforts des autorités locales pour dialoguer avec le public et mieux l'associer à la prise de décision.

3. Utiliser pleinement, en particulier :

i. les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et s'employer à ce que les autorités locales ainsi que les autres organismes publics utilisent (en plus des formes traditionnelles et toujours valables telles que l'affichage public et les brochures officielles) tout l'éventail des moyens de communication (sites web interactifs, médias audiovisuels multicanaux, etc.);

ii. les mécanismes de décision plus réfléchis, c'est-à-dire comprenant des échanges d'informations et d'avis, par exemple: les assemblées ou réunions publiques des citoyens; les jurys de citoyens et les diverses formes de forums, groupes, comités de citoyens avec fonctions consultatives et de conseil ou de proposition; les tables rondes, les sondages d'opinion, les enquêtes auprès des usagers, etc.

4. Introduire ou, le cas échéant, améliorer les dispositions légales/réglementaires permettant d'avoir :

i. des pétitions/requêtes, des propositions et des plaintes adressées par les citoyens au conseil local ou à l'administration locale;

ii. des initiatives populaires, appelant les organes élus à traiter les questions qui font l'objet de l'initiative dans le but de donner aux citoyens une réponse ou d'initier la procédure référendaire;

iii. des référendums locaux sur des questions d'importance locale, consultatifs ou décisionnels, organisés par les pouvoirs locaux, de leur propre initiative ou à la demande de la population locale;

iv. des mécanismes pour la cooptation de citoyens dans les instances de décision, y compris dans les organes représentatifs;

v. des mécanismes pour impliquer les citoyens dans la gestion (comités d'usagers, conseils de partenariat, gestion directe du service par les citoyens, etc.).

5. Accroître l'influence des citoyens sur la planification locale et, de façon générale, sur les décisions stratégiques et à long terme, plus particulièrement :

i. donner aux citoyens la possibilité d'intervenir lors des différentes étapes du processus décisionnel concernant ces décisions, notamment en divisant ce processus en plusieurs étapes (par exemple programmation, élaboration des projets et des variantes, mise en œuvre, planification budgétaire et financière) ;

ii. illustrer chaque phase de la planification par une documentation adéquate, intelligible et facilement accessible au public, en utilisant si possible, outre les supports traditionnels (cartes, maquettes, supports audiovisuels), les supports qu'offrent les nouvelles technologies (CD-Rom, DVD, bases documentaires informatiques accessibles au public).

6. Développer des mécanismes permettant de recueillir systématiquement les réactions des citoyens afin de les impliquer dans l'évaluation et l'amélioration de la gestion locale.

7. Faire en sorte que la participation directe ait un impact effectif sur le processus décisionnel, que les citoyens soient bien informés de l'impact de leur participation et qu'ils voient des résultats concrets. Une participation qui ne serait que symbolique ou qui ne servirait qu'à entériner des décisions prises par d'autres a peu de chance de recueillir l'adhésion du public. Néanmoins, les autorités locales doivent être honnêtes vis-à-vis du public sur les limites des formes de participation directe proposées, en évitant de susciter des attentes exagérées quant à la possibilité de prendre en compte les différents intérêts en jeu, notamment lorsqu'il s'agit de faire un choix entre des intérêts contraires ou de prendre une décision sur le rationnement de ressources.

8. Encourager et dûment reconnaître l'esprit de bénévolat qui existe dans de nombreuses collectivités locales, par exemple au moyen de programmes de subventions ou d'autres formes de soutien et d'encouragement aux organisations à but non lucratif, bénévoles et communautaires, aux groupes d'action de citoyens, etc., ou bien par l'élaboration de contrats ou d'accords entre ces organisations et les autorités locales, portant sur les droits, les rôles et les attentes respectifs de ces parties dans leurs relations mutuelles.

#### **D. Actions et mesures spécifiques concernant des catégories de citoyens qui, pour différentes raisons, ont plus de difficultés à participer**

1. Recueillir régulièrement des informations sur la participation des diverses catégories de citoyens et vérifier si d'aucuns, tels que les femmes, les jeunes, les groupes sociaux défavorisés et certains groupes professionnels, sont sous-représentés au niveau des instances élus et/ou peu présents, voire absents, dans les formes de participation électorales ou directes.

2. Définir des objectifs concernant la réalisation de certains niveaux de représentation et/ou de participation des groupes de citoyens concernés et élaborer des ensembles de mesures spécifiques pour accroître les possibilités de participation parmi ces groupes, par exemple :

i. prévoir, à l'intention des groupes de citoyens concernés, une politique active de communication et d'information, y compris, le cas échéant, l'organisation de campagnes médiatiques ciblées pour stimuler leur participation (on envisagera d'utiliser à cet effet une langue, des médias et un style de campagne spécifiques répondant aux besoins de chaque groupe en question) ;

ii. introduire des formes institutionnelles de participation spécifiques, conçues dans la mesure du possible en consultation avec le(s) groupe(s) de citoyens dont on entend encourager la participation (il existe un large éventail de possibilités permettant de répondre aux besoins et particularités de différents groupes, telles que les diverses formes de réunions, de conférences et de mécanismes de cooptation) ;

iii. désigner des fonctionnaires spécifiquement chargés de suivre les questions concernant les groupes exclus, de présenter aux instances décisionnelles leurs demandes de changement et d'informer les intéressés des progrès réalisés et des suites (positives ou négatives) données à leurs demandes.

3. En ce qui concerne plus particulièrement les femmes :

i. mettre en valeur l'importance d'une représentation équitable des femmes dans les instances de décision et étudier les arrangements qui pourraient rendre plus facile la conciliation entre engagement politique actif et vie familiale et professionnelle ;

ii. prendre en considération, si cela est possible d'un point de vue juridique, l'introduction des systèmes de quotas obligatoires ou conseillés concernant le nombre minimum de candidats d'un même sexe pouvant figurer sur une liste électorale et/ou un quota de sièges réservés aux femmes au sein du conseil local, de l'organe exécutif local et des divers comités et commissions établis par les organes locaux.

4. En ce qui concerne plus particulièrement les jeunes :

i. développer l'école en tant qu'espace commun important au regard de la participation des jeunes et du processus d'apprentissage démocratique ;

ii. promouvoir les expériences du type « conseils des enfants » et « conseils des jeunes » au niveau municipal, en ce qu'elles constituent, outre des opportunités de dialogue avec les plus jeunes, de véritables moyens de formation à la citoyenneté locale ;

iii. promouvoir les associations de jeunes et soutenir en particulier le développement de formes et de structures souples de vie associative, telles que les centres pour la jeunesse, en mettant en valeur dans ce contexte la capacité des jeunes à élaborer eux-mêmes des projets et à les mettre en œuvre ;

iv. prendre en considération l'abaissement de l'âge de voter et d'être élu aux élections locales, et de participer aux référendums, aux consultations et aux initiatives populaires au niveau local ;

v. prendre en considération les divers autres types d'intervention suggérés par la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en 1992.

