

## 37e SESSION

CG37(2019)16final  
30 octobre 2019

# Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé

Commission des questions d'actualité

Rapporteur<sup>1</sup> : Thomas ANDERSSON, Suède (R, GILD)

Résolution 452 (2019).....	2
Annexe - Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel – Révisé .....	3

### Résumé

Le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé est le résultat d'une initiative de révision conjointe du Congrès et de la Conférence des OINGs du Conseil de l'Europe lancée en 2015, pour actualiser et adapter le Code aux changements sociaux et technologiques dans un monde en constante évolution.

Le Code a été initialement rédigé et adopté par la Conférence des OING du Conseil de l'Europe en 2009 et a reçu le plein soutien du Congrès et de l'APCE.

Le Congrès s'engage à promouvoir sa mise en œuvre auprès des pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe.

---

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

## RÉSOLUTION 452 (2019)<sup>2</sup>

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après dénommé "le Congrès"),

1. Se référant à la Recommandation (2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui reconnaît "la contribution essentielle des ONG au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, notamment par la promotion de la sensibilisation du public, la participation à la vie publique et la garantie de la transparence et de la responsabilité des autorités publiques" ;
2. Prenant note de l'adoption en 2009 par la Conférence des OING du Conseil de l'Europe (ci-après dénommée "la Conférence") d'un Code de bonne conduite pour la participation civile au processus décisionnel, un document qui expose les raisons, le cadre et les moyens d'une participation civile renforcée et qui a reçu le soutien du Congrès et de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ;
3. Rappelant que le Congrès était disposé à promouvoir le Code et à l'utiliser dans ses propres travaux et qu'il a adopté en 2015 sa Résolution 385 sur "Favoriser la citoyenneté active en établissant des partenariats avec la société civile" dans laquelle il a demandé à la Conférence des OING de réviser le Code afin que son contenu soit à jour ;
4. Convaincu que la mise en œuvre du Code contribuera à la réalisation des objectifs n° 11 et n° 16 des Nations Unies en matière de développement durable, respectivement sur les villes et communautés durables, sur la promotion de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, l'accès de tous à la justice, et la mise en place, à tous les niveaux, d'institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous et n°17, à dynamiser le partenariat mondial pour le développement durable ;
5. Ayant tenu des réunions conjointes avec la Conférence des OING en 2018 et 2019 afin de discuter des révisions qui devaient être mises en œuvre et qui ont conduit par la suite à la version actualisée du Code ci-jointe ;
  - a. se félicite de l'adoption du Code révisé par la Commission permanente de la Conférence lors de sa réunion du 24 juin 2019 et prend note que la Conférence sera invitée à l'adopter à sa session plénière en octobre 2019 ;
  - b. invite ses membres à approuver le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, tel que révisé, et à promouvoir sa mise en œuvre par les autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 30 octobre 2019, 2<sup>e</sup> séance, (voir le document [CG37\(2019\)16](#), annexe), rapporteur : Thomas ANDERSSON, Suède (R, GILD).

**ANNEXE**

**CODE DE BONNE PRATIQUE POUR LA PARTICIPATION CIVILE  
AU PROCESSUS DÉCISIONNEL**

**RÉVISÉ**

## Table des matières

1.	Introduction .....	5
2.	Objectifs et groupes cibles.....	6
3.	Cadre général de la participation civile.....	7
3.1	Paramètres de la société civile.....	7
3.2	Principes de la participation civile .....	8
3.3	Conditions requises pour la participation civile.....	9
4.	Modes de participation.....	10
4.1	Les différents degrés de participation .....	10
a.	L'information.....	10
b.	La consultation.....	11
c.	Le dialogue .....	11
d.	Le partenariat.....	11
4.2	Les étapes du processus de décision politique .....	12
a.	Apport / suggestions.....	12
b.	Établissement du programme.....	12
c.	Élaboration.....	14
d.	Décision.....	15
e.	Mise en œuvre .....	16
f.	Suivi.....	17
g.	Reformulation .....	18
4.3	Outils et mécanismes transversaux pour la participation civile .....	19
a.	Participation électronique .....	19
b.	Renforcement des capacités pour la participation.....	19
c.	Structures pour la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics .....	20
d.	Documents-cadres sur la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics .....	20
5.	Boîte-à-outils.....	20

## 1. Introduction

L'une des principales préoccupations des démocraties modernes réside dans la désaffection des citoyens vis-à-vis des processus politiques. Dans ce contexte comme dans beaucoup d'autres, la société civile constitue un élément important du processus démocratique. Elle donne aux citoyens un moyen alternatif, parallèlement à ceux des groupes de pression et des partis politiques, de véhiculer des points de vue différents et garantir la prise en compte de divers intérêts dans le processus décisionnel politique.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu dans sa Recommandation (2007)<sup>14</sup> aux États membres « la contribution essentielle qu'apportent les organisations non gouvernementales (ONG) au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme, en particulier à travers la sensibilisation du public et la participation à la vie publique, en veillant à la transparence et à la nécessité de rendre compte pour les autorités publiques ».

Lors de la réunion du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie qui s'est déroulé en juin 2007 en Suède, les participants ont invité la Conférence des ONG du Conseil de l'Europe (ci-après « la Conférence ») à élaborer un Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel couvrant des thèmes tels que les mécanismes de participation des ONG au processus de décision et l'implication de la société civile dans les politiques publiques.

Sur cette base, la Conférence a accepté la responsabilité de rédiger un Code de bonne pratique sur la participation civile au processus décisionnel. Ce document définit la raison d'être, le cadre et les moyens d'un renforcement de la participation civile. Il a été élaboré par des représentants expérimentés de la société civile, dans le cadre d'un processus de consultation paneuropéen, testé et commenté par les membres d'organisations non gouvernementales nationales et internationales et utilisé par des militants et des représentants des pouvoirs publics.

