

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^{ème} SESSION
CG(21)3
27 septembre 2011

La participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe

Commission de la gouvernance

Rapporteur : Marjan HAAK-GRIFFIOEN, Pays-Bas (R, PPE/DC ¹)

Projet de résolution	2
Projet de recommandation	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Les récents événements survenus en Europe et dans les pays voisins ont montré que le rôle des citoyens et de la société civile est en pleine évolution et que nos sociétés ont besoin de moyens efficaces pour l'expression et la participation de tous au processus démocratique. Les élus, à tous les niveaux, doivent également permettre aux citoyens d'influer sur les processus politiques entre deux élections.

Le Congrès est convaincu qu'une participation publique accrue dans les processus de prise de décision, permettant aux citoyens d'exprimer leur choix, leurs préférences et leurs opinions et d'être directement impliqués dans la gouvernance locale et régionale, servira à améliorer la transparence et la confiance de la population dans les processus démocratiques.

Ce rapport se propose d'évaluer les procédures de la démocratie directe aux niveaux local et régional en Europe, et les tendances actuelles d'évolution de la participation citoyenne aux processus démocratiques. Le Congrès continuera de promouvoir une large participation des citoyens, comme un élément incontournable d'un bon fonctionnement démocratique de nos sociétés. Il continuera de suivre l'évolution des pratiques en cette matière en Europe.

¹L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RESOLUTION²

[\[voir Résolution 326 \(2011\) adoptée le 18 octobre 2011\]](#)

1. Les récents événements et manifestations survenus en Europe et à sa frontière témoignent d'un besoin croissant des citoyens d'être entendus par les hommes politiques et d'avoir une influence sur l'exercice des pouvoirs à tous les niveaux entre deux élections. Le Congrès est convaincu qu'une participation publique accrue et directe à la gouvernance locale et régionale peut donner aux citoyens un sentiment de responsabilisation et de plus grande confiance dans le processus démocratique.
2. Une bonne gouvernance aux niveaux local et régional exige que les citoyens puissent entretenir des contacts directs avec les élus et avoir une influence sur l'exercice des pouvoirs et des responsabilités des autorités. C'est à ce niveau que les préoccupations immédiates des citoyens sont prises en compte. Le travail direct avec la population au niveau des quartiers est essentiel à l'action des élus territoriaux.
3. La démocratie représentative est le mécanisme clé permettant aux citoyens d'influer directement sur les processus décisionnels par le biais du suffrage universel. La démocratie participative est complémentaire de ce processus en tant qu'outil permettant aux responsables locaux et régionaux de mieux remplir le mandat pour lequel ils ont été élus.
4. Fournir des informations claires, détaillées et accessibles sur la politique locale et régionale, c'est renforcer la citoyenneté active, favoriser un sentiment d'appartenance à une collectivité et encourager le devoir civique de contribuer à cette collectivité dans une société démocratique.
5. Les évolutions récentes sur « l'open data » (données publiques brutes ayant vocation à être accessibles) dans certains pays montrent comment les nouvelles technologies de l'information et de la communication combinées à une politique de transparence peuvent avoir un impact direct sur la participation et les services aux niveaux local et régional, des applications telles que « openlylocal » et « spotlight on spend » filtrent les données et permettent l'émergence des communautés intelligentes.
6. Il est essentiel que les pouvoirs locaux et régionaux se dotent de politiques de communication actives et efficaces pour tenir leurs collectivités informées des possibilités de participation à la vie locale. En particulier, ils veilleront à ce que les groupes de citoyens les moins à même de participer à la vie publique à l'échelon local soient informés comme il convient, tout en assurant une participation équilibrée et représentative de la composition de leurs collectivités.
7. Il ne peut y avoir de participation citoyenne effective sans une société civile forte. Les pouvoirs locaux et régionaux ont un rôle primordial dans le développement des réseaux citoyens et des associations, pour permettre à la population de se constituer en groupes capables de défendre les besoins spécifiques de la collectivité. Ces groupes et organisations seront consultés de manière structurée et équilibrée afin d'assurer qu'aucune influence ne pèse indûment sur la prise de décision des pouvoirs locaux.

² Avant-projets de résolution et de recommandation approuvés par la Commission de la gouvernance le 26 septembre 2011.

Membres de la Commission :

K.-H. Lambertz (Président), *B.-M. Lövgren* (1^{ère} Vice-Présidente), *E. Özkarsli* (2^{ème} Vice-Président), *V. Rogov* (3^{ème} Vice-Président), *A. Alite*, *R. Aliyev*, *M. Aygun*, *D. Barisic*, *N. Berlu* (remplaçante : *C. Tascon-Mennetrier*), *B. Biscoe*, *S. Borgwardt*, *W. Borsus*, *S. Bush*, *M. Chernishev* (remplaçant : *V. Novikov*), *L. Cirianni*, *M. Cohen*, *G. Dalleres Codina*, *B. Degani*, *C. Martins Do Vala Cesar*, *K. Dubin*, *A. Ü. Erzen*, *H. Feral*, *P. Filippou*, *A. Fusco Perrella*, *M. Gattei*, *G. Gerega*, *G. Berit Gjerde*, *V. Golenko*, *O. Goncharenko*, *A. Gravells*, *M. Haak-Griffioen*, *M. Hegarty*, *I. Henttonen*, *K. Hilber*, *L. Iliescu*, *V. Kadokhov*, *P. Karleskind*, *I. Khalilov*, *O. Kidik* (remplaçante : *S. Tunali*), *V. Kress*, *A. Langner*, *S. Lazic*, *E. Lindal*, *O. Luk'ianchenko*, *C. Mayar*, *M. Mahmutovic*, *J. Manninger*, *C. Marini*, *C. Mauch*, *J. McCabe*, *A. Mediratta*, *J. Mend*, *B. Mennel*, *M.-M. Mialot-Muller*, *A. Mimenov*, *E. Mohr*, *S. Neeson*, *G. Neff*, *A. Nemcikova*, *V. Nersisyan* (remplaçant : *E. Yeritzyan*), *C. Nicolescu*, *R. Nwelati*, *F. Pellegrini*, *J. Pulido Valente*, *G. Roger*, *S. Röhl*, *B. Rope*, *R. Roperero Mancera*, *M. Sabban*, *I. Sanchez Amor*, *C.-L. Schroeter*, *P. Sedlacek*, *A. Sokolov* (remplaçant), *A. Stark*, *N. Stepanovs*, *A. Stoilov*, *D. Suica*, *R. Tirlé*, *S. Tobreluts*, *S. Ugrehelidze*, *P. Van der Velden*, *E. Verrengia*, *P. Wies*, *M. Yurevich*

NB: Les noms des membres ayant pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : T. Lisney et N. Howson.

8. Les pouvoirs locaux et régionaux expérimentent des moyens divers et inédits d'inciter les citoyens à contribuer à la gouvernance de leur collectivité. Il n'existe pas d'approche « unique » : des facteurs culturels mais aussi spécifiques à tel ou tel environnement peuvent influencer sur l'efficacité des initiatives de participation.

9. Les bons exemples de participation des citoyens en Europe sont très divers: les référendums, les consultations publiques en réunion, les panels de citoyens, les conseils de résidents étrangers, les initiatives citoyennes, les conseils de quartier et conseils des jeunes. Ces initiatives sont à développer là ou elles n'existent pas encore.

10. Par une recherche active de la participation des citoyens, les élus peuvent étendre leur base de connaissances et utiliser l'électorat en tant que réservoir d'expertise. Ainsi, la prise de décision et les politiques locales et régionales peuvent être mieux informées, mieux adaptées et plus intelligentes. Les citoyens européens peuvent être une source d'innovation, d'informations spécialisées, de commentaires constructifs et de motivation.

11. De plus en plus de pouvoirs locaux et régionaux ont recours à la budgétisation participative, ce qui, dans un climat de lourdes restrictions budgétaires au niveau municipal, peut offrir un moyen de responsabiliser les citoyens en leur permettant de prendre des décisions de financement qui touchent à leur vie quotidienne. Avec cet outil, comme avec tous les instruments de démocratie directe, il est important de gérer les attentes quant à l'incidence de la participation sur le résultat final.

12. A ce propos, le Congrès se félicite de la Recommandation (2009)² du Comité des Ministres sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de participation aux niveaux local et régional, et de l'outil de diagnostic CLEAR³ grâce auquel les pouvoirs locaux et régionaux peuvent contrôler et améliorer la participation citoyenne et concentrer leurs efforts sur la participation des citoyens aux affaires locales.

13. Le Congrès :

a. demande à sa Commission de la gouvernance d'envisager de suivre de près les évolutions à travers l'Europe de la participation des citoyens et de faciliter les échanges réguliers de bonnes pratiques innovantes et réussies parmi les membres en organisant des réunions spécifiques sur ce sujet à l'avenir si nécessaire ;

b. marque sa disponibilité pour engager un dialogue avec le Comité des Ministres sur l'usage et l'évaluation des expériences de participation du citoyen aux niveaux local et régional dans les Etats membres ;

c. s'engage à poursuivre une réflexion sur la participation du citoyen en liaison avec des organisations de la société civile pour être à l'écoute de leurs attentes et échanger des idées sur la manière d'améliorer la participation ;

d. demande à sa Commission de suivi de continuer de tenir compte des droits des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques locales lors de ses missions de contrôle du respect de la Charte européenne de l'autonomie locale par les Etats membres.

14. Le Congrès invite les associations européennes de pouvoirs locaux à aider leurs membres à promouvoir la participation citoyenne dans leurs collectivités, en particulier en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais aussi à mettre à profit leur rôle de diffuseurs d'information pour recueillir et partager les bonnes pratiques.

15. Au vu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à faire un plus grand usage des formes « informelles » et « alternatives » de participation telles que les panels de citoyens, les initiatives citoyennes et toute autre forme qui aurait montré son efficacité ;

³ L'outil CLEAR est annexé à la Recommandation CM/Rec(2009)2 du Comité des Ministres.

b. à exploiter les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettant à la gouvernance électronique de créer des communautés intelligentes ;

c. à encourager, dans les Etats membres où la société civile est faible, la population locale à se mobiliser dans des groupes et des associations qui agiront en son nom et défendront les besoins spécifiques de sa collectivité par le biais de dispositifs institutionnels ;

d. à identifier les projets spécifiques tels que le développement de centres socioculturels et autres structures où peut être testée la participation directe de groupes de bénévoles et de résidents ;

e. à renforcer, si possible, l'accueil et le suivi accordés à de telles formes de participation, par exemple en s'engageant à organiser systématiquement un vote sur les propositions d'initiatives formulées par les citoyens ;

f. à participer activement à la Semaine européenne de la démocratie locale, organisée tous les ans en octobre, en tant que moyen efficace de mieux faire connaître aux citoyens les institutions démocratiques locales et régionales et à renforcer les liens entre les populations et leurs élus ;

g. à mettre en place des mécanismes permettant de faciliter et d'évaluer la participation citoyenne aux niveaux local et régional ;

h. à rendre compte, de manière régulière, au Congrès, des initiatives en matière de participation des citoyens dans leurs pays.