5. En ce qui concerne plus particulièrement les étrangers, promouvoir leur participation active à la vie de la collectivité locale sur une base non discriminatoire, en suivant les prescriptions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local de 1992, même lorsque ses dispositions n'engagent pas légalement l'Etat ou, du moins, en s'inspirant des mécanismes que cette Convention prévoit.



## Rapport explicatif

### I. Origines de la recommandation

1. La présente recommandation sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local est le fruit des travaux entrepris par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) en 1998, qui ont déjà donné lieu à la publication d'un rapport sur ce thème<sup>1</sup>.

2. Ces travaux prolongent une réflexion qui se poursuit depuis plus de vingt-cinq ans, car les questions concernant la participation des citoyens à la vie de leurs collectivités locales n'ont pas cessé de faire l'objet d'une attention particulière de la part tant du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et du secteur intergouvernemental que de l'Assemblée parlementaire et du Congrès (Conférence jusqu'à 1994) des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE)<sup>2</sup>.

3. L'un des premiers actes politiques et normatifs importants concernant ces questions a été la Recommandation n° R (81) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres, relative à la participation au niveau communal. Cette recommandation, adoptée le 6 novembre 1981, s'appuyait sur une Résolution de la 3<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Stockholm, 1978) et sur les conclusions de la 4<sup>e</sup> Conférence (Madrid, 1980).

---

1. «La participation des citoyens à la vie publique locale», série *Communes et régions d'Europe* n° 72.

2. Une liste non exhaustive des principaux rapports préparés par le secteur intergouvernemental sur des questions liées à la participation des citoyens à la vie publique locale, ainsi que quelques textes récents de l'Assemblée parlementaire et du CPLRE sera publiée ultérieurement.

4. Les lignes directrices annexées à la Recommandation n° R (81) 18 ont beaucoup marqué les approfondissements ultérieurs sur ce sujet. Elles insistent, entre autres, sur la nécessité :

- d'intensifier la communication entre les citoyens et leurs représentants élus ;

- d'améliorer les possibilités de participation, en particulier des citoyens qui éprouvent plus de difficultés à participer activement ;

- d'accroître l'influence des citoyens sur la planification municipale, sur les décisions stratégiques pour la collectivité locale et sur son cadre de vie ;

- de favoriser la participation des résidents étrangers.

5. En ce qui concerne ce dernier thème, à la suite de l'impulsion donnée par l'Assemblée parlementaire et le CPLRE, et sur la base des conclusions adoptées par la 7<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales (Salzbourg, 1986), le CDLR a préparé le texte de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local que le Comité des Ministres a ouvert à la signature le 5 février 1992. Cette convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1997. A ce jour, elle a été ratifiée par six Etats.

6. Entre-temps, en mai 1991, la 9<sup>e</sup> Conférence des ministres européens responsables des collectivités locales, à Bergen, en Norvège, avait adopté une résolution sur la participation et le contrôle démocratique, qui rappelle à nouveau l'importance de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales et leur droit à être informés et consultés sur les décisions qui les concernent.

7. Le 15 février 1996, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation n° R (96) 2 concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local. On y affirme «que le droit des citoyens de se prononcer sur des choix importants qui engagent l'avenir pour une longue période (...) fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe». Il est ensuite souligné «que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement et qu'il convient de rendre plus effective la participation des citoyens à la gestion des affaires locales importantes, tout en sauvegardant l'efficacité de celle-ci».

8. Enfin, dans sa Recommandation n° R (97) 7 aux Etats membres sur les services publics locaux et les droits de leurs usagers, le Comité des Ministres a demandé l'adoption de mesures concrètes pour améliorer la participation des usagers à la gestion des services publics locaux.

9. La présente recommandation s'inscrit dans la droite ligne de ces différents textes, qui ont également servi de base pour son élaboration. En particulier, le contenu de la Recommandation n° R (81) 18 a été repris et complété, de sorte que la présente recommandation la remplace.

## **II. Justification de la recommandation**

10. La préoccupation constante pour les problèmes liés à la participation des citoyens à la vie de leurs collectivités locales n'est sans doute pas surprenante. Il y a, en effet, un lien clair entre, d'une part, l'évolution des structures démocratiques et, d'autre part, le développement de la participation des citoyens et de ses formes. Par ailleurs, les formes de participation directe et le fonctionnement de la démocratie représentative sont également étroitement liés à l'évolution de la société.

11. En effet, la démocratie locale – comme la démocratie tout court – n'est pas un acquis immuable. Le rôle et les fonctions des collectivités locales évoluent dans le cadre d'un processus: les solutions jugées appropriées à un moment donné doivent être continuellement vérifiées et, le cas échéant, remises en question à la lumière des changements intervenus dans la société, ainsi que dans les besoins et dans les attentes des citoyens.

12. Ainsi, le développement de la démocratie locale est à l'ordre du jour dans tous les pays européens. Au-delà des différences, plusieurs préoccupations communes existent tenant, d'une part, à la capacité effective des collectivités locales d'assumer le rôle qui leur est confié dans le contexte de la société globale et, d'autre part, à la qualité des rapports entre les citoyens et leurs élus locaux, et à l'étendue de la participation des citoyens au processus politique au niveau local.

13. En particulier, sur la base de l'analyse des expériences de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, le CDLR a identifié comme problèmes majeurs:

– un déclin de l'intérêt du public et un sentiment de lassitude à l'égard de la politique;

– la difficulté d’impliquer davantage le public par les formes directes ou populaires de consultation et de participation ;

– des faiblesses au niveau des institutions de la démocratie représentative locale qui rendent le système moins efficace, transparent et responsable.

14. Certes, ces problèmes n’existent pas partout, et ils n’ont pas, dans les pays concernés, la même ampleur. En outre, les études sur la participation des citoyens à la vie civique locale montrent que, en dépit des problèmes et des obstacles que l’on peut percevoir, il existe également des signes de progrès et d’expérimentations.

15. Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de faire le point sur la problématique de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local et de reprendre dans un texte juridique les points de repère les plus significatifs que l’expérience des Etats membres permet d’identifier dans ce domaine, afin de donner des orientations communes, et de stimuler le processus d’adaptation des formes et des mécanismes de la participation à la société moderne et à ses nouvelles exigences.