En vue de produire un instrument convivial, structuré et pragmatique à l'usage des décideurs et des organisations de la société civile, y compris les ONG, la Conférence a sollicité les conseils et les contributions d'autres organes du Conseil de l'Europe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont l'un et l'autre salué le Code de bonne pratique. Le Congrès a accepté de promouvoir le Code et de l'utiliser dans ses travaux, tandis que l'Assemblée parlementaire a souligné l'importance particulière des outils électroniques pour la participation.

La Conférence a ainsi adopté le Code lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> octobre 2009.

Depuis lors, plusieurs documents du Conseil de l'Europe ont souligné l'importance d'une bonne participation civile à la prise de décisions pour la bonne gouvernance. Citons – sans prétendre à l'exhaustivité – les 12 Principes de bonne gouvernance, la recommandation du Comité des Ministres sur la participation des citoyens à la vie publique locale (CM/Rec(2018)4) ou la récente recommandation du Comité des Ministres sur la protection de l'espace civique, qui répond en particulier à la remise en cause récente de la liberté d'association et de la liberté d'expression pour la société civile et les ONG d'Europe.

Lors de la 1295<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, le 27 septembre 2017, le Comité des Ministres a adopté les *Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques*, document CM(2017)83, dans lesquelles il insiste sur l'importance cruciale de la participation citoyenne pour la démocratie.

Compte tenu des mutations sociétales et technologiques dans un monde en perpétuelle évolution, le Code produit par la Conférence des OING en 2009 devait être révisé. Dans ce contexte, la Conférence et le Congrès ont tenu, le 6 novembre 2018, une réunion conjointe sur les modifications qui devaient être apportées au Code. La présente version révisée du Code est le résultat de ces travaux.

Le Code propose un répertoire de bonnes pratiques détaillées dans la « boîte à outils ». Cependant, il n'a aucun caractère contraignant, ne prescrit aucune règle et ne nécessite pas de mécanisme d'exécution. Il offre à tous les acteurs du système démocratique des lignes directrices inspirées de l'expérience concrète de dialogue et de coopération entre les ONG et les pouvoirs publics. Le but ultime est de faciliter l'interaction et de renforcer les moyens d'action et de participation des citoyens au processus démocratique aux niveaux local, régional et national.

Cet instrument vise à produire des effets politiques. Il stimulera et soutiendra la tendance actuelle des pouvoirs locaux, régionaux et nationaux à consulter la société civile et à collaborer avec elle grâce aux outils modernes de gouvernance démocratique, tout en développant la participation des citoyens à la vie publique.

## **2. Objectifs et groupes cibles**

L'objectif principal de ce Code de bonne pratique est de concourir à la création d'un environnement favorable aux ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe et au Bélarus. À cette fin, le Code définit un ensemble de principes généraux, de lignes directrices, d'outils et de mécanismes pour la participation civile au processus décisionnel politique. Il vise à s'appliquer aux niveaux local, régional et national. Il découle des expériences pratiques d'ONG de divers pays européens et du partage de leurs bonnes pratiques et méthodes éprouvées pour entamer le dialogue avec les pouvoirs publics.

Le Code de bonne pratique se veut en outre pour toutes les ONG, du niveau local au niveau international, un outil utile et efficace dans leur dialogue avec les parlements, les gouvernements et les pouvoirs publics. Instrument interactif et concret, il doit servir aussi bien aux ONG qu'aux pouvoirs publics des divers pays d'Europe. Une boîte à outils incluant des exemples pratiques positifs, mais aussi d'autres peu satisfaisants ou moins efficaces, sera donc proposée pour accompagner le Code.

Le Code de bonne pratique est destiné aux ONG de tout niveau, y compris aux organisations locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe et du Bélarus et aux organisations actives au niveau européen et international.

Il s'adresse aussi aux pouvoirs publics, parmi lesquels les parlements, les gouvernements et les administrations publiques locales, régionales et nationales. Bien que le Code vise un large public, certaines de ses parties peuvent être utilisées à tous les niveaux de l'administration publique.

### 3. Cadre général de la participation civile

#### 3.1 Paramètres de la société civile

La contribution des ONG et de la société civile organisée est indispensable au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits de l'homme. La Recommandation (2007)14 du Comité des Ministres donne des ONG la définition suivante : « Les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents ».

Compte tenu des tendances économiques mondiales et de la place croissante du secteur de l'entreprise, il est d'une importance cruciale de développer des relations de collaboration vis-à-vis des ONG, lesquelles recherchent aussi activement la collaboration avec, notamment, le secteur privé. Les ONG peuvent tirer des ressources financières considérables d'une collaboration ou d'un partenariat avec les entreprises, lesquelles peuvent ainsi contribuer activement à l'édification d'une société saine et démocratique.

Aux fins du présent Code de bonne pratique, le terme d'ONG désigne la société civile organisée, englobant les groupes de bénévoles, les organisations à but non lucratif, les associations, les fondations et les œuvres de bienfaisance, ainsi que les mouvements associatifs et militants d'une communauté géographique ou d'intérêts. Les valeurs qui sont au cœur des activités des ONG sont centrées sur la justice sociale, les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. L'objectif des ONG est de servir les causes correspondantes et d'améliorer la vie des gens.

Les ONG forment une composante essentielle de la participation dans une société ouverte et démocratique, en ce qu'elles mobilisent de très nombreux individus. Le fait que la plupart de ceux-ci sont également des électeurs souligne leur relation de complémentarité avec la démocratie représentative.

Les ONG peuvent apporter au processus décisionnel un plus en termes de savoirs et d'expertise indépendante. C'est ce qui a conduit tous les niveaux d'autorité publique – local, régional et national – ainsi que les institutions internationales à s'appuyer sur l'expérience et la compétence des ONG pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques. Les ONG bénéficient d'une confiance sans égale de leurs adhérents et de la société pour exprimer leurs préoccupations, représenter leurs intérêts et les mobiliser pour diverses causes, de sorte qu'elles apportent une contribution essentielle à l'élaboration de politiques.