PROJET DE RECOMMANDATION⁴

[\[voir Recommandation 307 \(2011\) adoptée le 18 octobre 2011\]](#)

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux réaffirme son engagement en faveur de la participation publique aux affaires locales et régionales en tant que droit fondamental au cœur de la démocratie locale, donnant aux personnes la possibilité de peser sur les décisions des organes représentatifs qui ont une influence sur leur vie et leur collectivité. En vue de participer de façon efficace, les personnes ont besoin à la fois de capacité et de motivation pour agir. Les collectivités locales et régionales, pour leur part, ont besoin d'élaborer des politiques de communication dynamiques et de rendre les informations utiles facilement accessibles.

2. Le Congrès rappelle la Recommandation (2001)19 du Comité des Ministres sur la participation des citoyens à la vie locale et note que, depuis dix ans que cette recommandation est adoptée, de nombreux Etats membres ont institué et utilisé un éventail sans cesse plus étendu d'outils et d'institutions visant à encourager la participation citoyenne et à renforcer la démocratie locale et régionale.

3. Ces outils sont divers, allant de simples instruments informels tels que les panels de citoyens jusqu'aux référendums locaux et régionaux à caractère contraignant. Il est important que ces instruments ne restent pas de simples cadres vides mais soient réellement exploités : en effet, le meilleur instrument, s'il est mal employé, risque davantage de détériorer la confiance dans le processus démocratique que de l'encourager.

4. De multiples facteurs peuvent entraver la participation citoyenne : la complexité et la rigidité des procédures en place peuvent décourager les groupes de citoyens et les initiatives populaires ; de même, l'information sur les possibilités de participation aux affaires publiques peut être insuffisante ou ne toucher que certains groupes, et la participation risque alors de ne pas être représentative de toute la collectivité. Le dialogue entre tous les groupes peut renforcer la cohésion de la collectivité.

⁴ Voir note de bas de page 2.

5. Le Congrès estime qu'en ces temps de compressions budgétaires au niveau des pouvoirs locaux et régionaux et de désillusion envers le processus politique, il est plus important que jamais de permettre aux citoyens de participer activement à l'échelon le plus proche d'eux. La réalisation de cet objectif passe par l'innovation et par une citoyenneté active au plus près des populations. Une plus grande participation publique et directe à la gouvernance locale donnera aux citoyens un sentiment de responsabilisation et contribuera à restaurer la confiance.

6. Les pouvoirs locaux et régionaux expérimentent des moyens divers et inédits d'inciter leurs citoyens à contribuer à la gouvernance de leurs collectivités. Il n'existe pas d'approche «unique». Des facteurs culturels mais aussi spécifiques à tel ou tel environnement peuvent influencer sur l'efficacité des initiatives de participation.

7. En fournissant des informations claires, complètes et accessibles sur les politiques locales et régionales l'on renforce la citoyenneté active et l'on favorise le sentiment d'appartenir à une communauté de même que le devoir civique de contribuer à cette communauté dans une société démocratique. Les évolutions récentes sur l'information publique brute qui a vocation à être accessible « open data » dans certains pays montrent comment les nouvelles technologies de l'information et de la communication, combinées à une politique de transparence, peuvent avoir un impact direct sur la participation et les services aux niveaux local et régional⁵.

8. En consultant activement les citoyens, les élus peuvent étendre leur base de connaissances et garantir des décisions et des politiques plus innovantes, mieux informées et plus efficaces et équilibrées.

9. Le Congrès regrette que, malgré l'importance que le Conseil de l'Europe attache à la participation active des citoyens à la vie locale et régionale, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) ne soit pas encore entré en vigueur. De même, la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique locale (STE n°144), ouverte à signature en 1997, n'a reçu qu'un petit nombre de ratifications.

10. Le Congrès salue la Recommandation (2009)2 du Comité des Ministres sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de participation aux niveaux local et régional, et il est prêt à participer à toute action de suivi visant à vérifier ce qui fonctionne bien dans la démocratie participative et à assurer l'échange et la mise en commun des bonnes pratiques.

11. Le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres :

a. à suivre l'exemple de certains Etats membres et à publier en ligne des données publiques, en créant l'ouverture de données sources « open data » d'information publique gouvernementale ce qui constitue un élément précieux pour accroître le dialogue avec les citoyens aux niveaux local et régional ;

b. à recourir plus largement aux instruments de démocratie directe disponibles dans leurs pays et, dans ceux où la réglementation locale est confiée à un niveau régional de gouvernance, à encourager les autorités régionales à faire de même ;

c. à proposer des incitations pour encourager les collectivités locales et régionales à utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, y compris les réseaux sociaux, pour accroître la participation des citoyens et améliorer la transparence et les services destinés au public ;

d. dans les pays où cela n'est pas encore possible, à permettre aux collectivités locales et régionales, d'introduire la budgétisation participative pour accroître la confiance dans le processus démocratique et renforcer la cohésion sociale dans les collectivités locales ;

⁵ Voir <http://data.gov.uk/apps> (quelques exemples www.fixmystreet.com, www.openlylocal.com et www.spotlightonspend.org.uk)

e. à veiller à ce que les règlements nationaux et, le cas échéant, les règlements régionaux, applicables aux initiatives citoyennes, soient simples et ne constituent pas un facteur dissuasif pour ceux qui souhaitent lancer une initiative ;

f. à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) ;

g. à signer et ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique locale (STE n° 144) afin de garantir que des efforts raisonnables soient déployés pour associer les résidents étrangers aux consultations sur les questions locales ;

h. à veiller à ce que toute forme de participation démocratique au niveau local soit ouverte à tous les citoyens, quelle que soit leur citoyenneté ou nationalité.

12. Le Congrès invite le Comité des Ministres :

a. à suivre sa Recommandation (2009)2 en demandant aux Etats membres de faire rapport sur sa mise en oeuvre et à encourager les Etats membres qui n'utilisent pas encore de forme de participation directe des citoyens à le faire ;

b. à soutenir le Congrès dans ses efforts pour continuer de tenir compte des droits des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques locales lors de ses missions de suivi du respect de la Charte européenne de l'autonomie locale par les Etats membres ;

c. à poursuivre le dialogue avec le Congrès dans le souci d'améliorer la participation démocratique aux niveaux local et régional.

EXPOSE DES MOTIFS⁶

I.	Introduction	6
II.	Bases constitutionnelles et légales	9
III.	Référendums locaux et régionaux	11
IV.	Initiatives populaires	16
V.	Assemblées populaires, réunions de citoyens et auditions publiques	18
VI.	Autres instruments et formes « alternatives » de participation directe des citoyens	20
VII.	Fréquence et efficacité de la participation des citoyens à la prise des décisions locales/régionales	22
VIII.	Conclusions	24

I. Introduction

1. La participation des citoyens à la vie publique est un aspect central de l'idée de démocratie. Il ne peut y avoir de démocratie effective sans une participation des acteurs visés au premier chef par les décisions publiques. Dans les démocraties constitutionnelles modernes, il est naturel d'exiger que la voix des citoyens soit entendue puisque leurs intérêts et leur avis doivent être pris en compte dans le processus décisionnel des institutions représentatives.

2. Les formes de démocratie participative ne sont pas moins importantes aux niveaux local et régional qu'à l'échelon des politiques nationales. L'un des principes fondamentaux de la démocratie locale exige que les citoyens aient le droit de peser sur les décisions des organes représentatifs qui ont une influence sur leur vie et leur communauté. Pour que cette exigence démocratique soit respectée, il faut établir et utiliser certaines institutions et procédures qui peuvent permettre aux populations

⁶ Le Congrès souhaite remercier Zoltán SZENTE (Hongrie) du Groupe d'Experts Indépendants pour son travail sur cet exposé des motifs.

locales d'exprimer leurs souhaits et leurs opinions non seulement en tant qu'électeurs lors des scrutins locaux et régionaux, mais aussi en tant que citoyens et membres à part entière de leur collectivité.

3. Le Conseil de l'Europe confirme que la participation est le fondement des sociétés démocratiques des Etats membres. Le Comité des Ministres, dans sa Recommandation (2009)2 sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de la participation aux niveaux local et régional recommande aux gouvernements de coopérer avec les collectivités locales et régionales et les autres parties prenantes dans le but d'entreprendre ou de développer des travaux pour évaluer la participation démocratique et son impact aux niveaux local et régional⁷.

4. La Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales, lors de sa 16^e session tenue à Utrecht en 2009, a adopté la Déclaration d'Utrecht, qui confirme aussi la nécessité d'accroître l'implication directe des citoyens dans les affaires publiques.

5. La Charte européenne de l'autonomie locale contient plusieurs références à l'importance de la participation directe des citoyens. Son préambule indique que le texte de la Charte lui-même repose sur « le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques », qui « fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ». L'article 3, paragraphe (2) de la Charte fait référence aux assemblées de citoyens, aux référendums ou à toute autre forme de participation directe des citoyens, indiquant que le concept de l'autonomie locale contenu dans la Charte ne porte pas préjudice au recours à ces procédures. L'article 5 énonce un autre principe, selon lequel « pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Néanmoins, la Charte ne contient aucun principe ni règle plus spécifique sur les formes et les exigences de la participation directe des citoyens aux niveaux local et régional, même si ces formes sont en vigueur d'une manière ou d'une autre dans tous les Etats membres.

6. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales a complété le texte original, en reconnaissant à chacun « le droit de s'efforcer de déterminer ou d'influencer l'exercice des compétences de la collectivité locale ». Il existe aussi des instruments qui encouragent la participation de groupes qui, souvent, ne sont pas impliqués dans les affaires locales, à savoir les jeunes et les étrangers⁸.

7. Plus récemment, des efforts ont été déployés pour établir les valeurs communes, les principes et les institutions de la participation des citoyens aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. A l'initiative de la Province d'Utrecht, le Professeur G. H. Addink de l'université de cette ville, a entrepris une étude comparative sur l'application du principe de participation aux niveaux local et régional dans le cadre du Conseil de l'Europe⁹.

8. Après l'examen du rapport Addink, afin d'améliorer les outils et les instruments de la démocratie participative locale et régionale, la Commission institutionnelle du Congrès, lors de sa réunion d'Utrecht de mars 2010, a chargé le Groupe d'experts indépendants de conduire une étude comparative sur la participation locale et régionale dans les différents Etats européens.

9. C'est ainsi que le Groupe d'experts a entrepris une étude approfondie, mettant à profit son propre réseau d'experts nationaux dans l'objectif de collecter les données pertinentes au sujet de la législation et des pratiques en vigueur dans les Etats membres. Un questionnaire a été établi à cette fin et adopté par la Commission institutionnelle lors de sa réunion de Saint-Gall de mai 2010. Le questionnaire a ensuite été envoyé aux membres du Groupe. Le présent projet d'exposé des motifs s'appuie sur 34 rapports nationaux.¹⁰

⁷ De même, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation (2007)7 relative à une bonne administration dans laquelle il identifiait la participation comme l'un des principes fondamentaux de bonne administration et déclarait que les administrations publiques donnent aux personnes privées la possibilité de participer de manière appropriée à la préparation et à la mise en œuvre des actes administratifs qui affectent leurs droits ou intérêts, à moins qu'une action immédiate soit requise.

⁸ Charte révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale (annexe à la Recommandation (2003)128 et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE no. 144).

⁹ Les résultats de cette étude apparaissent dans un rapport rédigé par le Professeur G. H. Addink (novembre 2009) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/provincie_utrecht_1_fr.pdf

¹⁰ Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie,

10. Sur cette base, l'étude comparative vise à livrer une évaluation globale de l'utilisation de la participation directe des citoyens aux niveaux local et régional dans toute l'Europe.

