

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 182 (2005)<sup>1</sup> sur la participation de la population aux affaires et élections locales

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Eu égard:

*a.* à l'article 2, paragraphe 1, alinéa *b*, de la Résolution (2000) 1 du Comité des Ministres sur le Congrès du Conseil de l'Europe, qui énonce que l'un des buts du Congrès est de soumettre des propositions au Comité des Ministres afin de promouvoir la démocratie locale;

*b.* à l'article 2, paragraphe 3, de la même résolution selon laquelle le Congrès doit veiller à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée «la charte»);

*c.* au rapport explicatif sur la participation de la population aux affaires et aux élections locales (CPL (12) 10 partie II),

2. Le Congrès souligne que la charte considère en son préambule «que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe» et qu'elle y affirme «que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement<sup>2</sup>»;

3. Le Congrès réaffirme son attachement à la participation de la population aux affaires et aux élections locales, et inscrit cette priorité dans le cadre plus global du plan d'action du Conseil de l'Europe adopté lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etats et de gouvernement à Varsovie, lequel, à travers la mise en place du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie, entend renforcer la démocratie, les libertés politiques et la participation des citoyens<sup>3</sup>;

4. Le Congrès tient notamment à rappeler que la démocratie représentative est la forme la plus égalitaire de la participation en ce qu'elle offre aux citoyens une possibilité directe d'influencer le processus décisionnel à travers le suffrage universel. La légitimité des représentants élus découle de leur élection et c'est en raison de cette légitimité démocratique qu'il leur appartient de prendre les décisions finales. Dans ce contexte, le Congrès tient à rappeler qu'il a élaboré un «Code de conduite européen pour les élus locaux et régionaux» énonçant les normes éthiques auxquelles sont tenus les élus responsables devant les électeurs (y compris ceux qui n'ont pas voté pour

eux) dans le but de renforcer la confiance entre la classe politique locale et régionale, et les citoyens;

5. Le Congrès est convaincu que la participation, tant celle des citoyens aux élections que celle de la société civile en général, étant très étroitement liée à la bonne gouvernance et à une prise de décisions publiques efficace, il est nécessaire qu'elle dispose des moyens nécessaires et d'une base en termes de législation, d'institutions et de ressources;

6. Premièrement, le Congrès souligne combien il est important que le taux de participation aux élections ne soit pas minime car la participation des citoyens est le garant de la légitimité des élus. La participation est donc un élément clé de toute démocratie et une participation importante témoigne de sa vitalité;

7. Or le Congrès constate avec regret que les taux de participation aux élections se révèlent variables et que, bien que certains Etats témoignent d'une légère tendance à la hausse, on observe dans la plupart des pays une baisse de la participation électorale. Or la démocratie, pour être viable, nécessite le soutien d'un électorat actif et un tel constat doit susciter les préoccupations des gouvernements comme des élus;

8. En ce sens, et pour garantir la légitimité des représentants élus, le Congrès remarque qu'il semble important de prendre des mesures visant à encourager la participation des citoyens aux élections et regrette que l'on n'observe pas d'effort massif des gouvernements nationaux dans l'expérimentation de méthodes novatrices en ce sens;

9. Deuxièmement, le Congrès rappelle que la participation, qui à la fois enrichit le débat démocratique et permet à la société civile d'exercer un contrôle et une influence saine sur le processus décisionnel, ne se résume pas au simple processus électoral puisqu'un nombre important de groupes issus de la société civile sont engagés dans la prise de décision;

10. Le Congrès constate d'ailleurs que la participation des groupes tend à augmenter, mais que, à ce jour, les formes de reconnaissance des groupes issus de la société civile, lorsqu'elles existent, sont variées et inégales dans les Etats membres;

11. A ce sujet, il considère que l'influence de ces groupes non élus, aussi bénéfique soit-elle, nécessite un encadrement législatif ou institutionnel afin qu'elle ne mette pas en péril la légitimité démocratique des décisions prises. A cet effet, leur participation devrait être soumise à des garanties démocratiques et les autorités locales doivent disposer des moyens institutionnels, financiers et logistiques leur permettant de mettre en place un encadrement de leur participation;

12. Le Congrès note que, en effet, seule une participation encadrée des groupes au processus de décision peut rendre possible une interactivité effective et équilibrée entre les représentants élus et la société civile, basée sur la complémentarité de leur action et leur coopération;

13. Eu égard aux préoccupations évoquées auparavant, le Congrès constate que, bien que la plupart des Etats membres semblent conscients et soucieux de la baisse de la participation électorale, de plus amples efforts de la part des gouvernements locaux ou nationaux semblent nécessaires en vue d'améliorer la participation électorale;

14. Par ailleurs, si l'on constate le développement du recours à d'autres formes de participation que les élections, l'on n'est pas encore en mesure d'en évaluer l'efficacité;

