

Éthique publique

Transparence et gouvernement ouvert

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

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Éthique publique

Transparence et gouvernement ouvert

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

Édition anglaise :

Transparency and open government

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Couverture et mise en pages : Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, décembre 2018

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
TRANSPARENCE ET GOUVERNEMENT OUVERT	
EXPOSÉ DES MOTIFS	7
Introduction	10
Éléments transversaux du gouvernement ouvert	21
Cadre pour un gouvernement ouvert au niveau local	30
Ouverture du processus budgétaire local	30
Ouverture de la passation de marchés locaux	34
Ouverture du processus législatif local	39
Ouverture de l'élaboration des politiques locales	42
Ouverture de la prestation de services au niveau local	47
Recommandations pour soutenir un gouvernement ouvert au niveau local	52
RÉSOLUTION 435 (2018)	55
RECOMMANDATION 424 (2018)	63

Avant-propos

Le concept de « gouvernement ouvert » se fonde sur une idée simple : l'action publique n'est efficace que si elle est à la fois transparente, participative et responsable.

Cette brochure vise à sensibiliser les élus locaux et régionaux à ce concept qui est un élément central de la gouvernance, en même temps que de la prévention de la corruption et de l'efficacité des services publics. Le « gouvernement ouvert » assure également une meilleure prise de décision et une plus grande confiance du public dans les institutions.

Le Congrès du Conseil de l'Europe encourage les pouvoirs locaux et régionaux à appliquer ces principes : impliquer et engager les citoyens signifie d'abord leur donner l'accès à l'information notamment à travers les données ouvertes. Cette ouverture est un préalable pour permettre aux citoyens d'influencer les travaux de leurs élus.

Dans l'actuel contexte de méfiance des citoyens à l'égard de leurs représentants, l'ouverture et la transparence, ainsi que l'obligation de rendre des comptes sont devenus aujourd'hui les prérequis de la bonne gouvernance démocratique.

Les titres de la collection « Éthique publique » s'inscrivent dans le cadre de la feuille de route du Congrès sur les activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional. L'objectif est d'apporter un ensemble de réponses pratiques aux défis auxquels sont confrontées aujourd'hui les collectivités territoriales.

Transparence et gouvernement ouvert

Exposé des motifs

CG35(2018)14final

7 novembre 2018

**Rapporteur: Andreas GALSTER, Allemagne
(L, PPE/CEE)**

Résumé

La transparence et le gouvernement ouvert sont une des priorités identifiées par le Congrès dans la Feuille de route pour prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, adoptée lors de la 31^e session, en octobre 2016.

Le rapport met l'accent sur l'impact que la gouvernance ouverte pourrait avoir sur l'amélioration de la démocratie aux niveaux local et régional. Il étudie le concept de «gouvernement ouvert» et identifie les activités des gouvernements locaux auxquelles il peut s'appliquer, tels que la budgétisation, l'élaboration des lois et politiques, et la prestation de services.

Dans sa résolution, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux à adopter et mettre en œuvre des normes de gouvernement ouvert et à introduire des formations au sein de leur administration pour sensibiliser à l'importance de la transparence. Il les appelle à promouvoir la participation des citoyens dans la vie publique locale, en particulier en encourageant la participation publique dans leurs politiques et dans les processus de prise de décision, et en promouvant l'implication des citoyens dans la définition des priorités budgétaires et l'évaluation des marchés publics.

Dans sa recommandation, il demande au Comité des Ministres d'appeler les gouvernements à encourager les pouvoirs locaux et régionaux à publier les informations et documents clés, à promouvoir les processus de participation publique, et à soutenir le suivi et la mise en œuvre des mesures en faveur de la transparence.

INTRODUCTION

Le gouvernement ouvert répond à cette idée simple mais puissante : l'action publique est plus efficace si elle est à la fois transparente, participative et responsable.

De la budgétisation participative à Porto Alegre au budget participatif à Paris, les collectivités locales du monde entier sont de longue date des pionniers du gouvernement ouvert. On trouvera dans le présent rapport une description du concept de gouvernement ouvert et de ses implications pour les collectivités locales, ainsi que des recommandations sur la manière dont les collectivités locales, en particulier dans les États membres du Conseil de l'Europe, peuvent adopter les principes et pratiques du gouvernement ouvert et sur ce que le Conseil de l'Europe peut faire pour contribuer à cet effort.

Définir le gouvernement ouvert

Les définitions du gouvernement ouvert englobent communément trois principes clés : transparence, participation et responsabilité. Le tableau ci-dessous résume leur signification pour les citoyens et pour les pouvoirs publics.

Principe	Signification pour les citoyens	Signification pour les pouvoirs publics
Transparence	Le public peut voir et comprendre les travaux de ses instances élues.	Ouverture des données et informations sur des thèmes comme les dépenses publiques, les marchés publics, les activités de lobbying, l'élaboration et l'impact des politiques et le fonctionnement des services publics.

Principe	Signification pour les citoyens	Signification pour les pouvoirs publics
Participation	Le public peut influencer les travaux de ses instances élues.	Soutien à une société civile forte et indépendante, association des habitants et des autres acteurs aux processus de prise de décisions, protection des lanceurs d'alerte et de tous ceux qui attirent l'attention sur des cas de gabegie, de négligence ou de corruption.
Responsabilité	Le public peut demander à ses instances élues de répondre de leur action.	Adoption de règles, de lois et de mécanismes garantissant que les pouvoirs publics écoutent, apprennent, réagissent et modifient ce qu'il faut modifier.

Le « gouvernement ouvert » est un terme générique qui désigne un large éventail de pratiques correspondant aux principes ci-dessus, parmi lesquelles les initiatives de données ouvertes, les lois sur l'accès à l'information, les droits politiques, la protection des lanceurs d'alerte, les processus de consultation et d'engagement des citoyens, parmi bien d'autres.

Le concept s'étend aussi aux initiatives visant d'autres institutions importantes (les entreprises, le parlement, la justice, etc.). Plutôt que de gouvernement ouvert, il est souvent plus approprié de parler de gouvernance ouverte ou d'État ouvert.

Bref historique du gouvernement ouvert

On fait souvent remonter aux Lumières les origines modernes du gouvernement ouvert, puisque plusieurs courants de pensée tournaient alors autour de la liberté de la presse et de l'accès aux informations

C'est à la Suède que l'on attribue la première loi relative au gouvernement ouvert, sous la forme d'un texte sur le droit à l'information. La loi sur la liberté de la presse, qui a été adoptée en 1766 et intégrée dans la Constitution suédoise, accordait à la population l'accès à tous les documents officiels, à l'exception des documents contenant des informations définies comme secrètes. Plus d'une centaine de lois sur l'accès à l'information ont été adoptées depuis dans le monde, bien qu'il ait fallu attendre 1966 pour la deuxième et que la plupart datent d'après 2000¹.

La deuxième moitié du vingtième siècle a aussi vu l'adoption de lois et de pratiques importantes dans les domaines, entre autres, des droits de l'homme, de la consultation publique, de la responsabilisation sociale et de la protection des donneurs d'alerte. Ces dernières années la gouvernance ouverte a connu un nouvel élan, lié notamment à l'évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC), à l'émergence des données ouvertes et à l'action de responsables politiques de haut niveau comme le Président Obama.

À la fois cause et conséquence de ce nouvel élan, le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) a été établi à l'échelle

1. Freedominfo.org (n.d.) FOI Regimes <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

mondiale. Le PGO, qui réunissait à l'origine huit gouvernements, a été lancé lors de l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2011, en tant qu'«initiative internationale fondée sur la participation volontaire de multiples acteurs, visant à ce que les pouvoirs publics s'engagent concrètement envers leurs administrés à promouvoir la transparence, à donner du pouvoir aux citoyens, à lutter contre la corruption et à mettre les nouvelles technologies au service de la gouvernance»².

Depuis son lancement, le PGO a vu l'adhésion de plus de 70 gouvernements nationaux, qui ont élaboré plus de 200 plans d'action comportant plus de 2 500 engagements. Le PGO est resté exclusivement un partenariat entre États membres jusqu'en 2016, date de lancement d'un Programme pilote infranational auquel participent quatorze pouvoirs publics infranationaux (décentralisés, régionaux, locaux). Ces derniers ont signé la Déclaration infranationale sur le gouvernement ouvert, en décembre 2016 à Paris.

Déclaration infranationale sur le gouvernement ouvert, Paris – France 2016³

Nous, collectivités locales, régionales ou autres collectivités infranationales décentralisées du monde entier, représentant les populations de communes, de villes, de zones

2. Partenariat pour un gouvernement ouvert (2012) Articles de gouvernance, juin 2012 [Actualisé en mars 2014 et avril 2015] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf
3. http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_EN.pdf

métropolitaines, de comtés, d'états, de provinces, de régions et de pays, nous sommes réunies au Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert, convoqué par le Gouvernement de la France, le Partenariat pour un gouvernement ouvert et la Ville de Paris, pour :

Reconnaître ce qui suit :

1. Le gouvernement est le plus proche des citoyens au niveau infranational, offrant de meilleures possibilités d'un changement radical dans le sens d'un gouvernement plus transparent, réactif, responsable et efficace, dans l'intérêt des citoyens.
2. Les quinze collectivités locales, régionales ou autres collectivités infranationales décentralisées qui forment le Programme pilote infranational d'innovation du PGO, travaillant à promouvoir le gouvernement ouvert au niveau local.
3. Le rôle de premier plan de la société civile pour la co-création de plans d'action infranationaux et la mise en œuvre de ces engagements en faveur d'un changement radical pour les citoyens au niveau local.
4. L'importance du soutien des autorités au niveau de l'État et des efforts mondiaux en faveur du gouvernement ouvert.