11. Nous avons dû faire face à un problème qui n'est que bien trop courant dans les études comparatives des Etats européens, et qui réside dans la grande diversité des approches nationales. Il existe quantité de variantes dans la législation qui régit les institutions et les procédures de la participation directe des citoyens aux affaires publiques locales. Les Etats membres n'utilisent pas tous les mêmes formes de démocratie directe. L'intensité, la fréquence et la portée de ces institutions sont variables, autant que leur importance réelle dans la politique locale.

12. Qui plus est, comme dans le cas d'autres institutions, on observe des différences entre les Etats membres concernant la façon dont ils utilisent la terminologie pertinente. Certains concepts s'appliquent de diverses façons tandis que, fréquemment, des procédures ou des instruments identiques ou très similaires portent des noms différents.

13. Indubitablement, le succès d'une étude comparative d'une telle envergure dépend de l'utilisation de définitions claires et sans équivoque. A cette fin, nous avons proposé aux experts nationaux un recueil précis de terminologie de façon à ce que les situations nationales soient comparables.

14. Aux fins de notre recherche, la « participation des citoyens » est la question centrale dont nous explorons les formes, l'utilisation et les caractéristiques. Dans le présent rapport, on entend par « participation » l'implication directe de la population locale et/ou régionale dans le processus de prise des décisions publiques, de sorte que les citoyens puissent exprimer leurs choix, préférences ou opinions personnelles. Cela concerne par conséquent toutes les institutions et les procédures par le biais desquelles les individus peuvent peser directement sur la politique publique. Inévitablement, cette conceptualisation n'apporte pas une définition précise du thème. Les citoyens peuvent participer à la vie publique locale de maintes façons, en recourant à des procédures formelles ou en exprimant leurs opinions seulement de façon informelle, animés ce faisant par des motivations différentes.

15. Globalement, le rapport suit la structure du questionnaire. Dans la première section, nous procédons à l'examen du socle constitutionnel et juridique des référendums locaux et régionaux et examinons en outre quelles formes de participation des citoyens sont utilisées dans les divers systèmes juridiques. Les instruments les plus importants sont ensuite abordés séparément : référendums, initiatives populaires, assemblées locales et auditions publiques. Mais il s'agit là évidemment d'une liste non exhaustive : d'autres procédures sont également utilisées dans les Etats membres, et les plus répandues sont décrites à la section V. Ensuite, nous tentons d'évaluer le rôle pratique que jouent ces formes de démocratie directe dans la vie politique des Etats membres. Dans quelle mesure permettent-elles réellement aux citoyens locaux d'exercer une influence effective sur les affaires publiques locales ? Pour terminer, le projet de rapport apporte quelques éclairages et des perspectives sur les tendances récentes et prévisibles de la participation citoyenne en tant que composante vitale du processus démocratique.

16. Il faut souligner que le questionnaire met l'accent sur les formes et les procédures institutionnalisées de participation directe des citoyens. Toutefois, la section VI (relative aux « autres formes » de participation) traite des modes informels de démocratie participative, y compris du rôle des partis politiques locaux et régionaux en tant qu'acteurs non étatiques de la politique locale (régionale).

17. Très clairement, le questionnaire ne portait pas sur les élections territoriales, bien que celles-ci jouent un rôle essentiel dans la démocratie locale. Mais leur inclusion aurait considérablement étendu le champ de notre étude. Le questionnaire n'évoquait pas non plus certains droits des citoyens, comme le droit d'accès aux documents publics ou le droit de pétition. En effet, bien que ces droits ne soient pas sans lien avec la participation des citoyens, leur fonction première n'est pas de permettre aux citoyens d'exercer une influence directe sur les affaires publiques – même s'ils peuvent être une condition préalable à la participation directe de la population locale.

18. L'objectif premier du questionnaire était d'étudier la réalité de la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe, en examinant la manière dont cette participation est utilisée actuellement dans les Etats membres, sa législation, ses formes et ses caractéristiques principales. Notre but était aussi de contribuer à la comparaison des pratiques des Etats membres, en recensant les bonnes pratiques et les solutions, afin d'encourager et de renforcer la démocratie participative aux niveaux local et régional.

II. Bases constitutionnelles et légales

19. Dès lors que l'on entreprend une étude comparative des Etats européens sur un point particulier de l'autonomie locale, on observe des modèles de réglementation, des caractéristiques nationales et des coutumes locales très différentes. C'est aussi le cas en ce qui concerne la participation des citoyens dans les Etats membres. Dans certains cas, un seul et même pays présente des réglementations et des situations diverses, de telle sorte que ce n'est pas le pays dans sa globalité qui peut être pris comme référence pour une comparaison de plus grande envergure, mais davantage les Etats, les régions ou les autres subdivisions qui le composent. Cela vaut pour les Etats fédéraux comme l'Autriche ou l'Allemagne – dont les 9 et 16 *Länder*, respectivement, sont dotés de systèmes de réglementation spécifiques – mais aussi pour le Royaume-Uni, avec ses 5 systèmes de droit et d'administration très différents.

20. Toutefois, malgré la grande variété des cadres institutionnels et les différences de traditions, l'expérience montre que les Etats membres partagent une même philosophie de la participation des citoyens, à savoir leur permettre d'exprimer leurs opinions sur les affaires publiques locales dans le respect des valeurs démocratiques partagées par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

21. Si l'on observe les bases constitutionnelles de la participation des citoyens aux affaires publiques locales dans les Etats membres, force est de reconnaître certaines disparités fondamentales dans les traditions en termes de droit public et de cadres institutionnels – ce qui nous aide à comprendre bien des différences nationales. Par exemple, les différences entre l'approche anglo-saxonne du droit public et les traditions constitutionnelles continentales ont certaines répercussions sur la question que nous étudions. Au Royaume-Uni et en Irlande, par exemple, les mécanismes permettant la prise en compte des opinions et des préférences des citoyens sont largement informels, plutôt que prévus par des institutions générales réglementées par la législation.

22. Il convient aussi de souligner les différences générales entre les structures constitutionnelles des Etats fédéraux d'une part, et unitaires, d'autre part. Dans les premiers, il n'existe ni réglementations centrales ou uniformes ni pratiques en vigueur dans l'ensemble du pays, parce que – en termes de principes généraux – les états fédérés sont habilités à réglementer les instruments et les procédures de la participation des citoyens. Partant, il peut y avoir de forts contrastes au sein d'un même pays.

23. Dans la plupart des cas, la Constitution nationale reconnaît le droit des individus à exprimer leurs opinions sur les affaires publiques.

24. Ainsi, en vertu de la Constitution de Finlande de 1999, la démocratie implique « le droit pour les individus de participer et d'influer sur le développement de la société et sur leur environnement ». La Constitution impose aussi aux pouvoirs publics (y compris les municipalités) l'obligation « d'assurer aux individus la possibilité de participer aux activités sociales et d'influer sur les décisions les concernant personnellement ». En outre, les pouvoirs publics doivent tout particulièrement « s'efforcer de garantir à chacun la possibilité d'influer sur les décisions relatives à son environnement ». La Constitution lettone dispose que « tout citoyen de Lettonie a le droit, garanti par la loi, de participer aux activités de l'Etat et des collectivités locales ». Parallèlement à des élections libres, la Constitution fédérale de la Fédération de Russie considère le référendum comme la forme majeure d'expression directe de la volonté des citoyens.

25. Quelques Constitutions mentionnent également les principales procédures de la démocratie directe, le plus fréquemment le référendum. Mais, même si les formes essentielles de la participation des citoyens sont définies par la Constitution, la liste n'est pas exhaustive ; le droit commun peut instituer d'autres instruments, comme au Portugal, où la Constitution reconnaît les référendums aux niveaux local et régional, les assemblées populaires dans les communes de moins de 150 électeurs et le droit de pétition ; mais les lois parlementaires ont aussi mis en place d'autres institutions.

26. Partant, nous pouvons en conclure que, selon la théorie constitutionnelle européenne actuelle, la démocratie représentative est compatible avec les institutions de la démocratie directe, et que cela s'applique au niveau local également. Toutefois, les instruments de la démocratie directe ne sont généralement pas explicitement inclus dans la Constitution. Dans la plupart des pays, ils sont réglementés par la loi ou par de simples textes réglementaires.

27. Tel est le cas en Arménie, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Croatie, en Finlande, en France, en Hongrie, en Lettonie, au Luxembourg, au Portugal, en Roumanie, en Russie, en Serbie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Ukraine.¹¹ Pour autant, au Royaume-Uni et en Irlande, il n'existe aucun cadre constitutionnel général (ni même législatif) concernant la participation des citoyens.

28. A propos des caractéristiques générales de la législation qui régit les institutions de la participation directe des citoyens, plusieurs régimes de réglementation peuvent être identifiés.

29. Dans le premier groupe d'Etats membres, le droit des collectivités locales (code municipal) spécifie les procédures et les instruments de la participation directe des citoyens au niveau local (et éventuellement régional), comme en Finlande, au Luxembourg et en Slovénie. Dans quelques Länder autrichiens, en Azerbaïdjan, en Croatie, en Hongrie, en Roumanie, en Russie, en Suède, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Ukraine, il existe des lois spéciales sur les référendums ou d'autres formes de démocratie directe. Dans d'autres pays dotés d'institutions de démocratie participative, l'application des instruments de participation des citoyens est réglementée par des lois sur des sujets spécifiques, comme les réglementations statutaires sur l'affectation des sols, l'aménagement urbain ou encore la protection environnementale.

30. Dans de nombreux cas, le cadre législatif ne prévoit que les principes généraux reconnaissant la possibilité ou les formes fondamentales de la participation des citoyens, les pouvoirs locaux et régionaux étant dotés de compétences suffisamment générales pour énoncer des règles plus détaillées.

31. Enfin, nous ne saurions sous-estimer le rôle des dispositions juridiques non contraignantes, des règles informelles et des coutumes et pratiques locales en la matière, en particulier lorsque les instruments de la participation des citoyens ne débouchent pas sur des décisions qui s'imposent aux pouvoirs publics.

32. Quels que soient ses fondements juridiques, le référendum est le mode de participation des citoyens le plus répandu dans les Etats membres. En dépit de disparités significatives dans leur forme et leur impact juridique, les référendums sont connus et utilisés dans pratiquement tous les Etats membres à l'étude. Seuls l'Irlande et le Royaume-Uni semblent faire exception à la règle parce que, dans ces pays, le référendum local n'est pas l'instrument de référence pour l'expression des opinions des citoyens à l'échelon local. Toutefois, sur certaines questions spécifiques, les résidents locaux ou d'autres groupes intéressés peuvent participer au processus décisionnel.

33. En Azerbaïdjan et dans les Etats baltes, les procédures dont il s'agit sont connues sous le nom de « sondages d'opinion locaux », et non référendums, mais leur impact sur le processus d'élaboration des politiques est le même.

34. Dans quelques pays, le référendum local est la seule forme juridique ou institutionnalisée de participation directe des citoyens. C'est le cas en Arménie, où aucune autre forme de participation des citoyens n'est reconnue ou utilisée sur les questions locales. A l'autre extrême, on trouve ces pays où le système juridique et/ou la pratique reconnaît plusieurs instruments, comme l'Autriche, l'Italie, la Lettonie et le Portugal où, en plus des référendums, de nombreuses autres procédures sont disponibles. Outre les référendums locaux, les initiatives populaires, différents types de réunions publiques des résidents locaux et, en particulier dans les municipalités plus petites, les assemblées populaires, sont des procédures relativement répandues.

