

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Avis 15 (2001)¹ sur l'avant-projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe relative à la participation des citoyens à la vie publique au niveau local

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) salue l'initiative du Comité des Ministres d'élaborer un avant-projet de recommandation sur «la participation des citoyens à la vie publique au niveau local». L'adoption de la recommandation au cours de l'Année internationale des volontaires constituerait un important signal pour le renforcement de la démocratie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

2. Le CPLRE considère la forme de la recommandation, avec ses deux annexes, comme appropriée pour permettre une application des mesures proposées dans le respect du principe de subsidiarité – et ainsi une reconnaissance des particularités locales;

3. Le CPLRE partage largement l'analyse des défis actuellement posés à l'autonomie locale et les conclusions du Comité des Ministres. Les études internationales attestent diverses tendances et développements en ce qui concerne aussi bien le comportement politique des citoyens que la réforme de l'autonomie au niveau communal dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

4. Le CPLRE adhère au principe de la démocratie représentative comme base de la participation citoyenne non seulement au niveau local, mais également aux niveaux régional et national en tant qu'héritage commun des Etats membres du Conseil de l'Europe;

5. Compte tenu du changement des attentes des citoyens, il convient de compléter la démocratie représentative par des éléments de démocratie directe. Il convient également de prendre des mesures pour permettre aux citoyens d'assumer des responsabilités dans l'organisation de la vie locale;

6. Le CPLRE s'est activement occupé, au cours des années passées, de divers aspects du renforcement de la démocratie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, et a adopté, en particulier, les résolutions suivantes:

– la Résolution 237 (1992) sur la Charte de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale;

– la Résolution 243 (1993) sur citoyenneté et grande pauvreté: la Déclaration de Charleroi;

– la Résolution 15 (1995) sur «Démocratie locale: un projet de citoyenneté»;

– la Résolution 91 (2000) sur la responsabilité citoyenne et la participation à la vie publique;

Le présent projet de recommandation du Comité des Ministres est dans la ligne des résolutions précitées du CPLRE. Ces documents devraient donc être mentionnés dans le préambule de la recommandation;

Le CPLRE, après discussion approfondie, considère comme nécessaire de compléter comme suit la recommandation du Comité des Ministres:

7. Le CPLRE est fermement convaincu que la disposition des citoyens à accepter des responsabilités et à participer aux affaires politiques dépend du développement de l'autonomie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Avec l'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale a été créée une norme européenne commune à travers laquelle l'autonomie locale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe peut être mesurée. Les principes fondamentaux essentiels qui constituent la base de l'autonomie locale, selon la Charte européenne de l'autonomie locale, sont les suivants: autonomie (responsabilité propre en matière d'organisation administrative et de financement) et citoyenneté (formes et modalités de la participation des citoyens);

8. La réalisation des futures tâches des communes dépend de la mesure dans laquelle on réussira à leur assurer une compétence décisionnelle plus grande avec des dotations suffisantes en termes de moyens financiers disponibles propres;

9. Les pouvoirs locaux constituent le niveau d'organisation local pour la politique. Ils fournissent les prestations de services publics locaux; ils ont besoin de moyens d'action indépendants pour que le citoyen s'identifie à sa commune. Ils doivent contribuer à la réalisation du consensus public, à la garantie de la justice sociale, au maintien de la légalité et à l'expression de la diversité culturelle. Ainsi se constitue, chez les citoyens, un sentiment commun d'appartenance à leurs villes et à leurs communes;

10. Le CPLRE considère donc comme nécessaire d'insérer les passages ci-après dans les recommandations aux gouvernements des Etats membres:

«de signer et ratifier – s'ils ne l'ont pas encore fait – la Charte européenne de l'autonomie locale et de l'accompagner de mesures législatives qui, en reconnaissance des principes fondamentaux de l'autonomie locale définis dans la ladite charte, entraînent un renforcement de la capacité opérationnelle et financière des communes»;

11. La démocratie ne se limite pas à l'exercice du droit de suffrage. L'influence des citoyens sur la formulation de la politique peut et doit également être rendue possible sous d'autres formes. On peut envisager, pour ce faire, aussi bien de développer des formes de démocratie directe que d'utiliser les connaissances et l'engagement des citoyens en tant que personnes directement concernées par les décisions politiques et administratives, afin de parvenir à des solutions appropriées et proches du citoyen. Il est, par conséquent, indispensable de développer une culture de dialogue entre l'administration, les politiciens, les citoyens, les groupements sociaux, les associations, les représentants de l'économie et autres acteurs. Le CPLRE se félicite donc expressément des principes essentiels définis à l'annexe I pour l'amélioration de la participation politique au niveau local;

12. Le CPLRE considère comme nécessaire de faire remarquer que, face aux droits accordés aux citoyens dans les Etats de droit libéraux, il existe également des devoirs et des responsabilités. L'ordre juridique, fondé sur les droits de l'homme et des citoyens et l'observation des obligations juridiques qui en découle, est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour une vie en société harmonieuse. Ce n'est que lorsque les possibilités d'action des citoyens, garanties par des droits et des libertés, reçoivent une forme éthique et morale qu'une vie en société peut se réaliser dans la dignité humaine. Le CPLRE est donc d'avis que les Etats membres ainsi que les collectivités locales et régionales devraient être invités à examiner, reconnaître et suivre les principes directeurs pour une politique de participation responsable des citoyens aux niveaux communal et régional, exposés dans sa Résolution 91 (2000). Les principes éthiques et moraux exposés dans la Résolution 91 pourraient être ajoutés à la recommandation sous la forme d'une annexe III;