Nous engager pour :

1. La mission du PGO, qui est de « soutenir une culture mondiale du gouvernement ouvert, par et pour les citoyens, et de promouvoir les idéaux d'un gouvernement ouvert et participatif au 21^e siècle ».
2. La Déclaration pour le gouvernement ouvert, qui nous encourage à davantage diffuser des informations sur l'action publique, soutenir la participation citoyenne,

mettre en œuvre les normes les plus élevées en matière d'intégrité professionnelle dans toutes nos administrations et développer l'accès aux nouvelles technologies, dans l'intérêt de l'ouverture et de la responsabilité

3. Créer et mettre en œuvre les engagements en faveur du gouvernement ouvert, avec les partenaires de la société civile attentifs aux besoins des populations locales.

Appeler:

1. D'autres collectivités locales, régionales et infranationales décentralisées et partenaires de la société civile à signer la présente déclaration et à promouvoir le gouvernement ouvert au niveau local.
2. La communauté du PGO à reconnaître le rôle important des collectivités locales, régionales et infranationales décentralisées au sein du Partenariat.
3. Les pays du PGO à s'associer aux autorités infranationales, et à soutenir leur rôle, au moyen de plans d'action locaux et en intégrant une perspective et des engagements infranationaux dans les plans d'action nationaux.

Raisons d'être du gouvernement ouvert

Des réformes liées au gouvernement ouvert ont été menées pour des objectifs très divers. Elles ont d'autant plus de chances de succès qu'elles visent à répondre à un problème précis et reposent sur un modèle de changement bien défini. Les objectifs les plus fréquents sont la bonne gouvernance, une meilleure prise de décision, une plus grande confiance du public, une réduction de la corruption et une plus grande efficacité des services publics.

Bonne gouvernance

L'ouverture et l'obligation de rendre des comptes sont de plus en plus reconnues comme des aspects fondamentaux d'une bonne gouvernance démocratique. Par exemple, les douze principes du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance, inscrits dans la «Stratégie européenne pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local», définissent les principes du gouvernement ouvert comme étant essentiels pour la bonne gouvernance démocratique.

Les 12 principes de la bonne gouvernance⁴

1. **Des élections régulières, et une représentation et une participation justes**, afin de garantir que tous les citoyens disposent d'une réelle possibilité de s'exprimer sur la gestion des affaires publiques locales;
2. **La réactivité**, afin de garantir que les réponses apportées par collectivités locales sont adaptées aux attentes légitimes et besoins des citoyens;
3. **L'efficacité et l'efficience**, afin de s'assurer que les objectifs sont atteints en faisant une utilisation optimale des ressources;
4. **L'ouverture et la transparence**, pour garantir au public un accès libre à l'information et pour faciliter la compréhension de la gestion des affaires publiques;

4. Stratégie du Conseil de l'Europe (2007) pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local – <https://rm.coe.int/168070169a>

5. **L'État de droit**, pour garantir l'équité, l'impartialité et la prévisibilité;
6. **Un comportement éthique**, pour garantir que l'intérêt public est placé au-dessus des intérêts privés;
7. **Les compétences et les capacités**, pour garantir que les représentants et responsables locaux sont en mesure d'accomplir leur mission;
8. **L'innovation et l'ouverture d'esprit face au changement**, pour garantir que les nouvelles solutions et les bonnes pratiques entraînent des améliorations;
9. **La durabilité et l'orientation à long terme**, afin que soient pris en compte les intérêts des générations à venir;
10. **Une gestion financière saine**, pour garantir une utilisation prudente et productive des fonds publics;
11. **Les droits de l'Homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale**, pour garantir la protection et le respect de tous les citoyens, et prévenir la discrimination et l'exclusion;
12. **L'obligation de rendre des comptes**, pour garantir que les représentants et dirigeants locaux assument leurs responsabilités et sont tenus pour responsables de leurs actes.

Les réformes en faveur du gouvernement ouvert sont par conséquent souvent considérées comme ayant une valeur essentielle, en ce qu'elles prônent les principes de la bonne gouvernance démocratique.

Une meilleure prise de décision

En lien avec cette valeur essentielle pour la bonne gouvernance, mais sans se confondre avec elle, le gouvernement ouvert présente aussi une valeur utile pour une meilleure prise de décision. Il est couramment considéré que le gouvernement ouvert favorise une meilleure prise de décision dans le domaine de l'action publique. D'une part, on estime généralement que l'ouverture estompe les pires excès du pouvoir et qu'elle encourage à prendre des décisions responsables et plus équitables, par crainte que les décisions ne réunissant pas ces critères soient dévoilées au grand jour. Cet aspect est lié à l'objectif de lutte contre la corruption.

D'autre part, il est de plus en plus reconnu que les citoyens et d'autres acteurs peuvent apporter aux processus décisionnels – sous la forme d'une expérience personnelle, d'idées, d'une expertise ou d'un contrôle. Des études montrent les décisions sont meilleures lorsque les groupes qui les prennent ont une composition plus large et plus diversifiée⁵.

Renforcer la confiance du public

Une plus grande ouverture est souvent suggérée en tant que solution à la crise de la confiance du public à l'égard des institutions, phénomène que l'on observe dans le monde entier. En pratique, les liens entre gouvernement ouvert et confiance sont complexes. La participation du public, quand elle est bien menée, peut aider à créer une relation de confiance entre citoyens et

5. Surowiecki, J. (2004) *The Wisdom of the Crowds: Why the many are smarter than the few*. London: Abacus.

institutions. Alors qu'une institution insaisissable peut avoir une image globalement négative, les rencontres en face-à-face avec les décideurs peuvent aider à renforcer la confiance, surtout si les citoyens ont le sentiment d'être écoutés et valorisés.

La transparence, d'un autre côté, a souvent pour effet de diminuer la confiance du public, car elle révèle des cas de corruption, de mauvaises prises de décision et d'autres manquements de la part des pouvoirs publics. Toutefois, pour que la population reprenne confiance, il est important de restaurer la confiance vis-à-vis des pouvoirs publics, et la transparence peut représenter un mécanisme utile à cette fin.

Réduire la corruption

La transparence est souvent considérée comme la meilleure arme contre la corruption, et un objectif spécifique de nombreuses initiatives de gouvernement ouvert est de réduire la corruption au sein des institutions. L'ouverture a un effet régulateur sur le comportement des responsables publics s'ils ont le sentiment d'agir sous le regard des citoyens, des médias, de la société civile ou d'instances de contrôle. Cependant, la transparence ne peut faire reculer la corruption que si elle s'accompagne de mécanismes efficaces garantissant que les personnes corrompues seront amenées à rendre compte de leur action et sanctionnées. Sinon, la divulgation des faits de corruption n'a d'autre effet que de saper la confiance du public et de dissuader les lanceurs d'alerte d'intervenir.

Pour autant, lorsqu'il existe un système général et efficace de normes, de détection, de signalement, d'enquête et de sanction, le gouvernement ouvert peut contribuer à faire sensiblement reculer la corruption.

Rendre les services plus efficaces

Enfin, le gouvernement ouvert est également souvent suggéré en tant que mécanisme permettant d'améliorer les services publics. L'idée de base est que « des services publics plus réactifs et responsables devant leurs usagers – et bénéficiant de leurs impressions, leurs idées, leur énergie et leur vigilance – travailleront plus efficacement »⁶.

De nombreux exemples, dans le monde, montrent que le gouvernement ouvert peut efficacement améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics pour les citoyens. Toutefois, la relation entre le gouvernement ouvert et une plus grande efficacité des services n'est pas simple, et dépend de divers facteurs contextuels (par exemple l'espace civique, la capacité de l'État et l'indépendance des médias), d'une bonne conception (par exemple une problématique claire et la répétition au fil du temps) et une approche claire du changement. Précisément, la réussite d'une réforme requiert habituellement l'existence d'un lien clairement établi entre la transparence (par exemple l'accès à l'information et les données ouvertes) et l'obligation de rendre des comptes (mesures d'incitation, sanctions et collecte de commentaires), en passant par la participation.

6. Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX DU GOUVERNEMENT OUVERT

Plusieurs éléments clés du gouvernement ouvert, concernant la transparence, la participation et la responsabilité, sont communs à toutes les fonctions et à tous les domaines d'action des pouvoirs publics. On trouvera ci-dessous une brève introduction à chacun d'eux, ainsi que des liens vers des documents et orientations supplémentaires.