16. En d’autres termes, la présente recommandation vise à proposer aux décideurs politiques un ensemble cohérent et moderne de principes et de lignes directrices, comme base commune de l’action des Etats membres du Conseil de l’Europe dans ce domaine essentiel pour la démocratie.

### **III. Questions clés concernant la participation des citoyens à la vie publique au niveau local**

17. Afin d’encourager une évaluation réaliste de la situation présente et des évolutions à envisager, il est utile d’aborder un certain nombre de questions qui constituent une toile de fond stimulante pour de nouvelles discussions.

*La politique locale a-t-elle encore un sens à l’ère de la mondialisation ?*

18. Se pourrait-il que le fait que de plus en plus de décisions soient prises à l’échelle mondiale, et non plus uniquement au niveau national, plonge la politique locale dans un processus de déclin à long terme ? Selon certains observateurs, l’intérêt des citoyens pour la participation

locale décroîtra nécessairement relativement à la diminution du nombre de décisions prises à ce niveau et de la multiplication des possibilités qui s'offrent à eux de participer à un niveau supérieur.

19. Même s'il faut reconnaître le pouvoir des forces mondiales, la participation des citoyens au niveau local ne semble pas pour autant dénuée de sens.

20. En premier lieu, la plupart des problèmes ont à la fois des composantes mondiales et locales, et appellent une intervention aux niveaux tant mondial que local. La solution consiste donc à ne pas considérer la politique locale isolément, mais comme partie intégrante d'un processus plus large : le développement des réseaux locaux et leur connexion avec les réseaux régionaux, nationaux et internationaux. Dès lors, la participation locale reste essentielle, même si sa forme évolue inévitablement.

21. En second lieu, si les forces mondiales occupent désormais le premier plan, certains éléments indiquent que beaucoup de citoyens estiment que leur identité a une composante locale. Dans ce contexte, le renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté est, aujourd'hui, une question clé. En outre, la sécurité publique, le développement économique, le bien-être social, la protection de l'environnement et bien d'autres domaines comportent une dimension locale importante, engagent les pouvoirs locaux et continuent à susciter la participation des citoyens.

22. Le niveau de la commune n'est peut-être pas toujours le plus approprié pour la participation. Il peut parfois être nécessaire de «descendre» davantage en œuvrant par le biais des conseils de voisinage ou des associations communautaires. Paradoxalement, au fur et à mesure que la mondialisation se développe, il continue d'exister des raisons pour des politiques encore plus locales.

*L'enrichissement de la société diminue-t-il la nécessité de la participation ?*

23. Certains prétendent que l'augmentation de la part de la population ayant un niveau de revenus et de ressources relativement élevé exercerait un effet démotivant sur la participation. Selon eux, les citoyens qui disposent des ressources matérielles les plus importantes et qui dépendent le moins de l'Etat providence et, plus largement, des pouvoirs publics, choisiraient de sortir du système et de ne pas participer.

24. Aucune preuve solide n'étaye ce point de vue. Il peut y avoir des preuves que des jeunes gens exerçant des professions libérales ou certaines personnes fortunées choisissent effectivement de ne pas participer. Cependant, il est également vrai que les personnes les plus pauvres et les plus en marge de la société ne trouvent aucune motivation pour participer. La fortune et le niveau d'instruction restent, dans de nombreuses sociétés, des indices rationnels de la capacité et de la volonté de participer.

25. Quoi qu'il en soit, il est évident que la richesse n'autorise pas la majorité des citoyens à se soustraire aux défis collectifs auxquels sont confrontées de nombreuses communautés, comme les problèmes de criminalité ou d'environnement. L'Etat providence continue à jouer un rôle central dans la vie de la majorité, par les services essentiels qu'il assure. Dans la plupart des sociétés, le véritable défi consiste à trouver les moyens d'encourager les plus défavorisés à participer.

*L'individualisme a-t-il pris le pas sur l'action collective ?*

26. Selon certains observateurs, la participation à la vie politique locale serait en déclin et cette érosion s'inscrirait dans un processus plus général de désengagement civique, les citoyens abandonnant les objectifs collectifs pour se concentrer sur des objectifs plus individuels. D'après la thèse dite « du déclin du capital social », la baisse de l'intérêt porté à la politique locale s'expliquerait par un déclin plus large de la participation à la vie civique. Selon cette thèse, les gens se réunissent moins, accordent moins facilement leur confiance et s'intéressent moins aux problèmes de la société, et le désintérêt pour la politique ne serait qu'un aspect du refus plus général de participer à la vie publique.

27. Encore une fois, sans aller jusqu'à rejeter entièrement la thèse du déclin du capital social, il paraît exagéré et peu constructif de brosser un tableau aussi sombre de la vie sociale moderne. Tout d'abord, il existe dans de nombreux pays – mais pas dans tous – une vie associative très riche, qui connaît plutôt une phase de développement. Il est possible que les citoyens soient moins confiants, particulièrement à l'égard des pouvoirs publics, mais cette évolution n'est pas nécessairement négative, car elle peut refléter une plus grande propension à remettre en question le gouvernement et à lui demander des comptes. Il est possible que les citoyens choisissent avec plus de soin les causes pour lesquelles

ils sont disposés à se mobiliser et que leurs choix soient plus diversifiés. Cependant, cette évolution pourrait, ici encore, refléter moins une érosion de l'esprit communautaire qu'une reconnaissance de la diversité des intérêts et du désir plus poussé de penser par soi-même.

Première conclusion : la participation des citoyens à la politique locale ne décline pas mais elle change plutôt de forme et cela remet en question le système politique traditionnel

28. Il convient donc de rejeter l'idée selon laquelle la politique locale serait balayée par des forces qui échapperaient à son contrôle. Ni la mondialisation, ni l'enrichissement, ni le déclin de l'intérêt et de l'engagement civique ne produisent une explication exhaustive de l'état actuel de la vie politique locale. Il existe manifestement des problèmes, une certaine apathie et un désengagement, mais il s'agit plus d'une évolution vers une nouvelle forme de politique au niveau local que d'un simple déclin. L'étude menée par le CDLR montre que, aujourd'hui, les citoyens sont davantage intéressés par :

- les formes directes de participation ;
- une participation informelle et souple ;
- une participation ponctuelle plutôt qu'un engagement suivi.

29. Cette évolution de la politique a d'importantes conséquences pour les institutions traditionnelles de la démocratie représentative locale. Elle oblige en outre les gouvernements locaux à adopter une position ouverte, transparente et souple pour être en phase avec le public.