Le présent document souligne la contribution de la société civile organisée au processus démocratique et il s'adresse aussi aux citoyens en tant qu'individus. La mise en place d'associations et d'organisations au niveau de la communauté est considérée ici comme un acte d'organisation sociale autonome, non exclusivement centré sur l'action individuelle. Les groupes organisés ont pour vocation de faire connaître les besoins de leurs adhérents et promouvoir les intérêts de la société au sens large. Ils servent donc d'outil de participation et de multiplicateur pour l'engagement des citoyens.

### 3.2 Principes de la participation civile

Pour promouvoir une relation constructive, les ONG et les pouvoirs publics de différents niveaux doivent agir selon les principes communs suivants :

#### a. Ouverture

Les ONG recueillent et relayent les opinions de leurs membres, des groupes d'utilisateurs et des citoyens concernés. Cette contribution confère une valeur essentielle au processus décisionnel politique, en renforçant la qualité, la compréhension et l'applicabilité de l'initiative politique à plus long terme. L'une des conditions préalables à l'application de ce principe est que les processus de participation soient ouverts, accessibles et fondés sur des paramètres de participation définis d'un commun accord.

#### b. La confiance

Une société ouverte et démocratique repose sur l'interaction franche et loyale entre les acteurs et les secteurs. Bien que les ONG et les pouvoirs publics aient à jouer des rôles différents, l'objectif commun d'améliorer la vie des citoyens ne peut être atteint de manière satisfaisante que s'il repose sur la confiance, ce qui implique transparence, respect et fiabilité réciproque.

#### c. L'indépendance

Il faut que les ONG soient reconnues comme des instances libres et indépendantes en ce qui concerne leurs buts, décisions et activités. Elles ont le droit d'agir en toute indépendance et de défendre des positions différentes de celles des autorités avec lesquelles elles peuvent coopérer par ailleurs. Elles doivent être indépendantes vis-à-vis du contrôle direct de toute autorité publique. Elles ne doivent pas être constituées partis politiques. Elles doivent être respectées, que leurs opinions soient ou non conformes à l'avis des autorités publiques.

#### d. La participation

Les ONG ont le droit de participer au sein de mécanismes publics et quasi-publics à tous les niveaux, sans discrimination, dans le dialogue et la consultation sur les objectifs et décisions concernant les politiques publiques. Une telle participation devrait permettre d'exprimer librement la diversité d'opinions sur le fonctionnement de la société (Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, VII, 76).

Ce principe s'applique aussi à l'évaluation réglementaire de l'impact des nouvelles législations et des projets publics. Celle-ci constitue un processus crucial pour garantir la qualité de la législation et réduire au minimum ses effets secondaires et collatéraux négatifs. En la matière, la société civile peut apporter une contribution précieuse, du fait de sa connaissance du terrain et de son expertise professionnelle.

Les principes suivants ont été ajoutés à cette liste en vue d'améliorer la participation civile :

#### i. Transparence

Tous les processus doivent être transparents et soumis au contrôle à la fois de l'administration et des ONG. Il est essentiel que l'ensemble des documents, projets, décisions et avis nécessaires pour la participation soient librement accessibles en temps utile. L'accès à l'information doit être garanti. De la même manière, les participants de la société civile/les ONG doivent déclarer leurs objectifs, leurs intérêts spécifiques et d'éventuels conflits d'intérêts.



**iii. Accessibilité**

La participation civile devrait être encouragée grâce à l'usage d'un langage clair et de moyens appropriés, hors ligne ou en ligne, utilisant tout type de dispositif, sur la base de cadres de participation convenus d'un commun accord.

**iv. Non-discrimination**

La participation civile doit prendre en compte tous les points de vue et les faire entendre, y compris ceux des moins privilégiés et des plus vulnérables. Il convient donc d'éviter, dans les procédures, les modes de publication des informations, l'organisation des réunions et des auditions, etc., toute mesure pouvant empêcher les personnes ou groupes concernés de participer.

**v. Inclusion**

La participation civile doit inclure tous les groupes ayant des intérêts et des besoins spécifiques, tels que les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées ou les minorités. Un grand nombre de ces groupes ne répondent pas facilement à un appel à la participation. Des mesures proactives doivent donc être prises pour nouer le contact avec ces groupes, leur donner les moyens de participer et les aider à le faire.

**vi. Obligation de rendre compte**

Tout processus de participation doit viser à produire des résultats et être ouvert à une modification des propositions initiales. Ces résultats doivent être attestés et accessibles au public. Tous les décideurs sont responsables de leurs décisions ; les décisions sont expliquées, font l'objet d'un contrôle et peuvent être sanctionnées ; il existe des recours en cas d'abus administratifs ou de décisions fautives.

### 3.3 Conditions requises pour la participation civile

Les conditions nécessaires à la vie associative sont bien connues. Conformément à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), elles requièrent liberté d'expression (article 10) et liberté de réunion et d'association (article 11), ainsi que la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour garantir l'intégration – sans discrimination – des contributions essentielles des ONG dans le processus décisionnel politique, il faut un environnement favorable à savoir, l'État de droit, l'adhésion aux principes démocratiques fondamentaux, la volonté politique, une législation appropriée, des procédures claires et précises, un soutien et des ressources à long terme pour une société civile durable et des espaces partagés pour le dialogue et la coopération. Ces conditions permettent d'établir entre les ONG et les pouvoirs publics une relation constructive fondée sur la confiance réciproque et la compréhension mutuelle pour une *démocratie participative*.

## 4. Modes de participation

Pour atteindre l'objectif principal du Code de bonne pratique pour la participation civile et garantir son utilité et son applicabilité concrète pour les ONG associées au processus décisionnel politique, la présente section indique dans les grandes lignes les formes que pourrait revêtir la participation de la société civile.

Le processus présente deux dimensions étroitement liées.