Transparence	Participation	Responsabilité
1. Accès à l'information 2. Données libres 3. Gestion des archives	1. Espace civique 2. Engagement citoyen 3. Protection des lanceurs d'alerte	1. Audit 2. Codes de déontologie 3. Contrôle

Transparence – « Le public peut comprendre les travaux de ses instances élues »

Accès à l'information

L'accès à l'information – parfois désigné aussi « droit à l'information » ou « liberté d'information »—est une pierre angulaire de tout gouvernement ouvert. Les citoyens doivent avoir le droit de demander des informations aux pouvoirs publics et ces informations doivent leur être transmises, sauf exception précise prévue par la loi.

En septembre 2016, 113 pays ou territoires avaient inscrit l'accès à l'information dans leur législation nationale ou fédérale ou dans des décrets d'application⁷. Outre les législations

7. Open Society Justice Initiative <http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatiprovisions113Sept2016.pdf>

internes, le droit à l'information est aussi reconnu dans des déclarations internationales, parmi lesquelles l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et par les tribunaux internationaux des droits de l'homme.

La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics définit un certain nombre de normes régissant le droit d'accès aux documents publics, parmi lesquelles les exemptions, le traitement des demandes, la facturation et les procédures de contrôle⁸.

Données ouvertes

Les données ouvertes sont un complément relativement récent au gouvernement ouvert, rendu possible par les progrès des TIC, qui permettent aujourd'hui de collecter, de publier et d'interroger assez facilement des données. D'après la Définition du savoir libre, «les données et contenus ouverts peuvent être librement utilisés, modifiés et partagés par toute personne et pour toute fin»⁹. Ces trois qualités – utilisation, réutilisation et publication – sont essentielles pour qu'un savoir soit considéré comme ouvert.

En 2015, la Charte internationale des données ouvertes a été adoptée, posant six principes pour la diffusion des données :

1. Ouverture par défaut ;
2. Rapide et exhaustive ;

8. Convention du Conseil de l'Europe (2009) sur l'accès aux documents publics ; Série des Traités du Conseil de l'Europe – n°205, <https://rm.coe.int/1680084826>

9. <http://opendefinition.org>

3. Accessible et exploitable;
4. Comparable et interopérable;
5. Pour une meilleure gouvernance et une plus grande participation des citoyens;
6. Pour un développement inclusif et l'innovation.

À la date du présent rapport, la Charte a été adoptée par 47 gouvernements, dont 17 gouvernements nationaux et 30 collectivités locales/infranationales¹⁰.

Gestion des archives

Une bonne gestion des archives garantit l'accessibilité, l'exhaustivité et la fiabilité de l'information, et elle est donc essentielle à la fois pour l'accès à l'information et aux données ouvertes. Comme l'indique le Guide du gouvernement ouvert, «la gestion des archives ne suffit pas à elle seule à garantir l'ouverture des données, mais sans elle une telle ouverture est impossible»¹¹.

De bonnes procédures de gestion des archives garantissent l'authenticité et la fiabilité de l'information, la possibilité de les récupérer rapidement et facilement, leur conservation pendant une durée appropriée, leur utilisation dans de bonnes conditions de sécurité et leur protection s'il s'agit d'informations à caractère privé ou confidentiel.

10. Charte internationale des données ouvertes; <http://opendata-charter.net>

11. Guide du gouvernement ouvert (n.d.) Gestion des archives <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

Participation – « Le public peut influencer les travaux de ses instances élues »

Espace civique

Les mécanismes de gouvernement ouvert reposent souvent sur l'idée que les citoyens et la société civile vont demander des informations, les consulter et s'en servir pour demander des comptes aux décideurs. Ce n'est possible que lorsque la société civile est libre de toute restriction et ne craint pas d'éventuelles répercussions¹². L'espace civique a été défini comme « la liberté et la capacité [pour les individus et les groupes organisés] de parler, d'accéder à l'information, de s'associer, de s'organiser et de prendre part aux prises de décisions publiques »¹³ et il est un préalable essentiel au gouvernement ouvert.

Le Conseil de l'Europe pose quatre principes indispensables pour favoriser une relation constructive entre la société civile et les autorités publiques¹⁴:

-
12. Fox, J. (2014) Social Accountability: What does the evidence really say? Document de travail n° 1 du GPSA, Washington DC: Partenariat mondial pour la responsabilité sociale/ Banque mondiale <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf>
 13. Malena, C. (2015) Improving the measurement of civil space. London: Transparency and Accountability Initiative. <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>
 14. Code de bonne pratique du Conseil de l'Europe (2009) pour la participation civile au processus décisionnel. Strasbourg: Conseil de l'Europe. <https://rm.coe.int/16802eede1>

1. Participation: Les ONG recueillent et relayent les opinions des citoyens et apportent ainsi une contribution utile au processus décisionnel politique, en renforçant la qualité, la compréhension et l'applicabilité à plus long terme de l'initiative politique.
2. 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 gens ne peut être atteint de manière satisfaisante que s'il repose sur la confiance, ce qui implique transparence, respect et fiabilité réciproque.
3. Reddition des comptes et transparence: Agir dans l'intérêt public exige ouverture, responsabilité, clarté et obligation de rendre des comptes tant de la part des ONG que des pouvoirs publics, la transparence étant de mise à toutes les étapes.
4. Indépendance: les ONG doivent être 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.

Engagement civique

L'engagement civique – également appelé participation publique, engagement citoyen ou d'autres combinaisons de ces termes – désigne une interaction volontaire des autorités publiques avec les citoyens, la société civile ou d'autres catégories d'acteurs.

L'engagement civique peut intervenir à tout stade du cycle d'élaboration des politiques: la définition des priorités, l'élaboration et l'adoption des décisions, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques. Il opère aussi à différents niveaux: depuis des processus tels que les consultations publiques, où les acteurs pèsent sur la prise de décision, jusqu'à des processus tels que la budgétisation participative, où les citoyens prennent eux-mêmes les décisions finales. L'Association internationale pour la participation publique (IAP2) identifie cinq niveaux de participation:

- ▶ Informer: Fournir aux citoyens des informations impartiales et objectives pour les aider à mieux comprendre le problème, les options, les possibilités et/ou les solutions;
- ▶ Consulter: Recueillir l'avis des citoyens sur l'analyse, les options et/ou les décisions;
- ▶ Impliquer: Coopérer directement avec les citoyens tout au long du processus afin de garantir que leurs préoccupations et leurs aspirations soient toujours comprises et prises en compte;
- ▶ Collaborer: Associer les citoyens à chaque aspect de la décision, y compris l'élaboration des options et le choix de la solution;
- ▶ Mettre en responsabilité: Permettre aux citoyens de prendre les décisions en dernier ressort.

Protection des lanceurs d'alerte

Les employés sont souvent les premières personnes à déceler les cas de corruption et les comportements dangereux, malhonnêtes et/ou illégaux au sein d'une organisation. Les

lanceurs d'alerte jouent par conséquent un rôle essentiel pour le gouvernement ouvert, en alertant les organisations et l'ensemble de la société de toute irrégularité. Les organisations responsables établissent des procédures et des protections claires concernant les lanceurs d'alerte, qui garantissent aux individus la possibilité de faire état de leurs inquiétudes avec la certitude qu'elles seront convenablement examinées et sans crainte de répercussions négatives pour leur sécurité ou leur carrière.

La Résolution 1729 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe reconnaît l'importance des lanceurs d'alerte – toute personne soucieuse qui tire la sonnette d'alarme afin de faire cesser des agissements pouvant représenter un risque pour autrui – car ils permettent de renforcer la responsabilisation et de mieux lutter contre la corruption et la mauvaise gestion, dans le secteur tant public que privé¹⁵.

Responsabilité – « Le public peut demander à ses instances élues de répondre de leur action »

Audit

L'audit – interne ou externe – est essentiel pour garantir que l'argent public est convenablement collecté, géré et dépensé par les collectivités locales. Le Manuel de bonnes pratiques

15. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2010) Protection des "donneurs d'alerte", Résolution 1729, adoptée le 29 avril 2010 (17^e séance). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17851&lang=FR>

du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique au niveau local indique ce qui suit¹⁶ :

« Les mécanismes d'audit et de contrôle des autorités locales devraient refléter un engagement à l'égard de l'État de droit, de la transparence, de la participation démocratique et du contrôle effectif, tant interne qu'externe, des agents publics locaux élus. [...] »

« Un cadre devrait être établi pour la diffusion des conclusions des audits externes, qui devraient être rendues publiques. De leur côté, les collectivités locales devraient publier les résultats des audits internes. »

Parallèlement aux fonctions d'audit public, on a vu ces dernières décennies se développer les audits sociaux, en particulier dans certaines parties de l'Asie et de l'Afrique. Ces audits sont réalisés par la société civile à l'échelle locale, sur la base d'informations des autorités publiques, en interrogeant les citoyens et en examinant la situation sur le terrain. Les audits sociaux sont d'autant plus efficaces qu'ils sont réalisés avec le soutien des institutions d'audit public et nourrissent les activités de ces dernières.

