

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 novembre 2022

CDDG(2022)14
Point 5 de l'ordre du jour

**COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE
(CDDG)**

**PROJET DE RECOMMANDATION SUR
LA DEMOCRATIE DELIBERATIVE**

Note du Secrétariat
préparée par la
Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine
Division de la gouvernance démocratique

Recommandation CM/Rec(2023)...
du Comité des Ministres aux États membres
sur la démocratie délibérative
(adoptée par le Comité des Ministres le XX 2023,
lors de la XX^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 001),

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social;

Convaincus que la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit sont essentiels à la préservation de la paix dans les pays européens, et que leur renforcement est un facteur de stabilité et de justice sociale;

Rappelant que la démocratie représentative est à la base de la participation des citoyen·ne·s à la vie publique aux niveaux national, régional et local;

Considérant que la participation de tous les citoyen·ne·s est au cœur même de la démocratie et que des citoyen·ne·s attaché·e·s aux valeurs démocratiques, conscient·e·s de leurs devoirs civiques et actifs dans la vie publique sont les forces vives de tout système démocratique, et que le dialogue entre citoyen·ne·s et décideurs est essentiel pour la démocratie, car il renforce la légitimité des institutions démocratiques, la confiance en celles-ci et l'efficacité de leurs actions;

Se référant aux fondamentaux de la bonne gouvernance démocratique, qui comprennent les principes de participation, de réactivité, de redevabilité, d'innovation et d'ouverture au changement;

Rappelant que les pratiques de démocratie participative, qui comprennent la démocratie délibérative, sont de plus en plus utilisées dans les États membres et sont complémentaires à la démocratie représentative;

Conscients que les attentes du public continuent d'évoluer, avec des citoyen·ne·s recherchant et pratiquant de nouveaux modes d'engagement et d'expression;

Convaincus que la démocratie délibérative – à savoir le processus de délibération directe par des citoyen·ne·s quant à la substance d'une politique ou législation – a, dans certains cas, le potentiel d'améliorer les résultats politiques et, en fin de compte, de renforcer la confiance des citoyen·ne·s dans la prise de décision et l'action publiques;

Reconnaissant que la démocratie délibérative se doit d'être un processus conforme à la loi, équitable, transparent, redevable et évaluable;

Ayant à l'esprit les travaux des organes du Conseil de l'Europe, notamment l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi que les conclusions des éditions successives du Forum mondial de la démocratie;

S'appuyant sur les dispositions du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ainsi que sur la Recommandation 472 du Congrès « Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes » et son exposé des motifs;

Considérant que le moment est venu d'établir un instrument juridique comportant un ensemble de principes visant à garantir que la démocratie délibérative renforce le cadre démocratique, en complément de l'acquis du Conseil de l'Europe, comme la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#) et [Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques de 2017](#) et les travaux antérieurs du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance sur la participation et la démocratie électronique, ainsi que les boîtes à outils du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance et d'autres organes pertinents du Conseil de l'Europe;

Gardant à l'esprit les diverses manières dont les compétences des institutions et des niveaux de gouvernement sont organisées dans les États membres,

Recommande aux gouvernements des États membres:

- de reconnaître que la démocratie délibérative, lorsqu'elle est exercée correctement, peut être complémentaire de la démocratie représentative et accroître les possibilités pour la population de contribuer aux processus politique et législatif;
- chaque fois qu'ils souhaitent entreprendre un exercice de démocratie délibérative, d'adopter des mesures et d'agir d'une manière en conformité avec les principes de la démocratie délibérative énoncés dans l'annexe, afin de garantir que l'exercice se conforme à la loi et soit équitable, transparent, redevable et évaluable, et que les processus de délibération soient protégés contre les influences indues et biaisées.
- de mettre en place des mesures et d'entreprendre des activités, y compris l'introduction, le cas échéant, de dispositions dans le cadre législatif, afin de permettre, de faciliter ou d'encourager les institutions publiques aux niveaux national, régional et local qui souhaiteraient conduire des exercices de démocratie délibérative à le faire conformément aux principes de la démocratie délibérative énoncés dans l'annexe;
- de traduire cette recommandation dans la ou les langues nationales et d'assurer sa diffusion aux niveaux national, régional et local;

Charge le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance d'examiner périodiquement la mise en œuvre de la présente recommandation et de faire rapport au Comité des Ministres sur les résultats obtenus.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2023)...

La présente annexe énonce les principes à appliquer lors de la conception et/ou de la mise en œuvre de méthodes et de processus délibératifs.

Principes de la démocratie délibérative

1. Disponibilité d'un cadre juridique

- Les initiatives en matière délibérative devraient clairement se conformer au cadre général de la réglementation et aux obligations internationales.
- Le cadre législatif général ou une réglementation spécifique devrait définir clairement le champ d'application et les exigences des initiatives en matière délibérative, en indiquant quand elles devraient être utilisées, comment elles fonctionnent, ainsi que leur rôle et leurs facultés.
- Une réglementation et des lignes directrices devraient être mises en place pour garantir que les initiatives en matière délibérative sont efficaces, en accord avec la loi, transparentes et évaluables.

