

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 2 juin 2022

GT-DD(2022)6

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

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DEMOCRATIE DELIBERATIVE
ET PARTICIPATIVE
(GT-DD)**

RAPPORT DE LA 1^{ère} REUNION

5 - 6 mai 2022, réunion hybride

Note du Secrétariat
établie par la
Direction générale de la démocratie
Division de la gouvernance démocratique

1. Ouverture de la réunion

Le Secrétariat souhaite la bienvenue aux membres du groupe de travail, qui se présentent. La liste des participants figure à l'Annexe I.

2. Election du/de la président-e et du/de la vice-président-e

Le groupe de travail élit par acclamation M. Abassin Nessar (Pays-Bas) comme président, et M. Markku Mölläri (Finlande) comme vice-président. Les règles et les candidats se trouvent dans le document [GT-DD(2022)2].

3. Adoption de l'ordre du jour

L'ordre du jour est adopté tel qu'il figure à l'Annexe II.

4. Mandat

Le Secrétariat présente des informations sur le mandat du groupe de travail et le calendrier [GT-DD(2022)1]. Le Secrétariat indique également que lors de sa 15e plénière, le CDDG a chargé le groupe de travail de préparer un projet de recommandation sur la démocratie délibérative, à condition que le Comité des Ministres n'ait pas d'objection. Le Secrétariat informe le groupe de travail de l'opportunité de discuter de la démocratie délibérative lors du Forum mondial de la démocratie du 7 au 9 novembre 2022. En outre, le groupe de travail examine une proposition visant à organiser une consultation publique sur la recommandation, à l'instar d'autres comités, et charge le Secrétariat d'en étudier les modalités.

5. Rédaction d'un rapport sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative

Le groupe de travail examine l'"Etude sur la démocratie délibérative" [GT-DD(2022)4] préparée par le Dr Andy Williamson et le Dr Jordi Barrat. Le Secrétariat de la Division des élections et de la démocratie participative fournit des informations générales sur l'étude et souligne que la démocratie délibérative est conceptualisée comme une forme spécifique de participation, se concentrant sur l'engagement des citoyens individuels par opposition à l'engagement organisé via les organisations de la société civile.

La discussion porte sur la structure et l'objectif du rapport, les différentes formes de démocratie participative et la culture participative sous-jacente, les défis à relever pour impliquer les citoyens et les moyens de les surmonter. Le représentant de la Conférence des OING mentionne leur outil de dialogue intitulé : "De la polarisation à la participation", qui fournit une méthodologie pour mener des dialogues structurés. Il souligne l'importance de partir des besoins, plutôt que de l'outil/de la méthode. Les participants de Malte, des Pays-Bas, de Finlande, de Belgique, de Grèce et de République tchèque partagent également des exemples d'initiatives délibératives et/ou de projets législatifs récents dans leurs pays respectifs.

À la lumière du mandat du CDDG de préparer une étude sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative, en vue de compléter la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#) et les [Lignes directrices de 2017 relatives à la participation civile aux décisions politiques](#), et en tenant compte de ses propres [travaux sur la démocratie électronique](#), le groupe de travail convient de reformuler le rapport afin d'ajouter et de développer la partie sur la participation.

Plusieurs participants soulignent qu'il est primordial de mentionner clairement que l'innovation et le développement de la démocratie délibérative et participative s'inscrivent dans le cadre de la démocratie représentative. En d'autres termes, la démocratie délibérative et participative ne doit pas saper l'autorité de la législature élue. Le groupe de travail convient que le rapport devra donc aborder le cadre démocratique de la démocratie représentative dans lequel se situent la démocratie délibérative et la démocratie participative.

Le groupe de travail propose le plan suivant pour le rapport :

Le premier chapitre – « Démocratie » - servirait à fournir le cadre général et, entre autres, à évoquer l'importance du respect des droits de l'homme et de l'État de droit pour l'épanouissement des démocraties ; à expliquer les différents types de démocratie (par exemple, représentative, directe, participative) ; à intégrer la démocratie délibérative dans le contexte de la démocratie représentative et à mettre en évidence leur interaction ; à établir éventuellement un lien entre économie et démocratie.