Codes de déontologie

Les codes de déontologie définissent ce qui est attendu des agents publics et offrent une base solide pour dénoncer les irrégularités et la corruption au sein des autorités publiques.

16. Manuel abrégé de bonnes pratiques sur l'éthique publique au niveau local (2006). Strasbourg: Conseil de l'Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

Ces codes doivent s'accompagner de procédures claires pour le dépôt de plainte, leur examen et les sanctions.

Le Manuel de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique au niveau local indique ce qui suit¹⁷ :

« Dès qu'une autorité locale adopte un code de conduite particulier prévoyant des sanctions dans un certain cas, ce code acquiert un caractère légalement obligatoire et peut être appliqué aux auteurs d'infractions. Conformément à l'objectif de transparence, la législation pertinente, le modèle de code de conduite et les décisions pertinentes des tribunaux devraient être popularisés. Les autorités locales et leurs agents nommés ou élus devraient travailler ensemble à faire connaître le code de conduite et veiller à sa promotion et à son application effective parmi les fonctionnaires locaux. »

Contrôle

Le contrôle des fonctions exécutives des collectivités locales par des élus est un pilier essentiel de la gouvernance démocratique. Il permet de garantir que les décideurs aient à rendre compte de leur action devant les citoyens. Au contrôle par les élus s'ajoute celui des résidents, de la société civile et des médias. Comme pour l'audit, le contrôle peut s'exercer par l'intermédiaire des collectivités locales (par exemple lors des réunions de la mairie, des auditions ou dans le cadre de commissions parallèles formées de citoyens) ou indépendamment.

17. Manuel abrégé de bonnes pratiques sur l'éthique publique au niveau local (2006). Strasbourg: Conseil de l'Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

CADRE POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT AU NIVEAU LOCAL

Les principes, mécanismes et initiatives de gouvernement ouvert peuvent s'appliquer à toute fonction des pouvoirs locaux. Le cadre ci-dessous, détaillé dans les chapitres suivants, présente les applications possibles du principe d'ouverture à plusieurs de ces fonctions : processus budgétaire, passation de marchés, processus législatif, élaboration des politiques et prestation des services.

Ce qui suit ne se veut pas une présentation exhaustive, mais un point de départ pour l'étude de la réforme du gouvernement ouvert à l'échelle locale. Chaque section comporte une présentation générale du thème, un aperçu des normes ou meilleures pratiques internationales, une étude de cas, des recommandations et des ressources complémentaires.

OUVERTURE DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE LOCAL

Fonction : Processus budgétaire	
Transparence	Le public a accès à des informations sur la manière dont les pouvoirs locaux se financent et dépensent les fonds publics.
Participation	Le public contribue à influencer la dépense publique ou à prendre des décisions à son sujet.
Responsabilité	Le public peut amener les décideurs à rendre compte de la manière dont les fonds publics sont alloués et dépensés.

Généralités

Aucun pouvoir local ne pourrait fonctionner sans lever d'impôts auprès de ses résidents ni décider en leur nom de la façon dont ils seront alloués et dépensés. La budgétisation

locale ouverte est le principe selon lequel les résidents doivent savoir comment les deniers publics sont dépensés sur leur territoire et pouvoir peser sur cette dépense.

Les initiatives de budgétisation ouvertes peuvent prendre des formes diverses : des réformes en faveur de la transparence, qui fournissent aux citoyens et autres acteurs les informations nécessaires pour contrôler la manière dont les budgets sont alloués et dépensés, jusqu'aux réformes relatives à la participation, qui permettent aux citoyens d'influencer, voire de contrôler totalement, le processus budgétaire.

Des collectivités locales du monde entier ont engagé des réformes de budgétisation ouverte, allant souvent bien plus loin sur cette voie que leurs homologues nationaux. Le meilleur exemple connu est peut-être celui de la budgétisation participative, élaboré par la ville brésilienne de Porto Alegre, qui permet aux citoyens de décider de la manière dont un budget est dépensé.

Normes

Questionnaire sur l'ouverture des budgets infranationaux

Le Questionnaire sur l'ouverture des budgets infranationaux de l'International Budget Partnership définit plusieurs indicateurs pour mesurer le degré d'ouverture des budgets publics locaux, aux stades de l'élaboration du budget, de sa mise en œuvre, de son évaluation et de son contrôle¹⁸.

18. http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

Principes de la participation publique à l'élaboration des politiques budgétaires

L'Initiative mondiale pour la transparence budgétaire énonce dix principes pour la participation publique à l'élaboration des politiques budgétaires: l'accessibilité, l'ouverture, l'inclusion, le respect de l'expression personnelle, l'actualité, l'approfondissement, la proportionnalité, la durabilité, la complémentarité et la réciprocité¹⁹.

Étude de cas : Budgétisation participative à Paris (France)

En 2014, Paris a mené son premier exercice de budgétisation participative, au cours duquel € 17,7 M ont été alloués à neuf projets, par 40 745 électeurs. Lors de cette phase pilote, les propositions avaient été formulées par les services municipaux.

Le processus s'est développé et diversifié chaque année par la suite. En 2015, €75M ont été alloués à 188 projets par 70 000 électeurs et en 2016, €100M ont été alloués à 219 projets par 92 809 électeurs.

Lors de l'édition de 2015, la formulation de propositions a été étendue des services municipaux aux Parisiens, de sorte que chaque résident pouvait proposer un projet. En 2016, 3 200 projets ont été proposés, dont 624 ont été sélectionnés pour être mis au vote. Lors de l'édition de 2016 l'accent a été mis sur les zones défavorisées, auxquelles 30 % du budget

19. http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

total a été alloué. Un budget participatif scolaire a aussi été mis en place, impliquant le vote de 66 155 enfants²⁰.

Recommandations

Publier les principaux documents relatifs au budget: Les collectivités locales devraient publier les principaux documents relatifs au budget afin que les résidents et d'autres acteurs puissent contrôler comment les deniers publics sont alloués et dépensés²¹. Ils devraient être publiés en temps utile et de manière régulière.

Élaborer un budget à l'usage des citoyens: Les collectivités locales devraient élaborer un budget annuel à l'usage des citoyens, présentant les principales lignes budgétaires de manière facilement compréhensible. Il pourrait être présenté sous la forme d'une infographie ou au moyen d'autres supports visuels et/ou interactifs²².

Associer les résidents à la définition des priorités budgétaires: Les collectivités locales devraient inciter les résidents à contribuer à la définition des dépenses prioritaires. Cela pourrait consister en la tenue de consultations pour élaborer le budget local et/ou la définition d'une partie du budget que

20. Pour plus d'informations: <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

21. <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

22. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

les résidents alloueraient par eux-mêmes sur le modèle d'une budgétisation participative²³.

OUVERTURE DE LA PASSATION DE MARCHÉS LOCAUX

Fonction : Passation de marchés	
Transparence	Le public a accès à des informations sur tout le cycle de passation de marchés : préparation, appel d'offres, attribution, signature du contrat et mise en œuvre.
Participation	Le public est associé à la préparation, à l'attribution et/ou à l'évaluation de la mise en œuvre des marchés publics.
Responsabilité	Le public peut amener les décideurs à rendre compte de la manière dont les biens et les services sont commandés et fournis.

Généralités

Les pouvoirs locaux commandent et fournissent un large éventail d'infrastructures, de biens et de services pour le compte de leurs habitants. C'est souvent à travers un marché public que les politiques se traduisent en avantages tangibles pour les personnes et les communautés. L'ouverture de la passation de marchés est le principe selon lequel les citoyens doivent pouvoir s'informer sur les marchés passés par les pouvoirs locaux, sur leur objet et sur les entreprises qui les remportent, et exercer une influence sur la passation.

Les réformes dans ce domaine vont d'une plus grande information sur chaque stade du processus de passation (c'est-à-dire la planification, l'appel d'offres, l'adjudication, la signature

23. <http://guide.fiscaltransparency.net/>

du contrat et la mise en œuvre) à l'implication active des citoyens dans la définition, l'adjudication ou le contrôle des contrats. L'Open Contracting Partnership indique ce qui suit²⁴ :

«La publication et l'utilisation d'informations structurées et standardisées sur la passation de marchés publics peuvent aider les acteurs concernés à :

- garantir une utilisation plus judicieuse des deniers publics,*
- créer des conditions plus équitables pour les entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles*
- entraîner une amélioration de la qualité des biens, des travaux et des services pour les citoyens,*
- prévenir la fraude et la corruption,*
- promouvoir une analyse plus fine et de meilleures solutions aux problèmes publics.*

Cet accès public aux données sur la passation de marchés renforce la confiance et contribue à ce que les milliards de dollars dépensés par les pouvoirs publics débouchent sur des services, des biens et des projets d'infrastructures de meilleure qualité.»

Normes

Principes mondiaux sur l'ouverture de la passation de marchés

L'Open Contracting Partnership a défini une série de principes mondiaux sur l'ouverture de la passation de marchés,

24. Open Contracting Partnership (n.d.) Why Open Contracting: The benefit of open contracting <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

destinés à «aider les pouvoirs publics et les autres acteurs à publier activement des documents et des informations sur la passation de marchés publics, afin que cette procédure soit compréhensible, qu'elle puisse être dûment surveillée et efficacement mise en œuvre, et que les responsables répondent de ses résultats»²⁵. Les principes couvrent à la fois la «publication active» et «la participation, la surveillance et le suivi».

