



[English](#) | [Word](#)

## CONSEIL DE L'EUROPE COMITE DES MINISTRES

### **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, en vertu de l'article 15.b du Statut de 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 intéressant 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 si 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 traditionnelles (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'État ou, du moins, en s'inspirant des mécanismes que cette Convention prévoit.