30. C'est sur la politique représentative, notamment sur le rôle des partis politiques, que pèse la plus lourde hypothèque. Plusieurs pays ont fait part des difficultés des partis à trouver des candidats pour les élections locales. L'expérience a montré dans certains pays que, au-delà du recrutement politique, les partis ne sont pas certains de pouvoir atteindre le même niveau d'organisation et de mobilisation qu'il y a quelques dizaines d'années. Dans certains pays, les associations ont peut-être supplanté les partis dans leur capacité de représenter le public. Cette évolution indique une nécessité, dans certains cas, pour les partis politiques de se réformer ou de faire face à la perspective de correspondre de moins en moins à l'esprit de la politique locale.

31. L'essentiel est d'assurer une participation continue des citoyens à la vie publique. Les gouvernements locaux doivent réfléchir aux meilleurs moyens de renouer contact avec le public et de répondre à ses nouvelles attentes. Les systèmes politiques locaux doivent mieux s'adapter aux besoins des citoyens. Certains éléments laissent à penser que des expériences exaltantes et instructives sont actuellement menées sur les nouveaux moyens d'encourager la participation et les évolutions.

32. La participation à la vie politique locale n'est pas seulement possible : elle est éminemment souhaitable. Tout citoyen devrait avoir la possibilité, tout au long de sa vie, d'apporter une contribution personnelle, de s'engager et de jouer un rôle, notamment par le biais du vote, en tant que décideur pour la communauté. L'établissement des liens avec la population locale devrait être considéré comme une mission-clé du système politique local. Il faudrait ancrer, au sein de la vie politique locale, une culture de consultation. Il existe toute une gamme d'outils et de techniques qui permettent la réalisation de cet objectif.

33. Pour mettre au point des stratégies de nature à élargir les perspectives d'engagement des citoyens au XXI<sup>e</sup> siècle, il faut reconnaître l'influence et le potentiel des technologies de l'information et de la communication, l'émergence de la mondialisation et l'évolution des structures de l'emploi. Les institutions et les mécanismes de la démocratie locale – souvent conçus au XIX<sup>e</sup> ou au milieu du XX<sup>e</sup> siècle – ne peuvent espérer survivre à ces bouleversements sans réforme ni transformation.

#### **IV. Outils et techniques d'amélioration de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local**

34. Pour que la participation à la vie politique locale perdure au XXI<sup>e</sup> siècle, le défi majeur consiste à adapter les processus de prise de décision de telle sorte qu'ils répondent aux attentes évolutives des citoyens. Bien des expériences et des initiatives sont déjà engagées dans plusieurs Etats membres. Dans d'autres, on discute de réformes plus larges et complètes.

35. Pour mesurer l'étendue des changements possibles, il est utile d'examiner successivement chacune des formes de participation, afin de donner une vue d'ensemble des principaux outils et techniques qui peuvent stimuler la participation.



### *La participation par l'exercice des droits électoraux*

36. L'élection de représentants locaux restera un élément clé du fonctionnement de la démocratie locale. Le droit de vote accordé à tous les citoyens adultes est l'expression de l'égalité politique et l'organisation de la vie publique autour de certains élus demeure un aspect précieux de la politique dans un monde complexe. La question stratégique pour l'avenir est de savoir comment encourager les électeurs à exercer ce droit à l'échelon local et assurer que cette participation électorale soit vue comme étant déterminante.

37. Les réformateurs en puissance disposent de toute une gamme d'outils. Parmi d'autres exemples :

- on pourrait faciliter la participation électorale en ayant plus souvent recours au vote par correspondance ou par procuration et en opérant d'autres réformes. La mise en place de modes de scrutin électroniques pourrait conférer un regain d'intérêt et de finalité au processus électoral ;

- on pourrait étendre le suffrage direct à un plus large éventail d'administrations publiques sans passer par le filtre des listes ou systèmes de parti. Ainsi, plusieurs pays ont déjà opté pour l'élection directe des instances exécutives et cette option est sérieusement envisagée par d'autres ;

- on pourrait fixer des objectifs ou donner des incitations afin d'accroître la représentation de ceux qui, tels les femmes, les jeunes ou les groupes défavorisés sont actuellement sous-représentés dans l'appareil des partis politiques, dans les listes électorales, dans les organes délibérants et exécutifs élus au niveau local. Le gouvernement n'est pas toujours le mieux placé pour agir, mais il peut lever les obstacles à la participation et encourager ceux qui choisissent les candidats (surtout les partis) à reconnaître la force des arguments qui militent en faveur de la représentativité sociale, ainsi que la responsabilité qui découle d'une élection publique.

### *La participation directe*

38. Dans un monde où les citoyens ont acquis davantage de connaissances et où les nouvelles techniques d'information et de communication permettent la diffusion rapide des connaissances théoriques et

pratiques, l'engagement direct des citoyens dans la vie politique est plus important qu'auparavant. La question stratégique est celle de savoir comment organiser la participation directe de manière à améliorer la prise de décision et la fourniture des prestations locales au lieu d'en amoindrir la qualité. Les moyens dont on dispose aujourd'hui permettent aux citoyens de se prononcer sur plusieurs questions tous les jours de la semaine.

39. Cependant, rares sont ceux qui voient dans cet exercice «ininterrompu» de la démocratie un élément souhaitable ou viable qui ne risque pas d'être miné par la lassitude ou le désintéret des électeurs. Il y a pourtant toutes les chances pour que, au XXI<sup>e</sup> siècle, les citoyens s'attendent à être plus souvent consultés que par le passé et appelés à participer plus directement à la prise des décisions. La participation directe peut atténuer les effets d'une représentation insuffisante de certains groupes sociaux dans les organes élus, en donnant à ces groupes l'opportunité d'être associés de manière différente au processus décisionnel et en renforçant leur sentiment d'appartenance à la communauté.

40. Il existe un certain nombre de moyens pour améliorer la consultation ou même la participation directe du public à la prise de décision, comme le montrent les données fournies par divers pays. À côté des mécanismes «classiques» des référendums et des initiatives citoyennes ou populaires, il en est d'autres qui s'inspirent de l'impact de la notion de «nouvelle gestion» et de l'accent qu'elle place sur le rôle du public conçu comme consommateur de services (enquêtes sur les usagers, gestion des usagers, etc.).

41. Outre ces deux catégories de mécanismes d'engagement direct, il en existe d'autres qui s'inspirent du principe de la présence et insistent sur la nécessité d'assurer la participation des citoyens souvent absents de la prise de décision. Les parlements de jeunes, les forums du troisième âge, les forums de voisinage, les procédures de cooptation, les systèmes de développement collectif et de partenariat, ainsi que nombreux autres mécanismes, peuvent contribuer à intégrer à la prise de décision ceux qui en sont habituellement exclus. D'autres systèmes de participation directe cherchent à créer les conditions favorables à une démocratie plus délibérative. Les sites interactifs de l'Internet, les jurys de citoyens et les conférences de consensus sont des mécanismes qui existent dans plusieurs pays.