Standard de Données sur la Commande Publique Ouverte

Le standard de données sur la commande publique ouverte de l'Open Contracting Partnership définit les conditions applicables à la publication de données tout au long du processus, qui inclut la préparation, l'appel d'offres, l'adjudication, la signature du contrat et la mise en œuvre²⁶.

Étude de cas : Transparence des marchés publics – ProZorro (Ukraine)

Après la révolution de la place Maïdan, une collaboration unique entre le gouvernement, les entreprises et la société civile a conduit à la création de «ProZorro», un système de passation de marchés en ligne destiné à rendre les contrats publics plus transparents, réduire la corruption et prévenir la collusion dans le cadre des passations de marchés publics. L'initiative ProZorro (qui signifie «transparent» en ukrainien) a été conçue pour permettre aux organes publics de conclure

25. Open Contracting Partnership (n.d.) Global Principles <http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/>

26. <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

les marchés publics par voie électronique, tout en permettant aux citoyens, aux journalistes et aux organisations de la société civile d'avoir aisément accès aux informations sur les marchés publics, de manière à ce qu'ils puissent contrôler les activités des organes publics dans ce domaine.

Conformément au standard de données sur la commande publique ouverte, le système stocke des informations sur toutes les phases du processus – de la planification aux paiements effectués une fois le projet achevé. Les informations sont présentées sur un portail web interrogeable, administré par les autorités, sur lequel les prestataires peuvent aussi publier leurs offres et leurs projets. L'appel d'offres proprement dit se fait au moyen d'une série de sites commerciaux distincts (mais liés entre eux), conçus spécialement pour répondre aux besoins des acheteurs et des fournisseurs.

Le système inclut aussi des outils d'analyse des données contenues dans les appels d'offres, un mécanisme de plainte pour les soumissionnaires (le résultat des recours est publié en ligne), un portail d'information proposant des modules de formation sur les principes généraux de la passation de marchés et les lois applicables, et une plateforme de suivi qui permet aux demandeurs et aux soumissionnaires d'évaluer leurs expériences réciproques et au grand public de signaler aux autorités des contrats suspects.

À la suite d'une période où les volontaires pouvaient expérimenter le système, le Parlement ukrainien a voté une loi sur la passation de marchés publics qui impose, à compter du 1^{er} août 2016, que toutes les passations de marchés publics se fassent via ProZorro. Depuis lors, l'utilisation de la

plateforme a entraîné une augmentation de la participation et des réponses aux appels d'offres et renforcé la confiance des entreprises et du grand public vis-à-vis de l'équité de la passation de marchés publics en Ukraine²⁷.

Recommandations

Publier les principaux documents et données: Les collectivités locales devraient publier des informations sur les contrats qu'elles signent, en particulier lorsqu'il s'agit de montants importants ou de services ou infrastructures essentiels, pour examen par les résidents et d'autres acteurs²⁸.

Adopter le standard de données sur la commande publique ouverte: Les collectivités locales devraient signer et adopter le standard international de données sur la commande publique ouverte et publier les informations et données relatives aux marchés publics conformément à cette norme. À intervalles réguliers, elles devraient contrôler, de préférence au moyen d'une évaluation indépendante, leur conformité avec ce standard²⁹.

Associer les citoyens à la passation de marchés pour des services: Les collectivités locales devraient associer leurs résidents à la définition, l'adjudication et l'évaluation des

27. Pour plus d'informations: <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

28. <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

29. <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

contrats, en particulier lorsqu'ils concernent des services ou infrastructures essentiels³⁰.

OUVERTURE DU PROCESSUS LÉGISLATIF LOCAL

Fonction : Processus législatif	
Transparence	Le public a accès à des informations sur la manière dont les lois sont votées et par qui elles le sont.
Participation	Le public est associé aux consultations, à l'élaboration des lois et à leur contrôle.
Responsabilité	Le public peut amener les législateurs à rendre compte de la manière dont les lois sont adoptées et mises en œuvre.

Généralités

Les pouvoirs locaux sont souvent chargés d'élaborer ou d'appliquer des lois, des arrêtés ou des règlements. L'ouverture du processus législatif est le principe selon lequel les résidents doivent savoir quelles décisions leurs élus prennent, pourquoi et comment, ainsi que peser sur le processus législatif et être en mesure de demander au législateur des comptes à ce sujet. Les réformes relatives à l'ouverture du processus législatif vont de l'octroi aux citoyens de davantage d'informations sur le processus législatif et de l'accès aux lieux de décision à leur implication active dans la genèse ou le contrôle d'une décision.

30. <http://www.opengovguide.com/commitments/involve-citizens-in-the-commissioning-design-delivery-and-assessment-of-public-services/>

Normes

La Déclaration sur l'ouverture et la transparence parlementaires, rédigée par des membres d'OpeningParliament.org, présente les normes relatives à cette question autour de quatre thèmes :

- ▶ Promouvoir une culture d'ouverture
- ▶ Garantir la transparence des informations sur l'activité parlementaire
- ▶ Faciliter l'accès aux informations sur l'activité parlementaire
- ▶ Permettre la communication des informations sur l'activité parlementaire par voie électronique

Étude de cas : Decide Madrid, Espagne

Decide Madrid est la plateforme en ligne du conseil municipal de Madrid destinée à la participation publique à la prise de décision. L'une des quatre principales fonctions de la plateforme est d'offrir un espace où tout résident pourra proposer une nouvelle loi locale, pour laquelle les autres résidents pourront voter. Les propositions qui recueillent les suffrages d'un pour cent de la population sont soumises à un vote public contraignant. Le conseil dispose ensuite d'un mois pour rédiger des rapports techniques sur la légalité, la faisabilité et le coût des propositions retenues, qui sont publiés sur la plateforme.

Le premier vote sur des propositions de citoyens s'est tenu en février 2017 : les résidents de Madrid étaient appelés à se prononcer sur les propositions « Madrid 100% durable » et « Ticket

unique pour les transports publics». Les deux propositions ont été votées, avec respectivement 94 % (198 905 voix) et 89 % (188 665 voix) des voix, et la mairie a depuis lors publié des rapports techniques sur chacune d'elles.

Outre la formulation de propositions et le vote, la plateforme Decide Madrid accueille aussi des débats et une initiative de budgétisation participative³¹.

Recommandations

Publier des informations sous un format accessible concernant le processus décisionnel, les ordres du jour et les procès-verbaux: Les collectivités locales devraient fournir des informations accessibles sur le processus de prise de décision démocratique. Cela permettrait aux résidents et aux autres acteurs concernés de savoir quelles décisions ont été prises en leur nom, quand et par qui, et comment la version finale a été approuvée³².

Permettre au public, à la société civile et à la presse d'assister aux séances du conseil et d'en rendre compte: Les collectivités locales devraient permettre aux résidents et aux autres acteurs d'assister aux réunions de leurs instances représentatives, de les enregistrer et d'en rendre compte, sauf si une circonstance exceptionnelle justifie la tenue d'une séance à huis clos. Les collectivités locales devraient définir clairement les conditions requises pour assister aux séances ainsi que les critères d'exemption³³.

31. Pour plus d'informations: <https://decide.madrid.es/>

32. <https://www.openingparliament.org/declaration/>

33. <https://www.gov.uk/government/publications/open-and-accountable-local-government-plain-english-guide>

Permettre aux citoyens de proposer des lois et de les voter: Les collectivités locales devraient associer les résidents à la genèse des décisions et des textes législatifs et mettre en place un mécanisme précis permettant aux résidents eux-mêmes de proposer de nouvelles lois et/ou de les voter³⁴.

OUVERTURE DE L'ÉLABORATION DES POLITIQUES LOCALES

Fonction : Élaboration des politiques locales	
Transparence	Le public a accès à des informations sur la manière dont les politiques sont adoptées et par qui elles le sont.
Participation	Le public est associé aux consultations, à l'élaboration des politiques, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.
Responsabilité	Le public peut amener les décideurs à rendre compte de la manière dont ils élaborent les politiques et des résultats obtenus.

Généralités

Les travaux des pouvoirs locaux sont déterminés par le processus d'élaboration des politiques, qui traduit les ambitions politiques en projets et prestations concrets. L'ouverture de l'élaboration des politiques est le principe selon lequel les résidents doivent pouvoir savoir quelles décisions sont prises en leur nom, par qui et comment, et doivent également pouvoir peser sur ces décisions.