¹¹ Il n'apparaît pas clairement dans les autres rapports nationaux si les principes de la participation directe sont reconnus par la Constitution, ou pas du tout.

35. Dans un grand nombre de pays, les citoyens locaux sont consultés de diverses façons sur des questions spécifiques préalablement à la décision finale de l'organe représentatif compétent. Si ce processus s'apparente dans une certaine mesure à l'initiative populaire, étant donné qu'il peut servir également à solliciter et inventorier les préférences et les opinions des citoyens locaux avant une décision finale, il est dans ce cas engagé non pas par les citoyens eux-mêmes, mais par l'autorité compétente. Cette forme de participation des citoyens n'était pas spécifiée dans le questionnaire, mais elle est utilisée dans des cas si nombreux qu'elle peut être considérée comme une forme particulière de démocratie directe au niveau local.

36. Il convient de noter que certaines institutions spécifiques permettant la participation des citoyens au processus décisionnel ne sont employées que dans un ou deux pays. Le Portugal en offre un exemple, lors de la préparation du budget local annuel : les électeurs sont consultés au sujet des plans d'investissement qu'ils jugent prioritaires.

37. L'hypothèse de départ était que les formes de participation des citoyens sont utilisées au niveau à la fois local et régional. Si cette hypothèse s'est confirmée, il faut toutefois préciser que la démocratie directe est généralement plus vigoureuse au niveau local qu'au niveau régional. Dans ce dernier cas, seuls des référendums sont organisés, et cela beaucoup plus rarement que dans les collectivités locales.

III. Référendums locaux et régionaux

A. Définition des référendums locaux/régionaux

38. Aux fins spécifiques de cette étude, nous avons défini le référendum (plébiscite)¹² comme une forme de participation des citoyens largement connue et utilisée offrant à l'électorat un moyen légal de se prononcer pour ou contre une proposition d'intérêt public.

39. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sont des démocraties représentatives dans lesquelles les citoyens délèguent l'autorité à des représentants élus. Cette participation à l'exercice du pouvoir – par des élections locales, régionales ou générales – permet à l'organe représentatif de prendre des décisions sur des questions publiques au nom des citoyens et pour les citoyens. L'autorité publique est donc exercée au premier chef par des représentants élus par les citoyens, qui disposent d'un droit universel et égal de vote secret. Toutefois, dans des cas exceptionnels, l'électorat peut retirer ce pouvoir aux représentants en exprimant le souhait de prendre lui-même la décision. Les instruments de la participation des citoyens rendent cela possible de plusieurs façons.

40. Il s'agit là de l'approche la plus répandue, mais pas la seule pour autant, de la relation entre la démocratie directe et la démocratie indirecte (ou représentative). Le droit public turc, par exemple, ne prévoit qu'un rôle marginal pour l'institution du référendum local, dans la mesure où la seule question susceptible de faire l'objet d'un référendum est celle de savoir si les résidents d'une zone d'implantation souhaitent acquérir un statut municipal. Aux Pays-Bas, la démocratie directe et la démocratie représentative ne sont pas des institutions interchangeables ; il n'existe aucun moyen constitutionnel de lancer un référendum contraignant, parce que les représentants élus directement ont le pouvoir exclusif d'exercer l'autorité publique. En Lituanie, les référendums ne peuvent être organisés qu'au niveau national, de telle sorte que cet instrument ne peut être utilisé pour permettre aux citoyens locaux de prendre des décisions sur des affaires publiques locales de façon directe.

41. Il existe différentes formes de référendums locaux et régionaux, selon les thèmes autorisés, les règles de procédure et les impacts juridiques. Le Congrès a adopté la Résolution 235 (2007) sur le code de bonne conduite en matière référendaire¹³ rappelant que, comme tout autre processus électoral, le référendum doit être mené en conformité avec des principes et des normes démocratiques.

¹² En l'absence de divergences terminologiques dans les rapports nationaux, j'ai employé dans le présent rapport les termes « référendum » et « plébiscite » à la manière de synonymes.

¹³ Adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise.

B. Thèmes possibles des référendums locaux et domaines sujets à restriction

42. Concernant les thèmes des référendums, le principe le plus largement accepté et appliqué est que les référendums locaux peuvent être organisés sur toutes les questions relevant des responsabilités des collectivités locales (régionales) concernées. Dans certains cas, les thèmes possibles de référendums locaux sont énoncés en termes vagues, voire aucunement précisés. Au Luxembourg et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par exemple, des référendums peuvent être organisés dans l'intérêt de la collectivité, c'est-à-dire sur des affaires touchant aux intérêts municipaux ou sur des questions d'importance locale, tandis qu'en Croatie, les citoyens peuvent choisir tout sujet dans le champ des responsabilités de la municipalité, ainsi que toute autre question déterminée par la législation ou les règles statutaires.

43. Dans d'autres Etats membres, des référendums locaux peuvent être organisés sur un éventail de thèmes moins large. En Slovénie, les arrêtés municipaux peuvent être confirmés ou rejetés par les citoyens locaux. Des référendums peuvent être organisés sur des questions législatives ; une fonction fréquente de cet instrument de la participation citoyenne est de fournir l'opportunité aux résidents locaux d'exprimer leur volonté eu égard à des propositions de changement dans les statuts ou les limites territoriales locales.

44. Quelques référendums locaux peuvent être lancés à des fins spécifiques. En Roumanie, par exemple, les citoyens peuvent les utiliser pour dissoudre les conseils locaux ou de comté ou relever des maires de leurs fonctions (élus directement par les mêmes citoyens). Toutefois, ce type de d'emploi est très rare en Europe, même s'il existe également en Russie, dans la mesure où il équivaut au congédiement collectif d'élus locaux – ce qui ne semble guère compatible avec leur mandat volontaire. En Russie, une loi-cadre fédérale de 2003 sur les collectivités locales dispose que la question de la structure d'une autorité locale nouvellement établie ou la réorganisation d'une autorité locale en place doit être mise au vote par référendum en cas d'initiative populaire le proposant. En l'absence d'initiative populaire, le référendum est organisé par l'organe représentatif.

45. Quelques pays ne sont dotés que de règles floues, sans limite concernant les thèmes possibles pour les référendums locaux ; tel est le cas de la Finlande, de la Norvège et de la Serbie. Il semble qu'il y ait un lien entre l'absence de toute restriction quant aux thèmes des référendums et leur nature purement consultative.

46. Le champ des thèmes possibles des référendums locaux peut se définir en termes positifs mais également négatifs. Les « domaines exclus » sont les thèmes sur lesquels des référendums ne peuvent se tenir. Généralement, les citoyens locaux ne votent pas directement sur les questions financières locales : ainsi, le budget annuel d'une municipalité, les impôts locaux et les engagements financiers ne peuvent généralement pas faire l'objet d'un référendum local. Ces restrictions s'appliquent quasiment partout. Toutefois, cela n'empêche pas le « budget participatif » qui apparaît de plus en plus comme une méthode innovante et efficace de la participation croissante des citoyens.

47. Sont également écartées des référendums locaux les questions qui relèvent de la compétence exclusive d'une autre autorité publique. De toute évidence, si une compétence spécifique n'est pas détenue par un conseil local, les questions afférentes ne peuvent faire l'objet d'un référendum local. Par exemple, en Autriche, les « affaires du ressort du *Land* » (questions pour lesquelles *le Land* est compétent) ne peuvent être soumises au référendum local, tandis qu'en Arménie, où la loi sur les collectivités locales prévoit un certain nombre de restrictions aux référendums locaux, des votes directs ne peuvent avoir lieu sur des questions concernant les compétences déléguées des municipalités.

48. Concernant les restrictions spécifiques à la tenue de référendums locaux, les « domaines exclus » sont notamment :

- les questions en relation avec les lois sur les mesures d'exception ou les activités urgentes concernant la santé et la sécurité des citoyens (Arménie, Autriche, Russie) ;
- les questions concernant les sites historiques et culturels et les parcs nationaux (Arménie) ;
- la modification du statut de l'organe local/régional (Russie) ;
- la prolongation du mandat de l'organe représentatif (Russie) ;

- les questions personnelles, comme la suspension d'une fonction, la nomination ou l'élection des fonctionnaires publics (Russie, Ukraine).

C. Les principales règles de procédure

Proposition de référendums locaux

49. On observe également une grande hétérogénéité des règles de procédure en relation avec les référendums locaux. La question clé est de savoir qui a le droit de proposer un référendum, autrement dit, qui peut enclencher la procédure.

50. Les règles de procédure qui régissent la prise de l'initiative des référendums locaux et régionaux, leur annonce et leur organisation sont très diverses dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, selon le niveau du référendum (local ou régional) et sa nature juridique (contraignante ou non contraignante, obligatoire ou facultative).

51. Concernant le lancement du processus dans sa globalité, tant les citoyens locaux que le conseil municipal ont généralement le droit de provoquer un référendum local, à quelques exceptions seulement. En France et en Norvège, seul l'organe représentatif peut prendre l'initiative d'un référendum local. Toutefois, même dans ces cas, la population locale peut probablement faire pression sur le conseil municipal pour qu'il organise un référendum local.

52. Sachant que les référendums locaux sont la principale forme de participation des citoyens, la façon dont les résidents locaux peuvent proposer un plébiscite local est cruciale. A ce sujet, deux considérations divergent. La première est que les règles fixant les conditions d'une organisation réussie ne doivent pas être trop rigides ; sinon, le référendum local pourrait perdre toute utilité dans la démocratie directe locale. A l'inverse, si ces règles fixent des exigences faciles à satisfaire, le nombre de référendums locaux pourrait monter en flèche, les privant ce faisant de leur nature exclusive ou extraordinaire. Cela pourrait avoir un impact négatif sur les mécanismes décisionnels solidement établis des autorités locales et régionales concernées. Si les citoyens locaux sont appelés trop souvent à prendre des décisions dans des affaires habituellement du ressort du conseil local ou régional, tant le conseil que l'institution du référendum perdraient de leur valeur.

53. Schématiquement, nous pouvons identifier deux sortes de conditions préalables à la demande d'un référendum local. Premièrement, il y a, pourrait-on dire, des conditions « techniques » en relation avec la préparation du lancement du référendum et l'obtention du soutien nécessaire. En Arménie, par exemple, cinq électeurs locaux au minimum peuvent former un groupe d'initiative et se faire enregistrer auprès de la Commission électorale territoriale. Le groupe doit soumettre à la Commission le projet de décision, des données sur les membres qui le composent et indiquer quand il va se réunir pour lancer le référendum. Après enregistrement, le groupe peut commencer à collecter des signatures de soutien (le principe est le même en Russie). Les règles de procédure concernées fixent les délais pour l'obtention du soutien nécessaire et couvrent d'autres aspects techniques, comme la gestion des données personnelles, etc.

54. Deuxièmement, les règles les plus importantes sont probablement celles qui déterminent qui peut proposer un référendum local, ainsi que le nombre de citoyens locaux requis pour en soutenir la mise en œuvre. Ce nombre se définit généralement comme une proportion de l'électorat local, mais parfois l'exigence minimale est fixée numériquement. Dans quelques pays, ce chiffre est très bas ; c'est en Estonie qu'il est le plus bas, où 1 % seulement des électeurs locaux (mais pas moins de cinq personnes) peuvent proposer un sondage d'opinion local ; 5 % est le pourcentage requis en Arménie, Finlande, Slovénie et Suède, et 10 % en Azerbaïdjan et Ukraine.

