



Strasbourg, le 14 avril 2023

CDDG(2023)3
Point 4 de l'ordre du jour

COMITÉ EUROPÉEN SUR LA DÉMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

PROJET DE RECOMMANDATION DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE

Le CDDG est invité à **examiner, en vue de son adoption**, cette version finale du projet de Recommandation sur la Démocratie Délibérative, telle que préparée par le groupe de travail GT-DD.

Note du Secrétariat
établie 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 Etats membres
sur la démocratie délibérative
(adoptée par le Comité des Ministres le ... 2023
à la ... 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° 1),

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 le fondement de la participation des citoyens à la vie publique aux niveaux national, régional et local ;

Considérant que la participation de tous les citoyens et citoyennes est au cœur même de la démocratie, que les citoyen·ne·s attaché·e·s aux valeurs démocratiques, conscient·e·s de leurs devoirs civiques et actifs dans la vie publique sont la force vive de tout système démocratique, et que le dialogue entre les citoyen·ne·s et les décideurs est essentiel pour la démocratie, car il renforce la confiance, la légitimité des institutions démocratiques et l'effectivité de leur action ;

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

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

Conscients que les attentes du public continuent d'évoluer, les citoyen·ne·s recherchant et pratiquant de nouvelles façons de s'engager et de s'exprimer ;

Convaincus que la démocratie délibérative - le processus de délibération directe par les citoyen·ne·s sur des questions de fond ou un domaine législatif - 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 ;

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

Vu le travail 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 (2022) 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 s'appliquant à tous les niveaux de gouvernement avec un ensemble de principes visant à garantir que la démocratie délibérative, lorsqu'elle est utilisée, renforce le cadre démocratique, en complément de l'acquis du Conseil de l'Europe, notamment la [Recommandation CM/Rec\(2018\)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local](#), les [lignes directrices de 2017 relatives à la participation civile aux décisions politiques](#) et les travaux antérieurs du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance sur la participation et la démocratie électronique, ainsi que les outils du Centre d'expertise pour la bonne gouvernance et d'autres organes compétents du Conseil de l'Europe ;

Compte tenu de la diversité des modes d'organisation des compétences des institutions et des niveaux de gouvernement dans les États membres ;

Recommande aux gouvernements des États membres :

- de reconnaître que les processus délibératifs, lorsqu'ils sont menés convenablement, peuvent être un complément à la démocratie représentative et élargir les possibilités pour les citoyen·ne·s de contribuer à l'élaboration des politiques et à la formulation de la législation ;
- de mener tout processus de délibération qu'ils décident d'entreprendre conformément aux principes suivants :
 - Existence d'un cadre juridique,
 - clarté du mandat et de la conception,
 - une représentation équitable,
 - une participation active et informée,
 - une facilitation de qualité,
 - redevabilité,
 - supervision et bonne gouvernance,
 - évaluation et apprentissage ;
- mettre en place des mesures et entreprendre des activités, y compris en intégrant le cas échéant des dispositions dans un cadre juridique, pour permettre aux institutions publiques aux niveaux national, régional et local qui souhaitent entreprendre des processus délibératifs, ou pour les encourager à le faire, conformément à ces principes et tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe ;

- traduire la présente recommandation dans la (les) langue(s) officielle(s) et 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) ...

Cette 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. Existence d'un cadre juridique

- Les processus délibératifs doivent être conformes au cadre réglementaire général et aux obligations internationales.
- Le cas échéant, une législation d'habilitation ou une réglementation formelle devrait définir clairement le champ d'application et les exigences des processus délibératifs, en indiquant quand ils doivent être utilisés, comment ils fonctionnent et quels sont leur rôle et leurs facultés.
- Une réglementation et des lignes directrices devraient être mises en place pour garantir que les processus délibératifs soient efficaces, conformes à la loi, équitables, transparents, inclusifs, redevables et évaluables.

2. Clarté du mandat et de la conception

- Le mandat des processus délibératifs doit être clairement défini, édictant avec précision un calendrier, les responsabilités, des ressources et un suivi des résultats.
- Son étendu doit être gérable et faisable, en tenant compte des ressources disponibles notamment en termes de temps, de personnel et de financements.
- Le mandat, son étendu, la composition et le format des processus délibératifs doivent être proportionnels et bien adaptés au sujet débattu et à l'objectif du processus.
- La conception d'un processus de délibération doit être rendue transparente et publique.