42. La participation directe revêt des formes diverses. Reconnaître l'opportunité d'élargir la démocratie directe au niveau local laisse ouverte la question de la forme à lui donner. S'il s'agit d'encourager la participation de ceux qui ont un intérêt direct et concret pour une question donnée, les formes classiques du référendum et de la consultation électorale des citoyens sont idéales. Les initiatives de l'usager prévues dans le cadre de la « nouvelle gestion » permettent ce même genre de dialogue avec les citoyens. Si l'on cherche à rendre présents ceux qui sont traditionnellement exclus ou à ménager un débat public plus décisif et réfléchi, d'autres modes de participation présentent des avantages. L'essentiel est de choisir le mécanisme de participation adapté à l'objectif ou à la perspective retenue.

*La participation par le biais des associations (autres que les partis et groupes politiques)*

43. Les associations ancrées dans la société civile sont considérées comme essentielles pour entretenir la culture et servir de moteur à la pratique démocratique. Leur émergence et leur impact s'inscrivent dans le cadre plus large des évolutions économique et sociale. Les chercheurs sont très partagés sur la question de savoir si les environnements économique et social éclatés et tendus de la fin du XX<sup>e</sup> siècle diminuent ou non la participation des citoyens par l'engagement associatif. Les uns et les autres reconnaissent néanmoins que les gouvernements peuvent mener une action stratégique en faveur de la vie associative. La question clé est de savoir comment aider les associations tout en préservant leurs particularités et leur indépendance, et en leur permettant d'apporter une contribution décisive à la démocratie locale.

44. Les pouvoirs locaux et les municipalités des Etats membres ont mis au point un certain nombre de mesures pour soutenir les associations. Ces mesures consistent notamment à accorder des subventions pour financer des activités et des projets, à offrir des contrats en vue de la fourniture de certains services, à permettre la consultation de spécialistes et à procurer des lieux de rencontre, l'accès à des photocopieuses et des ressources vitales.

45. L'aide apportée par le gouvernement présente un danger: celui d'entraîner une trop grande dépendance. Peut-être est-il souhaitable de créer des institutions « de proximité » ou « intermédiaires » pour gérer la

relation et contribuer à maintenir l'indépendance du secteur associatif. Il importe de tenir compte de la diversité du monde associatif qui s'étend des associations composées de professionnels et dotées de ressources conséquentes aux associations de base fragiles et démunies. Les stratégies visant à soutenir le secteur bénévole doivent prendre acte de cette diversité.

Deuxième conclusion : un large choix d'approches et de mesures pouvant stimuler la participation des citoyens sont disponibles

46. Cette vue d'ensemble mène à une conclusion extrêmement importante : il existe une pluralité d'approches possibles et une grande variété de mesures pour promouvoir la participation des citoyens. Les approches et les mesures doivent être adaptées à la situation de chaque Etat, voire à la diversité de situations des collectivités locales au sein d'un Etat.

47. En conséquence, toute stratégie concernant la participation des citoyens à la vie publique au niveau local qui se veut efficace ne peut pas se fonder sur des solutions rigides et doit s'appuyer sur des habilitations plus que sur des prescriptions.

48. D'autre part, toute stratégie efficace doit appréhender la complexité de la question de la participation des citoyens et tenir compte des divers aspects de cette question, dont chacun peut à son tour se présenter avec des nuances. L'impact des mesures prises pour favoriser la participation des citoyens peut être considérablement accru (ou bien limité) par le fait qu'elles s'intègrent dans un ensemble cohérent (ou bien qu'elles sont mises en œuvre de façon décousue).

49. En conséquence, les décideurs politiques et les citoyens en général devraient avoir à disposition une large palette d'instruments de participation et la possibilité (ainsi que la capacité), de combiner ces différents instruments et d'adapter, selon les cas, leur utilisation.

## **V. Structure et contenu de la recommandation**

50. La recommandation s'ouvre par le préambule qui, dans une large mesure, est expliqué par les considérations qui précèdent ou empruntent aux instruments précédents, en particulier le préambule de la Recommandation n° R (81) 18.

51. La recommandation comprend ensuite quatre recommandations adressées aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe.

52. Elle est complétée par deux annexes qui donnent des lignes directrices et font intégralement partie de la recommandation :

- l'annexe I énumère les principes essentiels dont les décideurs politiques devraient s'inspirer ;

- l'annexe II présente différents types de mesures ou d'actions concrètes à prendre en considération pour favoriser, stimuler et renforcer la participation des citoyens.

### *Les recommandations aux gouvernements des Etats membres*

#### *Première recommandation*

53. Elle concerne la définition, en coopération avec les autorités locales et – le cas échéant – régionales, d'une politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, fondée sur les principes énumérés dans l'annexe I.

54. En d'autres termes, on demande aux Etats non seulement d'élaborer une stratégie, un cadre pour leur action ou un programme en faveur de la participation, mais aussi d'élever leur intervention au rang de « politique ». Il faut noter que la recommandation vise la participation au niveau local ; néanmoins, la politique correspondante peut bien, voire devrait, s'intégrer dans une plus large politique de la participation tout court.

55. La définition de la politique de participation au niveau local implique l'intervention du gouvernement et du législateur national, et celle des autorités régionales et locales, car ce sont ces dernières autorités à être directement concernées et un certain nombre de mesures relèvent de leur compétence. En conséquence, il est demandé aux gouvernements d'associer ces autorités à la définition de cette politique.

#### *Deuxième recommandation*

56. Il est ensuite demandé aux gouvernements d'adopter, dans le contexte de la politique ainsi définie, les mesures de leur ressort en s'inspirant des mesures énumérées dans l'annexe II à la recommandation.

57. On indique de manière explicite que ces mesures doivent viser, en particulier, à améliorer le cadre légal de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

58. Dans ce contexte, afin que les autorités locales et régionales puissent contribuer efficacement à promouvoir la participation, il est demandé aux gouvernements des Etats membres d'assurer que la législation et la réglementation nationales permettent à ces autorités d'utiliser un large éventail d'instruments de participation.

#### *Troisième recommandation*

59. La définition et la mise en œuvre de la politique de participation au niveau local relèvent en bonne partie des autorités locales et régionales. En conséquence, cette politique ne peut aboutir sans l'engagement et les efforts conjoints des autorités à tous les niveaux.

60. Conformément à une pratique constante, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n'adresse pas ses recommandations aux collectivités locales et régionales; il peut néanmoins, comme en l'espèce, demander aux gouvernements de solliciter et de stimuler l'action des collectivités territoriales.