55. Le Luxembourg et le Portugal sont dotés de réglementations légèrement plus sophistiquées, en vertu desquelles un référendum local peut être demandé par des nombres ou des proportions d'électeurs locaux qui sont fonction de la population de la municipalité concernée. Ainsi, au Luxembourg, un référendum local doit être organisé dès lors qu'il est demandé par au moins un cinquième de l'électorat local dans les municipalités comptant plus de 3000 résidents, et au moins un quart dans les autres municipalités.

56. D'autres pays en revanche imposent en la matière des conditions plus strictes. En Croatie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », il faut 20 % des électeurs locaux pour demander un

référendum local. En Roumanie, 25 % au moins de la population totale ayant le droit électoral peut provoquer un référendum dans l'objectif de dissoudre un conseil local, 20 % pour dissoudre un conseil de comté et 25 % pour destituer un maire.

57. Des règles combinées spécifiques s'appliquent en Hongrie et en Serbie, où la législation nationale ne prévoit qu'un cadre général ou des limites au pourcentage nécessaire à la mise en œuvre de référendums locaux – le nombre ou le pourcentage effectif de signatures de soutien requis étant déterminé par chaque autorité locale individuellement. Conformément à la législation hongroise, les autorités locales peuvent fixer elles-mêmes ce pourcentage, mais il ne peut être inférieur à 10 % ou supérieur à 25 % de l'électorat local, tandis qu'en Serbie la loi applicable ne prévoit qu'un pourcentage minimum (10 %), les règles statutaires locales pouvant alors établir le pourcentage exact.

58. Il convient de noter que, même lorsque l'obtention du soutien nécessaire à l'organisation d'un référendum local est fort probable, dans certains cas, le conseil local n'est pas obligé de l'organiser. Autrement dit, les citoyens locaux peuvent demander à l'organe représentatif de consulter l'électorat local sur une question particulière, mais ne peuvent l'y contraindre.

59. Dans beaucoup de pays, mais pas tous, la décision d'un conseil municipal d'organiser un référendum local peut impliquer, outre l'électorat local, d'autres groupes et individus. En règle générale, une proportion des membres du conseil peut soumettre une telle proposition mais, dans beaucoup de pays, le maire est également habilité en la matière. Il y a quelques exemples d'autres parties prenantes en droit de faire une telle proposition ; par exemple les commissions des collectivités locales, les instances de direction des organisations de la société civile en Hongrie ou encore le Gouverneur en Turquie.

Interroger les citoyens locaux/régionaux

60. Lorsque l'organe représentatif souhaite connaître l'avis de la population locale sur un point particulier, la question doit être posée d'une façon qui garantisse l'expression claire de la volonté de la majorité. Un principe de base des référendums locaux concerne la formulation des questions, qui doit être propice à déclencher des réponses les plus précises possibles. Comme le prévoit la disposition pertinente en Grèce, la question doit être brève et claire. Bien souvent, il n'y a pas de règles juridiques concernant la formulation ou la teneur des questions des référendums, sauf dans quelques exceptions, comme le Portugal, où la réglementation pertinente prescrit que les questions doivent être formulées de façon neutre et ne doivent pas être précédées de préambule ou note explicative d'aucune sorte.

61. Dans les cas où de telles règles n'existent pas, on peut supposer que la pratique guide l'ensemble du processus. Par exemple, un référendum consultatif est vraisemblablement plus habituel dans le cas d'une déclaration d'intention ou de politique générale, tandis que des référendums contraignants sont organisés pour prendre des décisions sur des questions plus spécifiques. Lorsque la formulation d'une question est claire et facile à comprendre, la proposition aux électeurs de deux options – choix entre oui ou non, pour ou contre, accepté ou rejeté – est considérée comme la solution la plus adaptée. C'est la méthode choisie par l'Arménie, quelques *Länder* autrichiens, la France, la Hongrie, la Roumanie, la Slovénie, la Turquie et l'Ukraine. La plupart des experts ont rapporté que les législations pertinentes n'autorisent pas spécifiquement pas plus qu'elles n'interdisent les questions à choix multiples.

Comparaison entre référendums obligatoires et référendums facultatifs

62. On entend par référendum obligatoire une procédure que l'autorité publique compétente est tenue d'appliquer en vertu de la législation. A l'inverse, on parle de référendum facultatif (non obligatoire) lorsque l'organe représentatif compétent peut choisir librement de soumettre ou non une question au vote populaire, de telle sorte que le conseil local conserve le droit de décider d'organiser ou pas un référendum. Ces deux types de référendum ne doivent pas être confondus avec leur nature contraignante ou consultative ; ainsi, bien que soit demandée l'organisation d'un référendum local, par

exemple sur la fusion d'une autorité locale avec une autre, l'assemblée locale peut ne pas tenir compte de ses résultats.¹⁴

63. De ce point de vue, les Etats membres ici étudiés peuvent être fondamentalement classés en deux groupes. Le premier groupe réunit les pays où s'appliquent les deux formes de référendum, selon le thème du référendum ou, éventuellement certaines conditions de procédure.

64. Les référendums portant sur le statut (fusion ou scission) des municipalités ou sur les limites territoriales sont fréquemment obligatoires. En Italie, toute proposition concernant la fusion de régions ou la création d'une nouvelle région doit être approuvée par référendum. L'autre cas type, dans lequel le référendum est obligatoire, est lorsque le soutien à l'initiative locale au sein de la collectivité locale parvient au seuil fixé par la loi – seuil qui existe au Luxembourg et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il existe également des circonstances particulières dans lesquels les conseils locaux doivent organiser un référendum. Dans certains Etats autrichiens, par exemple, un référendum obligatoire doit se tenir s'il est prévu d'amender la Constitution d'un *Land* pour modifier soit le territoire du *Land* soit les droits des citoyens régionaux.

65. L'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Lituanie, Malte, la Norvège, le Portugal et l'Espagne constituent l'autre groupe de pays, dans lequel il ne peut être organisé de référendum local ou régional que facultatif, ce qui signifie que les assemblées locales (régionales) conservent le pouvoir de décider d'organiser ou pas un référendum.

Impératifs à respecter pour la validité des référendums locaux/régionaux

66. A propos des référendums locaux, la question suivante concerne la façon d'interpréter les résultats, autrement dit comment identifier le choix formulé par les citoyens locaux. A première vue, la question ne paraît guère compliquée ; l'essence même de la démocratie participative est la majorité. Mais la majorité simple ne suffit pas. On peut supposer que, pour être considéré comme l'expression de la volonté de la population locale, le résultat d'un référendum local ou régional doit refléter l'opinion d'une proportion significative de cette population. Fondamentalement, le résultat d'un référendum doit être soumis à deux tests : le premier concerne sa validité, le deuxième ses répercussions. La validité se mesure généralement à l'aune du taux de participation ; un référendum n'est valide que si une proportion prédéterminée de l'électorat local y a participé. Mais, dans certains cas, même lorsque la participation dépasse le taux fixé par la législation, la décision proposée n'est pas appliquée faute d'un niveau de soutien suffisant. Dans la pratique, dans beaucoup de pays, ces deux exigences sont inextricablement liées, associant les deux conditions en question.

67. La participation nécessaire varie entre un tiers du nombre total des électeurs locaux inscrits et la majorité. La règle de la majorité généralement appliquée est la majorité simple des votes valides. Dans le cas où sont autorisés des référendums à choix multiples, comme au Luxembourg, l'option retenue est celle qui a rassemblé le plus de votes. A Chypre, il existe une règle de procédure très spécifique selon laquelle, dans les référendums municipaux, un partage égal des voix est considéré comme une décision négative (refus).

68. Situation surprenante à première vue, il existe quelques pays – Estonie, Finlande, Italie, Malte et Norvège – dépourvus de toute règle concernant la participation nécessaire ou la majorité. Mais il y a une explication à cela : dans ces pays, les référendums locaux sont de nature purement consultative. On peut toutefois supposer que même dans ces pays, plus nombreux sont les individus participant au référendum et plus forte est la majorité pour une option donnée, plus le référendum aura de pertinence politique dans la prise de décision de l'assemblée locale.

Les garanties de la légalité des référendums locaux

69. La question de la légalité des référendums locaux/régionaux peut être abordée sous divers angles et, inévitablement, les garde-fous institutionnels varient. Dans la mesure où le référendum est un instrument de la participation directe des citoyens, les électeurs locaux ont le droit d'y prendre part. Généralement, tout électeur privé de son droit de participation peut – souvent par l'intermédiaire d'une

¹⁴ J'ai le sentiment que quelques experts ont fait l'amalgame entre la nature facultative d'un référendum et son caractère non contraignant. Par conséquent, les réponses de l'Azerbaïdjan, de la Croatie, de la Serbie et de la Suède ne contiennent pas d'information sur ce point précis.

commission électorale – recourir à la justice. Mais, dans quelques pays, la protection judiciaire ne se limite pas à la défense de ces droits. En Finlande, par exemple, la décision d'un conseil de ne pas organiser un référendum en dépit de l'initiative des résidents locaux peut être contestée devant un tribunal administratif.

70. Qui plus est, la constitutionnalité des questions posées par référendum peut aussi être contestée par les différentes parties à la procédure – par exemple par les organes spécialisés chargés du contrôle juridique des autorités locales, ou par tout citoyen. Au Lichtenstein et en Roumanie, c'est la cour constitutionnelle qui exerce ce contrôle *ex ante*. En Allemagne, où les *Länder* ont le pouvoir exclusif de réglementer les formes et les procédures de la participation citoyenne, les tribunaux constitutionnels des *Länder* assurent le contrôle juridique des référendums locaux. Dans quelques pays, comme la Bulgarie et l'Allemagne, les tribunaux administratifs veillent à la protection juridique de la participation des citoyens.

71. Troisièmement, une particularité commune aux pays ici étudiés est que l'ensemble de la procédure est supervisée par les autorités de l'Etat compétentes. En Finlande, les référendums municipaux sont supervisés par le chancelier de la justice et le médiateur parlementaire alors que, dans beaucoup de pays, ces tâches incombent aux agences régionales du gouvernement central. Mais, généralement, les tribunaux ordinaires ou administratifs sont les instances qui, en fin de compte, statuent sur les différends juridiques en la matière.

D. Impact des référendums – référendums contraignants et non contraignants

72. Le résultat d'un référendum peut être contraignant ou non contraignant. Le référendum contraignant fournit une réponse claire à la question posée, qui s'impose à l'organe représentatif. En d'autres termes, le conseil local ou régional, dans les limites de la loi, ne peut prendre d'autre décision que celle qui correspond au résultat du référendum. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par exemple, le droit des collectivités locales prévoit que le conseil municipal est obligé, dans les 60 jours suivant l'annonce du résultat, de réglementer la question soumise au vote conformément à son résultat. Une règle intéressante en Russie prévoit que les résultats d'un référendum ne peuvent être modifiés que par la voie d'un nouveau référendum.

73. Le plébiscite est non contraignant lorsqu'il est de nature purement consultative. Ce type de référendum laisse à l'organe représentatif compétent la décision finale sur une question spécifique ; autrement dit, le résultat du plébiscite est considéré comme une simple recommandation.