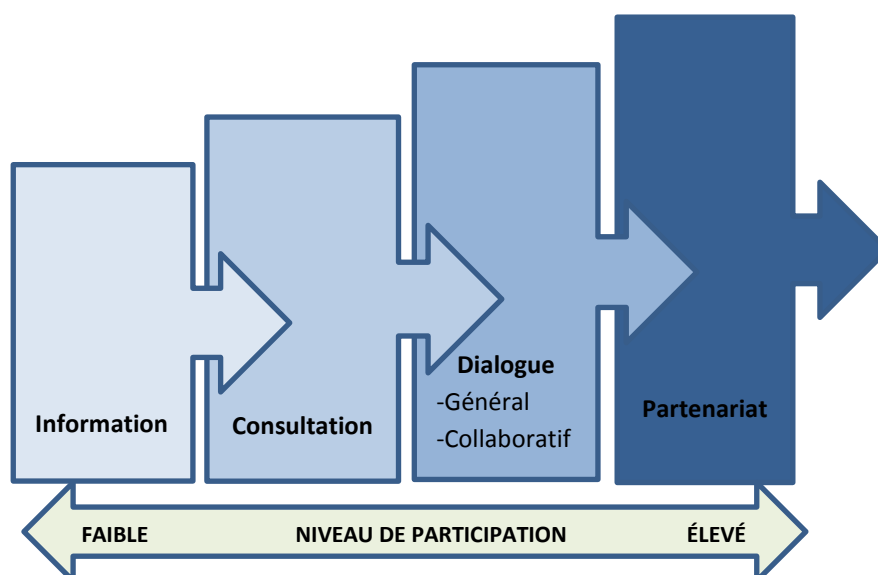
La section 4.1 décrit tout d'abord les niveaux de participation par ordre d'intensité croissante, de la simple mise à disposition d'informations à la consultation, au dialogue et, enfin, au partenariat entre ONG et pouvoirs publics. La section 4.2 expose ensuite les phases du processus décisionnel politique, à savoir les sept étapes suivies par les pouvoirs publics, de la suggestion, l'établissement du programme, l'élaboration et la décision à la mise en œuvre, le suivi et la reformulation.

Une section distincte (4.3) présente des outils et mécanismes transversaux pour la participation civile, pouvant être appliqués aux différentes étapes.

Dans une dernière section (5), ces éléments sont ensuite combinés pour former une boîte à outils de la participation civile.

### 4.1 Les différents degrés de participation

L'implication des ONG aux différentes étapes du processus décisionnel politique varie selon le degré de participation. On distingue quatre degrés différents, par ordre d'intensité croissante : l'information, la consultation, le dialogue et le partenariat. Ils peuvent s'appliquer indifféremment à toutes les étapes du processus décisionnel, bien qu'ils soient souvent plus pertinents à certains stades du processus.



#### a. L'information

L'accès à l'information est le fondement de toutes les étapes ultérieures de l'implication des ONG dans le processus décisionnel politique. Il s'agit d'un degré de participation relativement

faible qui consiste d'ordinaire en l'offre unilatérale d'informations par les pouvoirs publics, sans exigence ou attente d'une interaction avec les ONG ni d'une implication de celles-ci.

Elle inclut le droit pour les citoyens d'avoir accès à toutes les informations (par exemple les projets de textes, les commentaires et les justifications) tout au long du processus politique. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que le grand public reçoive en temps opportun des informations précises et utiles.

L'information est importante à tous les stades du processus décisionnel.

#### b. La consultation

Il s'agit d'une forme d'initiative dans laquelle les pouvoirs publics demandent aux ONG leur avis sur un sujet précis ou sur l'élaboration d'une politique spécifique. Elle consiste souvent, pour les autorités, à informer les ONG des développements politiques en cours et à demander leurs commentaires, avis et retours d'informations. L'initiative et les thèmes n'émanent pas des ONG, mais des pouvoirs publics.

La consultation s'applique à toutes les étapes du processus décisionnel, en particulier l'élaboration, le suivi et la reformulation.

#### c. Le dialogue

L'initiative d'un dialogue peut être prise par l'un ou l'autre côté ; le dialogue peut être **général** ou **collaboratif**.

Le **dialogue général** est un processus de communication bidirectionnel fondé sur des intérêts réciproques et des objectifs susceptibles d'être communs, destiné à assurer un échange de vues régulier. Cela va des auditions publiques ouvertes à tous aux réunions spécialisées entre ONG et pouvoirs publics. La discussion conserve un caractère très général et n'est pas expressément liée à un processus actuel d'élaboration d'une politique.

Le **dialogue collaboratif** se fonde sur l'intérêt réciproque pour l'élaboration d'une politique spécifique et conduit d'ordinaire à une recommandation, une stratégie ou une législation commune. Il est plus dynamique que le dialogue général, puisqu'il consiste en des réunions conjointes, souvent fréquentes et régulières, visant à élaborer de grandes stratégies politiques et conduisant souvent à des résultats acceptés d'un commun accord.

Le dialogue est très apprécié à tous les niveaux du cycle d'élaboration politique mais il revêt une importance déterminante pour l'établissement d'un programme, l'élaboration et la reformulation.

#### d. Le partenariat

Le partenariat suppose un partage des responsabilités à chaque étape du processus décisionnel politique de l'établissement du programme, l'élaboration, la décision et jusqu'à la mise en œuvre de la décision politique. Il représente la forme de participation la plus élevée.