Le chapitre deux – « Démocratie participative » - expliquerait et énumérerait les différentes formes d'outils participatifs (y compris le droit de contestation, les référendums, la co-création) et leur impact et mentionnerait l'augmentation des formes délibératives au cours des dernières années. En outre, ce chapitre s'appuierait sur les normes existantes du Conseil de l'Europe en matière de participation civile et assurerait la cohérence avec les travaux antérieurs du CDDG.

Le chapitre 3 – « Démocratie délibérative », s'appuiera sur les chapitres 5 et 6 de l'étude d'experts. Ce chapitre mettra en évidence les processus délibératifs utilisés, leurs caractéristiques communes, et développera des conclusions et recommandations préliminaires. Des études de cas illustrant les recommandations pourraient être ajoutées. En outre, une référence à la base de données des études de cas pourrait être faite.

Dans l'ensemble, le rapport doit être pratique. Il devrait définir les termes clés, aborder et fournir des exemples de tous les niveaux de gouvernement, clarifier la situation de la démocratie délibérative par rapport à la démocratie représentative et mettre en évidence les choses à faire et à ne pas faire en matière de pratiques délibératives, notamment par le biais d'études de cas illustratives. Il devrait également aborder les questions liées à la culture démocratique, à l'accessibilité, à la culture numérique et à la transformation numérique. Le rapport s'adresse principalement aux décideurs politiques, aux fonctionnaires des institutions publiques, aux praticiens et aux politiciens. Il devra être accessible en termes de langage.

Le groupe de travail invite les participants à envoyer des contributions écrites, telles que des commentaires, des projets de propositions de chapitres et/ou des études de cas illustratives, au Secrétariat avant le 30 mai et charge le Secrétariat de remanier l'étude par la suite en conséquence. Le projet révisé sera discuté lors de sa prochaine réunion en ligne le 4 juillet 2022.

6. Contributions des représentants de l'Assemblée parlementaire et du Congrès, d'autres organisations

Le groupe de travail entend une présentation de M. Yves Dejaeghere, l'expert du Congrès, Directeur exécutif de la Fédération pour l'innovation en démocratie - Europe (FIDE). M. Dejaeghere présente les caractéristiques communes des initiatives délibératives, la valeur ajoutée des initiatives délibératives et ce qui est nécessaire pour assurer leur qualité et leur impact.

La discussion se concentre sur la définition et les conditions de la démocratie délibérative (entre autres en se référant aux lignes directrices de l'OCDE) ; la nature de la démocratie délibérative en tant qu'outil pour informer et conseiller la prise de décision (par exemple, les mini-publics pourraient soutenir le travail des législateurs/parlements) ; l'évaluation et le contrôle (par exemple, qui devrait s'en charger et quels seraient les indicateurs/normes de réussite/qualité) ; l'impact et la responsabilité (par exemple, établir des règles claires sur la manière dont les recommandations doivent être suivies) ; quand utiliser les initiatives délibératives compte tenu de l'investissement en temps et en ressources ; le rôle des technologies numériques ainsi que la question plus générale de rendre les démocraties plus résilientes et d'aborder le déclin de la participation électorale.

Le groupe de travail est informé du rapport du Congrès "[Au-delà des élections - l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes](#)", qui a été adopté lors de la dernière session du Congrès le 23 mars. Le rapport contient des exemples illustratifs de municipalités et de régions qui ont utilisé des processus délibératifs. Il fournit des conseils pratiques aux municipalités et régions intéressées par les processus délibératifs en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de ces méthodes. En outre, le rapport met en évidence les aspects clés d'un processus de délibération réussi, notamment un mandat clair et le suivi des recommandations des citoyens. La recommandation appelle les États membres à soutenir les capacités locales et régionales, y compris financières, pour concevoir et mettre en œuvre des mécanismes de démocratie délibérative. Elle appelle également les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou ratifier le protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