74. Dans quelques pays, les décisions des référendums locaux – qui sont généralement exceptionnels par nature – s'imposent aux autorités locales. Cela signifie que l'assemblée législative locale doit se conformer aux résultats du référendum. Fréquemment, le conseil doit adopter un décret local pour sa mise en application, comme c'est le cas en Azerbaïdjan, Croatie, Grèce et Russie.

75. Dans d'autres pays, les référendums peuvent être contraignants ou non contraignants, selon le thème spécifique ou les circonstances. Au Portugal, par exemple, les résultats des référendums locaux sont contraignants si au moins la moitié de l'électorat s'est prononcé, tandis qu'en Italie, seul un référendum abrogatif produit des effets contraignants. La France, la Hongrie, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et l'Ukraine appartiennent également à cette catégorie.

IV. Initiatives populaires

A. Définition d'une initiative populaire

76. L'institution de l'initiative populaire admet plusieurs définitions, parfois contradictoires. Dans certains cas, le terme renvoie à un processus ou un type d'élection qui permet à la population d'approuver ou de rejeter une loi au moyen d'un vote. De cette manière, l'électorat peut régler certaines questions lorsque ses élus ne sont pas parvenus à prendre une décision. Cependant, dans la terminologie de notre questionnaire, ces possibilités sont incluses dans le concept de référendum, qui peut avoir les mêmes effets. Parfois, une initiative populaire fait référence au lancement d'un référendum, concept examiné ailleurs dans ce document, et notamment dans le cadre de l'une des phases du référendum ou des exigences liées à la procédure.

77. Par conséquent, nous employons le terme « d'initiative populaire » pour désigner la procédure qui permet aux citoyens de proposer un texte législatif ou de charger l'organe représentatif d'avoir un débat ou un vote sur une question précise. Cela signifie que dans ce cas, à la différence d'un référendum, les citoyens ne prennent pas eux-mêmes la décision, mais contraignent l'organe représentatif compétent de prendre une décision sur une affaire publique.

B. Disponibilité de l'initiative populaire en tant qu'instrument dans les Etats membres

78. Dans cette acception, les initiatives populaires sont des dispositifs que l'on trouve dans quelques *Länder* d'Autriche mais aussi en Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Italie, Norvège, Portugal, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Turquie. Lorsque cet instrument existe, il est réglementé par les lois sur les collectivités locales ou sur les formes de démocratie directe. Les Pays-Bas constituent une exception car, bien que l'institution ne soit pas reconnue par la législation nationale, des municipalités et des provinces ont adopté des réglementations locales ou provinciales instituant les procédures des initiatives populaires – car la loi leur confère cette compétence. De la même façon en Lettonie, bien que l'initiative populaire ne figure dans aucun acte juridique, elle n'est pas considérée interdite, et on trouve quelques exemples de son utilisation par les citoyens locaux. Dans de tels cas toutefois, cette possibilité pour les citoyens d'exercer leur influence sur la politique publique locale n'est ni établie ni garantie sur le plan juridique.

79. Dans les Etats fédéraux et régionaux, encore une fois, les gouvernements régionaux peuvent réglementer les conditions, les procédures et les effets des initiatives populaires. C'est ainsi que l'Autriche dispose de 9 systèmes de réglementation, l'Allemagne 16 et l'Espagne 17.

80. Comme les référendums, les initiatives populaires peuvent être mises en œuvre à divers échelons gouvernementaux dans certains pays. En Espagne, par exemple, cet instrument peut également être utilisé au niveau régional. Dans de tels cas, une proposition est généralement soumise à la chambre législative régionale ; on parle alors d'« initiative populaire législative » (*Iniciativa Legislativa Popular*). Les initiatives populaires sont également une institution conforme à la loi au niveau régional en Italie et en Serbie.

81. Les initiatives populaires visent généralement la mise en place de nouvelles réglementations sur des questions importantes au niveau des collectivités locales. Cette procédure pourrait donc être qualifiée d'initiative populaire législative. Mais, dans quelques Etats membres, cette forme de participation citoyenne peut servir à porter à l'attention de l'organe représentatif, pour discussion, des préoccupations locales de plus grande ampleur. En Estonie, par exemple, les initiatives populaires sont autorisées en relation avec l'ensemble des compétences des collectivités locales, ou sur des questions d'importance locale, comme en Bulgarie et en Allemagne (mais dans ce dernier cas, dans quelques *Länder*, il peut exister une liste de domaines exclus, principalement de nature financière). Si pour les référendums, il peut se justifier de prévoir certaines restrictions sur le plan des thèmes, cela n'est pas nécessaire pour les initiatives populaires qui laissent l'assemblée représentative examiner la question publique et prendre la décision finale. Cette procédure est par conséquent pour les citoyens une façon appropriée d'exprimer leurs sentiments sur une question particulière, ou d'attirer l'attention des responsables politiques sur des points essentiels.

C. Les règles de procédure

82. Logiquement, les initiatives populaires devraient être soumises à des conditions moins strictes que les référendums locaux, car elles n'usurpent pas les pouvoirs des conseils locaux. La preuve en est la réglementation hongroise en la matière, qui fixe des conditions moins strictes pour les initiatives populaires locales : alors que, pour les référendums locaux, le soutien d'entre 10 à 25 % de l'électorat local est obligatoire, la proportion requise dans le cas des initiatives populaires pour pouvoir contraindre le conseil local à examiner la question soumise est de 5 à 10 %. En Estonie, au moins 1 % de l'électorat local (mais pas moins de 5 personnes) est en droit de provoquer l'adoption, la modification ou l'abrogation d'arrêtés municipaux. Toutefois, les initiatives populaires locales font aussi parfois l'objet de conditions plus strictes. En Espagne, la législation nationale pertinente dispose que de telles initiatives doivent être soutenues par un nombre minimum de citoyens résidents : 20 % de l'électorat si la collectivité locale compte moins de 5 000 résidents, 15 % pour une population entre 5 001 et 20 000 habitants, et 10 % au-delà de ce nombre d'habitants. Au Portugal, 20 % est le

pourcentage d'électeurs locaux requis pour proposer une initiative populaire dans les municipalités d'au moins 3 750 résidents.

83. Dans d'autres cas, les règles de procédure applicables aux initiatives populaires s'apparentent à celles concernant les référendums locaux. En Russie, par exemple, l'ensemble du processus doit émaner d'un groupe d'initiative, et en Allemagne, l'initiative doit concerner une proposition spécifique et préciser les citoyens qui en sont à l'origine ainsi que la nature de leurs motivations.

D. Impact des initiatives populaires

84. Lorsque toutes les conditions sont satisfaites, l'initiative populaire contraint l'organe représentatif à examiner le thème à sa prochaine réunion ou dans un délai spécifié. Pour conférer davantage de poids à la voix des citoyens, quelques pays contraignent le conseil concerné à voter sur la proposition soumise par l'initiative populaire ; sinon, les élus locaux pourraient ne pas lui accorder l'attention requise.

85. L'importance des initiatives populaires est renforcée dans certains pays, comme en Ukraine, où le conseil local a l'obligation d'examiner la question lors d'une séance ouverte ou publique à laquelle sont présents des représentants du groupe d'initiative.

V. Assemblées populaires, réunions de citoyens et auditions publiques

A. Prise des décisions publiques locales par l'ensemble de la communauté des citoyens locaux

86. En théorie, l'assemblée populaire est la forme de démocratie directe la plus puissante. Comme dans les anciennes cités-états, elle peut fournir à l'ensemble de la communauté locale la possibilité de discuter et de prendre des décisions sur des affaires publiques locales. Néanmoins, la démocratie représentative est aujourd'hui acceptée dans toute l'Europe, même dans les communes les plus petites.

87. L'assemblée populaire peut réunir l'ensemble de l'électorat local, autrement dit tous les électeurs locaux, pour qu'ils examinent et prennent des décisions sur des questions d'importance locale. Dans des circonstances particulières seulement, et notamment lorsque la commune est si petite que les réunions publiques de l'électorat local offrent un mécanisme approprié pour la prise de décision, l'assemblée populaire peut être l'organe qui gère au premier chef les questions d'intérêt public. En réalité, les assemblées populaires sont une institution très rare voire exceptionnelle dans les Etats membres, et ne constituent la principale forme d'administration locale que dans quelques pays et certaines municipalités. Au Portugal par exemple, dans les communes de moins de 150 électeurs, l'assemblée populaire est elle-même l'organe délibératif. De la même façon, en Russie, en vertu d'une loi fédérale, les assemblées populaires sont organisées dans les municipalités comptant au plus 100 résidents avec le droit de vote. Dans ces petites municipalités, cet organe remplit alors les fonctions d'un organe représentatif. Toutefois, ces formes très « classiques » de démocratie directe sont plutôt rares dans l'Europe contemporaine.

B. Inviter les citoyens à délibérer directement sur des questions publiques locales : réunions de citoyens et auditions publiques

88. Les réunions de citoyens et les auditions publiques sont bien plus répandues que les assemblées populaires. Ces instruments d'interface directe entre les collectivités locales et leur population offrent aux citoyens une tribune d'expression de leurs opinions, souhaits ou propositions, sans effet contraignant sur leurs organes représentatifs. Cette forme de participation des citoyens en général – bien que souvent désignée différemment dans les Etats membres et soumise à des dispositions très variables – est reconnue dans quelques *Länder* autrichiens, mais aussi en Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Malte, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Turquie et Ukraine.

89. Les réunions de citoyens et les auditions publiques, si tant est qu'elles sont organisées, jouent pour l'essentiel un rôle purement consultatif dans l'élaboration des politiques à l'échelon local, plutôt qu'elles n'ont un impact décisif sur l'autonomie locale. Ces réunions collectives de citoyens locaux offrent aux autorités municipales un moyen précieux, riche d'enseignements, de s'informer des

préférences et des opinions de leur population, ainsi que des niveaux de soutien dont bénéficient les différentes opinions. Ainsi, les auditions publiques peuvent être une contribution majeure au processus général ou ordinaire d'élaboration des politiques publiques.

90. Dans certains pays, ces réunions ou auditions doivent être organisées régulièrement – une fois par an par exemple – et, parfois, leurs propositions ou conclusions doivent être soumises à l'organe représentatif.

91. Par ailleurs, dans bien d'autres pays, bien que cet instrument ne soit pas explicitement reconnu par un quelconque texte législatif, il n'est pas non plus interdit. Cela signifie que l'administration locale ou régionale compétente peut prendre l'initiative de telles réunions, sur toute question publique à l'ordre du jour relevant de sa compétence. On peut supposer que ces réunions informelles peuvent avoir un effet tout aussi important sur l'élaboration de la politique locale que les dispositifs institutionnalisés. Au Royaume-Uni, on trouve quelques conseils dotés de constitutions plus ou moins formelles, comme les conseils de communes en Angleterre et les conseils de communautés en Ecosse et au Pays de Galles. Même s'il ne s'agit pas d'assemblée populaire telle que définie dans le présent rapport, ces structures jouent parfois un rôle similaire dans leur propre domaine.

92. Concernant les thèmes possibles, un large éventail d'affaires publiques locales peuvent être ainsi examinées. La seule restriction prévue, à savoir que le sujet relève des compétences de l'autorité locale concernée, établit une distinction entre la participation des citoyens et les autres mouvements de citoyens (par exemple, les manifestations politiques sur n'importe quelle question). En vertu de la législation estonienne pertinente, les municipalités doivent informer leurs résidents des questions à l'examen, des projets les concernant, de leur traitement, des décisions prises et de leurs conséquences. De toute évidence, si une autorité municipale organise et met en œuvre une consultation directe, elle est libre d'en déterminer le sujet.