15. Enfin, le Congrès note que plus le niveau d'éducation et le statut socio-économique sont élevés, plus la participation est active. Certains Etats membres ont dès lors mis en place des mesures d'encouragement à la participation des tranches les moins engagées de la population;

16. Partant de ces différents constats, le Congrès recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'inviter les Etats membres:

*a.* à encourager les autorités locales à assurer la reconnaissance et à encadrer la participation des groupes;

*b.* à encourager les autorités locales à veiller, à travers des mécanismes institutionnels, à ce que les groupes non élus n'exercent pas une influence injuste dans la prise de décision des autorités locales, mais qu'ils jouent le rôle d'interlocuteurs privilégiés des autorités locales dans un cadre bien défini (comme c'est par exemple déjà le cas dans certains Etats membres à travers la mise en place de conseils consultatifs, d'assemblées citoyennes, de comités de résidents, d'associations d'usagers, de conseils consultatifs des étrangers, de forums des citoyens, la tenue d'enquêtes d'utilité publique, etc.);

*c.* à entreprendre des efforts plus conséquents pour arrêter le déclin de la participation électorale aux Etats membres dans lesquels il constitue un affaiblissement de la légitimité de la démocratie locale, sans préjudice au droit de vote secret des citoyens (notamment en mettant en place des mesures visant à encourager la participation des citoyens aux élections, telles que: davantage de publicité au moment des élections, le développement du vote postal, du vote par procuration et de l'e-vote, l'allongement des horaires d'ouverture des bureaux de vote, faciliter la participation au scrutin des électeurs handicapés, etc.);

*d.* à prendre des mesures pour encourager la participation des groupes qui sont le moins engagés, à savoir les femmes, les jeunes, les personnes les moins éduquées ou de milieux économiquement moins prospères;

*e.* à s'associer dans le but d'échanger et de développer leurs meilleures pratiques;

*f.* à veiller à la large diffusion des informations relatives aux possibilités de participation aux affaires et aux élections locales auprès de la population;

*g.* à reconnaître l'importance de la participation des citoyens en organisant des référendums locaux sur toute

question concernant des décisions prises ou à prendre sans doute par une autorité locale ou le gouvernement national et qui ont ou auraient un effet direct sur une collectivité locale, en conférant à ces référendums locaux un effet consultatif ou une force de loi, selon les traditions constitutionnelles propres à chaque pays membre;

*h.* à charger le Congrès de réaliser un guide permettant une meilleure exploitation des expériences existantes en matière de mesures visant à renforcer la participation des citoyens aux élections et donnant des valeurs de références à cet égard;

*i.* [qui ne l'ont pas fait] à signer et à ratifier la Convention de 1992 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), laquelle prévoit entre autres le droit pour tous les résidents étrangers de voter et de se porter candidats aux élections locales lorsqu'ils résident légalement et habituellement sur le territoire du pays concerné depuis au moins cinq ans;

*j.* à prendre des mesures pour promouvoir la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale;

17. Le Congrès recommande au Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie de consacrer une partie substantielle de ses travaux à encourager la participation, y compris aux élections, et d'associer le Congrès pleinement aux travaux du forum.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 9 novembre 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005 (voir document CPL (12) 10, projet de recommandation présenté par A. Knappe (Suède, L, PPE/DC), rapporteur).

2. En complément, le Congrès rappelle notamment les textes de référence suivants:

*a.* la Convention de 1992 du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) ainsi que les conclusions de l'audition de Stuttgart (14 décembre 2001) relatives à «La participation des résidents étrangers à la vie publique locale – les conseils consultatifs», CPL (9) 5 partie II et CG (7) 5 partie II;

*b.* la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale ainsi que sa Recommandation 128 (2003) relative à cette charte;

*c.* le Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui prévoit, en son article 3, le droit à des élections libres;

*d.* ses Recommandations 153 (2004) sur «Un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe» et 115 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale: les conseils consultatifs;

*e.* sa Résolution 91 (2000) sur la responsabilité citoyenne et la participation à la vie publique;

*f.* les Recommandations de l'Assemblée parlementaire 1704 (2005) intitulée «Référendums: vers de bonnes pratiques en Europe» et 1714 (2005) sur l'abolition des restrictions au droit de vote;

*g.* la Recommandation (2001) 19 du Comité des Ministres sur la participation des citoyens à la vie publique locale;

*h.* la Recommandation (2004) 13 du Comité des Ministres relative à la participation des jeunes à la vie locale et régionale;

*i.* le Livre vert du Conseil de l'Europe sur «L'avenir de la démocratie en Europe – Etat des lieux et propositions de réformes».

3. CM(2005)80 final, 17 mai 2005.