61. Ainsi, celles-ci devraient être invitées :

- à souscrire aux principes énumérés dans l'annexe I à la présente recommandation et à s'engager en faveur de la mise en œuvre effective de la politique de promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ;

- à améliorer la réglementation locale et les arrangements pratiques concernant la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, et à adopter toutes les autres mesures de leur ressort afin de promouvoir la participation des citoyens, en tenant compte des mesures énumérées dans l'annexe II à la présente recommandation.

#### *Quatrième recommandation*

62. Les gouvernements des Etats membres, et plus généralement, les autorités publiques à tous les niveaux ont un rôle essentiel à jouer dans la promotion de la participation des citoyens à la vie publique au niveau local.

63. Toutefois, la participation à la vie des collectivités locales est une question qui relève également de la société civile et de ses structures associatives, y compris les partis politiques. Ces derniers en particulier peuvent grandement contribuer à la politique de participation, par exemple en ce qui concerne une représentation plus équilibrée de certaines catégories de citoyens, notamment des femmes, dans les organes élus.

64. En outre, et bien entendu, la participation est premièrement le problème de chaque citoyen. Si, d'une part, on peut considérer que les pouvoirs publics doivent garantir le droit à la participation de leurs citoyens, on peut également rappeler qu'il appartient aux citoyens et à leurs associations de faire connaître à leurs élus locaux leurs demandes et leurs souhaits en ce qui concerne les instruments et les modalités de leur participation à la vie de leurs collectivités. Ils doivent, ensuite, être prêts à assumer la responsabilité inhérente à ce droit à la participation, dont l'exercice peut bien, dans certains cas, constituer un devoir civique.

65. Pour cette raison, le Comité des Ministres demande aux gouvernements des Etats membres d'assurer la traduction de la présente recommandation dans la ou les langues officielles de leurs pays respectifs et, de la manière qui leur paraît adéquate, de la publier et de la porter à l'attention de leurs collectivités locales et régionales.

66. Il a, en effet, la conviction que ce texte pourra contribuer à renforcer la volonté de tout citoyen de s'impliquer davantage, d'une manière ou d'une autre, dans la vie publique de sa collectivité.

### *Les annexes*

#### *Les principes essentiels d'une politique de la participation démocratique au niveau local*

67. L'exigence de flexibilité dans la détermination de l'approche et des mesures visant à promouvoir la participation explique pourquoi le Comité des Ministres a choisi d'élaborer, dans ce domaine, un instrument juridique non contraignant et souple. Ce qui compte c'est le résultat à atteindre, et il incombe aux Etats de choisir les moyens appropriés, en tenant compte des circonstances et des souhaits de leurs citoyens.

68. Néanmoins, il a été possible d'identifier des principes qui ont une portée générale ; il est donc proposé aux Etats de les retenir comme les éléments essentiels d'une politique de la participation démocratique au niveau local. Ces principes constituent le noyau dur de la recommandation.

#### *Mesures et actions concrètes*

69. Pour la mise en œuvre *in concreto* d'une politique conforme à ces principes, les Etats disposent d'une large marge d'appréciation. Il ne saurait pas en être autrement, car les situations sont très différentes, et différentes sont également les attentes et les demandes des citoyens auxquelles les Etats doivent répondre.

70. Les expériences des Etats, reprises dans le rapport du CDLR, montrent qu'il existe un très large nombre d'instruments, de mécanismes, de formes de participation, qui présentent des avantages (ou des inconvénients) différents et qui se prêtent plus ou moins bien, selon les circonstances, à favoriser, à stimuler et à renforcer la participation. Les exemples les plus significatifs de mesures ou d'actions qu'il convient de prendre en considération pour poursuivre cet objectif sont présentés dans l'annexe II.

## **VI. Glossaire**

71. Le but du glossaire qui suit est d'assurer une meilleure compréhension du texte de la recommandation. En même temps, il offre une base pour uniformiser la terminologie dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine et décrit les principaux instruments de participation directe auxquels les autorités publiques peuvent avoir recours. Cependant, les définitions ci-après n'affectent ni ne modifient d'aucune manière les définitions et les notions juridiques contenues dans les constitutions ou lois nationales.

72. Partant, à titre d'exemple, la définition du mot « citoyen » aux fins de la présente recommandation ne modifie ni le sens ni l'étendue que l'ordre juridique interne de chaque Etat membre donne de cette notion. En outre, il ne s'agit pas de donner des définitions qui obligent les Etats à modifier la terminologie qu'ils utilisent normalement. Par conséquent, les termes et les expressions énoncés ci-après peuvent bien être connus



dans l'un ou l'autre Etat avec une appellation différente de celle retenue aux fins de la recommandation. De même, l'appellation utilisée dans la recommandation pour désigner un instrument, peut désigner, dans tel ou tel autre ordre juridique, un instrument différent.

73. Néanmoins, pour l'interprétation de la présente recommandation, ce sont les définitions et les explications qui suivent qui doivent être retenues.

74. Toutes les définitions qui suivent se rapportent à la dimension « locale » de la vie politique. Néanmoins, pour simplifier, le qualificatif « local(e) » n'apparaît pas à côté des expressions et des termes définis.

**Citoyen** – Toute personne (y compris les étrangers) appartenant à la communauté locale. Cette appartenance implique l'existence d'un lien stable entre l'individu et la collectivité.

**Comités de citoyens** – Organes permanents qui se réunissent régulièrement. Ils peuvent avoir un nombre fixe de membres ou fonctionner de manière « ouverte ». Ils ont parfois le pouvoir de formuler des recommandations à l'intention de certains comités du conseil municipal, voire de participer au processus de prise de décisions. Parmi eux, on peut distinguer :

- les comités d'usagers de services (qui débattent de questions liées à la gestion et au développement d'un service donné) ;

- les comités thématiques (qui débattent de questions spécifiques d'intérêt pour la collectivité) ;

- les comités d'intérêt commun (qui se concentrent sur les besoins d'un groupe donné de citoyens, par exemple les jeunes ou les minorités ethniques) ;

- les comités de quartier ou de zone (composés – du moins en majorité – de résidents d'une zone géographique ou d'un quartier particulier ; ils peuvent étudier des services ou des sujets de préoccupation au niveau du quartier ou de la zone en question ; ils peuvent avoir ou non des fonctionnaires qui leur sont rattachés et peuvent entretenir des liens étroits avec les conseillers de quartier compétents ou avec les conseillers chargés des catégories de services concernées par les discussions).