13. Le CPLRE prend note avec satisfaction que les propositions figurant dans la Résolution 91 (2000) pour une meilleure transparence des processus décisionnels politiques au niveau local ont été reprises dans l'annexe II A du projet de recommandation;

14. La légitimation politique croît, dans le régime de démocratie représentative, avec le taux de participation aux élections. Le CPLRE observe avec préoccupation la tendance, qui se dessine dans à peu près tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à un amenuisement de la participation électorale à tous les niveaux politiques. Le CPLRE considère donc comme nécessaire de faire figurer dans l'annexe II B, à côté des améliorations déjà proposées, une recommandation préconisant d'amender le processus électoral de manière que les citoyens disposent d'une plus grande possibilité d'influence sur la composition du conseil. Dans la pratique, les modalités électorales du cumul et du panachage ont montré leur valeur. Les citoyens disposent dans ce cas de plus d'une voix, qu'ils peuvent donner à une ou plusieurs personnes appartenant à un même parti ou à des partis différents;

15. Les villes et les communes qui se sont fixé comme objectif d'être des «communes des citoyens», œuvrent en faveur de l'action des citoyens pour parvenir à une

autonomie la plus large possible de l'administration de la commune. Le CPLRE salue à cet égard les démarches et mesures mentionnées dans la recommandation du Comité des Ministres pour la promotion d'une participation directe au processus décisionnel au niveau local et à la gestion des affaires locales. Les propositions mentionnées à l'annexe II C sont en accord avec les propositions du Congrès contenues dans la Résolution 91 (2000);

16. En vue du renforcement de la participation des jeunes femmes et des jeunes hommes, le CPLRE se déclare favorable aussi bien à abaisser l'âge du droit de vote qu'à promouvoir la création de conseils de jeunes ou de parlements de jeunes;

17. Le CPLRE demande, en outre, d'ajouter, dans l'annexe II C, la proposition tendant à constituer un «budget des citoyens». Le fondement de cette procédure visant à associer les citoyens à la planification budgétaire et financière réside dans l'élaboration d'un plan budgétaire qui soit compréhensible par le profane. Ce plan devra être expliqué localement dans le cadre de réunions de citoyens et être discuté avec eux, en tenant compte des différentes options existantes. Des «votes des citoyens» à propos des diverses positions budgétaires devront entrer dans les consultations budgétaires;

18. Le renforcement de l'engagement des citoyens est un élément décisif pour la pérennité des villes et des communes. Le CPLRE est donc d'avis que les collectivités locales doivent être invitées à créer des structures de soutien propres à aider les citoyens, les groupes d'initiatives et les associations dans leur désir de participer à l'organisation locale de la vie en société. A cet égard, le CPLRE recommande d'attirer l'attention sur l'important travail des bureaux de retraités, des organismes bénévoles, des bureaux de soutien à l'environnement (Agenda Local 21), des associations, des réseaux et des fondations. Des sites d'accueil ou d'information sur Internet ainsi qu'une gestion active des plaintes peuvent aider à identifier les difficultés, sur le plan du contenu ou de l'organisation, existant dans l'administration, dans les institutions ou dans tout autre service;

19. Le CPLRE considère également comme important de mentionner, à l'intention des collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe, les facteurs de succès ci-après qui sont la condition d'un plus grand engagement de la part des citoyens:

a. les citoyens, hommes et femmes, doivent sentir qu'ils sont pris au sérieux. Les collectivités locales le montreront le mieux en présentant des offres convaincantes de collaboration et de participation qui tiennent compte des possibilités, des motivations et des problèmes des citoyens. En particulier, elles doivent reconnaître les difficultés spécifiques que rencontrent les femmes pour participer à la vie politique, et prendre des dispositions pour les surmonter;

b. l'intérêt des citoyens, des associations et des groupes d'initiatives peut également être éveillé par des récompenses et des incitations (décorations, distinctions publiques, offres de qualification, remboursement de frais, sponsoring);

c. les citoyens et groupes de citoyens qui, sous une forme quelconque, contribuent à faire réaliser des économies budgétaires, doivent pouvoir disposer d'une partie des économies réalisées en vue du renforcement de leur action bénévole;

d. pour toucher tous les groupes de population et pour leur donner l'occasion de s'engager, la commune doit, le cas échéant, s'adresser à certains groupes avec plus de vigueur et sous une forme spécifique. Les citoyens veulent que l'on

s'adresse à eux personnellement et non globalement. C'est pourquoi, de simples offres de médiation n'ont pas suffi;

e. dans la promotion de nouvelles formes de participation des citoyens, le bénévolat traditionnel ne doit pas être oublié. Les citoyens appartenant à des associations et des groupes qui assument depuis de longues années d'importantes tâches de manière bénévole ne doivent pas avoir l'impression que leurs mérites ne sont plus reconnus par les acteurs politiques.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 29 mai 2001, 1^{re} séance (voir Doc. CG (8) 3, projet d'avis présenté par MM. M. Guégan et M. Haas, rapporteurs).