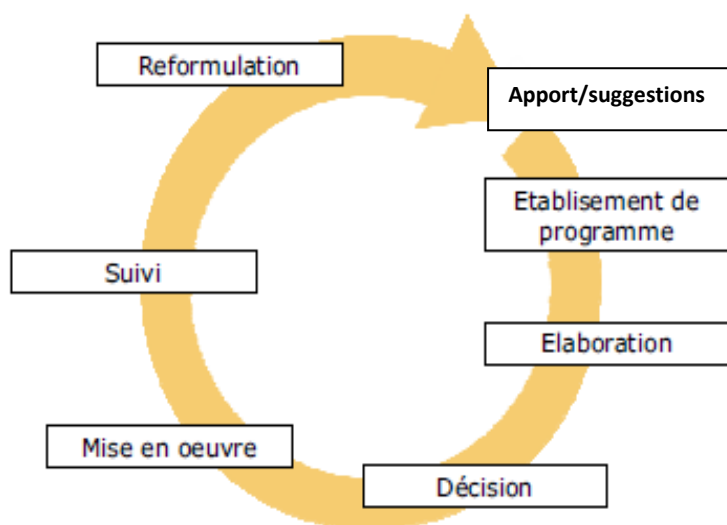
À ce niveau, les ONG et les pouvoirs publics se réunissent afin de coopérer étroitement, tout en veillant à ce que cette situation de partenariat n'empêche pas les ONG (qui restent indépendantes) de faire connaître leurs opinions et de mener des actions. Le partenariat peut inclure des activités telles que la délégation d'une tâche concrète à une ONG (par exemple l'offre d'un service) ainsi que des forums participatifs et la mise en place d'instances de codécision pour l'allocation de ressources.

Le partenariat peut intervenir à toutes les phases du processus décisionnel ; il est particulièrement utile lors des phases de définition ou de mise en œuvre d'un programme.

#### 4.2 Les étapes du processus de décision politique

Le cycle ci-dessous définit les sept étapes du processus décisionnel politique : l'apport/les suggestions, l'établissement du programme, l'élaboration d'une politique, la prise de décision, la mise en œuvre de la politique, le suivi et la reformulation de la politique.

Chaque étape offre des possibilités d'interaction pour les ONG et les pouvoirs publics.



Dans la liste d'activités ci-dessous, les exemples ne sont pas exhaustifs et n'excluent pas que d'autres mesures appropriées soient prises.

##### a. Apport / suggestions

La participation civile doit être présente dès la première étape de tout processus décisionnel, lorsque les idées et suggestions concernant de futures législations ou mesures sont collectées. Les suggestions peuvent aussi émaner de la société civile, qui exprime ses besoins et ses attentes au gouvernement et à l'administration.

##### b. Établissement du programme

Le programme politique est arrêté d'un commun accord par le parlement et le gouvernement, mais il peut être façonné par des ONG ou groupes d'ONG en organisant des campagnes et des groupes de pression sur divers problèmes, besoins et préoccupations. Durant cette phase, les ONG visent à influencer les décideurs au nom d'un intérêt collectif et leur mode d'action se veut complémentaire du débat politique.

## Contributions des ONG :

- **Action militante** : soulever des questions, des problèmes et des besoins de groupes d'utilisateurs spécifiques, défendre un point de vue particulier ou un intérêt public général qui ne soit pas encore couvert par la législation ou d'autres documents, instruments ou mesures politiques.
- **Information et sensibilisation** : faire connaître les opinions des ONG aux pouvoirs publics, impliquer et représenter les membres, les usagers et les principaux groupes de citoyens et faire office d'intermédiaires pour atteindre les citoyens ; écouter, réagir et informer.
- **Expertise et conseil** : les spécialistes d'une question précise jouent un rôle essentiel dans la définition du programme politique. Leurs analyses et recherches permettent de recenser les besoins – actuels et futurs – de la société et offrent des perspectives d'un intérêt primordial.
- **Innovation** : développement de nouvelles solutions et approches ; démonstration de la manière dont elles peuvent être incorporées dans le programme politique.
- **Fourniture de services** : les ONG sont des acteurs clés dans la mise en place de politiques et la création de services alternatifs ou manquants pour un groupe spécifique d'utilisateurs.

## Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : Fournir des informations précises récentes en temps utile dans un format accessible à toutes les parties concernées.
- **Procédures** : Mettre au point un processus décisionnel transparent et y adhérer. Proposer des procédures de participation claires, publiques et accessibles.
- **Fourniture des moyens** : Permettre la participation active de la société civile en offrant par exemple, une contribution financière, une aide en nature ou la mise à disposition de services administratifs.
- **Réactivité** : Assurer une participation active des représentants de l'autorité publique concernée ; écouter, réagir et commenter.

## Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
  - **Accès aisé et public à des informations** pertinentes, exactes et d'actualité sur le processus politique, les documents et les décideurs politiques, par exemple, bases de données en ligne.
  - **Recherche** pour comprendre un problème préoccupant et élaborer des solutions possibles.
  - **Campagne et actions** des ONG, centrés sur la sensibilisation : par exemple, des documents de prises de position, affiches et brochures, sites web, communiqués de presse et manifestations publiques.
  - **Site web** offrant un accès général aux documents clés et annonces de manifestations publiques.
- **Consultation** :
  - **Pétition**, par des outils en ligne tels que les pétitions électroniques ou les forums web.
  - **Consultation**, en ligne ou autres techniques, pour recueillir des données sur les intérêts et suggestions des parties prenantes.

- **Dialogue :**
  - **Auditions et forums publics** avec les parties intéressées en vue d'identifier et de comprendre les sensibilités et les intérêts des différents groupes.
  - **Forums et futurs conseils de citoyens** pour discuter avec les citoyens et les ONG.
  - **Interlocuteur gouvernemental privilégié** permettant à la société civile d'avoir accès à l'information concernant les initiatives politiques en cours.
- **Partenariat :**
  - **Groupe de travail ou comité** mis en place en tant que groupe expert permanent ou ad hoc pour donner des conseils sur les préférences politiques.

### c. **Élaboration**

Les pouvoirs publics ont habituellement des procédures bien établies pour l'élaboration des politiques. Les ONG interviennent souvent pour recenser les problèmes, proposer des solutions et étayer leurs propositions au moyen d'entretiens ou d'études.

Faciliter les possibilités de consultation doit être un élément clé de cette phase, de même que les diverses formes de dialogue pour recueillir les contributions des principaux partenaires.

Contribution des ONG :

- **Action militante** : Garantir que les besoins et les intérêts des partenaires concernés par le projet de politique soient dûment pris en considération.
- **Information et sensibilisation** : Les ONG informent leurs membres, les usagers et les principaux groupes de citoyens sur le processus d'élaboration.
- **Expertise et conseils** : Fournir des analyses et des travaux de recherche sur les questions à l'examen ou mentionner les points complémentaires à insérer dans le projet de politique.
- **Innovation** : Proposer des solutions via l'adoption de nouvelles approches, de mesures pratiques et de modèles concrets qui soient bénéfiques aux groupes spécifiques d'utilisateurs.
- **Fourniture de services** : Contribution à l'élaboration de politiques pour garantir que les intérêts spécifiques des usagers soient dûment pris en considération et que les conditions requises soient remplies.
- **Fonction de veille** : Suivre le processus d'élaboration pour s'assurer que les préoccupations du partenaire sont prises en considération et que le processus est inclusif et transparent.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : Fournir en temps utile des informations détaillées sur les processus de consultation en cours.
- **Procédures** : Développer et adopter des normes minimales de consultation: définir des objectifs clairs et précis, les règles de participation, les délais, les contacts, etc. Organiser des réunions consultatives ouvertes, et inviter notamment tous les partenaires potentiels.
- **Fourniture de moyens** : Prévoir des délais suffisants et des modes de consultation appropriés pour garantir la participation des différents niveaux de la société civile.
- **Réactivité** : Veiller à la participation active des représentants des pouvoirs publics concernés ; écouter, réagir et assurer un commentaire en retour aux réponses de la consultation.

Outils et mécanismes utiles :

• **Information :**

- **Accès public et gratuit aux documents politiques**, mise en place en particulier d'un point d'information unique pour l'élaboration de politiques, cette information étant mise à disposition dans différents formats afin d'atteindre l'ensemble du public.
- **Site web** offrant un accès général aux documents clés et annonces de manifestations publiques.
- **Campagnes et groupes de pression** pour moduler le projet politique au moyen de documents de prises de position, courriers et de manifestes.
- **Diffusion sur le web** d'auditions, de réunions et de débats permettant aux internautes de les suivre en temps réel.
- **Réalisation d'études** pour fournir un apport au processus d'élaboration des politiques.

• **Consultation et dialogue :**

- **Auditions et panels de questions et réponses** avec les partenaires en vue d'identifier et de comprendre les sensibilités et les préoccupations et de recueillir des propositions, en face à face ou en ligne.
- **Séminaires et réunions d'experts** associant des experts à la conduite de recherches ou d'études spécialisées qui puissent servir lors de l'élaboration.
- **Comités multipartenaires et organes consultatifs** composés pour tout ou partie de représentants du secteur des ONG ; ces comités ou organes consultatifs peuvent être permanents ou ad hoc.

• **Partenariat :**

- **Corédaction** : participation active aux aspects rédactionnels du processus législatif.

#### d. Décision

La prise de décision politique revêt des formes diverses selon le contexte et la législation de chaque État. Elle présente des caractéristiques communes comme la définition d'une directive gouvernementale par un ministère ou une législation (par exemple, l'adoption d'une loi par un vote parlementaire) ou un référendum public qui requiert ensuite une législation d'application. Les projets et propositions de loi doivent être ouverts à la contribution et à la participation des ONG. Les pouvoirs publics doivent tenir compte des différentes opinions et avis préalablement à la prise de décision. À ce stade, la consultation est indispensable à une décision éclairée. Cela étant, le pouvoir de décision revient en définitive aux pouvoirs publics à moins que la décision ne soit prise par un vote public, un référendum ou un mécanisme de codécision.

Contribution des ONG :

- **Action militante** : exercer une influence sur les décideurs avant un vote.
- **Information et sensibilisation** : informer leurs membres, les usagers et les principaux groupes de citoyens sur les décisions politiques et leurs effets potentiels.
- **Expertise et conseils** : proposer une analyse détaillée pour informer et influencer les décideurs.
- **Fonction de veille** : suivre le processus décisionnel, veiller à ce qu'il soit démocratique, transparent et d'une efficacité optimale.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : fournir des informations sur les politiques en cours de décision.
- **Procédures** : proposer et suivre les procédures pour les mécanismes de codécision le cas échéant.



- **Fourniture de moyens** : permettre et soutenir la participation active de la société civile en associant les ONG à la phase décisionnelle.
- **Réactivité** : écouter, prendre en considération la contribution de la société civile et apporter les réponses pertinentes.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
  - **Organiser des campagnes et des groupes de pression** pour exercer une influence sur les décideurs, par exemple, au moyen de tracts, sites web, communiqués de presse et de manifestations publiques.
- **Consultation et dialogue** :
  - **Sessions plénières ou réunions de commissions publiques** afin de garantir le libre accès aux débats lors de la prise de décision.
- **Partenariat** :
  - **Décision conjointe** dans le cadre de forums, conférences de consensus et autres réunions participatives.
  - **Codécision**, par exemple pour l'établissement participatif de budgets.

#### e. Mise en œuvre

C'est dans cette phase que nombre d'ONG sont les plus actives, par exemple dans la fourniture de services et l'exécution des projets. Une grande partie du travail accompli par les ONG aux phases précédentes consiste notamment à essayer d'exercer une influence sur la mise en œuvre de la politique. Cette phase est particulièrement importante pour garantir l'obtention du résultat recherché. L'accès à une information claire, précise et transparente sur les attentes et les possibilités est très important à ce stade, de même que l'existence de partenariats actifs.

Contribution des ONG :

- **Information et sensibilisation** : prioritairement centrée sur la sensibilisation du public, l'explication des avantages ou des inconvénients et des incidences de la politique.
- **Fourniture de services** : acteur clé pour la mise en œuvre des initiatives politiques, portant souvent la responsabilité principale de la fourniture des services en question.
- **Fonction de veille** : évaluer et s'assurer que la politique est mise en œuvre comme prévu et sans effets connexes préjudiciables.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : fournir des informations sur les stratégies mises en œuvre, les procédures d'appels d'offres et les lignes directrices des projets.
- **Procédures** : suivre les règles et règlements décidés pour la mise en œuvre des politiques.
- **Fourniture de moyens** : permettre la participation active de la société civile dans la phase de mise en œuvre en offrant par exemple des crédits budgétaires, un soutien en nature ou des prestations administratives.
- **Réactivité** : être disponible et réagir aux besoins spécifiques liés à la mise en œuvre de la politique.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information** :
  - **Accès public et gratuit** aux documents du secteur public se rapportant aux projets et aux décisions de mise en œuvre.
  - **Site web** offrant un accès général aux documents clés et annonces de manifestations publiques.
  - **Alertes par mail** annonçant les projets à venir et les possibilités de financement.



- **Questions récurrentes** en ligne ou autres canaux pour présenter des informations sous forme de questions et réponses, l'objectif étant d'apporter aide et conseils pratiques.
  - **Publication des appels d'offres** pour assurer l'ouverture et la transparence de la procédure d'offre de services.
- **Consultation :**
    - **Manifestations, conférences, forums et séminaires** pour informer les ONG et le public de la mise en œuvre de la politique et en discuter avec eux.
- **Dialogue :**
    - **Séminaires de renforcement des capacités** pour améliorer les connaissances et les compétences utiles à la mise en œuvre.
    - **Séminaires de formation** pour les ONG et les pouvoirs publics portant sur des sujets spécifiques liés à la mise en œuvre, tels que la passation de marché, les projets et les demandes de financement.
- **Partenariat :**
    - **Partenariat stratégique** entre ONG et pouvoirs publics pour mettre la politique en œuvre : pouvant aller d'un petit projet pilote à la pleine responsabilité de la mise en œuvre.

#### f. Suivi

À ce stade, le rôle des ONG est de suivre et d'évaluer les résultats de la politique mise en œuvre. Il est important d'avoir mis en place un système de suivi efficace et transparent qui garantisse que le programme/la politique atteint l'objectif fixé.

Contribution des ONG :

- **Action militante** : suivre et faire savoir si l'initiative politique a atteint les bénéficiaires visés et produit les résultats escomptés pour la société.
- **Expertise et conseils** : recueillir des preuves ou faire des études sur l'impact de la politique, notamment en ayant recours aux laboratoires d'idées et instituts de recherche.
- **Fourniture de services** : observer et contrôler les incidences du programme en termes de qualité, de durabilité et d'efficacité, et donner des exemples de cas concrets.
- **Fonction de veille** : rôle prioritaire dans le suivi des incidences de la politique pour veiller à ce que les objectifs visés sont atteints.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : fournir des informations sur l'état d'avancement d'une politique.
- **Réactivité** : écouter et réagir aux points spécifiques soulevés par les ONG et la société civile.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information :**
  - **Accès public et gratuit aux informations** concernant l'avancement d'une politique.
  - **Recueil de données** portant sur des situations et des statistiques concernant l'exécution d'un projet.
  - **Évaluation** d'une politique et de son impact par l'organisation de conférences et l'établissement de rapports.
  - **Conduite d'études indépendantes** pour en tirer les enseignements clés.

- **Consultation :**
  - **Mécanismes de retour** pour suivre les progrès, tels que sondages, enquêtes web ou questionnaires.
- **Dialogue :**
  - **Groupe de travail ou comité** composé d'ONG (usagers et fournisseurs de services) et chargé du suivi et de l'évaluation de l'initiative politique.
- **Partenariat :**
  - **Groupe de travail ou comité** composé d'ONG et de pouvoirs publics unis au sein d'un partenariat stratégique pour suivre et évaluer l'initiative politique.

#### g. Reformulation

Conjugués aux besoins évolutifs de la société, les enseignements tirés de l'évaluation de la mise en œuvre d'une politique exigent souvent la reformulation de celle-ci. L'exercice requiert un accès aux informations et des possibilités de dialogue pour identifier les besoins et les initiatives. Cette reformulation permet le lancement d'un nouveau cycle décisionnel.

Contribution des ONG :

- **Action militante** : faire pression pour une révision de la politique en faisant apparaître les limites ou les effets connexes de la politique en cours pour répondre aux besoins des usagers ou des citoyens.
- **Expertise et conseils** : mener des recherches et effectuer des analyses pour identifier les lacunes de l'initiative politique en cours et présenter une justification de la reformulation.
- **Innovation** : élaborer de nouvelles approches pour traiter le problème en question ; l'exercice peut être un élément clé pour une nouvelle politique.
- **Fourniture de services** : identifier les obstacles et recueillir des éléments illustrant les besoins évolutifs qui requièrent une reformulation de la politique.

Responsabilités des pouvoirs publics :

- **Partage de l'information** : fournir des informations sur la possibilité de réexaminer une politique et préciser leur perception des changements requis en la matière.
- **Procédures** : prévoir des processus de participation clairs et précis, ouverts et accessibles.
- **Fourniture de moyens** : favoriser et soutenir l'active participation de la société civile.
- **Réactivité** : écouter les apports des ONG et les prendre en compte pour agir.

Outils et mécanismes utiles :

- **Information :**
  - **Accès public et gratuit à l'information** : évaluations, conclusions d'études, autres données concernant la politique en vigueur.
- **Consultation :**
  - **Conférence ou réunion** pour exposer les prochaines étapes prévues par l'instance publique.
  - **Consultation en ligne** pour recueillir le point de vue de la société civile concernant la manière de donner suite à une politique/à un projet.
- **Dialogue :**
  - **Séminaires et forums délibératifs** pour associer les partenaires concernés à l'élaboration de nouvelles orientations dans le domaine politique, par exemple, World café, Open space, autres méthodes de brainstorming.

- **Partenariat :**

- **Groupe de travail ou comité** au sein duquel les ONG forment un groupe d'experts conjointement avec d'autres partenaires et les pouvoirs publics dans le but de recommander une politique révisée.

### 4.3 Outils et mécanismes transversaux pour la participation civile

Certains outils ou mécanismes collectés dans toute l'Europe au cours de la consultation pour l'élaboration du Code de bonne pratique pour la participation civile offrent un soutien transversal à la participation tout au long du processus décisionnel :

#### a. Participation électronique

La participation électronique est une composante essentielle de la démocratie électronique. En tant que telle, elle est régie par tous les principes d'un bon processus de décision démocratique, avec pour caractéristique additionnelle l'utilisation d'outils électroniques. Ceux-ci offrent un grand potentiel pour améliorer la pratique et la participation démocratiques d'une société civile organisée. Ils peuvent contribuer pour une large part à la transparence, à l'obligation de rendre compte et à la réactivité des institutions, ainsi qu'à la valorisation de l'engagement des citoyens et au renforcement de leur autonomisation ainsi qu'à l'accessibilité et à l'universalité du processus démocratique. Ces outils peuvent élargir et approfondir la participation politique, par le lien qu'ils établissent entre les administrés et leurs élus.

Afin de produire ce résultat positif, les outils utilisés doivent être spécialement adaptés pour renforcer l'inclusion et la transparence et pour faciliter la participation, en évitant également qu'ils ne créent de nouveaux obstacles. Ces outils comportent aussi un risque de détournement et de manipulation. Des mesures sont donc nécessaires pour réduire ce risque au minimum dans le plein respect des exigences de la protection des données et du droit à la vie privée.

Les outils les plus communément utilisés aujourd'hui dans de nombreux pays sont les **portails électroniques centraux**. Afin de tirer pleinement parti du potentiel qu'offrent les outils électroniques, tous les participants devraient les intégrer dans la prise de décision, y compris les autorités de tout niveau et la société civile organisée. La participation électronique joue un rôle crucial dans la relation réciproque entre les pouvoirs publics et les citoyens, pour renforcer les activités publiques et le développement national. Trois composantes importantes de la participation électronique sont l'information, la consultation et la décision électroniques.

La gouvernance et la participation électroniques sont aussi étroitement liées. Ce premier concept est particulièrement utile pour les collectivités locales dans leurs activités de gouvernance, leur permettant d'améliorer l'accès à l'information tout en renforçant la participation citoyenne au processus décisionnel. Grâce à la participation citoyenne, la gouvernance électronique peut améliorer la relation de confiance entre le pouvoir et l'administration publique. Il faut pour cela qu'elle soit inclusive, facile à utiliser et qu'elle ne crée pas de nouveaux obstacles pour les citoyens. En vue d'une confiance optimale, les outils doivent garantir un haut niveau de protection des données et le droit des citoyens au respect de la vie privée.

#### b. Renforcement des capacités pour la participation

Il est indispensable de renforcer les capacités et les compétences des ONG locales, régionales et nationales afin qu'elles puissent être activement associées à la formulation des politiques, à l'élaboration des projets et à l'offre de services. Le renforcement des compétences peut englober également des séminaires de formation visant à améliorer la compréhension des rôles réciproques des ONG et des pouvoirs publics dans cet engagement

ainsi que des programmes d'échange destinés à faciliter la compréhension réciproque des contextes des uns et des autres.

#### **c. Structures pour la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics**

Afin de faciliter les rapports entre pouvoirs publics et ONG, un certain nombre de pays ont mis en place des instances de coordination. Celles-ci comprennent, entre autres, des instances gouvernementales (une personne de contact pour la société civile au sein de chaque ministère ou une instance de coordination centrale, par exemple, un interlocuteur unique), des structures conjointes (comités multipartenaires, groupes de travail, conseils d'experts et autres instances consultatives, permanentes ou ad hoc), ou des alliances/coalitions d'ONG qui mettent leurs ressources en commun et développent des positions communes.

#### **d. Documents-cadres sur la coopération entre les ONG et les pouvoirs publics**

Dans de nombreux pays européens des accords-cadres ont été élaborés afin de définir dans les grandes lignes les initiatives, les rôles et responsabilités et les procédures de coopération. Ces documents définissent clairement les bases de ce type de relation et facilitent ainsi le dialogue continu et la compréhension mutuelle entre ONG et pouvoirs publics. Ce sont notamment les accords bilatéraux avec un parlement ou un gouvernement, les documents stratégiques et les programmes officiels de coopération adoptés par les pouvoirs publics. De fait, de tels accords-cadres existent aux niveaux local et national, établis notamment par des bureaux de liaison. Dans les pays où l'on trouve de tels bureaux, des programmes sont mis en œuvre pour promouvoir des ONG partenaires et garantir leur existence sur le long terme.

### **5. Boîte-à-outils**

La Boîte-à-outils accompagnera le Code de bonne pratique et proposera des exemples concrets indiquant les méthodes qui ont été efficaces dans tel ou tel contexte et celles qui l'ont moins été ou peuvent conduire à un processus de participation perturbateur ou peu satisfaisant.

Outil évolutif, elle sera réalisée conjointement par la Conférence et le Congrès, qui mettront en commun leurs expériences et confronteront la perception des processus participatifs par les deux parties, à savoir les administrations / pouvoirs publics et la société civile.

Après une phase initiale de recherche ciblée sur les exemples les plus instructifs, un document modèle sera remis aux administrations / pouvoirs publics et aux ONG, afin qu'ils le complètent et fournissent des informations sur les processus participatifs et contribuent ainsi à faire de la boîte-à-outils un support de plus en plus complet. En tant qu'initiative conjointe de la Conférence et du Congrès, lequel animera le processus, la Boîte-à-outils contribuera aussi à pérenniser la coopération des deux institutions autour du Code de bonne pratique.