3. Représentation équitable

- Le processus de recrutement doit être géré par une entité privée ou publique indépendante, mandatée et qualifiée à cet effet.
- Le processus de recrutement doit être transparent, inclusif, redevable et faire l'objet d'un audit indépendant.
- Le recrutement des participant·e·s doit permettre d'obtenir un groupe représentatif en utilisant, le cas échéant, des techniques de sélection aléatoire et en s'adressant au besoin aux groupes sociodémographiques concernés par le sujet de la délibération.
- Il convient d'envisager une participation équilibrée des femmes et des hommes, ainsi que de tous les autres groupes, afin de refléter la composition démographique de la zone géographique concernée par le processus de délibération. Si le groupe comprend des représentant·e·s élu·e·s, le ratio doit être clairement défini et un mécanisme doit être mis en place pour veiller à ce qu'il n'entraîne pas un déséquilibre des pouvoirs tout au long du processus de délibération.
- Il conviendrait d'envisager de garantir l'accessibilité et l'inclusivité, *notamment* en envisageant de rembourser les frais de participation, y compris les indemnités de déplacement, de garde d'enfants ou de congé, afin d'encourager la participation.

4. Une participation active et informée

- Les participant·e·s doivent pouvoir demander et recevoir toute information et avoir la liberté de fournir la réponse qu'ils souhaitent sans orientation ou suggestion extérieure quant à ce qu'elle pourrait être.
- Les éléments factuels présentés aux participant·e·s doivent être vérifiables et provenir de sources diverses.
- En fonction de la profondeur et de la complexité des éléments factuels, les participant·e·s devraient disposer de suffisamment de temps pour réfléchir à ce qu'ils ont entendu et devraient avoir la possibilité de demander des explications ou des informations supplémentaires.
- Les informations doivent être présentées de manière accessible, dans un langage clair et compréhensible.
- Il convient d'éviter la surcharge d'informations et la simplification excessive.
- La délibération devrait prévoir des possibilités de formation préparatoire et d'apprentissage continu au cours du processus de délibération.

5. Facilitation de qualité

- La modération doit permettre d'assurer le bon déroulement du processus.
- Celles et ceux chargés de la modération doivent être suffisamment expérimentés et formés ; il s'agit d'une compétence essentielle pour garantir le succès du processus.
- Une place doit être faite au débat et au désaccord ; la modération doit veiller à ce que le dialogue soit respectueux et ne pas tirer de conclusions ni tenter de parvenir à un consensus à tout prix.
- Les participant·e·s doivent être en mesure de tirer leurs propres conclusions et d'élaborer leurs propres réponses, sans interférence.
- La facilitation doit garantir que les participant·e·s reçoivent des informations suffisantes et adéquates, soient entendus et au besoin soutenus.
- Dans le cas de processus étendus, il convient de mettre en place un concept de facilitation rationalisé, afin de garantir la cohérence entre tous les groupes impliqués dans le processus de délibération.
- Une représentation équilibrée des hommes et des femmes doit être assurée parmi les modérateurs.

6. Redevabilité

- Le lien entre le processus de délibération et le processus décisionnel dans lequel il s'inscrit doit être clairement défini et géré.
- Il convient de convenir d'un mécanisme sur la manière dont le processus délibératif aboutira à des recommandations et sur la manière dont celles-ci seront suivies par les décideurs et/ou les responsables politiques. Ceci doit être transparent.
- Les décideurs et/ou les responsables politiques doivent fournir des explications aux participant·e·s et au public, y compris lorsqu'il n'est pas tenu compte des résultats.
- Des garde-fous contre toute influence indue, y compris la manipulation et la désinformation, devraient être prévus.

- Un plan d'engagement du public devrait être élaboré pour promouvoir largement le processus et les résultats des processus délibératifs, par le biais des canaux appropriés, y compris les médias sociaux.
- Il convient de réfléchir à l'avance à la manière dont les participant·e·s au processus de délibération interagiront avec le grand public, par exemple en désignant un·e porte-parole.

7. Supervision et bonne gouvernance

- Afin de garantir la légitimité du processus, la mise en place d'une supervision indépendante, par exemple sous la forme d'un groupe consultatif ou d'un « huissier ».
- Les processus de gouvernance doivent être convenus à l'avance et rendus transparents.
- L'administration et la gestion du processus doivent être dotées de ressources adéquates, y compris un soutien pour les opérations quotidiennes.
- Il convient d'envisager d'associer les participant·e·s à la conception des opérations quotidiennes.
- L'ouverture et la transparence doivent être intégrées au processus pour en démontrer la crédibilité et la fiabilité.
- L'administration publique doit veiller à ce que des ressources suffisantes soient programmées et disponibles tout au long du cycle, y compris le renforcement des capacités si nécessaire.
- Les participant·e·s et les agents publics devraient recevoir une formation pertinente sur les techniques de délibération avant et/ou pendant le processus.

8. Évaluation et apprentissage

- L'évaluation doit faire partie de la conception du processus et être réalisée au moyen de procédures d'auto-évaluation ou par une entité indépendante.
- Une place doit être laissée à la réflexion sur les commentaires écrits ou oraux reçus directement des participant·e·s, des organisateurs et des personnes auditionnées.
- D'une façon générale, le résultat d'évaluations devrait être rendu public et faire partie d'un cycle de réflexion plus large au sein de l'organisme public.
- Le processus d'évaluation doit être ouvert et critique ; les difficultés doivent être reconnues, comme un gage d'amélioration et d'apprentissage.