**Jury de citoyens** – Groupe de citoyens (choisis pour représenter de manière équitable la population locale) qui se réunit pour étudier une

question particulière à la demande des autorités locales. Les jurys de citoyens reçoivent des éléments d'appréciation de jurés-experts et peuvent procéder à des contre-interrogatoires. Cette procédure peut durer quelques jours, au terme desquels un rapport est rédigé afin de présenter le point de vue du jury, mentionnant toute divergence d'opinion. Les avis des jurys ont pour but d'éclairer les organes décisionnels.

**Conseil de citoyens** – Organe permanent composé d'un échantillon représentatif de citoyens dont les opinions sont requises plusieurs fois par an. Il peut s'intéresser à des services spécifiques, à des questions de politique ou à des stratégies d'ordre plus général.

**Cooptation/participation à un comité de conseil** – Les personnes désignées sont des citoyens qui représentent généralement un mouvement associatif ou un groupement d'intérêts devant les comités ou les groupes de travail du conseil municipal. Dans certains cas, la participation de ces citoyens se limite à une fonction de conseil, dans d'autres, ils jouent un véritable rôle dans la prise de décision.

**Conseil des jeunes/des enfants** – Assemblée, constituée au niveau de la municipalité ou d'un quartier, composée de jeunes, d'adolescents ou d'enfants élus par leurs pairs, le plus souvent coprésidée par l'un d'entre eux et le maire ou le conseiller chargé de la jeunesse. Peut débattre des questions concernant plus directement la catégorie d'âge représentée et élaborer et réaliser des projets, sur la base d'un budget alloué par la collectivité locale.

**Processus décisionnel** – Il comprend la définition et l'analyse des questions à traiter ; la proposition de solutions et l'initiative normative ; la délibération et l'adoption des décisions ; la mise en œuvre des décisions adoptées ; ainsi que le suivi et l'évaluation des mesures mises en œuvre.

**Participation directe** – Intervention des citoyens locaux – individuellement ou collectivement – dans les différentes étapes du processus décisionnel au niveau local, parallèlement ou à la place de leurs représentants élus. Cette intervention se réalise grâce à des arrangements, mécanismes et procédures impliquant les citoyens à l'activité normative, qui incombe normalement aux organes élus (les conseils locaux en particulier), ainsi qu'à la gestion des services publics locaux. Les formes de cette intervention vont de la simple information à la décision directe

par les électeurs ou la gestion directe de certains services, en passant par le dialogue et la consultation.

**Groupe de discussion** – Réunion ponctuelle d'un groupe de citoyens pour discuter d'une question spécifique. Le groupe n'est pas nécessairement représentatif de toute la population et peut être composé d'une catégorie particulière de citoyens seulement. La discussion (dont la durée habituelle ne dépasse pas deux heures) peut tourner autour des besoins spécifiques de ce groupe, de la qualité d'un service ou d'idées pour une politique ou une stratégie plus générales. Les groupes de discussion ne comprennent généralement pas de jurés-experts.

**Site web interactif** – Le site peut être sur l'Internet ou sur un réseau Intranet propre à la collectivité locale. Les initiatives « interactives » permettent aux citoyens d'adresser des messages électroniques au sujet de questions concernant la vie locale ou les services dont les autorités locales sont responsables et d'avoir des réponses, d'ouvrir un dialogue. Ces initiatives diffèrent donc substantiellement de la simple offre d'informations.

**Sondage d'opinion** – Il s'agit d'un instrument de participation directe sur une base aléatoire, utilisé pour déterminer les points de vue des citoyens sur des questions données, que l'on pose à un échantillon de citoyens représentatif des différents groupes sociaux de la communauté. Un sondage d'opinion classique permet de connaître les réactions spontanées des citoyens. Les sondages d'opinion « délibératifs » sont utilisés pour comparer les réactions d'un groupe de citoyens avant et après discussion du sujet concerné.

**Participation par les mécanismes de la démocratie représentative** – Elle comprend la participation aux élections locales/l'exercice des droits électoraux (le droit de vote et le droit de se porter candidat) pour la mise en place des organes représentatifs (décisionnels et exécutifs) locaux; l'exercice du mandat électif dans le contexte du fonctionnement des organes de la collectivité locale.

**Consultation populaire** – Référendum consultatif (voir Référendum ci-après).

**Initiative populaire** – Instrument qui donne effet à un droit de proposition attribué aux citoyens pour susciter, le cas échéant, une décision de

l'organe délibérant. L'initiative populaire peut prendre la forme d'une proposition faite en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces. Elle est déclenchée par un nombre minimal d'ayants droit. La portée juridique des résultats du scrutin peut varier selon les cas.

**Réunion publique/assemblée des citoyens** – Réunion générale des citoyens électeurs d'une collectivité locale, convoquée par le conseil ou l'organe exécutif local, ou à la demande des citoyens ou d'un certain nombre d'électeurs. Elle permet d'obtenir le point de vue de la population sur des questions particulières ou de faciliter le débat sur les principales options envisagées pour un service spécifique, un projet, une politique. Son rôle peut être simplement consultatif ou bien décisionnel. Dans certains cas, l'assemblée des citoyens est l'organe délibérant de la collectivité, dans le cadre d'un système de démocratie directe au niveau local.

**Séances de questions/réponses** – Celles-ci ont lieu à la fin des réunions du conseil municipal ou des comités, donnant la possibilité aux citoyens de poser des questions aux élus.

**Référendum** – Instrument consistant à soumettre au verdict de la communauté locale un projet ou une décision. Selon les cas, le référendum est déclenché soit par les organes locaux (ou un certain nombre de représentants élus), soit par les citoyens eux-mêmes (sur la base d'une demande consignée par un nombre minimal de résidents ou d'électeurs). Il faut distinguer le référendum consultatif (dont le résultat n'a pas de portée impérative pour les organes locaux) du référendum décisionnel (dont le résultat lie les organes locaux).

**Droit de pétition ou de requête ou de proposition ou de plainte** – Il s'agit, dans tous les cas, d'un droit individuel ou collectif d'interpeller l'organe compétent de la collectivité locale. Ce dernier a, en général, l'obligation d'examiner la question qui lui est soumise et d'y répondre, même s'il n'est pas obligé d'y donner une suite favorable.

**Enquêtes de satisfaction** – Il peut s'agir d'initiatives ponctuelles ou régulières, axées soit sur des services spécifiques, soit sur l'ensemble des prestations offertes par les autorités locales. Les enquêtes peuvent être menées de diverses façons (par exemple par courrier ou par le porte-à-porte) et concerner toute la population locale ou seulement un groupe particulier de citoyens ou d'usagers des services concernés.

**Gestion de services par les usagers** – Dans les initiatives de ce type, les citoyens ont le contrôle direct de la gestion des services concernés et des ressources correspondantes. Ces initiatives fonctionnent généralement par le biais d'un conseil exécutif élu par l'ensemble des usagers.