93. Il n'est pas inhabituel toutefois, qu'une loi particulière spécifie le/les thème(s) des réunions de citoyens. En France par exemple, une loi dispose qu'une enquête publique doit être mise en œuvre préalablement à, notamment :

- la prise de mesures d'expropriation ;
- des extensions, des constructions ou travaux exécutés par des entités publiques ou privées ; et
- des décisions relatives à des projets d'aménagement urbain.

94. De la même façon, l'autorité municipale peut avoir l'obligation de tenir des auditions publiques sur des questions comme les projets de chartes municipales, les projets de budgets, les projets et programmes de développement, la restructuration de la municipalité (comme en Russie), ou encore les processus de planification et d'investissement (comme en Lettonie et en Lituanie).

95. Il est intéressant d'observer que, dans certains cas, les règles relatives aux réunions de citoyens et aux auditions publiques s'apparentent aux règles applicables à d'autres formes de participation citoyenne. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », par exemple, le maire doit organiser une telle réunion si au moins 10 % de l'électorat de la municipalité le demande et, bien souvent, des règles exigent de l'organe représentatif qu'il donne suite aux propositions émanant de la réunion des citoyens.

96. Dans un certain nombre de pays, l'organe représentatif peut ou doit organiser régulièrement – une fois par an, par exemple, en Hongrie – des auditions publiques ou d'autres démarches analogues en vue d'informer la population locale et/ou de recueillir son avis sur les affaires publiques locales. Ces initiatives sont le plus souvent organisées par les conseils locaux – en particulier lorsqu'ils ont l'obligation de le faire ; mais, dans quelques pays, les citoyens locaux peuvent également en être à l'origine.

C. Consulter les partenaires ou des groupes intéressés particuliers : panels de citoyens et autres modes de contribution des citoyens

97. A propos des instruments permettant la consultation directe des citoyens locaux, plusieurs experts ont fait état de formes particulières de la participation citoyenne que l'on peut distinguer des assemblées populaires et des auditions publiques, telles que comprises aux fins du présent rapport. La caractéristique commune de ces procédures est qu'elles servent à la consultation directe d'une

certaines parties de la population locale sur une question spécifique. Dans ces conditions, ce n'est pas la totalité de la communauté locale qui est consultée, mais seulement les personnes particulièrement intéressées par la question à l'examen.

98. En Irlande et au Royaume-Uni, bien qu'il n'existe pas de cadre juridique général dans le domaine couvert par cette section, des mécanismes consultatifs sont gérés dans quelques domaines thématiques particuliers, lorsqu'une législation spécifique l'exige. L'aménagement du territoire et les transports publics en sont des exemples types. Cette approche est également utilisée dans beaucoup d'autres pays, souvent sur la base de la loi. Lorsque la pratique repose sur une législation spécifique, des règles de procédure plus sophistiquées déterminent l'éventail des questions à examiner par ce biais, et délimitent ou définissent le cercle des partenaires ou des parties intéressées par les divers sujets.

99. En Italie, les citoyens locaux peuvent constituer ce que l'on appelle un « comité citoyen de surveillance » (*Comitati di monitoraggio cittadino*) pour superviser les plans stratégiques de leur municipalité. De la même façon, à Chypre, en vertu de la loi sur l'aménagement des villes et du territoire, des auditions publiques se tiennent dans le cadre de la procédure administrative pour l'obtention d'autorisations d'aménagement. En Lituanie et dans quelques autres pays, des auditions publiques sont organisées régulièrement pour consulter la population locale sur des questions particulières, et notamment la protection de l'environnement ou les plans de développement des municipalités.

100. Le panel de citoyens est un autre instrument qui utilise une technique de sélection d'un échantillon représentatif de la population locale, en vue de le consulter sur des questions de politique publique. L'institution peut être utilisée également pour tester des propositions ou des plans avant leur mise en place. En théorie, cette forme de participation des citoyens pourrait être un instrument à la fois utile et démocratique dans les procédures de prise de décision locale. Toutefois, dans certains cas du moins (comme l'élaboration des lois, où le projet de texte réglementaire pourrait avoir des répercussions sur une partie significative de la population ou se traduire par des changements majeurs dans les relations locales), les experts nationaux n'ont pas fait rapport d'une forte utilisation de cette méthode ou, pour être plus précis, aucun exemple n'a été mentionné dans le sens où le questionnaire l'avait défini.

VI. Autres instruments et formes « alternatives » de participation directe des citoyens

101. Compte tenu de la grande diversité des instruments et procédures mis en œuvre par les États membres du Conseil de l'Europe, il semblait judicieux de regrouper toutes les formes les moins courantes ou « alternatives » de participation des citoyens qui ne pouvaient être classées conformément aux concepts définis dans les sections précédentes, mais qui confèrent toutefois aux résidents locaux la possibilité de formuler et d'exprimer leurs opinions et leurs volontés sur les affaires publiques locales.

102. Ce faisant, nous avons ignoré les diverses terminologies utilisées par les pays, lorsque des mécanismes analogues ou très similaires sont décrits sous des noms différents. Par exemple, les « débats publics » ou les « réunions de citoyens » ont été inclus dans la catégorie des « assemblées populaires » ou encore les « réunions de citoyens/auditions publiques », lorsque leurs fonctions, procédures et effets sont plus ou moins les mêmes ou peuvent être confondus. Mais, parallèlement aux instruments plus largement acceptés de la participation des citoyens décrits ci-dessus, il existe d'autres formes et outils de démocratie directe qui permettent l'expression des visions et des opinions de la population locale.

103. Divers pays offrent notamment la possibilité de créer ce que l'on appelle des « conseils de quartier », essentiellement dans les petites municipalités. Aux Pays-Bas, ces conseils sont des organisations privées de résidents d'un village ou d'un quartier, dont l'objectif est de tenter d'améliorer différents aspects de leurs conditions de vie. Ils tiennent lieu aussi de partenaires de discussion pour les conseils municipaux.

104. Il est possible de répondre à certaines demandes des citoyens en faisant participer les personnes et groupes intéressés à l'organisation des services publics locaux. Fréquemment, ceux-ci sont impliqués en tant que consommateurs des services concernés, et interviennent notamment dans le contrôle de leur niveau de qualité, parfois même dans leur gestion. Les citoyens locaux peuvent

être membres de commissions scolaires, d'associations de consommateurs ou d'autres organes qui garantissent certains droits de participation. Ces formes sont plus répandues dans la sphère de ce que l'on appelle les services publics communaux et les entreprises de services publics.

105. Il existe également un intérêt croissant pour le budget participatif en Europe qui implique directement les locaux dans les prises de décision sur les dépenses et les priorités pour un budget public déterminé. Lorsqu'il fonctionne correctement, il peut améliorer la transparence dans les dépenses publiques et même booster les recettes. Il est largement considéré comme un outil rendant les villes plus inclusives et mobilisant les citoyens passifs. Il n'y a pas de modèle unique – la pratique montre qu'il existe tout un éventail d'initiatives avec leurs caractéristiques propres : la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni possèdent tous des villes et des régions qui ont utilisé cet outil.

106. Un autre outil de participation des citoyens, dont on trouve des variantes dans plusieurs pays, est le droit de pétition. Dans sa forme la plus courante, c'est également un moyen d'expression de souhaits, propositions ou protestations collectives. Généralement, cette forme de participation est réglementée par la loi, les autorités locales et régionales devant alors gérer les pétitions et y répondre.

107. Dans quelques pays, comme la Finlande et la Hongrie, la législation des collectivités locales applicable en la matière autorise l'établissement d'unités ou de conseils administratifs ou quasi administratifs au sein des limites territoriales locales. Ces unités se chargent de certaines tâches et fonctions qui leur sont déléguées par le conseil local. Cela peut être un bon moyen de promouvoir la participation des citoyens dans les grandes villes où, bien souvent, les résidents locaux ont le sentiment qu'une grande distance les sépare de l'assemblée locale.

108. Outre ces liens directs, les collectivités locales utilisent beaucoup d'autres outils pour maintenir le contact avec les citoyens locaux, recueillir leurs propositions et réclamations et obtenir de leur part un retour d'informations. Dans ce registre figurent les heures de consultation ou encore les « permanences », dans le cadre desquelles les citoyens peuvent rencontrer leurs conseillers municipaux, les journées portes ouvertes à la mairie, les urnes pour le dépôt de réclamations dans les bureaux des services publics, ainsi que les bulletins locaux/régionaux. Même si ces instruments sont moins propices à la participation des citoyens locaux aux processus décisionnels, ils peuvent aider à instaurer les conditions nécessaires à une active contribution à la vie publique locale. Leur fonction première est davantage fournir aux citoyens locaux des informations sur les questions relevant des pouvoirs publics locaux et d'autres affaires d'intérêt public. En la matière, d'autres outils sont également disponibles et utilisés, comme les sites web officiels des municipalités, les chaînes de télévision locales, les brochures et les bulletins.

109. Le Conseil de l'Europe a lancé la Semaine de la Démocratie Locale Européenne¹⁵ en 2007. Le Congrès coordonne la dimension européenne de cet événement annuel européen par des événements à la fois locaux et nationaux organisés par les collectivités locales et régionales participantes dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Son objectif est d'éclairer les citoyens européens sur le fonctionnement de leurs collectivités locales et régionales, de les informer sur leurs possibilités de participer aux affaires locales et leur montrer ainsi que leur participation est essentielle à une démocratie locale dynamique. Cette initiative est également l'occasion de sensibiliser les élus et les fonctionnaires des collectivités locales à la participation démocratique au niveau local et de leur permettre de rencontrer les citoyens dans un cadre informel, ludique et festif.

110. Le développement rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication ont un impact de plus en plus grand sur la participation des citoyens aux affaires publiques locales. Ces évolutions, telles que les sites de réseaux sociaux, twitter, etc. ouvrent de nouvelles voies pour l'échange d'informations, d'opinions et de propositions. A l'heure actuelle, toutefois, ces tendances n'ont qu'un effet modéré sur les processus décisionnels ordinaires à l'échelon local.

111. Dans la pratique, les nouvelles technologies de l'information et de la communication servent à améliorer la capacité des collectivités locales et régionales à s'acquitter de leurs tâches et services traditionnels ou réguliers plutôt qu'à renforcer la participation des citoyens locaux au processus décisionnel. Il existe, dans certains pays, ce que l'on appelle « l'open data », qui est la mise en ligne

¹⁵ http://www.coe.int/t/congress/demoweek/default_FR.asp

par le gouvernement national, de données publiques¹⁶. Ces données peuvent ensuite être filtrées par des applications telles que « openlylocal.com » et « spotlight on spend », qui apportent un nouveau niveau de transparence et de responsabilité à la démocratie locale. De telles applications qui accordent aux citoyens un accès bien plus grand qu'auparavant aux informations locales, ont de grandes chances d'inciter les personnes à prendre un plus grand intérêt dans les affaires locales, et, de ce fait, pourraient jouer un rôle déterminant dans la volonté d'accroître la participation des citoyens.

112. La majorité des municipalités gèrent une page web non seulement pour fournir et diffuser des informations pratiques à leurs résidents locaux, mais également pour les accompagner dans les démarches administratives quotidiennes. Indubitablement, l'Internet facilite la communication et d'autres processus (par exemple, les systèmes de dépôt de réclamations), mais ces mécanismes sont généralement moins formels ou alors intégrés dans les procédures décisionnelles ou législatives traditionnelles des autorités locales et régionales.