M. George Papandreou, Assemblée parlementaire, Président de la sous-commission de la démocratie, n'a pas pu participer à la réunion. Le Secrétariat informe donc le groupe de travail des résolutions et recommandations pertinentes récemment adoptées par l'Assemblée parlementaire et des synergies dans ce domaine. La recommandation [Une démocratie plus participative pour faire face au changement climatique](#) souligne que « la participation et la délibération des citoyens, en combinaison avec la démocratie représentative, peuvent contribuer à apporter le soutien du public, la légitimité, la confiance, l'autonomisation, l'inclusion et l'égalité, et faciliter la conciliation constructive d'une multitude d'intérêts. » Il demande également au CDDG "d'élaborer un rapport sur les

nouvelles formes de démocratie participative, en vue de partager les bonnes pratiques entre les États membres, et de considérer ce rapport comme une contribution au domaine spécifique du changement climatique ». Dans sa recommandation [Sauvegarder et promouvoir la démocratie véritable en Europe](#), le Conseil de l'Europe s'est déclaré préoccupé par le recul de la démocratie et a invité le Conseil de l'Europe à "examiner les moyens d'optimiser et d'intensifier ses activités dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance démocratique". Le groupe de travail prend note de ces informations.

7. Projet de recommandation sur la démocratie délibérative

Le groupe de travail entend une présentation du Dr Andy Williamson sur les éléments préliminaires d'un projet de recommandation sur la démocratie délibérative, voir [GT-DD(2022)5]. Les éléments sont basés sur l'étude. M. Williamson rappelle aux participants que l'étude n'est ni exhaustive ni destinée à cataloguer les initiatives délibératives dans les États membres. Elle vise à comprendre les caractéristiques des initiatives délibératives. Il réitère que les résultats de l'étude suggèrent que, utilisée de manière appropriée, la démocratie délibérative est un moyen efficace de faire entendre la voix des citoyens directement au cœur du gouvernement. Cependant, des normes doivent être développées.

Il souligne également que la démocratie délibérative est un outil consultatif et non un outil de prise de décision. Pour être efficace, l'intervention doit être placée au moment optimal du cycle politique ou législatif.

M. Williamson souligne que les normes ne devraient pas être trop prescriptives, car il n'existe pas de modèle unique pour les initiatives délibératives et le contexte dans lequel les initiatives délibératives sont utilisées varie considérablement en fonction de la culture/maturité démocratique. Au contraire, la recommandation et les lignes directrices qui l'accompagnent devraient être flexibles, non descriptives et adaptables à mesure que la pratique de la démocratie délibérative évolue. Il souligne également que les lignes directrices devraient aider à rendre le processus responsable.

La discussion se centre sur des questions liées à la codification (par exemple, à la lumière des différentes exigences juridiques dans les États membres) ; la clarification de l'interrelation entre la démocratie représentative et délibérative (en particulier, la nécessité de contextualiser la place de la délibération dans le processus démocratique) ; la définition des concepts (en gardant également à l'esprit la nécessité de traduire dans les langues nationales) ; les principales caractéristiques de la délibération et les questions de légitimité (en ce qui concerne le mandat, le recrutement, l'impact, etc. les référendums locaux ou le budget participatif relèvent davantage de la participation que de la délibération) ; les implications de l'utilisation d'initiatives délibératives dans le secteur public (en particulier le changement de mentalité et de culture) ainsi que le rôle des technologies numériques (par exemple, en tant que moyen d'organiser des initiatives et/ou outil pour lutter contre la désinformation).

Le Secrétariat rappelle que lors de sa 15e session plénière, le CDDG a chargé le groupe de travail de préparer un projet de recommandation sur la démocratie délibérative. En termes de structure, le Secrétariat propose une structure similaire à la [Recommandation CM/Rec\(2022\)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la redevabilité démocratique des représentants élus et des organes électifs aux niveaux local et régional](#), préparée par le CDDG. Cela signifierait un préambule (considérant l'intérêt croissant et la pertinence de la démocratie délibérative), une partie opérationnelle (de courts points d'action que les Etats membres devraient faire s'ils souhaitent introduire la délibération), et une annexe fournissant un contexte général, des définitions et des lignes directrices.

Le groupe de travail suggère de souligner dans le préambule l'importance du respect des droits de l'homme et de l'État de droit en tant que piliers fondamentaux de la démocratie et de mentionner les 12 principes de la bonne gouvernance démocratique, notamment les principes de participation et d'innovation et d'ouverture au changement.

Le groupe de travail charge le Secrétariat de préparer un projet qui sera discuté lors de sa prochaine réunion le 1er juillet 2022. En outre, le groupe de travail discute de la suggestion du Secrétariat de soumettre le rapport et/ou la recommandation à une consultation publique lors du Forum mondial de la démocratie et charge le Secrétariat d'examiner les modalités possibles.