**Exercices d'anticipation** – Diverses méthodes (dont les groupes d'analyse) peuvent être utilisées dans le cadre des exercices d'anticipation, dont le but est de définir la « vision » que les participants ont de l'avenir et du type d'avenir qu'ils souhaiteraient créer. Les exercices d'anticipation peuvent être utilisés pour éclairer la stratégie globale d'une municipalité ou peuvent avoir un thème plus précis.

**Modalités de vote alternatives au vote dans les bureaux électoraux** – Arrangements électoraux qui visent à faciliter l'exercice du droit de vote en permettant aux électeurs de voter selon des modalités ou à des dates ou dans des lieux différents de ceux habituels. Il s'agit, par exemple, des modalités de vote suivantes :

- le vote anticipé (les électeurs ont la possibilité de voter avant la date officielle des élections) ;

- le vote dans les bureaux de poste (les bureaux de poste fonctionnent comme des bureaux électoraux) ;

- le vote par correspondance (le bulletin de vote est adressé au domicile de l'électeur qui le renvoie, dûment rempli, sous pli fermé) ;

- le vote électronique (les électeurs remplissent un bulletin de vote informatisé et votent à partir d'un poste informatique connecté à un réseau numérique) ;

- le vote au domicile, dans les hôpitaux, dans les casernes, dans les prisons (les bulletins de vote sont remis, complétés et collectés dans ces lieux, afin de permettre l'exercice du droit de vote à des catégories de personnes qui ont une difficulté objective, voire sont dans l'impossibilité de se rendre à leur bureau électoral) ;

- le vote par procuration (l'électeur empêché de se déplacer au bureau électoral a la possibilité de mandater quelqu'un qui accomplit l'acte de vote à sa place).

# Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

## AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street  
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria  
Tel.: (61) 3 9417 5361  
Fax: (61) 3 9419 7154  
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au  
<http://www.hunter-pubs.com.au>

## BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA  
50, avenue A. Jonnart  
B-1200 BRUXELLES 20  
Tel.: (32) 2 734 0281  
Fax: (32) 2 735 0860  
E-mail: info@libeurop.be  
<http://www.libeurop.be>

## Jean de Lannoy

202, avenue du Roi  
B-1190 BRUXELLES  
Tel.: (32) 2 538 4308  
Fax: (32) 2 538 0841  
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be  
<http://www.jean-de-lannoy.be>

## CANADA

Renouf Publishing Company Limited  
5369 Chemin Canotek Road  
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3  
Tel.: (1) 613 745 2665  
Fax: (1) 613 745 7660  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
<http://www.renoufbooks.com>

## CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha  
Ceskomoravska 21  
CZ-18021 PRAHA 9  
Tel.: (420) 2 660 35 364  
Fax: (420) 2 683 30 42  
E-mail: import@suweco.cz

## DENMARK/DANEMARK

GAD Direct  
Fiolstaede 31-33  
DK-1171 COPENHAGEN K  
Tel.: (45) 33 13 72 33  
Fax: (45) 33 12 54 94  
E-mail: info@gadirect.dk

## FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
Keskuskatu 1, PO Box 218  
FIN-00381 HELSINKI  
Tel.: (358) 9 121 41  
Fax: (358) 9 121 4450  
E-mail: akatilaus@stockmann.fi  
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

## FRANCE

La Documentation française  
(Diffusion/Vente France entière)  
124, rue H. Barbusse  
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex  
Tel.: (33) 01 40 15 70 00  
Fax: (33) 01 40 15 68 00  
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr  
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)  
Palais de l'Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Fax: (33) 03 88 52 91 21  
E-mail: librairie.kleber@coe.int

## GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag  
Am Hofgarten 10  
D-53113 BONN  
Tel.: (49) 2 28 94 90 20  
Fax: (49) 2 28 94 90 222  
E-mail: bestellung@uno-verlag.de  
<http://www.uno-verlag.de>

## GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann  
28, rue Stadiou  
GR-ATHINAI 10564  
Tel.: (30) 1 32 22 160  
Fax: (30) 1 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr

## HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service  
Hungexpo Europa Kozpont ter 1  
H-1101 BUDAPEST  
Tel.: (361) 264 8270  
Fax: (361) 264 8271  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
<http://www.euroinfo.hu>

## ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni  
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552  
I-50125 FIRENZE  
Tel.: (39) 556 4831  
Fax: (39) 556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
<http://www.licosa.com>

## NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties  
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A  
NL-7480 AE HAAKSBERGEN  
Tel.: (31) 53 574 0004  
Fax: (31) 53 572 9296  
E-mail: lindeboo@worldonline.nl  
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

## NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel  
PO Box 84, Blindern  
N-0314 OSLO  
Tel.: (47) 22 85 30 30  
Fax: (47) 23 12 24 20

## POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa  
im. B. Prusa  
Krakowskie Przedmiescie 7  
PL-00-068 WARSZAWA  
Tel.: (48) 29 22 66  
Fax: (48) 22 26 64 49  
E-mail: inter@internews.com.pl  
<http://www.internews.com.pl>

## PORTUGAL

Livraria Portugal  
Rua do Carmo, 70  
P-1200 LISBOA  
Tel.: (351) 13 47 49 82  
Fax: (351) 13 47 02 64  
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

## SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA  
Castelló 37  
E-28001 MADRID  
Tel.: (34) 914 36 37 00  
Fax: (34) 915 75 39 98  
E-mail: libreria@mundiprensa.es  
<http://www.mundiprensa.com>

## SWITZERLAND/SUISSE

BERSY  
Route de Monteiller  
CH-1965 SAVIESE  
Tel.: (41) 27 395 53 33  
Fax: (41) 27 395 53 34  
E-mail: jprausis@netplus.ch

Adeco – Van Diermen  
Chemin du Lacuez 41  
CH-1807 BLONAY  
Tel.: (41) 21 943 26 73  
Fax: (41) 21 943 36 05  
E-mail: mvandier@ip-worldcom.ch

## UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)  
51 Nine Elms Lane  
GB-LONDON SW8 5DR  
Tel.: (44) 207 873 8372  
Fax: (44) 207 873 8200  
E-mail: customer.services@theso.co.uk  
<http://www.the-stationery-office.co.uk>  
<http://www.itsofficial.net>

## UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company  
468 Albany Post Road, PO Box 850  
CROTON-ON-HUDSON,  
NY 10520, USA  
Tel.: (1) 914 271 5194  
Fax: (1) 914 271 5856  
E-mail: Info@manhattanpublishing.com  
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>