2. Clarté du mandat et du champ d'application

- Les initiatives en matière délibérative devraient être pensées et conduites avec soin, selon un processus bien planifié.
- L'objet de la délibération devrait être clairement défini et sans ambiguïté.
- Le mandat des initiatives en matière délibérative devrait être clairement défini, y compris les dates de début et de fin, les responsabilités, les ressources et les suites données aux résultats. L'étendue des travaux devrait être gérable et réalisable, en tenant compte des ressources disponibles, notamment en temps, en personnel et en financements.
- Les travaux devraient être d'importance suffisante, sans être ni trop étendus et ambitieux, ni trop restreints.

3. Disponibilité des ressources

- L'administration publique devrait veiller à ce que des ressources suffisantes soient programmées et disponibles.
- Le processus devrait faire l'objet d'une bonne conception et être financé en conséquence.
- Les participant·e·s et les agents publics devraient recevoir une formation adéquate sur les compétences en matière délibérative, avant ou pendant le processus.
- L'initiative en matière délibérative devrait recevoir le soutien de professionnels.

4. Représentation équitable

- Le processus de recrutement devrait être géré par une entité privée ou publique indépendante et mandatée à cet effet.
- Le processus de recrutement devrait être transparent, redevable et pouvoir faire l'objet d'un audit indépendant.

- La représentation la plus large possible du public devrait être envisagée, si nécessaire en impliquant le groupe de la population concernée par le sujet de la délibération.
- L'accessibilité et l'inclusion devraient être prises en compte, notamment en envisageant de rembourser les frais de participation, y compris l'indemnisation de frais de déplacement, de garde d'enfants ou liés à des absences professionnelles, afin de réduire les obstacles à la participation.
- La sélection par tirage au sort des participant·e·s peut être une forme de recrutement.
- Si le groupe comprend des représentant·e·s élu·e·s ainsi que le public, le ratio devrait être clairement défini, et un mécanisme mis en place pour assurer un équilibre des pouvoirs pendant l'ensemble du processus de délibération.

5. Participation active et éclairée

- La délibération désigne l'examen d'une question par un groupe dans le cadre d'un processus impliquant une facilitation. Le groupe peut comprendre ou non des représentant·e·s élu·e·s.
- Les informations fournies aux participant·e·s devraient être diversifiées et refléter un large éventail de points de vue.
- Selon l'ampleur et la complexité des informations, les participant·e·s devraient disposer de suffisamment de temps pour réfléchir à ce qu'ils ont entendu et de la possibilité de demander de plus amples explications ou des informations complémentaires.
- Autant que possible, la surcharge d'informations et la simplification excessive devraient être évitées.
- La délibération devrait offrir des possibilités d'apprentissage continu au cours du processus de délibération.
- Chaque initiative en matière délibérative devrait être considérée comme l'occasion d'une réflexion et d'approfondir la compréhension des sujets examinés.

6. Facilitation efficace

- La facilitation devrait permettre de guider le débat, et non d'en tirer les conclusions.
- Cette fonction devrait être assurée par des personnes dûment expérimentées et formées à titre professionnel; ceci est essentiel et crucial au succès du processus.
- Une place devrait être faite au débat de fond et à la confrontation des opinions; celles et ceux chargés de la facilitation ne devraient pas rechercher le consensus à tout prix.
- Une bonne facilitation devrait être au cœur de l'initiative aux fins de garantir le bon déroulement du processus, et que les personnes participantes soient entendues et aidées et non submergées de données.

7. Redevabilité

- La relation entre le processus délibératif et le processus décisionnel général devrait être clairement définie et gérée.

- Un mécanisme devrait être convenu sur la manière dont le processus de délibération produira des recommandations et la prise en compte de ces dernières par celles et ceux qui prennent les décisions et/ou définissent les politiques publiques.
- Un mécanisme ou un système permettant de mesurer les résultats du processus délibératif devrait être mis en place, et les suites données devraient être communiquées.
- Des garde-fous contre les influences indues, y compris la manipulation, devraient être envisagées et mises en place.

8. Supervision et bonne gouvernance

- Pour garantir la légitimité du processus, la mise en place d'une supervision indépendante devrait éventuellement être envisagée, par exemple sous la forme d'un groupe consultatif ou d'un·e « garant·e ».
- Les modalités de gouvernance devraient être convenues au préalable.
- L'administration et la gestion du processus devraient être dotées de ressources adéquates, y compris un soutien les actes au jour le jour.
- L'implication des participant·e·s dans la conception du processus au jour le jour devrait être envisagée.
- Le processus devrait intégrer les principes d'ouverture et de transparence afin d'assurer sa crédibilité et la confiance dans celui-ci.

9. Évaluation et apprentissage

- Un espace de réflexion devrait être prévu pour entendre directement celles et ceux qui participent, organisent le processus et qui apportent des témoignages.
- L'évaluation devrait être incluse dans la conception du processus et être menée par une entité indépendante.
- En général, les résultats des évaluations devraient être rendus publics et faire partie d'un cycle de réflexion plus large au sein de l'entité publique.
- Le processus devrait être ouvert et critique; les difficultés devraient être abordées car c'est ainsi que les améliorations et l'apprentissage peuvent se faire.

10. Communication

- Un plan d'engagement du public devrait être élaboré afin de promouvoir largement à la fois le processus et les résultats de l'exercice de délibération, via les canaux appropriés, y compris les médias sociaux.
- La manière dont les participant·e·s à l'exercice de délibération interagissent avec le reste du public devrait éventuellement faire l'objet d'une réflexion préalable, par exemple en choisissant un·e porte-parole.