8. Prochaines étapes

Le groupe de travail invite les participants à envoyer des contributions écrites, telles que des commentaires, des projets de propositions de chapitres et/ou des études de cas illustratives au Secrétariat avant le 30 mai et confie au Secrétariat la préparation de la première version du rapport en conséquence. Ce projet sera discuté lors de la réunion du 4 juillet 2022.

Le groupe de travail charge le Secrétariat de préparer le projet de recommandation sur la démocratie délibérative, qui sera discuté lors de la réunion du 1er juillet 2022.

Le groupe de travail charge le Secrétariat de préparer un message au CDDG pour qu'il fournisse des études de cas supplémentaires sur la démocratie délibérative avant le 1er septembre 2022. Les études de cas pertinentes seront publiées dans la base de données BePart et incluses dans le rapport.

9. Questions diverses

Mme Perle, Division des élections et de la démocratie participative, informe les participants du lancement de la base de données en ligne, BePart, à la fin du mois de mai. Cette base de données est un projet de la Division des élections et de la démocratie participative, en collaboration avec le Congrès et le CINGO. Elle sera mise à jour tous les six mois et recueillera des études de cas à tous les niveaux de gouvernance. Le CDDG est invité à contribuer à la base de données.

10. Date de la prochaine réunion

Des réunions informelles supplémentaires auront lieu le 1er (pour discuter du projet de recommandation) et le 4 (rapport) juillet, uniquement en ligne.

La prochaine réunion formelle du GT aura lieu les 26-27 septembre à Strasbourg, modalités à confirmer.

ANNEXE I**LISTE DES PARTICIPANTS****CHAIR / PRESIDENT**

Mr Abassin NESSAR, Senior Advisor and Coordinator, Democracy and Governance, Ministry of Interior, The Hague

AUSTRIA / AUTRICHE

Mr Gregor WENDA, Deputy Head of Electoral Affairs Department, Directorate General of Legal Affairs, Federal Ministry of the Interior, Vienna

BELGIUM / BELGIQUE

Mr Edwin LEFEBRE, Deputy Director, Ministry of the Flemish Community, Agency for Home Affairs, Brussels

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Kristian MALINA, Ministerial Assistant Principal, Department of Coordination of Public Administration and International Relations Ministry of the Interior of the Czech Republic

ESTONIA / ESTONIE

Ms Ave VIKS, Adviser, Governancer lecturer from Tallinn University

FINLAND / FINLANDE

Mr Markku MÖLLÄRI, Ministerial adviser, Department for Local Affairs and Regional Administration, Ministry of Finance, Helsinki

GERMANY / ALLEMAGNE

Prof. Annegret EPPLER, University of Applied Science, KEHL

Prof. Uwe BUSBACH, University of Applied Science, KEHL

GREECE / GRECE

Ms Vasiliki MASOURA, expert within the Department of Organisation and Functioning of Second Level of Local Government, Athens

Mr Georgios CHRYSAFIS, expert (Deputy Head), Department of Organising and Functioning of Local Government, Ministry of the Interior, Athens

Mr Kimon SIDIROPOULOS, Head of the Department of Organisation and Functioning of First Level of Local Government, Athens

Mr Ioannis MATHIOUDAKIS, Head of the Coordination Service, Athens

ITALY / ITALIE

Mr Francesco GIUSTINO, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Attività Internazionali, ROMA

MALTA / MALTE

Mr Robert TABONE, Head EU & International Affairs, Office of the Director General, Local Government Division, VALLETTA

PORTUGAL

Ms Tânia MOURATO, Head of Department, Directorate-General for Local Authorities, LISBOA

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Ms Barbara GINDLOVÁ, Local Self-Government and Foreign Affairs Unit, Department of Public Administration, Ministry of Interior of the Slovak Republic

SLOVENIA / SLOVENIE

Mr Jurij MEZEK, Senior Advisor, Ministry of Public Administration, Local Self-Government Service, LJUBLJANA

SWEDEN / SUEDE

Mr Daniel WOHLGEMUTH, Deputy Director, Ministry of Culture, Division for Media and Democracy

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Paul ROWSELL, Head of Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

Ms Siobhan SMYTH, Senior Policy Adviser, Governance Reform and Democracy Unit, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

Mr Matthew BRANNEN, Senior Policy Adviser, Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