Les réformes de l'ouverture de l'élaboration des politiques vont de l'octroi aux citoyens d'informations sur la formulation

34. <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

des politiques à leur implication active au développement de ces politiques. La participation du public à l'élaboration des politiques peut intervenir à tout stade du processus. Par exemple, le tableau ci-dessous présente certaines méthodes de participation publique pouvant s'appliquer aux différents stades du cycle d'élaboration des politiques :

Stade	Exemples de méthodes
Fixation de l'ordre du jour	<ul style="list-style-type: none"> – Initiatives citoyennes – Forums délibératifs – Prospective – Budgétisation participative – Anticipation
Élaboration des politiques	<ul style="list-style-type: none"> – Panels de citoyens – Production participative – Forums délibératifs – Groupes de discussion – Enquêtes d'opinion
Prise de décisions	<ul style="list-style-type: none"> – Assemblées de citoyens – Jurys de citoyens – Conférences de consensus – Consultations publiques – Référendums
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> – Délégation collaborative – Coproduction – Conception collaborative des services – Panels d'utilisateurs
Suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> – Fiches d'évaluation par les citoyens – Mécanismes de plainte – Usagers anonymes – Enquêtes

Normes

L'International Association for Public Participation (IAP2) a défini des Valeurs clés pour la pratique de la participation du public, qui énoncent sept grands principes. La participation du public :

- a. repose sur la conviction que ceux qui sont touchés par une décision ont le droit d'être associés au processus menant à cette décision ;
- b. suppose que la contribution du public influencera la décision ;
- c. favorise des décisions durables en reconnaissant et en communiquant les besoins et les intérêts de tous les participants, dont les décideurs eux-mêmes ;
- d. recherche et facilite la participation de ceux qu'une décision peut toucher ou intéresser ;
- e. cherche à amener les participants à définir les modalités de leur participation ;
- f. offre aux participants les informations dont ils ont besoin pour apporter une contribution utile ;
- g. tient les participants informés de la manière dont leur apport a influé sur la décision³⁵.

Étude de cas : Politique de participation régionale de Toscane, Italie

La Politique de participation régionale de Toscane (PPRT) institutionnalise le processus participatif et délibératif en tant

35. <http://www.iap2.org/?page=A4>

qu'élément régulier de l'administration et de la gouvernance dans toute la Toscane. Introduite dans le droit régional toscan en 2007, et renforcée en 2013, la PPRT a pour objectif central, tel qu'énoncé à l'article 1 n° 46/2013, «de contribuer au renouvellement de la démocratie et de ses institutions en y intégrant les pratiques, les processus et les outils de la démocratie participative» et, ce faisant, de promouvoir «une plus grande cohésion sociale, par la diffusion d'une culture de participation, et la valorisation de toutes les formes d'engagement civique, de savoirs et de savoir-faire présents dans la société».

La loi établit en outre une obligation, pour les collectivités locales et régionales, de mettre en place des processus participatifs divers pour associer les citoyens à l'élaboration des politiques et projets publics. Cette obligation repose sur l'idée selon laquelle la participation est un droit fondamental et qu'il est de la responsabilité des institutions publiques de permettre son exercice et de veiller à la mise en place des outils nécessaires pour garantir une participation effective.

Enfin, elle prévoit la création d'une institution indépendante chargée de promouvoir les processus participatifs, «l'Autorité pour la participation». Cet organe a pour mission de veiller à la création d'une culture plus participative dans toute la région et de distribuer des financements afin de soutenir les approches méthodologiques innovantes en matière de participation (y compris l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication) pour permettre l'avènement de nouvelles formes d'échanges entre les institutions et les citoyens³⁶.

36. Pour plus d'informations: <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

Recommandations

Publier des informations sous un format accessible au sujet de l'élaboration des politiques, y compris des informations actualisées sur les processus en cours : Les collectivités locales devraient fournir des informations accessibles sur l'élaboration des politiques. Cela permettrait aux résidents et aux autres acteurs concernés de savoir quelles politiques sont élaborées en leur nom, quand et par qui, et comment leur version finale a été approuvée³⁷.

Promouvoir l'engagement des résidents autour d'une question hautement prioritaire : Les collectivités locales devraient identifier les questions présentant un haut degré de priorité pour les résidents et les associer à l'élaboration, à l'examen et/ou à la décision sur les différentes options possibles. Le processus doit traduire une véritable volonté d'impliquer les citoyens, être conçu conformément aux bonnes pratiques et inclure une communication des résultats aux résidents³⁸.

Élaborer et mettre en œuvre une politique de participation du conseil : Les collectivités locales devraient s'efforcer d'intégrer la participation du public dans leurs méthodes de travail, par exemple sous la forme d'une politique de participation aux activités du conseil, en faisant de cette participation une obligation légale portée à la connaissance des résidents³⁹.

37. <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

38. <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

39. <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

OUVERTURE DE LA PRESTATION DE SERVICES AU NIVEAU LOCAL

Fonction : Prestation des services	
Transparence	Le public a accès à des informations sur ses droits et avantages et sur la gouvernance, le financement et l'efficacité des services publics.
Participation	Le public est associé à la conception, la commande, la prestation et l'évaluation des services publics.
Responsabilité	Le public peut amener les décideurs à rendre compte de la qualité et de l'accessibilité des services publics.

Généralités

L'offre des services publics est la fonction essentielle des collectivités locales. Les résidents attendent de ces services qu'ils soient disponibles et de haute qualité, pour leur bien-être et celui de leur famille. L'ouverture des services publics est le principe selon lequel les résidents doivent être en mesure de savoir comment les services publics sont gérés localement et d'exercer une influence sur leur gestion.

Les réformes de l'ouverture des services publics vont de la communication aux résidents d'informations sur les services auxquels ils ont droit et sur la qualité de ces derniers, jusqu'à la participation active des usagers de services à leur conception, leur prestation et/ou leur contrôle. Le Partenariat pour le gouvernement ouvert indique ce qui suit⁴⁰:

40. Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

«Les réformes relatives à l'ouverture des services publics peuvent s'appliquer à différents stades de l'élaboration des politiques. Par exemple :

- La définition des priorités et la fixation de l'ordre du jour – actions visant à créer des mécanismes qui permettent aux citoyens de peser sur les décisions relatives aux priorités et/ou à l'allocation de ressources (par exemple la budgétisation participative).*
- L'élaboration des politiques et la conception des services – actions visant à faire entendre la voix des citoyens dans les processus politiques relatifs aux services publics et/ou à les associer à la conception des services.*
- La délégation collaborative et la co-production – actions visant à associer les citoyens aux décisions sur la délégation de tâches et/ou à la prestation directe des services publics.*
- Suivi et obligation de rendre des comptes – actions visant à associer les citoyens à l'évaluation de la qualité des services publics et à amener les fournisseurs à rendre compte de leur prestation.»*

Normes

Les conseils du Partenariat pour un gouvernement ouvert recommandent une approche en six étapes pour mettre en place des réformes/actions concernant l'ouverture des services publics :

- a. Associer les citoyens et la société civile à la sélection d'un service prioritaire et définir le problème que la réforme ou l'initiative visera à résoudre.

- b. Délimiter et comprendre le contexte et le système dans lequel la réforme ou l'initiative sera mise en œuvre, y compris les ressources disponibles et nécessaires, les acteurs étatiques ou non concernés, les relations de pouvoir et les mécanismes de participation et de responsabilisation existants.
- c. Associer les citoyens, les spécialistes du secteur concerné et les experts en matière de responsabilisation – issus de la société civile nationale, du monde universitaire, d'ONG internationales et/ou d'organisations multilatérales – à la conception de la réforme ou de l'initiative.
- d. Associer les institutions de contrôle (inspections, etc.), d'audit, de médiation et/ou parlementaires compétentes à une étude sur la manière dont la réforme ou l'initiative peut s'intégrer dans les processus de responsabilisation existants.
- e. Associer les médias, la société civile, les mouvements sociaux et d'autres groupes à des actions de sensibilisation sur la réforme ou l'initiative et mobiliser les citoyens pour participer à cet effort.
- f. Travailler avec des universitaires et des partenaires multilatéraux pour évaluer l'impact de la réforme ou de l'initiative.

Étude de cas : MH:2K – Santé mentale des jeunes à Oldham, Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, un jeune sur dix présente un problème de santé mentale, le risque étant plus élevé au sein des groupes vulnérables. L'initiative MH:2K a été conçue par Involve and Leaders Unlocked afin d'amener les jeunes à parler de la maladie

mentale dans leur cadre local. Elle permet aux 14-25 ans de préciser les problèmes de santé mentale qu'ils jugent les plus importants, d'inciter leurs pairs à évoquer et approfondir ces sujets et à travailler avec les principaux décideurs locaux à formuler des recommandations de changement.

Le modèle MH:2K s'articule autour de six composantes :

- a. Le recrutement d'une équipe restreinte de jeunes « Chercheurs citoyens », parmi lesquels des jeunes ayant une expérience directe des problèmes de santé mentale et des membres des groupes à risque
- b. L'organisation de Journées destinées à permettre à cette équipe d'étudier des informations clés aux niveaux national et local sur la santé mentale des jeunes, en complément de leurs propres opinions et expériences. Les Chercheurs identifient les problèmes de santé mentale qui se posent avec la plus grande acuité localement. Ils reçoivent une formation sur la recherche, l'animation et la prise de parole en public
- c. Une activité itinérante: les Chercheurs citoyens conçoivent et mettent en place conjointement des ateliers destinés à intéresser au moins 500 autres jeunes aux thèmes qu'ils ont identifiés comme étant les plus importants à l'échelle locale. Ces ateliers stimulent l'apprentissage informel et permettent de recueillir l'avis des jeunes et des solutions potentielles aux problèmes évoqués.
- d. Journée des résultats: les Chercheurs citoyens contribuent à analyser et extraire des conclusions. Ils travaillent avec des décideurs locaux à la formulation de recommandations solides et concrètes.