113. D'une manière générale, les « communautés intelligentes » plus nombreuses et mieux structurées voient le jour dans les grandes villes et leur influence sur la politique de la ville s'accroître bien que des craintes persistent de voir s'élargir le fossé entre les riches et les pauvres en matière technologique, en particulier dans les zones rurales où l'utilisation de ces outils potentiels reste modérée.

VII. Fréquence et efficacité de la participation à la prise des décisions locales/régionales

114. L'existence en soi de dispositifs pour la participation des citoyens ne suffit pas à impulser un élan vigoureux à la vie publique locale ; il est par conséquent important de savoir à quelle fréquence ceux-ci sont utilisés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et quels sont les outils et les procédures les plus souvent mis en œuvre.

115. D'une manière générale, la plupart des experts nationaux ont fait état d'un faible niveau d'activité citoyenne sur la base des procédures à l'étude. Il semble y avoir un consensus sur le fait que la démocratie représentative est la forme première et prédominante de démocratie au niveau local. L'utilisation de toute autre forme de participation des citoyens reste largement une exception ; dans les cas extrêmes, ces instruments ne sont pas utilisés du tout. Ainsi, en Arménie, bien qu'une législation spécifique ait introduit les référendums locaux en 2002, aucun n'a été organisé à ce jour. En France, le droit de pétition n'a été consacré que très récemment mais n'a encore quasiment jamais été appliqué. Comme l'a noté l'expert portugais, malgré tous les dispositifs prévus par la loi pour promouvoir la participation des citoyens, on peut affirmer que celle-ci est encore globalement très faible.

116. Il est difficile de déterminer la fréquence d'utilisation optimale de ces procédures, car cela dépend des cultures et des traditions nationales, du cadre juridique et du climat politique dans les divers Etats membres. Manifestement, dans quelques pays comme la France, l'Irlande et le Royaume-Uni, les procédures de démocratie directe ne sont pas tellement bien acceptées dans la prise des décisions locales, alors que dans certains pays d'Europe centrale et orientale, la défaillance de la société civile contribue à la faible utilisation de ces procédures. Quelques experts ont évoqué le manque d'informations ou de données statistiques pertinentes, en partie parce que les autorités locales et régionales de leurs pays jouissent d'une grande marge d'autonomie pour déterminer les formes et les principales règles de procédure des instruments de la participation citoyenne. Lorsque des données statistiques sont disponibles, le nombre de référendums locaux et d'autres formes de participation des citoyens est très variable. Alors que quelques référendums seulement ont été organisés ces dernières décennies dans certains pays, il y a eu plus de 4000 initiatives et référendums en Allemagne entre 1975 et 2007 (et il est frappant de noter que pratiquement la moitié des référendums locaux, soit 968, l'ont été dans la seule Bavière).

117. L'intensité et la fréquence d'utilisation des divers outils de démocratie directe sont différentes aux niveaux local et régional. En Autriche et en Russie, par exemple, la participation des citoyens est en général plus forte à l'échelon local que dans les *Länder* ou les régions. En Croatie, l'activité de la population locale est plus intense dans les villes que dans les zones rurales et, par ailleurs, plus forte à l'intérieur des terres que dans les régions côtières.

¹⁶ Ainsi au Royaume-Uni <http://data.gov.uk/>

118. On peut affirmer avec certitude que, dans les pays où des référendums locaux sont requis en cas de projet de modification du statut ou des limites administratives des communes, le plébiscite – qu'il soit contraignant ou non contraignant – est la forme de participation des citoyens la plus fréquemment utilisée. Cela est vrai notamment durant les années où s'opèrent des changements structurels au sein d'un pays. Manifestement, il existe un lien entre le nombre de municipalités et la fréquence des référendums (ou toute autre forme de participation directe). En Finlande, par exemple, le nombre moyen de référendums municipaux se situe entre un et trois par an, par comparaison à des douzaines en Hongrie où l'on compte plus de 3000 municipalités.

119. Les experts de Chypre, Hongrie, Grèce, Lettonie, Serbie, Slovaquie et Ukraine ont indiqué que les auditions publiques étaient les instruments les plus populaires de la participation des citoyens dans leurs pays. Cela n'est guère surprenant dans ces pays où la législation exige la tenue régulière de ce type de réunions. D'autres pays ont signalé que des méthodes alternatives ou moins formelles étaient plus populaires et répandues, comme les auditions publiques ou encore des moyens et instruments qui offrent à des groupes spécialisés de partenaires ou de consommateurs des services publics la possibilité de peser sur la prise de décision.

120. Concernant le rôle et l'importance des instruments de la participation des citoyens dans le processus d'élaboration des politiques locales, la plupart des experts se sont montrés réticents à procéder à une évaluation globale de la situation dans leur pays respectif. La tâche n'est en effet pas facile, car nous ne disposons pas de normes raisonnables sur lesquelles fonder notre évaluation. Il est clair que les référendums obligatoires et contraignants ont l'impact le plus significatif sur l'élaboration des politiques locales en raison de leur caractère juridique ; ils ne sont toutefois utilisés que très rarement au niveau local et régional dans les Etats membres et d'autres modes de participation des citoyens peuvent aussi avoir un impact fort en faisant participer l'électorat local au processus décisionnel à un stage plus précoce. Ce sont ces formes de participation qui leur sont préférés et sont appliqués plus fréquemment.

121. Quelques experts, notamment des pays d'Europe centrale, ont indiqué que l'activité et l'influence de la société civile par l'intermédiaire des instruments de la participation des citoyens s'étaient accrues ces dernières années. Des initiatives pour accroître la participation des citoyens devraient être accompagnées d'une recherche opérationnelle pour juger de son efficacité. Le Conseil de l'Europe a créé le modèle CLEAR¹⁷ comme outil de diagnostic pour l'auto-évaluation par les collectivités locales et régionales.

122. Dans certains cas, l'utilisation de la participation directe des citoyens est provoquée ou encouragée par des groupes ou mouvements politiques bien organisés, éventuellement à leurs propres fins – ce qui signifie que les référendums ou les initiatives populaires ne sont alors qu'une extension des politiques institutionnalisées. Parfois, la destinée d'une initiative populaire dépend fortement du soutien des partis au pouvoir, comme l'a souligné l'expert espagnol. Mais, même ces situations peuvent promouvoir l'expansion de ces formes de participation des citoyens et contribuer à en faire des composantes vitales de la politique et de la vie publique locales.

123. Il est sans aucun doute également très délicat d'identifier les motivations possibles de l'utilisation par les citoyens des instruments de la démocratie participative. Beaucoup d'experts nationaux ont avancé que ces formes d'action populaire étaient l'expression d'une protestation contre une mesure politique spécifique ou contre la politique locale en général. On peut supposer qu'il est plus facile de mobiliser la population locale « contre » un projet local ou une décision politique particulière que « pour » une nouvelle politique. Les instruments de la participation des citoyens sont le plus souvent employés pour protéger l'environnement local, les ressources naturelles ou encore le patrimoine culturel d'un investissement planifié ou d'un projet de développement. Néanmoins, lorsque la mise en œuvre de certaines formes de participation des citoyens est obligatoire, comme dans le processus de planification ou sur la question des limites administratives des communes, ces procédures sont utilisées dans le cadre d'un processus effectif de prise de décision.

124. Dans bien des cas, les participants à l'action citoyenne directe sont motivés par des intérêts spécifiques et soutenus par les parties prenantes d'un service public donné ou d'une politique gouvernementale locale.

¹⁷ Recommandation (2009)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'évaluation, l'audit et le suivi de la participation et des politiques de la participation aux niveaux local et régional.

VIII. Conclusions

125. Compte tenu des grandes différences dans la façon dont les Etats membres utilisent les formes de participation des citoyens, divers instruments et méthodes peuvent permettre d'atteindre les mêmes objectifs et finalités – à savoir, augmenter la participation des citoyens à la démocratie locale et mettre à leur disposition des outils efficaces. Dans les pays où les procédures traditionnelles de participation des citoyens ne sont utilisées qu'exceptionnellement, il faudrait que les autorités locales se chargent de les promouvoir. Si les règles nécessaires sont en place mais ne sont pas utilisées ou mises en pratique, elles resteront lettre morte, érodant la confiance des citoyens à l'égard des institutions démocratiques.

126. C'est pourquoi le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en mettant à profit son expertise et son potentiel pour la promotion des valeurs européennes communes et la mise en place d'opportunités d'échanges d'expériences nationales entre ses Etats membres, devrait assumer le rôle essentiel qui consiste à diffuser des bonnes pratiques et à encourager l'application de nouvelles institutions de participation des citoyens dans ses Etats membres.

127. En plus des formes traditionnelles de participation des citoyens, quelques nouvelles institutions pourraient s'avérer efficaces et utiles au renforcement de la démocratie locale. Une solution consisterait à exploiter les opportunités offertes par les technologies de l'information pour renforcer la participation des citoyens aux processus décisionnels locaux. Les dispositifs utilisant l'Internet, notamment, devraient convenir au recueil des opinions et des préférences des citoyens sur les affaires publiques locales. Toutefois, il faut garder présent à l'esprit que ces opportunités ne peuvent réellement garantir la représentation des intérêts de certains groupes, comme les personnes âgées ou encore celles qui vivent dans les zones rurales les moins développées.

128. Les instruments « alternatifs », comme les votes d'un échantillon d'électeurs et les panels de citoyens, ne remplacent en aucune façon les procédures institutionnalisées qui permettent à la population locale d'exercer une influence directe sur l'élaboration des politiques locales, même s'ils peuvent être des moyens efficaces et peu onéreux pour attirer l'attention des citoyens sur les questions et problèmes publics locaux les plus importants, et pour les informer des alternatives politiques possibles.

129. L'institution et la réglementation méthodique de formes de participation citoyenne sont nécessaires mais toutefois insuffisantes pour favoriser l'active participation de la population aux affaires publiques locales. Plus la société civile est développée à l'échelon d'un pays, plus la participation des citoyens sera effective.

130. Dans certains pays, l'expérience a montré que le cadre juridique qui régit la participation des citoyens ne la facilite guère. Les conditions rigides et extrêmement complexes imposées aux initiatives citoyennes sont susceptibles de décourager même les personnes les plus mobilisées. Bien des collectivités locales et régionales devraient accepter une nouvelle approche en matière de démocratie participative. Quant aux élus locaux, ils devraient y voir une occasion intéressante et effective de sonder les opinions dominantes et les préférences de la population locale, et non une démarche dangereuse susceptible de déboucher sur des résultats non souhaités.

131. L'absence d'initiatives citoyennes pertinentes et d'interventions directes, ou un faible niveau de recours à ces pratiques, peut être un signe non seulement de l'inaction de la population locale ou de son indifférence envers les affaires publiques locales, mais aussi du caractère inadapté ou rigide des règles de procédure en vigueur. Pour autant, la seule simplification des règles de procédure ne peut suffire à améliorer le niveau de participation des citoyens ; il faut que les collectivités territoriales diffusent, encouragent voire promeuvent les formes et instruments de la démocratie participative locale au moyen de mesures concrètes.

132. Etant donné que l'amélioration de la démocratie locale et de la participation directe des citoyens est appelée à être un des domaines clés de l'action du Conseil de l'Europe, le Congrès devrait suivre de près les progrès réalisés en la matière dans les Etats membres.