Ms Kirsty BROWN, Governance Reform and Democracy Unit, Department for Levelling Up, Housing and Communities, Local Government & Communities Directorate, Ministry of Housing, Communities and Local Government, LONDON

PARTICIPANTS

CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE

Mr Yves DEJAEGHERE, Executive Director, Federation for Innovation in Democracy – Europe (FIDE), BRUSSELS

Mr Roman CHLAPAK, Governance Committee

CONFERENCE OF INGOS OF THE COUNCIL OF EUROPE / CONFERENCE DES ONG DU CONSEIL DE L'EUROPE

Mr Christoph SPRENG, Representative of the INGOs Conference to the CDDG, Initiatives of Change-International

CONSULTANT EXPERT / EXPERT CONSULTANT

Dr Andy WILLIAMSON, Parliaments, participation and innovation, United Kingdom

SECRETARIAT

Secretariat of the CDDG / Secrétariat du CDDG

Ms Alina TATARENKO – Head of the Democratic Governance Division / Secretary of the CDDG / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy

Mr Christophe SPECKBACHER, Administrator – Democratic Governance Division / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy

Ms Judith ORLAND, Democratic Governance Division – Directorate of Human Dignity, Equality and Governance - Directorate General of Democracy

Ms Isabelle ETTER, Assistant

Ms Nino MAKHAURI, Trainee

Other Secretariat participating in the meeting / Autre Secrétariat participant à la réunion

Ms Claudia LUCIANI, Director of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy

Ms Cornelia PERLE, Elections and Participatory Democracy Division / Directorate of Human Dignity, Equality and Governance / Directorate General of Democracy

Interpreters / Interprètes

Mr Grégoire DEVICTOR
Ms Bettina LUDEWIG
Mr Jean-Jacques PEDUSSAUD

ANNEXE II

ORDRE DU JOUR AVEC ORDRE DES TRAVAUX

JEUDI 5 MAI		
Lien kudo: https://vmeeting.coe.int/k8/241116471513/join		
10h30		
1.	Ouverture de la réunion <ul style="list-style-type: none"> - information par le Secrétariat - tour de table pour présentation des participants 	
11h00		
2.	Election du/de la président-e et du/de la vice-président-e	[GT-DD(2022)2]
3.	Adoption de l'ordre du jour	[GT-DD(2022)OJ1]
4.	Mandat Information et discussion sur le mandat, les questions générales et les méthodes de travail, ainsi que sur le calendrier	[GT-DD(2022)1] [GT-DD(2022)3]
11h30		
6.	Contributions de représentants de l'Assemblée parlementaire et du Congrès, d'autres organisations : <ul style="list-style-type: none"> • M. Yves Dejaeghere, Directeur exécutif, Fédération pour l'innovation en démocratie - Europe (FIDE). A contribué à la rédaction du rapport du Congrès sur "La démocratie délibérative aux niveaux local et régional" (adopté en session en mars 2022) • M. George Papandreou, Assemblée parlementaire, président de la sous-commission de la démocratie 	
13h00-14h30	Pause déjeuner	
14h30		
7.	Projet de recommandation sur la démocratie délibérative Présentation des éléments préliminaires d'un projet de recommandation sur [la démocratie délibérative] par le Dr Andy Williamson - Discussion et contributions des membres du groupe de travail	[GT-DD(2022)5]
17h00	Fin du premier jour	

VENDREDI 6 MAI		
Lien Kudo: https://vmeeting.coe.int/k8/241117541161/join		
10h30		
5.	<p>Rédaction d'un rapport pour le CDDG sur les nouvelles formes de démocratie délibérative et participative</p> <p>Examen du projet préparé par le Dr Andy Williamson et le Dr Jordi Barrat</p> <p>-Discussion chapitre par chapitre et contributions des membres du groupe de travail</p>	[GT-DD(2022)4]
13h00-14h30	Pause déjeuner	
14h30		
5. (suite) et 7 (suite)	<ul style="list-style-type: none"> - Discussion des éléments d'un projet de recommandation - Discussion d'une étude sur la démocratie délibérative - Contributions des membres du groupe de travail 	
16h30		
8.	Prochaines étapes	
16h45		
9.	Questions diverses	
10.	Date de la prochaine réunion (26-27 septembre, et éventuellement une réunion informelle supplémentaire fin juin ou début juillet)	