- e. Grande exposition : les Chercheurs citoyens présentent leurs conclusions et recommandations aux principaux acteurs concernés lors d'un événement incluant la modération d'entretiens sur les prochaines étapes
- f. Un panel d'experts composé des principaux décideurs et acteurs locaux enrichit le projet tout au long de sa mise en œuvre.

Le processus a été expérimenté à Oldham, une ville du nord-ouest de l'Angleterre, de septembre 2016 à mai 2017. Vingt jeunes adultes d'origines différentes ont été sélectionnés pour devenir les premiers Chercheurs citoyens de MH:2K. Ayant reçu les connaissances et le soutien nécessaires, les Chercheurs citoyens ont choisi six thèmes prioritaires à aborder lors du projet-pilote : l'automutilation, la stigmatisation, la pratique professionnelle, la famille et les proches, l'environnement et, enfin, la culture et l'éducation. Le projet sera mis à l'essai dans quatre nouveaux sites en 2017/18⁴¹.

Recommandations

Publier et promouvoir des informations sur les services publics auxquels les résidents ont droit : Les collectivités locales devraient informer leurs résidents sur les services dont ils sont en droit de bénéficier et au niveau de qualité de leur prestation. Cela permettra aux résidents et autres acteurs concernés de comprendre leurs droits et responsabilités et d'amener les prestataires de services à rendre compte du niveau des services assurés.

41. Pour plus d'informations : <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

Collecter des données sur le niveau de satisfaction des citoyens concernant les services publics: Les collectivités locales devraient systématiquement collecter des données auprès des résidents concernant la qualité et l'accessibilité des services et agir en conséquence. Cette action peut être menée au niveau de la prestation des services et/ou au moyen de mesures plus générales.

Associer les citoyens à la conception et la prestation des services publics: Les collectivités locales devraient associer les résidents, en particuliers les usagers des services publics, à leur contrôle, leur conception et leur prestation. Cette action doit traduire une authentique volonté de répondre aux commentaires et idées des résidents, être conçue conformément aux bonnes pratiques et inclure un retour d'informations aux résidents sur les résultats.

RECOMMANDATIONS POUR SOUTENIR UN GOUVERNEMENT OUVERT AU NIVEAU LOCAL

Le gouvernement ouvert touche simultanément aux efforts du Conseil de l'Europe pour promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Dans le contexte des collectivités locales, les principes et pratiques du gouvernement ouvert rejoignent en particulier les douze Principes du Conseil de l'Europe pour une bonne gouvernance démocratique au niveau local (voir le point 1.3.1 ci-dessus).

On trouvera ci-dessous plusieurs recommandations sur la manière dont le Conseil de l'Europe pourrait soutenir le développement du gouvernement ouvert au niveau local dans ses États membres.

Élaborer et promouvoir des normes internationales relatives au gouvernement ouvert pouvant s'appliquer aux collectivités locales. Il existe déjà plusieurs normes internationales relatives au gouvernement ouvert, décrites précédemment. Lorsqu'elles existent, le Conseil de l'Europe peut contribuer utilement à leur diffusion dans tous ses États membres. Cependant, ces normes présentent des lacunes, notamment pour ce qui concerne leur application aux collectivités locales. Le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle important pour combler ces lacunes.

Fournir aux collectivités locales une assistance technique pour la mise en œuvre des mécanismes de gouvernement ouvert. La mise en œuvre des réformes relatives au gouvernement ouvert peut nécessiter une importante expertise technique. Le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle essentiel dans la mise en relation des sources d'expertise avec la demande des collectivités locales, que ce soit sous la forme d'un mentorat, d'une formation et de conseils. Lorsqu'un grand nombre de collectivités locales partagent des domaines d'intérêt, le Conseil de l'Europe pourrait contribuer à l'organisation d'événements pour la mise en commun et la confrontation des pratiques.

Soutenir les échanges et l'apprentissage entre pairs parmi les collectivités locales qui engagent des réformes relatives au gouvernement ouvert. Outre l'apport d'une expertise technique, le Conseil de l'Europe peut soutenir les échanges entre pairs parmi les collectivités locales de ses États membres. Il existe au sein des collectivités locales des sites d'expertise sur la mise en œuvre concrète des réformes relatives au gouvernement ouvert. Cette expertise pourrait être partagée avec les collectivités locales où la réforme en est encore à un stade moins poussé.

Encourager l'adhésion au Partenariat pour le gouvernement ouvert et à d'autres instances internationales. Il existe déjà un certain nombre d'instances internationales – dont le principal est le Partenariat pour le gouvernement ouvert – qui soutiennent la pratique du gouvernement ouvert aux niveaux national et infranational. Le Conseil de l'Europe peut contribuer à encourager et soutenir l'adhésion de collectivités locales de ses États membres à de telles initiatives.

Résolution 435 (2018)

Transparence et gouvernement ouvert

Débatte et adoptée par le Congrès
le 7 novembre 2018

1. La question de la transparence et du gouvernement ouvert est l'une des priorités que le Congrès s'est données dans sa Feuille de route des activités de «prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional», qu'il a adoptée en octobre 2016 lors de sa 31^e session.

2. Le concept de «gouvernement ouvert» englobe un large éventail de pratiques, qui peuvent mener à de nouveaux modes de gouvernance, tant du point de vue des pouvoirs publics que de celui des citoyens. Il peut favoriser la bonne gouvernance et améliorer la prise de décisions. Parce qu'il contribue à faire reculer la corruption ou à promouvoir une plus grande efficacité des services, le gouvernement ouvert est un outil puissant pour combattre certains problèmes auxquels la démocratie locale peut être confrontée.

3. La transparence, la participation et la responsabilité – les principes clés du gouvernement ouvert – requièrent des collectivités locales et régionales qu'elles fassent preuve d'innovation dans leurs interactions avec les citoyens et dans la manière dont elles gèrent leurs administrations. La transparence impose aux autorités de faciliter l'accès des citoyens à l'information, notamment par une gestion ouverte des données et des archives; elle doit s'accompagner d'une plus grande participation de la société civile à la prise des décisions publiques, y compris en matière de protection des lanceurs d'alerte; cette participation accrue doit aussi découler d'une plus grande responsabilité des autorités, grâce à des audits, à des codes d'éthique et à un contrôle public.

4. De nombreuses activités publiques peuvent faire l'objet d'une stratégie de «gouvernement ouvert»: non seulement

l'adoption des budgets, de lois et de politiques, mais aussi des activités telles que la passation de marchés et l'offre de services, deux domaines où les collectivités locales et régionales travaillent souvent avec nos partenaires.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès :

a. ayant à l'esprit :

- i. la Résolution 417 et la Recommandation 398 (2017) du Congrès «Le libre accès aux données = amélioration des services publics» ;
- ii. la Résolution 421 et la Recommandation 405 (2017) du Congrès «Transparence de l'attribution des marchés publics au niveau local et régional» ;
- iii. les Lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques (2017)
- iv. les douze principes du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance (2008) ;
- v. le Manuel de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique au niveau local (2004) ;
- vi. le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009, Conférence des OING du Conseil de l'Europe) ;
- vii. la Recommandation du Conseil sur le Gouvernement ouvert de l'OCDE (2017) ;
- viii. la Charte internationale sur les données ouvertes (2015), adoptée lors du Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert ;

- b. convaincu que la transparence alliée à un gouvernement ouvert constituent une opportunité pour les pouvoirs locaux de renforcer la démocratie ;
 - c. convaincu qu'un processus décisionnel ouvert est un outil efficace pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques plus efficaces ;
 - d. conscient de la difficulté pour les autorités locales à atteindre tous les citoyens, en particulier ceux qui pâtissent de la fracture numérique ;
 - e. conscient de l'importance de se conformer aux lois sur le respect de la vie privée et la protection des données ;
6. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :
- a. adopter et mettre en œuvre les normes du gouvernement ouvert, en particulier :
 - i. en s'inspirant des principales dispositions de la Charte internationale sur les données ouvertes et du standard de Données sur la Commande Publique Ouverte ;
 - ii. en soutenant la mise en œuvre des quatre principes énoncés dans le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, à savoir la participation, la confiance, la responsabilité et l'indépendance ;
 - b. mettre en place des formations au sein de leurs administrations afin de sensibiliser les personnels à l'importance de la transparence et, en particulier :
 - i. à organiser des activités de formation dans les institutions publiques, telles que des séminaires, des ateliers

- et des sessions de formation continue, en vue de mieux faire connaître les avantages du gouvernement ouvert et l'importance de la transparence ;
- ii. à développer le recours de leurs administrations à une gestion ouverte des données et des archives, tout en veillant à publier celles-ci sous des formes intégrales, accessibles et réutilisables ;
- c. promouvoir l'implication des citoyens et leur participation à la vie publique locale :
- i. en mettant en œuvre des mesures destinées à aider les citoyens à mieux comprendre le fonctionnement de leurs autorités afin de garantir la confiance du public ;
 - ii. en encourageant la participation publique à leurs processus d'élaboration des politiques et de décision, compte tenu de l'importance et de la pertinence que la société civile, y compris les ONG et les lanceurs d'alerte, peut avoir dans les processus décisionnels ;
 - iii. en ayant davantage recours aux différentes formes d'engagement public délibératif, telles que les consultations publiques, pour inspirer leurs processus d'élaboration des politiques et de décision ;
 - iv. en encourageant la participation des citoyens à la définition des priorités budgétaires et à l'évaluation des marchés publics majeurs, notamment ceux qui concernent de vastes projets d'infrastructures ;
 - v. en permettant aux citoyens d'assister aux réunions des conseils municipaux et des parlements régionaux et de définir les critères régissant leur participation à ces réunions ;

- vi. en encourageant la collecte d'informations sur le taux de satisfaction des citoyens concernant les services publics, que ceux-ci soient gérés de manière directe ou indirecte par les collectivités locales et régionales;
 - vii. en répondant aux réclamations et recommandations des citoyens, afin de renforcer la confiance du public à l'égard de la gouvernance locale et régionale;
- d. mener des études et des consultations auprès de différents acteurs des collectivités, comme les organisations de la société civile, les syndicats et les responsables des ressources humaines, afin de concevoir les politiques les mieux adaptées aux besoins locaux;
 - e. encourager des audits internes, externes et sociaux de leurs administrations;
 - f. veiller à ce que les mesures relatives à la transparence et au gouvernement ouvert n'enfreignent pas les lois sur la protection des données et le respect de la vie privée;
7. S'engage à :
- a. élaborer et promouvoir des normes internationales sur le gouvernement ouvert applicables aux collectivités locales et régionales;
 - b. fournir aux collectivités locales et régionales une assistance technique pour mettre en œuvre des mécanismes de gouvernement ouvert;
 - c. soutenir les échanges et l'apprentissage entre pairs parmi les collectivités locales et régionales qui engagent des réformes en matière de gouvernement ouvert;
 - d. encourager l'adhésion au Partenariat pour le gouvernement ouvert.

Recommandation 424 (2018)

Transparence et gouvernement ouvert

Débatte et adoptée par le Congrès
le 7 novembre 2018

1. Lors de sa 31^e session, en octobre 2016, le Congrès a adopté une feuille de route d'activités comprenant six rapports thématiques destinés à améliorer l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional. Cette feuille de route incluait un rapport sur la transparence et le gouvernement ouvert, dans le cadre des travaux sur la prévention de la corruption et la promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional.

2. Le gouvernement ouvert désigne un mode de gouvernement transparent, participatif et responsable devant les citoyens. Ce concept peut être appliqué à toute autorité publique, quelle que soit sa taille et qu'elle soit locale, régionale ou nationale. De nombreuses collectivités locales et régionales ont déjà mis en œuvre des réformes relatives au gouvernement ouvert, non seulement pour accroître leur transparence vis-à-vis des citoyens, mais aussi pour gagner en efficacité.

3. On peut dire d'un gouvernement qu'il est ouvert si le public peut comprendre son action, c'est-à-dire si les citoyens sont en mesure d'examiner les discussions et les réalisations des autorités publiques et de demander des informations auprès de leur administration locale. De leur côté, les administrations et autorités territoriales doivent faciliter l'accès à leurs informations, les mettre à la disposition des citoyens au moyen de systèmes de partage des données et mettre en place des politiques et procédures efficaces de gestion des archives.

4. Un gouvernement ouvert doit aussi favoriser la participation des citoyens, à la fois dans les processus des pouvoirs publics et dans l'espace civique. Afin d'encourager cet

engagement public auprès des autorités et des ONG, les pouvoirs publics doivent éviter toute restriction injustifiée ainsi que les répercussions éventuelles d'une telle restriction. Les garanties en la matière doivent aussi s'étendre aux lanceurs d'alerte.

5. Outre la transparence et la participation, la responsabilité est le troisième pilier essentiel d'un gouvernement ouvert. La démocratie requiert que les citoyens aient la possibilité d'amener les autorités à rendre compte de leur action. La responsabilité peut être encouragée par des moyens internes, comme des codes d'éthique, ou externes, comme les audits ou le contrôle par la société civile et les médias.

6. Ces trois principes du gouvernement ouvert – la transparence, la participation et la responsabilité – peuvent et doivent être appliqués aux cinq grandes fonctions des autorités territoriales: la budgétisation, la passation de marchés, l'activité législative, l'élaboration de politiques et la prestation de services.

7. Au vu de ce qui précède, le Congrès :

a. ayant à l'esprit :

- i. la Résolution 417 et la Recommandation 398 (2017) du Congrès «Le libre accès aux données = amélioration des services publics» ;
- ii. la Résolution 421 et la Recommandation 405 (2017) du Congrès «Transparence de l'attribution des marchés publics au niveau local et régional» ;
- iii. les Lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la participation civile aux décisions politiques (2017) ;

- iv. les douze principes du Conseil de l'Europe sur la bonne gouvernance (2008);
 - v. le Manuel de bonnes pratiques du Conseil de l'Europe sur l'éthique publique au niveau local (2004);
 - vi. le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009, Conférence des OING du Conseil de l'Europe);
 - vii. la Recommandation du Conseil sur le Gouvernement ouvert de l'OCDE (2017);
 - viii. la Charte internationale sur les données ouvertes (2015), adoptée lors du Sommet mondial du Partenariat pour un gouvernement ouvert;
- b. considérant que la gouvernance ouverte offre un fort potentiel pour améliorer la démocratie aux niveaux local et régional;
 - c. conscient qu'un surcroît de gouvernance ouverte au niveau local peut renforcer la confiance du public et faire reculer la corruption, deux conditions nécessaires à l'épanouissement de la démocratie locale;
 - d. conscient que la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert peut aboutir à une prestation plus efficiente des services publics locaux;
 - e. convaincu que les États membres du Conseil de l'Europe doivent en faire davantage pour promouvoir la gouvernance ouverte à tous les niveaux;
8. Recommande que le Comité des Ministres appelle les gouvernements de ses États membres à :

- a. adopter des normes communes sur le gouvernement ouvert, en particulier:
 - i. en s'inspirant des six principes de la Charte internationale sur les données ouvertes;
 - ii. en soutenant l'adoption de normes communes sur le gouvernement ouvert, telles que les Principes mondiaux sur l'ouverture de la passation de marchés;
 - iii. en soutenant la mise en œuvre des quatre principes énoncés dans le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel, à savoir la participation, la confiance, la responsabilité et l'indépendance, comme étant nécessaires pour garantir une bonne coopération entre la société civile et les autorités publiques;

- b. encourager les collectivités territoriales à publier les documents et informations de premier plan, et en particulier:
 - i. à encourager la publication des documents relatifs aux budgets;
 - ii. à fournir des informations sur les niveaux de service public auxquels les personnes ont droit;
 - iii. à faciliter l'accès à des données compréhensibles, à l'usage du grand public et du secteur privé;
 - iv. à promouvoir la publication des documents importants dans un grand nombre de langues;

- c. soutenir les processus de consultation publique;

- d. soutenir un suivi et une mise en œuvre efficaces des mesures de transparence aux niveaux local et régional, notamment:
 - i. en veillant à ce que les Services de l’Ombudsman jouent un rôle actif dans la mise en œuvre du gouvernement ouvert;
 - ii. en veillant à la conduite périodique d’audits internes et/ou externes des collectivités locales;
 - iii. en facilitant la conduite d’audits sociaux par des ONG au niveau local;
- e. associer toutes les parties concernées à la promotion de la transparence et du gouvernement ouvert aux niveaux local et régional, et en particulier:
 - i. à encourager une meilleure connaissance des questions budgétaires parmi les parlementaires, les responsables gouvernementaux, les élus, les journalistes et les membres de la société civile;
 - ii. à sensibiliser l’opinion publique à l’importance de la société civile, des ONG et des lanceurs d’alerte dans la lutte contre la corruption et le gaspillage au sein des collectivités locales et régionales;
- f. veiller à ce que leur législation soit conforme aux principes énoncés dans la présente recommandation et dans son exposé des motifs.

Face aux risques de corruption auxquels les pouvoirs locaux et régionaux sont exposés, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe encourage les collectivités territoriales à développer et mettre en œuvre le concept de « gouvernement ouvert ».

Le rapport adopté par le Congrès détaille les trois principes de ce gouvernement ouvert – transparence, participation et responsabilité – qui doivent être appliqués au fonctionnement des collectivités territoriales.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la feuille de route du Congrès sur les activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional. L'objectif est d'apporter un ensemble de réponses et d'outils pratiques face aux défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales.