

Élections démocratiques

# Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Élections démocratiques

**Au-delà des élections :  
l'utilisation de méthodes  
délibératives dans les municipalités  
et régions européennes**

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux  
du Conseil de l'Europe

Édition anglaise :

*Beyond elections: The use of deliberative methods  
in European municipalities and regions*

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source : Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP), Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe, août 2022

Imprimé en France

# Table des matières

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>AU-DELÀ DES ÉLECTIONS : L'UTILISATION DE MÉTHODES DÉLIBÉRATIVES DANS LES MUNICIPALITÉS ET RÉGIONS EUROPÉENNES</b>	
<b>EXPOSÉ DES MOTIFS</b>	<b>9</b>
Introduction	13
Quel est l'intérêt spécifique des méthodes délibératives ?	18
Études de cas aux niveaux local et régional	26
Principes d'un processus délibératif	48
Aspects spécifiques aux collectivités de petite taille	69
Conclusion	72
Références	73
<b>RÉSOLUTION 480 (2022)</b>	<b>79</b>
<b>RECOMMANDATION 472 (2022)</b>	<b>85</b>



## Avant-propos

---

La participation des citoyens est de plus en plus utilisée par les gouvernements comme un complément à la démocratie représentative. Elle est couramment employée dans le but de renforcer la confiance du public dans le processus politique, non seulement parce qu'elle met les citoyens en position de force pour préparer le processus décisionnel, mais aussi parce qu'elle accroît la transparence des décisions politiques. Ainsi, la participation des citoyens est désormais considérée comme un indicateur fiable de la santé d'une démocratie. Le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale de 2009 a formalisé la participation des citoyens en tant que droit «de participer aux affaires des collectivités locales» qui doit être garanti aux citoyens, la consolidant ainsi comme un élément essentiel d'une démocratie saine.

Les méthodes délibératives sont devenues l'élément le plus important de cette participation citoyenne et sont particulièrement adaptées aux niveaux local et régional. Bien qu'elles demandent beaucoup de temps et de ressources et qu'elles exigent un engagement fort de la part de tous les acteurs d'une communauté politique, elles sont devenues l'un des moyens les plus innovants d'approfondir la participation des citoyens à la prise de décision politique. En outre, elles se sont

avérées très efficaces pour traiter des problèmes spécifiques difficiles à résoudre dans un environnement électoral partisan, tels que les questions politiques polarisées et de longue date. En effet, l'introduction de la délibération crée un espace où la compréhension mutuelle et la discussion respectueuse entre égaux peuvent avoir lieu, et où les questions polarisées deviennent moins litigieuses.

Le rapport « Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes », adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, propose des lignes directrices pour les municipalités et les régions et les illustre par des études de cas aux niveaux local et régional : Mostar (Bosnie-Herzégovine), Oud-Heverlee (Belgique), Assemblée écossaise sur le climat (Royaume-Uni) et Ostbelgien (Belgique).

En outre, le rapport appelle à la poursuite de la mise en œuvre des méthodes délibératives à tous les niveaux de gouvernance, en identifiant les questions spécifiques pour lesquelles ces mécanismes pourraient contribuer au processus décisionnel. Il souligne la nécessité de planifier l'ensemble du processus, depuis la définition de critères équitables pour la sélection des participants et l'allocation du temps nécessaire à la délibération citoyenne jusqu'à la nécessité d'un mécanisme approprié de mise en œuvre des décisions et propositions résultantes. Enfin, il suggère d'institutionnaliser le processus délibératif en veillant à ce que les gouvernements locaux disposent des moyens financiers nécessaires.

Depuis 2001, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux mène des activités régulières d'observation des élections locales et régionales dans les États membres du Conseil de l'Europe, et parfois au-delà. Cette activité est complémentaire du processus de suivi politique de la Charte européenne de l'autonomie locale, un traité international unique qui constitue la pierre angulaire de la démocratie locale en Europe.

La collection « Élections démocratiques » présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.

- ▶ La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales (2022).
- ▶ Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes (2022).
- ▶ La tenue de référendums au niveau local (2021).
- ▶ Les élections locales et régionales dans les situations de crise majeure (2020).
- ▶ Le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe (2018).
- ▶ La liste de critères en vue de l'évaluation du respect des normes et bonnes pratiques internationales en matière de prévention de l'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre des processus électoraux au niveau local et régional (2017).
- ▶ Critères pour se présenter aux élections locales et régionales (2015).
- ▶ Les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger (2015).
- ▶ Le vote à 16 ans – Conséquences sur la participation des jeunes au niveau local et régional (2015).



# Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes

## Exposé des motifs

---

CG(2022)42-12FINAL  
23 Mars 2022

**Commission de la Gouvernance**

**Rapporteur: Karl-Heinz LAMBERTZ,  
Belgique (R, SOC/V/DP)**



## Résumé

Depuis quelques années, les gouvernements ont de plus en plus recours à diverses formes de participation non électorale de leurs citoyens, en complément de la démocratie représentative, afin de renforcer la confiance du public envers le processus politique. La participation citoyenne autrement que lors des élections est maintenant considérée comme un indicateur fiable de la santé d'une démocratie. De fait, le Protocole additionnel de 2009 à la Charte européenne de l'autonomie locale a formalisé celle-ci comme un droit «de participer aux affaires des collectivités locales» devant être garanti aux citoyens.

Dans le cadre de la démocratie délibérative, un groupe de citoyens choisis de manière aléatoire au moyen d'une «loterie citoyenne» s'informe en profondeur sur une question politique, en débat et formule des propositions à l'intention des autorités. Bien que les méthodes délibératives exigent beaucoup de temps et de ressources et nécessitent un engagement fort de la part de tous les acteurs d'une communauté politique, elles sont devenues l'un des moyens les plus novateurs d'approfondir la participation des citoyens à la prise de décisions politiques.

Les méthodes délibératives ont montré une grande efficacité pour certains problèmes spécifiques difficiles à résoudre dans un environnement électoral partisan, comme les questions politiques polarisées et anciennes. La mise en place de la délibération crée un espace où la compréhension mutuelle et la discussion respectueuse d'égal à égal peuvent avoir lieu, et les questions polarisées deviennent alors moins litigieuses. Parce qu'elles

placent les citoyens dans une position de force pour préparer le processus décisionnel, les méthodes délibératives montrent qu'une réelle importance est attachée à la participation publique. En outre, du fait que les informations accessibles aux citoyens dans ce cadre sont rendues publiques, les processus accroissent la transparence des décisions politiques. Pour toutes ces raisons, les processus délibératifs peuvent également accroître la confiance dans la démocratie aux niveaux local et régional.

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

La participation des citoyens à des élections libres et compétitives pour désigner des représentants pour gouverner est un élément essentiel de toute définition de la démocratie moderne. Cependant la démocratie représentative est confrontée à des défis, notamment une baisse de la confiance dans le système politique, une lassitude électorale et un désenchantement croissant à l'égard de la politique. Dans ce contexte, les dernières décennies ont également vu une très forte augmentation d'autres formes non électorales de participation citoyenne. Tandis que certains auteurs ont craint par le passé que ces méthodes viennent à représenter un danger pour les institutions représentatives, les formes de participation citoyenne autres que les élections sont maintenant considérées comme un indicateur fiable de la santé d'une démocratie. Une démocratie où le seul mode de participation du citoyen est le vote est jugée trop minimaliste et trop fragile. Les autorités démocratiques contemporaines ont donc tendance à promouvoir et soutenir de nombreuses formes de participation non électorale de leurs citoyens. Le Protocole additionnel de 2009 à la Charte européenne de l'autonomie locale a même formalisé cette évolution, en déclarant que «participer aux affaires des collectivités locales» est un droit qui doit être garanti aux citoyens. C'est également au niveau local et régional que, dans de nombreux cas, de nouvelles formes de participation citoyennes ont été expérimentées

---

1. Le rapport a été établi avec la contribution d'Yves Dejaeghere, directeur exécutif, Federation for Innovation in Democracy – Europe – (FIDE), Belgique (yves.dejaeghere@fide.eu).

pour la première fois. Il sera également important de renforcer ces formes de participation citoyenne à l'avenir. Le présent rapport portera essentiellement sur la démocratie délibérative, une méthode spécifique destinée à associer les citoyens de manière forte et effective à l'élaboration des politiques. Ces vingt dernières années, la démocratie participative est devenue la méthode la plus importante et la plus novatrice dans ce domaine.

Un processus démocratique délibératif<sup>2</sup> est « *un processus par lequel un organe largement représentatif du peuple examine des faits, délibère afin de trouver un terrain d'entente et développe des recommandations détaillées sur des questions de politique à l'intention des autorités publiques* » (OCDE, 2020). Le processus est fondé sur l'idée qu'une décision politique démocratique devrait s'appuyer sur « une discussion équitable et raisonnable entre les citoyens » et avoir « fait l'objet d'un débat entre des citoyens libres et égaux ». Ces définitions supposent qu'un certain nombre de conditions soient réunies pour qu'une telle délibération ait lieu. Une « discussion raisonnable » nécessite que les participants soient bien informés et que diverses options soient étudiées. Le caractère « équitable » suppose que les participants aient le sentiment que l'information et/ou les procédures n'étaient pas partisans ni partiales. L'accent mis sur « l'égalité » implique que chacun ait son mot à dire et

- 
2. Un exemple très connu de ce type de processus est l'Assemblée des citoyens (voir ci-dessous). Aussi, dans le présent document, il sera parfois fait référence à « l'assemblée » ou à « une assemblée de citoyens » en tant que synonymes du terme « processus démocratique délibératif », essentiellement afin d'éviter les répétitions et de faciliter la lecture du texte.

se sente respecté en tant que membre à part entière de l'organe qui délibère. Le présent rapport examinera plus en détail la manière de parvenir à cet objectif, mais il est important de noter que ces conditions font partie intégrante de la « délibération démocratique ».

Des recherches empiriques ont montré que de nombreuses formes de participation citoyenne sont extrêmement partiales concernant les personnes appelées à y participer. Le principe de « l'égalité dans la participation » inhérent à la démocratie délibérative a donc conduit à un renouveau de l'idée ancestrale d'une désignation des citoyens par tirage au sort pour les processus décisionnels. Selon cette pratique qui remonte à la démocratie athénienne, le tirage au sort est la meilleure procédure pour garantir que les citoyens aient une chance égale de faire partie d'un groupe qui peut influencer les mesures politiques. Il contribue également à créer un groupe que le grand public peut considérer comme suffisamment représentatif pour lui permettre d'accepter le résultat de ses délibérations. On verra ci-après de manière détaillée comment une telle « loterie citoyenne »<sup>3</sup> peut être organisée afin de constituer un groupe sociodémographique représentatif. Dans la suite du texte, toutes les références à la « démocratie délibérative » devront s'entendre comme reposant sur un tirage au sort entre les citoyens<sup>4</sup>.

---

3. Dans le présent rapport, nous utiliserons aussi le terme « tirage au sort en politique » utilisé pour décrire ce processus.

4. Au sens large, la démocratie délibérative existe aussi sans une implication quotidienne des citoyens. À l'origine, les parlements étaient considérés comme des organes délibératifs au sein

Les premières expérimentations contemporaines de telles méthodes ont été menées dans les années 1970 et 1980, d'abord aux États-Unis et en Allemagne, puis plus tard au Danemark. Ces premières initiatives n'ont pas attiré beaucoup d'attention et ce n'est qu'avec les ambitieuses « assemblées de citoyens » liées à la réforme électorale menée dans les provinces canadiennes en 2004 et 2006 et la « Convention sur la Constitution » en Irlande en 2012 que la méthode a gagné une visibilité et une reconnaissance plus vastes.<sup>5</sup> En 2011, alors que la Belgique connaissait l'une des crises politiques les plus longues de son histoire, un événement délibératif d'une journée a réuni à Bruxelles plus de 700 participants choisis au hasard et a reçu une attention considérable des médias. Ces processus ayant bénéficié d'une grande visibilité ont incité

---

(Note 4) desquels des « représentants choisis » se réunissaient pour débattre ensemble librement sur la base des meilleures informations disponibles. D'autres organes peuvent être considérés comme des espaces de démocratie délibérative sans citoyens, comme la Cour suprême des États-Unis où des juristes de haut niveau délibèrent sur des applications spécifiques du droit. Par conséquent, il convient de préciser que le terme « démocratie délibérative » est utilisé au sens strict, comportant une implication quotidienne des citoyens.

5. Il est à noter que le Gouvernement néerlandais a été en 2006 l'un des premiers en Europe à organiser une assemblée citoyenne au niveau national, composée de membres tirés au sort, mais que cette initiative est à l'époque quasiment passée inaperçue. Les citoyens en question se sont penchés sur une réforme électorale, mais lorsqu'ils ont remis leurs recommandations un nouveau gouvernement était arrivé au pouvoir. Celui-ci n'a donné aucune suite au rapport de l'assemblée citoyenne, qui n'a par conséquent suscité que très peu d'attention.

un certain nombre d'autorités à utiliser la méthode dans leur propre collectivité et ont ouvert la voie à une utilisation plus large des méthodes démocratiques délibératives dans les démocraties établies.

Ces dernières années, la méthode a été acceptée comme un moyen de qualité d'associer les citoyens à l'élaboration des politiques des institutions représentatives. L'OCDE (2020) a collecté des données sur ces types de processus, révélant que leur nombre avait quintuplé dans ses États membres au cours de la période 2016-2019 par rapport à 2006-2010. Au sein du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a également salué et soutenu cette évolution dans ses Priorités du Congrès pour 2021-2026. Pour les collectivités locales, ces priorités prévoient, entre autres: «il leur appartient de mettre en œuvre des approches innovantes permettant de développer une complémentarité entre démocratie représentative et démocratie participative». Le Congrès a également été associé à la mise en place d'un processus délibératif dans la ville de Mostar (voir ci-dessous) en Bosnie-Herzégovine.

Deux régions de Belgique – Ostbelgien et la Région de Bruxelles – ont franchi une nouvelle étape et institutionnalisé l'inclusion des processus délibératifs dans leurs travaux. Cela a suscité l'attention de la communauté internationale et il apparaît de plus en plus clairement que ces méthodes deviennent un élément fondamental de la manière dont les gouvernements associent les citoyens à la prise de décision. Les «panels de citoyens» intégrés dans l'actuelle «Conférence sur l'avenir de l'Europe» de l'UE montrent que ces méthodes imprègnent également l'élaboration des politiques au niveau international.

Le présent rapport doit être considéré comme faisant partie de ce mouvement visant à rénover la démocratie et améliorer sa résilience grâce à l'utilisation de processus délibératifs et du tirage au sort de citoyens, en particulier aux niveaux local et régional. Il recense premièrement un certain nombre de raisons pour lesquelles cette méthode est considérée comme un moyen efficace de renforcer la démocratie et d'améliorer l'élaboration des politiques. Ensuite, quatre exemples récents de processus délibératifs régionaux et locaux sont présentés. La section suivante décrit les principaux facteurs à prendre en compte lors de la planification d'un tel processus. Enfin, une brève section met en lumière certains facteurs supplémentaires qui peuvent être importants pour un contexte local donné lorsqu'on utilise des méthodes démocratiques délibératives.

Il convient de noter d'emblée que l'un des aspects les plus importants pour les applications locales et régionales des méthodes délibératives réside dans le fait que tous les coûts ne diminuent pas proportionnellement par rapport aux coûts au niveau national. Cela signifie que les petites régions et les communes en particulier devront examiner attentivement comment et quand appliquer des méthodes délibératives. Chaque commune ou région d'Europe devrait pouvoir appliquer l'ensemble des méthodes démocratiques à l'échelle de sa collectivité, indépendamment de ses ressources financières.

## **QUEL EST L'INTÉRÊT SPÉCIFIQUE DES MÉTHODES DÉLIBÉRATIVES ?**

Les méthodes délibératives requièrent beaucoup de temps et de ressources et exigent un engagement fort de toutes les

parties prenantes d'une collectivité: responsables politiques, fonctionnaires, citoyens participants et acteurs de la société civile. En particulier dans un contexte régional ou local où les ressources en termes de budget et/ou de personnel sont limitées, elles peuvent exiger un investissement proportionnellement conséquent de la part des autorités. Cela ne devrait pas compromettre le recours aux méthodes délibératives, mais conduire à une réflexion approfondie sur la manière et la nature des problèmes politiques spécifiques auxquels elles devraient être appliquées. Les principales raisons de choisir ce type de participation citoyenne sont énumérées ci-dessous.

## **Les citoyens peuvent aider les responsables politiques à prendre des décisions difficiles**

Les méthodes délibératives ont montré une grande efficacité pour certains problèmes spécifiques difficiles à résoudre dans un environnement électoral partisan, comme les questions politiques polarisées et anciennes. La mise en place de la délibération crée un espace où la compréhension mutuelle et la discussion respectueuse d'égal à égal peuvent avoir lieu, et les questions polarisées deviennent alors moins litigieuses. Pour les responsables politiques, il est souvent très difficile de parvenir à des compromis sur ces questions du fait qu'elles risquent souvent de leur aliéner une partie de l'électorat, surtout lorsqu'elles sont clairement liées à une ligne partisane (et par conséquent à une promesse électorale risquant d'être « bafouée »). Les citoyens tirés au sort n'ont pas pris d'engagements publics sur ces questions et sont beaucoup plus libres de changer d'avis ou de faire des compromis lorsqu'ils reçoivent de nouvelles informations. Contrairement aux responsables politiques, ils n'ont pas à craindre de sanction

électorale. Les assemblées citoyennes irlandaises sur le thème du mariage, de l'égalité et de l'avortement ont montré que les citoyens pouvaient trouver un terrain d'entente sur ces questions étroitement liées aux valeurs. Les responsables politiques étaient de longue date dans une impasse concernant ces questions mettant en jeu de fortes convictions morales au sein de la société irlandaise. De même, du fait que les citoyens participant à un processus délibératif ne sont pas tenus par des échéances électorales, ils ont tendance à adopter une perspective à plus long terme dans leur approche des questions politiques. C'est pourquoi, ces dernières années, cette méthode est reconnue comme un bon moyen d'obtenir la contribution des citoyens sur les politiques relatives au changement climatique. Enfin, la recherche a montré qu'un groupe de citoyens choisis au hasard et donc de composition diverse et équilibrée<sup>6</sup> pouvait être plus efficace (y compris que des experts) pour résoudre les problèmes politiques au moyen de l'intelligence collective. Les méthodes délibératives concourent aux activités des élus politiques, les unes et les autres ayant leurs rôles respectifs; ainsi, les citoyens aident les responsables politiques à faire leur travail. La méthode

---

6. Cette diversité dans la composition du groupe est déterminante pour plusieurs avantages de la délibération recensés ici. Si, du fait d'une autosélection, un groupe délibératif est composé de personnes qui partagent des points de vue ou des opinions spécifiques sur une question politique, elles iront de fait vers des positions plus extrêmes plutôt que de s'efforcer de trouver un juste milieu. Au contraire, un groupe délibératif composé de personnes ayant des opinions diverses réduira les opinions extrêmes de part et d'autre et appliquera une dynamique propice à l'émergence d'un consensus.

est donc complémentaire de la démocratie représentative électorale.

## La participation citoyenne doit être prise au sérieux

Les autorités de nombreux niveaux ont mis en place des processus permettant aux citoyens de participer d'une manière ou d'une autre à l'élaboration des politiques. Néanmoins, lorsqu'ils sont interrogés dans le cadre d'enquêtes, de nombreux citoyens déclarent qu'ils ne se sentent pas écoutés même lorsqu'ils ont l'occasion de s'exprimer. La plupart des processus de participation ne permettent pas aux citoyens d'avoir un impact significatif sur les mesures politiques réelles. De plus, ils interviennent souvent alors que les choix importants ont déjà été faits et que le programme ou le projet ne pourra être modifié que de manière marginale. Les processus délibératifs visent à donner lieu à des recommandations politiques qui peuvent être intégrées dans les décisions effectives des élus. Dans un processus bien conçu, la participation intervient avant que des décisions cruciales aient été prises et les recommandations des citoyens ont une incidence sur la manière dont la question politique est traitée. Accepter toutes les recommandations des citoyens n'est presque jamais considéré comme une obligation, mais mettre en place un tel processus, en le dotant d'un mandat clairement défini, est un signal que la participation est prise au sérieux. Chaque jour, les citoyens auront le sentiment de jouer un rôle de premier plan dans la recherche de solutions aux problèmes de leur collectivité. Surtout au niveau municipal, la décision portera souvent sur une question extrêmement proche et tangible

pour les citoyens, lesquels auront donc véritablement le sentiment d'avoir apporté une contribution dans un domaine qui les touche directement.

## Le jugement public plutôt que l'opinion publique

Entre les élections, les responsables politiques sondent l'humeur de la population par le biais de l'« opinion publique » (principalement par une « déduction » basée sur les médias de masse). L'opinion publique ne se fonde malheureusement pas toujours sur une connaissance approfondie des questions politiques. Elle aussi souvent l'expression d'une appartenance partisane plutôt que d'un examen indépendant de la question. Dans les médias, les voix les plus fortes l'emportent dans de nombreux cas sur ceux qui se taisent, même si ces derniers sont majoritaires. Les recherches ont montré que les membres les plus extrêmes et les plus polarisés de la population sont plus susceptibles d'y participer. L'avènement des réseaux sociaux a considérablement amplifié leur présence et leur visibilité dans l'espace public. En revanche, un processus délibératif est fondé sur une information riche et équilibrée fournie par des experts et sur la contribution des parties prenantes. Les citoyens participant au processus nouent un dialogue et échangent leurs points de vue sur le sujet. Ce processus aboutit à un « jugement public » tenant compte de la complexité et des différentes approches de la question. Ils sont également confrontés aux compromis que les décisions politiques impliquent. Du fait que la participation à un processus délibératif repose sur une sélection aléatoire, la composition du groupe de citoyens sera beaucoup plus équilibrée par rapport aux seuls citoyens « en colère » qui sont actifs sur les réseaux

sociaux ou qui assistent à une réunion organisée par la mairie. Dans un contexte local, un groupe peu nombreux mais donnant de la voix peut exercer une pression directe considérable sur les responsables politiques, tandis qu'un processus plus lent et plus raisonné impliquant un échantillon aléatoire de citoyens peut aider à trouver une solution.

## Une moindre distorsion de la participation

Dès les premières grandes études empiriques sur la participation citoyenne menées aux États-Unis dans les années 1960 (par exemple l'étude «The Civic Culture» d'Almond & Verba en 1963), il a été démontré que les processus de participation étaient principalement utilisés par un groupe restreint de citoyens qui partagent un certain nombre de caractéristiques. Le constat le plus fiable est que, très souvent, ces citoyens ont un niveau d'enseignement supérieur. Plus de 50 ans plus tard, le livre «*Diploma Democracy*» (2017) des politologues néerlandais Bovens et Wille concluait que peu de choses avaient changé à cet égard. La participation en ligne a par ailleurs changé moins de choses de ce point de vue que ne s'y attendaient initialement les «optimistes du net», qui espéraient qu'elle modifierait la donne en faveur d'une participation plus égalitaire. Dans certains cas, la participation en ligne a en fait accru l'écart de participation du fait que des seuils cognitifs supplémentaires conditionnent la participation. Par ailleurs, d'autres groupes sont structurellement sous-représentés dans les processus de participation, comme les jeunes, les minorités ethniques, les personnes handicapées et les

femmes<sup>7</sup>. Dans les petites collectivités, comme les communes ou les quartiers des grandes villes, on pourrait penser que les voies de communication sont plus courtes entre les citoyens et les responsables politiques, de sorte qu'un contact avec un groupe plus large est possible. Toutefois, la recherche a montré que là encore certains groupes étaient moins susceptibles de s'adresser aux responsables politiques ou de participer au sein de la collectivité. La démocratie délibérative, basée sur l'utilisation de loteries citoyennes pour sélectionner les participants, réduira cette distorsion, même si l'on ne peut garantir qu'elle permettra de l'éliminer totalement. En la matière, des techniques particulières sont utilisées pour s'assurer que des participants appartenant à des groupes spécifiques sont sélectionnés en proportion de leur poids démographique.

## Moins de corruption – plus de transparence

Du fait que les informations accessibles aux citoyens dans le cadre de la participation délibérative sont rendues publiques, les processus accroissent la transparence des décisions politiques. Chaque contribution apportée par les experts et les parties prenantes au processus sera rendue publique, de sorte que le grand public pourra identifier l'origine de chaque argument ayant pesé dans la décision. La plupart des pays disposent maintenant d'un registre de transparence,

---

7. Il est à noter que pour des formes spécifiques de participation dans certaines sociétés, les inégalités entre les femmes et les hommes ont depuis peu disparu, mais qu'elles sont encore très largement présentes dans la plupart des sphères politiques formelles.

indiquant avec qui un responsable politique s'est entretenu lors de l'élaboration d'une politique. Dans le cadre d'un processus délibératif, quiconque a aussi librement accès à toute information publique communiquée aux citoyens par les responsables politiques. Les citoyens ont rarement accès au contenu des discussions entre les parties prenantes et les responsables. À une époque où la désinformation fait de plus en plus partie des préoccupations du public, un processus où différentes sources d'information sont présentées et comparées les unes aux autres de façon transparente et publique réduit le risque que ce type d'information puisse peser sur le processus décisionnel.

En théorie, il n'est probablement pas impossible de corrompre un groupe de citoyens qui délibèrent, mais les conditions rendent cette éventualité très improbable. Dans un tel processus, tous les citoyens ont un poids strictement égal dans la prise de décision, de sorte qu'il faudrait un nombre significatif de citoyens corrompus pour influencer une décision prise au cours de la délibération. Il y a aussi le risque que certains participants révèlent publiquement une tentative de corruption, ce que peu de parties prenantes souhaiteraient. Dans la plupart des systèmes électoraux, les partis politiques et les candidats dépendent aussi fortement de dons importants pour pouvoir se présenter aux élections. Les citoyens ne sont pas assujettis à ce besoin, puisque le tirage au sort est transparent et aléatoire, de sorte que l'accès au panel ne peut pas être « acheté ».

## Une confiance accrue envers les procédures démocratiques et la politique

Plusieurs des raisons énumérées ci-dessus expliquent pourquoi de nombreux auteurs estiment que les processus délibératifs peuvent également accroître la confiance dans la démocratie. Lorsqu'ils parlent de confiance, les politologues distinguent différents niveaux de confiance politique. On peut avoir confiance dans le fait qu'une décision spécifique est légitime sans pour autant faire confiance au «gouvernement actuel» ni même à «la façon dont la démocratie fonctionne dans mon pays», et inversement. Bien qu'il soit de plus en plus établi que les assemblées citoyennes suscitent la confiance vis-à-vis des recommandations politiques spécifiques qu'elles produisent, des effets systémiques plus forts, comme une confiance accrue dans la démocratie, nécessiteront une plus grande institutionnalisation des travaux. Nous ne pouvons pas attendre d'un processus délibératif unique qu'il produise ce genre d'effet. Il faut plus de temps pour modifier la perception qu'ont les citoyens du fonctionnement du système démocratique (et politique) de leur pays, ce qui montre également qu'il est important d'institutionnaliser ces méthodes.

### ÉTUDES DE CAS AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL

Les méthodes délibératives de participation citoyenne à l'élaboration des politiques ont connu un net essor en Europe ces dix dernières années. Un récent rapport de l'OCDE évoque à cet égard une «vague délibérative» (OCDE, 2020). Toutefois, jusqu'ici, dans la plupart des pays européens, seul un petit

nombre de villes ou de régions ont adopté de telles méthodes. Il y a certains pays où l'on peine à trouver le moindre exemple, et, parmi les citoyens, les décideurs politiques, les acteurs de la société civile et les journalistes, nombreux sont ceux qui connaissent encore mal les méthodes délibératives. Quatre études de cas portant sur des exemples récents sont présentées ci-après (deux au niveau local, deux au niveau régional<sup>8</sup>), le but étant d'illustrer les différentes modalités pratiques de recours à la démocratie délibérative. Au niveau local, le premier exemple concerne une localité rurale plutôt homogène comptant à peine quelques milliers d'habitants (Oud-Heverlee, en Belgique), et le deuxième une localité plus grande et ethniquement divisée, marquée par des blocages politiques et un phénomène de polarisation (Mostar, en Bosnie-Herzégovine). Et au niveau régional, le premier exemple porte sur un processus de grande ampleur concernant la politique climatique régionale (Écosse), et le deuxième est

---

8. Au niveau national, on peut citer plusieurs exemples qui ont beaucoup fait parler d'eux en Europe: en France, la Convention Citoyenne pour le Climat, en 2019-2020; et, en Irlande, la Convention constitutionnelle irlandaise (Irish Constitutional Convention), sur le mariage homosexuel, et l'Assemblée Citoyenne sur le 8<sup>e</sup> amendement à la Constitution (Citizens' Assembly on the 8th amendment of the Irish Constitutions), sur l'avortement. Le présent rapport étant consacré aux autorités locales et régionales, les cas de méthodes délibératives employées à l'échelle nationale ne seront pas étudiés ici. Pour de plus amples informations, voici les sites web des deux exemples cités dans la présente note: <https://www.conventioncitoyenne-pourleclimat.fr> pour la France; <https://www.citizensassembly.ie/en/> pour l'Irlande.

un cas dans lequel les méthodes délibératives ont été institutionnalisées (région de l’Ostbelgien, en Belgique). Ce dernier exemple permettra aussi de montrer comment la démocratie délibérative peut devenir une composante structurelle de l’élaboration des politiques, dans le cadre d’un tandem avec les institutions, sur la base de la représentation électorale.

## Oud-Heverlee (Belgique)

Oud-Heverlee est une localité rurale d’environ 11 000 habitants où s’étend, sur une vaste partie du territoire, une grande forêt. C’est un lieu touristique, où les gens viennent de loin pour se détendre, notamment à *Zoet Water* («eau douce»), un site comprenant plusieurs étangs où l’on trouve des restaurants, des bars et des aires de jeux. L’administration locale a souhaité repenser complètement la conception de ce site : la politique relative à l’environnement, à l’économie et à la mobilité allait s’en trouver impactée de manière significative à l’échelle de la localité dans son ensemble, et les décisions qui allaient être prises se répercuteraient probablement sur des décennies, soit bien plus qu’un cycle électoral.

De nombreux acteurs locaux sont présents sur le site : ONG environnementales, clubs de sport, propriétaires des bars et des restaurants qui accueillent chaque jour les touristes... Il y a aussi des organisations locales de jeunesse — le bâtiment du club des jeunes se trouve sur le site — ainsi qu’un groupe religieux qui organise chaque année une procession vers une chapelle du XVII<sup>e</sup> siècle au cœur de la forêt. Le conseil municipal a souhaité employer une méthode qui permette de prendre en compte toute cette diversité d’acteurs et d’enjeux sur le long terme et de faire participer également les citoyens

n'appartenant à aucun des groupes présents sur le site. Il a donc opté pour un processus de démocratie délibérative suivant lequel les citoyens sont tirés au sort pour rédiger des recommandations en vue de l'élaboration d'un plan directeur pour le site<sup>9</sup>. L'ensemble des acteurs et des partis politiques du canton (au-delà des clivages majorité/opposition) allaient également être invités à participer au processus.

En vue de ce processus, un groupe de liaison a été mis en place qui rassemblait les acteurs locaux ainsi que des représentants du gouvernement provincial, les membres du conseil municipal et les membres du groupe principal. Ce groupe principal, plus petit, comprenait un représentant de chaque parti politique, des représentants de l'administration municipale et des experts de la participation<sup>10</sup>. Il était chargé de la conception du processus et du suivi de sa mise en œuvre. Il s'est réuni à plusieurs reprises tout au long du processus, tandis que le groupe de liaison servait surtout de relais

- 
9. En 2019, le conseil municipal a décidé (à l'unanimité) de participer à un appel à projets du gouvernement régional flamand sur les méthodes innovantes de participation citoyenne afin d'obtenir un soutien et des fonds supplémentaires. Cinq projets pilotes ont été retenus, dont celui d'Oud-Heverlee.
  10. Dans le cadre du projet pilote, le gouvernement régional flamand a mis des experts de son Département Participation à la disposition de la municipalité tout au long du processus. Il a également mandaté une société privée disposant d'une longue expérience dans le domaine. Cette société a apporté son aide aussi bien pour la conception du processus que pour l'aspect services (animation de réunions, etc.).

pour la communication avec l'ensemble des parties prenantes et ne s'est réuni que trois fois.

La municipalité a décidé de sélectionner 50 citoyens pour former une assemblée baptisée *Toekomstforum Zoet Water* («Forum pour l'avenir de *Zoet Water*»). La création de cette assemblée intervenant à l'évidence très tôt dans le processus, le but était simplement de définir les grandes priorités qui guideraient le projet. La municipalité avait fixé quatre critères pour la composition de l'assemblée: il fallait qu'elle corresponde aux proportions réelles s'agissant du genre, de l'âge et du niveau d'éducation de la population locale et qu'elle comporte des personnes venant des cinq villages du canton. Sachant que la municipalité compte moins de 10 000 habitants, il fallait que le nombre d'invitations soit assez faible pour que le fait d'être sélectionné garde un caractère précieux, mais assez élevé pour qu'il soit possible de trouver 50 personnes représentant la population locale dans toute sa diversité. Un courrier a ainsi été envoyé à un total de 1 829 habitants, soit 1/5 des citoyens de plus de 16 ans, puis, sur les 126 personnes qui avaient répondu positivement, 50 ont été choisies pour constituer l'assemblée.

L'assemblée s'est réunie trois fois pendant une journée entière, à environ un mois d'intervalle, à partir de la mi-février 2020. Avant la première réunion, les membres de l'assemblée ont chacun reçu un dossier d'information contenant des données factuelles sur le site et précisant le rôle qui leur était dévolu dans la prise de décision. Chacun des acteurs locaux avait aussi pu y inclure une page dans laquelle il exposait sa vision de l'avenir de *Zoet Water*. Un site web a été créé (<https://www.zoetwater.be>, en néerlandais uniquement), accessible à

tous. Les réunions étaient préparées avec l'aide d'une société spécialisée qui a dépêché des animateurs professionnels. La présence d'animateurs formés à l'exercice est un point particulièrement important étant donné que des conseillers municipaux participaient également aux réunions, aux côtés des citoyens. Cette forme d'«assemblée mixte», où des citoyens tirés au sort se réunissent avec des élus, n'est pas extrêmement répandue, mais elle a déjà également été utilisée en Irlande et elle fait partie des pratiques officielles du Parlement régional bruxellois<sup>11</sup>.

Durant la première réunion, les citoyens et les élus ont reçu des informations de la part de différents experts. La pandémie de Covid-19 ayant déjà éclaté au moment où la deuxième réunion devait se tenir (mi-mars 2020), celle-ci n'a eu lieu qu'en septembre, dans une configuration mi-virtuelle mi-présentielle: un certain nombre de citoyens se sont retrouvés en personne, et la réunion était retransmise par visioconférence pour ceux qui avaient préféré rester chez eux. Cette réunion a porté sur la mobilité, sur l'offre de loisirs et sur les enjeux environnementaux. Les aspects financiers du plan directeur susceptible d'être adopté ont également été présentés aux citoyens pour que ceux-ci comprennent bien les arbitrages à envisager. Lors de la troisième réunion, les membres du groupe ont délibéré en ligne uniquement. Ils ont élaboré leurs recommandations, qui ont été classées en cinq catégories, puis les citoyens de

---

11. Un document publié en juillet 2021 par le professeur Lyn Carson, de newDemocracy Foundation, recense tous les avantages et les inconvénients du modèle de l'assemblée mixte: <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2021/07/RD-Should-politicians-deliberate-alongside-citizens.pdf>.

l'assemblée ont pu voter anonymement pour ou contre chaque recommandation. Le 15 décembre 2020, le conseil municipal a pris note des recommandations et les a transmises à la société d'aménagement de l'espace chargée d'établir le plan directeur. Si la société décidait de ne pas suivre une recommandation, elle était tenue de le justifier en détail. En juillet 2021, le plan directeur a été remis. Il a été examiné par le conseil municipal fin août 2021, et, deux semaines plus tard, au mois de septembre, les citoyens ont été invités à assister à une séance de retour d'information avec les conseillers municipaux. Pratiquement toutes les recommandations avaient été intégrées dans le plan directeur, mais le vote final au sein du conseil municipal n'a pas permis d'obtenir une majorité significative car plusieurs partis ont voté suivant leurs lignes politiques respectives.

## Mostar (Bosnie-Herzégovine)

Dans la ville de Mostar, en Bosnie-Herzégovine, la démocratie locale est restée à l'arrêt pendant plus de dix ans, aucune élection municipale n'ayant eu lieu entre 2008 et 2020. Cette situation découlait d'un arrêt de 2010 de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, qui avait conclu à l'inconstitutionnalité de la méthode de répartition des sièges du conseil municipal entre les districts, ainsi que de l'incapacité des partis politiques à trouver une solution à ce problème. Suite à la création en 2017 d'un Groupe de réflexion du Congrès et à un dialogue politique continu avec les acteurs nationaux et internationaux afin d'aider la ville à sortir de cette impasse politique, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a lancé un projet « Construire la participation démocratique dans la ville de Mostar », visant à renforcer la participation des citoyens à l'élaboration des politiques.

Dans le cadre de ce projet, il a été décidé de mettre en place un processus délibératif spécifique portant sur une question de fond liée à la politique locale à Mostar.

En juillet 2020, plusieurs réunions bilatérales ont été organisées, afin de présenter le concept de la démocratie délibérative aux différentes parties prenantes à l'échelle de la ville, à savoir le maire en exercice d'alors, le gestionnaire financier de la ville et les représentants de divers partis politiques. En dépit de doutes découlant de l'impasse politique dans laquelle se trouvait la ville, tous les participants à la réunion ont accueilli cette idée favorablement. Au même moment, la Commission électorale centrale a annoncé que des élections locales se tiendraient à Mostar, pour la première fois depuis 12 ans, fin décembre 2020. Au deuxième trimestre de 2020, le Congrès a constitué une équipe chargée de la conception du processus, en coopération avec des experts internationaux et locaux de la démocratie délibérative, pour préparer le terrain en vue de la création d'une assemblée citoyenne à Mostar en 2021. Cette équipe a mis au point la structure de gouvernance, rédigé un règlement et élaboré une procédure pour la sélection aléatoire des participants et des thèmes soumis à la délibération. Ce travail préparatoire a aussi donné lieu à une réunion avec des représentants de la société civile, en octobre 2020 : le but était d'examiner l'idée d'une assemblée citoyenne et de s'assurer que cette idée recueillait suffisamment de soutien. Une réunion s'est tenue en mars 2021, avec les conseillers municipaux et le maire nouvellement élu, l'objectif étant d'obtenir leur soutien au processus. Un site web a également été lancé ([www.mostargradimo.ba](http://www.mostargradimo.ba), à la fois dans les langues locale et en anglais) pour informer les parties prenantes et le grand public.

Pour ce qui concerne le choix des thèmes, il était important de faire en sorte que les acteurs concernés et les partis politiques prennent part à la réflexion, tout en laissant le dernier mot aux citoyens. La participation des acteurs concernés et des partis politiques a été jugée essentielle car ils devraient apporter leur soutien au processus et assurer la mise en œuvre des recommandations adoptées par l'assemblée. Dans une ville ayant connu récemment une impasse politique totale, il était important d'associer le plus possible ces acteurs au processus afin de susciter un sentiment d'appartenance commune. Les idées de thèmes pour les débats de l'assemblée ont été recueillies par le biais d'une enquête en ligne auprès des résidents de Mostar. Lors d'un atelier avec des acteurs de la société civile, six thèmes potentiels ont été sélectionnés, puis ce nombre a été réduit à trois après consultation des représentants politiques et de l'administration municipale. Les trois thèmes ont ensuite été soumis au vote d'un échantillon de citoyens tirés au sort, parallèlement au recrutement des membres de l'assemblée. Le thème qui a finalement été choisi est celui de la propreté de la ville et de l'entretien des espaces publics.

S'agissant de la composition de l'assemblée, il a été décidé qu'elle compterait 40 membres, ainsi que huit autres personnes en remplacement au cas où certains membres ne pourraient pas assister à toutes les réunions. L'équipe chargée de la conception du processus a fixé six critères visant à faire en sorte que l'assemblée soit représentative de la population de la ville de Mostar: le genre, la tranche d'âge, le niveau d'éducation, la situation professionnelle, le lieu de résidence et l'appartenance ethnique. En juin 2021, une société spécialisée a été chargée d'envoyer 5 000 lettres d'invitation à des habitants de Mostar

choisis au hasard. 250 ont répondu positivement, parmi lesquels les 40 + 8 personnes de l'assemblée ont été sélectionnées sur la base des six critères à prendre en considération.

L'assemblée s'est réunie pendant six journées, sur quatre week-ends consécutifs en juillet 2021. Les trois premières journées ont surtout été consacrées à la collecte d'informations sur le thème et à la présentation par les experts et les acteurs concernés. Après cette phase d'information, les citoyens ont identifié ce qu'ils considéraient comme les points à traiter en priorité. Ensuite, des recommandations ont été élaborées lors de séances plénières alternant avec des séances en petits groupes de travail. Le dernier jour, les recommandations ont été exposées aux partis politiques et aux personnels administratifs afin de voir si des ajustements devaient encore être apportés. À la fin de cette dernière journée, les citoyens ont procédé au vote: les 32 recommandations ont dépassé le seuil de 80 % des voix qui avait été fixé pour qu'elles puissent être considérées comme validées; 30 recommandations ont même dépassé le seuil de 90 % des voix. Ainsi, un groupe très hétérogène de citoyens de Mostar est parvenu à trouver un terrain d'entente au sujet de propositions concernant leur ville. Sur les 47 membres présents le premier jour, 43 sont restés tout au long des six journées, ce qui témoigne de la forte mobilisation existant au sein du groupe<sup>12</sup>. L'une des recommandations invite le maire à réfléchir, avec l'équipe du Congrès, à la manière d'institutionnaliser

---

12. Les processus délibératifs présentent en général des « taux de rétention » très élevés. Toutefois, il convient de tenir compte du fait que ce processus s'est déroulé en présentiel (dans le respect des règles sanitaires) pendant la pandémie de Covid-19.

les assemblées citoyennes à Mostar. À l'évidence, les membres de l'assemblée ont estimé qu'il s'agissait d'une méthode efficace pour l'élaboration des politiques à l'échelle de leur ville.

Depuis août 2021, les recommandations ont été examinées par le conseil municipal. Un plan d'action sur la mise en œuvre et le suivi des recommandations est en cours d'élaboration et devrait être adopté par le conseil municipal.

## Assemblée écossaise sur le climat (Royaume-Uni)

Un amendement au *Scottish Climate Act* (loi écossaise sur le climat) voté en 2019 appelait à la création d'une Assemblée citoyenne sur le climat, dans le cadre de laquelle les citoyens pourraient proposer des recommandations sur les politiques relatives au changement climatique. Cette Assemblée serait chargée de réfléchir à la façon dont l'Écosse peut contribuer à la prévention du changement climatique ainsi qu'aux politiques à mener pour atténuer les effets de ce phénomène en Écosse. Suite à l'adoption de cette loi par le Parlement, le gouvernement écossais a mis à disposition une enveloppe d'environ 1,7 million de livres sterling pour la création de l'Assemblée.

L'Assemblée écossaise sur le climat était composée de cent personnes, qui avaient été sélectionnées sur la base des huit critères suivants : l'âge, le genre, le handicap, le niveau de revenus du foyer, la localisation géographique, l'appartenance ethnique, la ruralité, l'attitude face au changement climatique. Du fait de la pandémie de Covid-19, les réunions de l'Assemblée ont dû se tenir en ligne, ce qui a exigé de faire

face à des difficultés bien spécifiques. Les organisateurs ont proposé aux citoyens qui en avaient besoin de leur fournir tout le matériel nécessaire et ont mis à disposition de ceux qui n'en avaient pas une connexion internet haut débit. Une formation à la participation aux réunions virtuelles et à l'utilisation des outils numériques a également été proposée aux membres de l'Assemblée. Il a fallu assurer l'enregistrement, le montage et le sous-titrage des présentations des experts. Le fait que les réunions se soient tenues en ligne présentait certains avantages : les participants vivant dans un lieu isolé n'ont pas eu à se déplacer pour venir aux réunions, ce qui leur a permis de gagner du temps et a pu faire augmenter la probabilité qu'ils soient effectivement présents — ceci est particulièrement vrai pour les personnes qui habitent sur une île. Étant donné que toutes les contributions des experts destinées aux membres de l'Assemblée étaient accessibles via une plateforme en ligne, il était possible de les visionner plusieurs fois si nécessaire<sup>13</sup>. Par ailleurs, différents types de présentations ont été utilisés pour répondre aux diverses manières d'assimiler les informations que l'on pouvait rencontrer au sein de l'Assemblée. Au bout du compte, le coût d'une assemblée en ligne n'était pas très différent de celui d'une assemblée en présentiel, car il a fallu déployer des ressources spécifiques et assurer une offre de soutien particulière. Lorsqu'un processus

---

13. Le périmètre du présent rapport exclut toute comparaison entre les débats en présentiel et les débats en ligne. On pourra toutefois utilement se référer au document établi au début de la pandémie de Covid-19 par Marian Cramers (Democratic Society) et Kyle Redman (newDemocracy Foundation) sur le passage à une assemblée en ligne : <https://www.demsoc.org/blog/creating-online-spaces-for-deliberation-what-we-re-thinking>.

participatif se déroule en ligne, il est essentiel de fournir un soutien adapté, notamment à destination des groupes vulnérables. Si la décision de passer à un processus en ligne est motivée par la volonté de réduire les coûts, cela entraîne un résultat de bien moindre qualité et de grandes inégalités s'agissant des possibilités de participation.

L'Assemblée s'est réunie plusieurs fois en plénière, avec l'ensemble des membres, mais, le thème du changement climatique étant extrêmement vaste et comportant des enjeux politiques très divers, une partie des travaux s'est déroulée dans le cadre de trois sous-groupes portant respectivement sur l'alimentation, l'utilisation des terres et les modes de vie, les lieux de vie privés et publics, et les déplacements et le travail. Les membres de l'Assemblée ont ainsi été en mesure de se familiariser avec un sujet afin de rédiger des recommandations pertinentes<sup>14</sup>. Pendant toute la durée du processus, les membres de l'Assemblée ont interagi avec plus de 100 experts (tous sous-groupes confondus). Initialement, un total de six weekends avait été planifié, mais, au terme du quatrième weekend, on a demandé aux membres de l'Assemblée s'ils estimaient avoir besoin de plus de temps. Une majorité écrasante ayant répondu par l'affirmative, un septième weekend a été prévu. En tout, les citoyens ont passé plus de 60 heures à se former et à débattre avant de rédiger leurs recommandations. Deux organisations spécialisées dans les processus de participation citoyenne étaient là pour

---

14. La Convention Citoyenne pour le Climat tenue en France en 2019 avait quant à elle organisé ses travaux autour de cinq axes (voir : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr>).

assurer la facilitation des réunions et le soutien en matière de conception du processus.

L'Assemblée a rendu son rapport en juin 2021. Il contenait 81 recommandations groupées autour de 16 objectifs spécifiquement définis par l'Assemblée. Il y avait par exemple un objectif consistant à stimuler l'«économie circulaire» en Écosse, pour lequel quatre recommandations distinctes ont été formulées concernant des mesures politiques destinées à atteindre cet objectif.

Considérant que le changement climatique concerne en particulier les jeunes générations, il a également été demandé au Parlement des enfants qui siège habituellement en Écosse de se pencher sur la question et de formuler ses propres recommandations, lesquelles ont été présentées à l'Assemblée à l'occasion de l'une de ses séances de travail. Le rapport du Parlement des enfants figure en appendice au rapport de l'Assemblée<sup>15</sup>.

Le *Scottish Climate Act* prévoit que le gouvernement écossais apporte une réponse aux recommandations de l'Assemblée dans un délai de six mois suivant la remise du rapport

---

15. L'exemple d'Oud-Heverlee évoqué plus haut comportait aussi un groupe de travail constitué d'enfants, qui a pu présenter ses conclusions aux membres de l'assemblée. On peut considérer qu'il s'agit d'une mise en application de l'article 12 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, selon lequel «[...] on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié [...]».

définitif. Par ailleurs, les membres de l'Assemblée se sont vu offrir la possibilité de rencontrer, durant l'été 2021, les parties prenantes des secteurs concernés afin de discuter avec eux de leurs recommandations. Comme un certain nombre de recommandations ne s'adressent pas uniquement aux autorités, mais aussi à d'autres acteurs, cette démarche-là présente une réelle utilité.

Les deux partis représentés au sein du gouvernement actuel sont favorables au recours aux assemblées citoyennes, et ils se sont engagés à organiser chaque année une assemblée citoyenne consacrée à un sujet particulièrement important pour le pays<sup>16</sup>. Par ailleurs, à l'été 2021, le gouvernement a mis en place un groupe de travail avec des experts dont le but est d'examiner la possibilité d'institutionnaliser les méthodes délibératives au sein du processus d'élaboration des politiques en Écosse.

## Ostbelgien (Belgique)

La Communauté germanophone de Belgique est l'une des plus petites entités autonomes d'Europe dotées de leurs propres parlement et gouvernement. Elle compte un peu moins de 80 000 habitants et la distance sociale y est donc très réduite entre les 25 membres du Parlement (dont 23 exercent ce

---

16. Il s'agit du Parti national écossais et du Parti vert écossais. Voir le Manifeste du Parti national écossais de 2021, p. 13 ([https://issuu.com/hinksbrandwise/docs/04\\_15\\_snp\\_manifesto\\_2021\\_\\_\\_a4\\_document?mode=window](https://issuu.com/hinksbrandwise/docs/04_15_snp_manifesto_2021___a4_document?mode=window)) et le Manifeste du Parti vert écossais, p.11 et p.71 ([https://greens.scot/sites/default/files/ScottishGreens\\_2021Manifesto\\_Full\\_web\\_version.pdf](https://greens.scot/sites/default/files/ScottishGreens_2021Manifesto_Full_web_version.pdf)).

mandat à temps partiel), les quatre ministres et les citoyens. En 2017, la région a organisé pour la première fois un processus délibératif, faisant intervenir des citoyens tirés au sort et portant sur la politique locale en matière d'aide à l'enfance. Cette manière d'associer les citoyens aux travaux du Parlement et du gouvernement a globalement été appréciée et l'idée est née d'y recourir de façon plus systématique<sup>17</sup>. Tant le Ministre-Président que le porte-parole du Parlement (qui appartenait à deux partis différents) ont soutenu l'initiative.

Jamais encore un parlement n'avait institutionnalisé de processus délibératif, et il a donc fallu mettre au point un modèle participatif qui allait constituer une première mondiale. Début 2018, une ONG belge œuvrant dans le domaine de la démocratie délibérative (G1000) a ainsi été sollicitée pour aider les autorités régionales à rédiger un projet de modèle. À l'été 2018, G1000 a invité à Eupen 15 experts internationaux réputés dans le domaine pour un atelier de réflexion. C'est dans ce cadre qu'a été conçu le « Ostbelgien Modell », décrit ci-après. L'administration parlementaire a ensuite fait de ce projet une loi, qui a été votée à l'unanimité par le Parlement de la Communauté germanophone, le 25 février 2019.

Le modèle de l'Ostbelgien fonctionne sur la base d'assemblées délibératives composées de citoyens qui sont tirés au sort pour réfléchir à un sujet bien précis (*Bürgerversammlung*

---

17. D'autres éléments ont pesé en faveur de l'institutionnalisation, à savoir notamment qu'un certain nombre d'acteurs politiques y étaient favorables. Cela dit, le fait d'avoir organisé un premier processus délibératif a permis à tous de constater en amont les bénéfices d'une telle méthode.

en allemand). Les personnes sélectionnées reçoivent des informations sur le sujet, débattent, puis proposent un certain nombre de recommandations au Parlement et au gouvernement. Une à trois assemblées de la sorte se tiennent chaque année. Elle se réunissent pendant plusieurs weekends, et chacune est composée d'un nouveau groupe de citoyens tirés au sort. Au-dessus de ces assemblées ponctuelles siège un autre organisme citoyen, le Conseil citoyen (Bürgerrat), qui est permanent. Il se compose de 24 membres, dont un tiers sont remplacés tous les six mois, pour un mandat de 18 mois. Grande innovation du modèle de l'Ostbelgien, le Conseil citoyen en incarne le caractère permanent. Il est chargé de deux tâches rarement confiées aux citoyens dans les méthodes délibératives en temps normal, à savoir la définition des sujets traités par l'assemblée et le suivi de la mise en application des recommandations citoyennes par le Parlement et le gouvernement.

Premièrement, le Conseil définit les sujets qui seront traités par les assemblées ad hoc. La population a la possibilité de soumettre des sujets au Conseil dans le cadre d'un appel à propositions organisé chaque année. Les propositions doivent être justifiées et bénéficier de l'appui d'au moins 100 citoyens<sup>18</sup>. Les acteurs politiques aussi peuvent soumettre

---

18. Il convient de noter que le décompte ne s'arrête pas à 100. Il s'agit simplement d'un seuil montrant que la proposition bénéficie du soutien de plus que de quelques citoyens. Cependant, une fois que ce seuil est dépassé, le Conseil ne doit pas tenir compte du nombre total de signatures au moment de faire son choix. Il est totalement libre et n'est pas tenu par le fait qu'une proposition a rassemblé un grand nombre de signatures.

des propositions au Conseil : chaque groupe politique ainsi que le gouvernement ont le droit à trois propositions par an. Le Conseil est ensuite totalement libre de choisir le sujet qu'il veut et peut même proposer un sujet de son choix. Les propositions doivent appartenir à un domaine d'action qui relève de la compétence de la Communauté germanophone. Lorsque le Conseil choisit un sujet, il décide aussi d'un certain nombre de modalités pratiques concernant le travail de l'assemblée avec le personnel parlementaire désigné pour assurer le soutien du processus. Dans une certaine limite, il décide également du nombre de citoyens requis pour traiter le sujet, du nombre de jours de réunion, du lieu des réunions<sup>19</sup>, du programme initial et du budget. Étant donné que le Conseil a une tâche de nature très structurelle, il importe que ses membres connaissent un minimum le fonctionnement des assemblées délibératives (par exemple, pour décider du budget et des sujets à traiter), et c'est la raison pour laquelle les citoyens susceptibles d'être tirés au sort pour faire partie du Conseil sont tous d'anciens membres des assemblées délibératives.

Deuxièmement, le Conseil assure le suivi de la mise en application par les autorités des recommandations formulées par

---

19. Les parlements se réunissent généralement dans un lieu fixe, mais les assemblées citoyennes sont quant à elles parfois mobiles. La région germanophone fait plus de 100 km sur son axe nord-sud, et la capitale, Eupen, se situe très au nord. Les temps de trajet ne sont donc pas les mêmes selon le lieu de résidence des participants. Pour y remédier, il a par le passé été décidé d'organiser plusieurs réunions à Sankt-Vith, la grande ville du sud de la région. La grande majorité des réunions se tient toutefois à Eupen.

les assemblées ponctuelles. Les recommandations citoyennes sont dans un premier temps remises au Bureau du Parlement, qui les attribue à la commission du Parlement compétente en la matière. Cette commission organise alors une séance publique lors de laquelle les recommandations sont présentées par les membres de l'assemblée citoyenne. L'ensemble des membres de l'assemblée sont invités à la réunion. Ensuite, la commission parlementaire rédige une opinion indiquant si la recommandation va être suivie ou non et quelle forme cela va prendre. Ce travail s'effectue en coopération avec le ministère compétent, si nécessaire. Si une recommandation est rejetée, la commission doit le justifier séparément et par écrit. C'est là que le Conseil citoyen entame son travail de suivi de la mise en application des recommandations, sur la base de l'opinion établie par la commission : une fois par mois, le Conseil se réunit pour examiner les rapports élaborés à ce sujet par le personnel parlementaire. Le premier cycle du modèle de l'Ostbelgien ne se termine complètement qu'en 2021, il faudra donc voir comment le Conseil citoyen interprétera cette tâche dans les années à venir et s'il s'en acquittera de façon très minimale et formelle ou s'il se dirigera vers une évaluation plus exhaustive des politiques mises en place.

La troisième composante du modèle a déjà été évoquée : il s'agit du personnel désigné (« Secrétariat permanent ») pour travailler avec le Conseil citoyen et mettre en œuvre ses décisions. Bien qu'il constitue la partie la moins visible du modèle, c'est un élément absolument fondamental (institution permanente). Ce poste est occupé par une personne à temps plein qui assiste à toutes les réunions du Conseil et des assemblées.

Le modèle de l'Ostbelgien demande aussi un travail supplémentaire de la part d'un grand nombre d'autres personnes au sein du Parlement, et il convient d'en tenir compte dans l'évaluation du coût total du processus.

Le Parlement a organisé sa première loterie citoyenne à la fin du mois de juin 2019, envoyant un total de 1 000 invitations à des personnes tirées au sort dans le registre des habitants de la Communauté. La loi dispose que le groupe des personnes participant aux activités du Conseil<sup>20</sup> et des assemblées doit être statistiquement représentatif de la population locale s'agissant de l'âge (tranches d'âge), du genre, du niveau d'éducation et de l'emplacement géographique (nord ou sud de la région). La loi dispose également que toute personne de 16 ans ou plus légalement domiciliée dans la région peut prendre part au processus. Les personnes ne disposant pas de la nationalité belge (ou d'une autre nationalité européenne) peuvent donc participer. Plus de 110 personnes ont répondu

---

20. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil citoyen se compose normalement d'anciens membres des Assemblées citoyennes tenues les années précédentes. Pour la première équipe du Conseil citoyen, il a donc fallu mettre au point une règle provisoire. Il a ainsi été décidé de prendre 6 membres d'une assemblée citoyenne organisée en 2017 par la région sur le thème de la garde d'enfants, 6 personnes déléguées par les partis politiques (mais qui n'occupaient pas de fonction politique) et 12 personnes sélectionnées dans le cadre de la première loterie citoyenne prévue pour 2019 (et qui n'avaient donc pas d'expérience). La loi prévoyait également que ce seraient les représentants politiques qui constitueraient le premier tiers à être renouvelé.

positivement à cette première salve d'invitations, puis c'est un logiciel qui a sélectionné les participants finalement retenus pour le processus.

En octobre 2019, le Conseil citoyen a lancé la première consultation publique visant à choisir le thème d'une future assemblée. Parmi toutes les propositions, c'est la question des soins de santé qui a été retenue comme thème de réflexion de la première assemblée citoyenne à se tenir dans le cadre du modèle de l'Ostbelgien. Il s'agissait d'un sujet qui avait été proposé par les citoyens. L'assemblée se composait de 29 citoyens choisis parmi les personnes ayant répondu positivement à la première invitation, lancée durant l'été 2019. Avant leur première réunion, les membres de l'assemblée ont tous reçu un dossier d'information sur le sujet. Ils ont tenu leur première réunion le 7 mars 2020, mais, quelques jours plus tard, le 18 mars, la région a été soumise à un confinement du fait de la pandémie de Covid-19. Il a donc fallu reporter les trois autres réunions, qui se sont finalement tenues à des intervalles très proches, courant septembre 2020. Au total 14 recommandations ont été présentées au président du Parlement et au chef du gouvernement régional. La présentation du rapport de l'assemblée s'est effectuée début octobre 2020 au Parlement. À la mi-décembre, l'opinion du Parlement et du gouvernement sur les recommandations a été remise puis examinée. À l'automne 2020, le Conseil citoyen a sélectionné le thème de l'inclusion dans l'éducation pour l'assemblée prévue pour 2021. Cette nouvelle assemblée s'est réunie durant trois weekends et a présenté ses recommandations en mai 2021, alors que le Conseil citoyen était en train de préparer une autre consultation publique en vue du choix

d'un nouveau thème de réflexion, destiné à être traité entre l'automne 2021 et l'été 2022. Au terme de cette consultation publique, 24 propositions avaient été soumises au Conseil citoyen par la population. Fin août, le Conseil a choisi le sujet du logement abordable. Parallèlement, il assure le suivi de la mise en application par le Parlement des recommandations formulées jusqu'ici.

Le modèle de l'Ostbelgien prouve qu'il est possible d'intégrer la démocratie délibérative dans les mécanismes de travail d'un parlement régional, et ce en instituant une séparation entre, d'une part, les tâches organisationnelles (choix des sujets et suivi de la mise en application des recommandations) et, d'autre part, l'examen détaillé d'une question de politique. Plutôt que de confier l'ensemble de ces tâches à un organisme citoyen sur une période donnée, le modèle de l'Ostbelgien les répartit entre plusieurs groupes de citoyens. L'avantage, c'est que chaque groupe de citoyens peut se concentrer sur les tâches qui lui sont attribuées, et, bien qu'elles exigent toutes un engagement solide, elles demeurent limitées. On pourrait aussi imaginer un organisme citoyen unique qui s'acquitterait de l'ensemble des tâches pendant une durée bien définie (comme dans l'idée du sénat composé de citoyens tirés au sort qui est évoquée par certains auteurs), mais cela demanderait beaucoup plus de temps et un travail intellectuel bien plus important de la part d'un petit groupe de citoyens. Les recherches empiriques montrent que plus un processus participatif requiert de ressources, plus cela conduira certains groupes à ne pas participer (voir ci-dessus). Par ailleurs, le modèle de l'Ostbelgien permet à un nombre plus élevé de citoyens de participer, servant ainsi d'outil de socialisation

politique. Tous ceux qui font l'expérience de siéger dans une assemblée citoyenne peuvent voir de très près comment fonctionne la politique et quels arbitrages sont nécessaires. Enfin, le fait de confier à deux organismes différents le choix du thème de réflexion et la formulation des recommandations constitue aussi une forme de séparation des pouvoirs dans l'institutionnalisation de la démocratie délibérative. De fait, il s'agit d'une idée qui remonte à la démocratie athénienne, où cette forme de démocratie citoyenne faisant intervenir plusieurs organismes était utilisée.

## PRINCIPES D'UN PROCESSUS DÉLIBÉRATIF

Comme le montrent les exemples développés dans la section précédente, il y a différentes manières d'appliquer la démocratie délibérative en pratique, et plusieurs modèles ont été mis au point ces vingt dernières années. Au-delà de cette diversité, un groupe d'experts consultés par l'OCDE a établi une liste de onze bonnes pratiques à suivre pour l'organisation d'un processus délibératif portant sur la prise de décisions publiques<sup>21</sup>. Il est conseillé à toute municipalité ou région qui envisage de recourir ou qui recourt aux méthodes délibératives de se reporter à ces bonnes pratiques. Le présent rapport s'arrête sur quatre éléments que les décideurs politiques doivent prendre en considération au moment de la conception du processus.

---

21. [Good practice principles for deliberative processes for public decision making | Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#) (disponible en anglais uniquement).

## Mandat et suivi des recommandations

Tout d'abord, il convient de réfléchir à la façon dont le résultat du processus délibératif va être utilisé dans le cadre de l'élaboration d'une politique par les autorités élues. Il s'agit de définir clairement le mandat qui sera confié aux citoyens, et ce avant d'annoncer la mise en route du processus. Ainsi, l'engagement attendu de la part des différentes parties prenantes peut leur être explicité sans zones d'ombre, ce qui coupe court à tout malentendu au sujet du mandat. Si l'autorité qui organise le processus n'a pas réfléchi en amont à la façon dont elle va communiquer, répondre aux recommandations et les utiliser dans le cadre de l'élaboration de sa politique, une assemblée citoyenne parfaitement bien conçue risquera de conduire à un échec et de faire naître une désillusion encore plus forte à l'égard des autorités.

Premièrement, il faut se poser la question de savoir à quelle étape de l'élaboration de la politique on souhaite faire intervenir l'assemblée citoyenne. Si le gouvernement ou la municipalité en est encore à la phase de définition du problème concernant un domaine d'action ou un enjeu précis, il peut choisir de faire travailler l'assemblée sur une question ouverte et générale (ce que l'on appellera la mission). L'assemblée participera alors à la définition des priorités ou à la conception d'une vision stratégique à long terme. On peut dire que c'est en partie le cas de l'assemblée d'Oud-Heverlee, qui a fixé les grandes priorités devant présider au plan directeur d'aménagement de l'espace. Mais, le plus souvent, les processus délibératifs interviennent au moment de la formulation de la politique, et le résultat est directement traduit en décisions politiques.

L'engagement pris par l'autorité organisatrice est aussi directement lié à la question de savoir comment les recommandations des citoyens vont être traitées par les institutions représentatives à qui elles seront transmises.

L'option la moins engageante consiste à examiner l'ensemble des recommandations dans le cadre d'une session plénière de l'organe législatif, qu'il s'agisse du conseil municipal ou du parlement régional. L'autorité organisatrice fournit alors, dans un délai raisonnable (par exemple, 45 jours), une réponse écrite dans laquelle elle indique si elle accepte, rejette ou amende chacune des recommandations, en justifiant chaque décision. Une autre option plus engageante consiste à annoncer à l'avance que les recommandations qui dépasseront un certain seuil d'approbation parmi les membres de l'assemblée citoyenne bénéficieront d'un statut particulier. Par exemple, si 80 % ou plus des citoyens votent en faveur d'une recommandation, l'autorité peut décider de la valider d'emblée. L'autorité organisatrice devra se justifier clairement par écrit pour toutes les recommandations auxquelles elle n'aura pas donné suite passé un certain délai. Si l'autorité s'engage à donner une suite à une recommandation, une « feuille de route » devra être élaborée dans cet objectif après la fin des travaux de l'assemblée.

Indépendamment de ce niveau d'engagement, il faut prévoir un certain nombre de réunions entre l'autorité organisatrice et l'assemblée citoyenne au cours de la période suivant la réception des recommandations. Le calendrier de ces réunions doit être annoncé à l'assemblée en avance. De telles réunions donnent l'occasion aux décideurs politiques de communiquer et d'échanger avec les citoyens et les autres parties

prenantes au sujet des suites concrètes qu'il est prévu de donner aux recommandations. Dans certains cas, la réponse de l'autorité prend davantage de temps que prévu et il faut alors pouvoir planifier des réunions supplémentaires.

Lorsque le processus délibératif est institutionnalisé, comme dans le modèle de l'Ostbelgien, le travail de suivi peut être confié à un organisme distinct. Étant donné que plusieurs assemblées citoyennes s'enchaînent, ce travail de suivi devient en effet relativement lourd. Un tel organisme distinct est aussi utilisé par les autorités comme point de contact permanent pour transmettre des informations sur les suites données aux recommandations.

Outre les citoyens, il est recommandé d'avertir et d'inviter différentes parties prenantes au sein des secteurs concernés, l'idée étant que celles-ci participent à la phase ultérieure d'élaboration de la politique, ce qui en accroîtra la légitimité. Le rapport contenant les recommandations des citoyens doit toujours être rendu public après la dernière séance de délibération (ou très peu de temps après) afin que la population puisse en prendre connaissance. Les rapports sur les suites données doivent aussi être rendus publics. L'opinion publique et les médias disposent ainsi d'une source d'informations continue sur les effets concrets de l'assemblée s'agissant de modifier ou de créer des politiques. Il est dès lors indispensable d'avoir un site web spécifique sur lequel toutes ces informations soient facilement accessibles.

## Sélection des participants

Pour que tout fonctionne bien, le processus délibératif doit faire appel à un petit groupe de personnes appartenant à la

population locale — dans certains cas on compte plusieurs centaines de participants, mais, la plupart du temps, ces groupes comprennent entre 25 et 100 personnes. L'OCDE a créé une base de données sur les processus délibératifs organisés dans ses pays membres, et, dans 75 % des cas, on comptait 100 personnes ou moins<sup>22</sup>. Au moment de la conception du processus de sélection, plusieurs choix doivent être faits qui vont influencer la constitution de ce « petit groupe ». Il existe désormais un certain nombre de critères reconnus, mais il n'en reste pas moins que choisir tel ou tel critère demeure normatif. Une fois ces choix effectués, il faut mettre en place une solution technique pour la création du groupe. Nous allons examiner un certain nombre de ces solutions dans la présente section.

La plupart des méthodes de tirage au sort (souvent désignées par l'expression moins technique de « loterie citoyenne ») comprennent désormais deux étapes. Lors de la première étape, un grand nombre de personnes — jusqu'à plusieurs milliers — choisies au hasard reçoivent une invitation à s'inscrire en tant que « membre potentiel » de l'assemblée. Seules un certain nombre de personnes répondront positivement à cette invitation. Comme le nombre d'invitations est très élevé, le nombre de réponses positives excède généralement le nombre de personnes nécessaires pour former l'assemblée. Lors de la deuxième étape, les membres de l'assemblée sont

---

22. Cette base de données peut être consultée à l'adresse suivante : <https://airtable.com/shrYPPtSs9NskHbv/tblfOHuQuKuOpPnHh>.

tirés au sort, pratiquement toujours sur la base de critères liés au caractère représentatif de l'assemblée (genre, âge, etc.).

La première question consiste à savoir quelles sont les conditions à remplir pour pouvoir participer. Par exemple, à partir de quel âge une personne peut-elle devenir membre de l'assemblée? Dans les quatre exemples cités dans le présent rapport, l'âge minimum était fixé à 16 ans, ce qui est inférieur à la majorité électorale dans les différents pays concernés. Une autre question consiste à savoir si seuls les citoyens peuvent participer. Dans tous les exemples évoqués, il fallait être un «habitant» et non pas un «citoyen». En Écosse, la lettre d'invitation indiquait explicitement que les personnes vivant à l'adresse en question pouvaient candidater même s'il ne s'agissait pas de leur domicile légal. Des enjeux pratiques se cachent derrière un tel choix: les invitations nominatives entraînent des taux de réponse plus élevés qu'une lettre adressée à «n'importe quelle personne vivant à cette adresse», mais, pour les invitations nominatives, il faut disposer d'une base de données avec les noms (et les adresses). Or les autorités locales et régionales n'ont pas accès à un tel registre dans tous les pays. Dans les deux exemples belges, un registre des habitants a été utilisé et des invitations personnalisées ont donc pu être envoyées, ce qui a donné lieu à un taux de réponses positives de 7 % à Oud-Heverlee et de presque 12 % dans l'Ostbelgien. Dans les deux autres cas, il n'y avait pas de registres individuels, donc les invitations ont été envoyées à des adresses sans mention des noms des personnes. Le taux de réponse était de 4,4 % en Écosse et de 5 %

à Mostar<sup>23</sup>. D'autres facteurs jouent aussi un rôle important dans le taux de réponse, comme le thème de réflexion de l'assemblée (certains sujets sont plus marquants que d'autres) ou le niveau d'engagement des autorités<sup>24</sup>.

La deuxième question qui se pose est liée au fait que le groupe de citoyens participant au processus délibératif doit être en quelque sorte représentatif de la population totale. Quels critères va-t-il falloir retenir ? Le genre et l'âge sont assez évidents et pratiquement toujours utilisés. Un troisième critère très répandu est celui de la situation socio-économique. Les recherches empiriques montrent que le niveau d'éducation est un facteur critique s'agissant de prédire le degré de participation (voir ci-dessus), et il est presque toujours inclus. Enfin, on utilise aussi très souvent le critère de la localisation géographique. On s'en sert par exemple pour garantir un équilibre entre les personnes vivant en zone rurale et celles vivant en zone urbaine. Dans le cas des assemblées à l'échelle

- 
23. La Sortition Foundation, structure spécialisée dans l'organisation de loteries citoyennes, évoque un taux de réponses positives moyen inférieur à 4 % sur les pratiquement 30 loteries qu'elle a menées à bien.
  24. En réalité, il est impossible de comparer le taux de réponse aux invitations nominatives et le taux de réponse aux invitations non nominatives : dans le cas des invitation nominatives, le taux de réponses positives correspond à la part des personnes ayant répondu positivement à l'invitation qui leur était adressée ; dans le cas des invitations non nominatives, n'importe quelle personne vivant à l'adresse en question peut répondre, donc ce type d'invitations vise un nombre de personnes plus élevé, et dans de nombreux cas, la possibilité est laissée à plusieurs personnes de répondre à une même invitation.

locale, on cherche parfois à s'assurer que tous les quartiers ou villages soient bien représentés.

Dans de nombreux cas, d'autres critères sont également utilisés pour atteindre une bonne représentativité. Il s'agit d'éviter que certains groupes soient surreprésentés au sein de l'assemblée, ce qui affecterait la légitimité du processus aux yeux de l'opinion publique. Cela peut concerner la représentation de certains groupes religieux, comme ce fut le cas avec l'assemblée citoyenne organisée en 2018 en Irlande du Nord<sup>25</sup>. Dans le cas de l'assemblée tenue à Mostar en 2021, il a été jugé indispensable d'assurer une représentation statistiquement proportionnelle des différentes communautés ethniques de la ville (Bosniaques, Croates, Serbes). Pour son assemblée de 2020, la ville de Mechelen (Belgique) a décidé que le pays d'origine des participants devait être pris en compte. Cette ville compte beaucoup d'immigrés venant de différents pays et il a été estimé qu'il s'agissait d'un critère nécessaire pour garantir une juste représentation de la population. Dans d'autres cas, les participants sont sélectionnés sur la base de leur attitude à l'égard d'un certain nombre de valeurs politiques ou sociales. Ce fut le cas en Écosse, où une question visait à déterminer l'attitude des personnes à l'égard du changement climatique, l'idée étant qu'un groupe appelé à formuler des recommandations sur cette question devait refléter l'attitude de la population dans son ensemble.

---

25. Le rapport parle de « statut du foyer » et non pas de « religion », car un large choix d'options était proposé, allant de « mixte » à « pas d'affiliation religieuse » ou « autre » (voir le rapport à l'adresse suivante: [https://drive.google.com/file/d/1gpR-hvvdxo6SvwheCBs2VGo\\_ZYB6vRdk/view](https://drive.google.com/file/d/1gpR-hvvdxo6SvwheCBs2VGo_ZYB6vRdk/view)).

Des difficultés spécifiques peuvent surgir et doivent être considérées au moment du choix des critères. Il faut en premier lieu se poser la question de savoir dans quelle mesure on a accès aux informations qui vont nous servir à décider des proportions à respecter pour la formation des groupes. Pour ce qui est du genre et de l'âge, des données démographiques fiables sont disponibles. Il en va de même pour la situation socio-économique (données liées à l'éducation) et le lieu de résidence (nombre d'habitants dans le quartier ou la région). En revanche, d'autres critères peuvent être autrement plus compliqués à mesurer. Par exemple, dans la plupart des pays, l'affiliation religieuse ne peut pas être mesurée suivant des normes existantes, et c'est la même chose pour l'appartenance ethnique et bien d'autres critères encore. Dans ces cas-là, la question se pose de savoir quelles données vont être utilisées pour assigner aux différents groupes le nombre de membres correspondant au sein de l'assemblée. Une option consiste à contourner le problème en fixant non pas un nombre exact qui correspondrait à des statistiques, mais un nombre minimum de membres pour l'un ou plusieurs des groupes devant être représentés.

Une deuxième difficulté réside dans le fait que les critères faisant appel à des informations qui ne sont pas disponibles dans les bases de données des autorités doivent faire l'objet d'une question dans la lettre d'invitation, ce qui peut être délicat. Par exemple, on peut considérer qu'un certain nombre de participants doivent faire partie de la communauté LGBTQ+. Cela suppose que l'on ait dans un premier temps demandé de fournir des informations bien spécifiques dans la lettre d'invitation, ce qui risque de faire chuter le taux de réponse, car les personnes interrogées peuvent refuser de révéler ce

genre d'informations sollicitées par les pouvoirs publics. Le même phénomène peut se produire pour les personnes qui ont un faible niveau d'éducation ou qui appartiennent à un groupe ethnique spécifique<sup>26</sup>. On peut envisager d'utiliser des méthodes de recrutement alternatives pour certains groupes bien précis, par exemple en travaillant avec les organisations qui les représentent.

Ce même genre de difficultés peut apparaître lorsque l'on inclut un critère portant sur l'attitude. Il est important de s'assurer que l'ensemble des parties prenantes accepte les différentes catégories retenues. Lorsque le secrétariat écossais a ajouté « l'attitude à l'égard du changement climatique » parmi les critères de sélection, il lui a fallu décider des attitudes possibles à retenir pour attribuer à chacune un nombre de « sièges » au sein de l'assemblée. Pour ce faire, il a utilisé la même question que celle qui figurait dans un sondage universitaire mené auprès de la population sur ce sujet l'année précédente. Il a repris les proportions ressortant de ce sondage et les a utilisées comme référence à l'échelle de l'ensemble du pays.

---

26. Ce phénomène est connu sous le nom de « biais de désirabilité sociale » et a beaucoup été étudié dans le cas des sondages. Il est lié à la tendance de l'être humain à répondre aux sondages ou aux questionnaires suivant ce qu'ils estiment être socialement mieux accepté (au lieu de dire la vérité), ce qui conduit parfois à ne pas révéler une information ressentie comme « socialement indésirable ». En politique, les sondages universitaires surestiment souvent le taux de participation aux élections car les sondés répondent qu'ils ont voté au dernier scrutin alors qu'en fait ils ne l'ont pas fait, parce qu'ils considèrent qu'il est socialement plus désirable d'aller voter.

Il reste enfin la question du nombre de membres nécessaires pour former une assemblée. C'est une question qui recouvre plusieurs aspects différents. Pour commencer, il faut un minimum d'environ 25 citoyens pour constituer une assemblée représentative d'une population dans son ensemble. Ensuite, il y a la question du nombre de critères démographiques et attitudinaux à prendre en compte pour assurer la représentativité du groupe. Si le nombre de critères est élevé, un petit groupe ne sera peut-être pas capable de les refléter tous. En troisième lieu, il y a aussi la portée symbolique de la taille du groupe. Dans certains cas, même si un petit groupe suffirait sur le plan technique, on peut choisir de l'agrandir pour faire valoir l'importance de l'assemblée aux yeux de la population. Enfin, il faut prendre en considération les aspects budgétaires. Souvent, les participants perçoivent une somme d'argent pour le temps consacré aux travaux de l'assemblée. Leurs frais sont également remboursés et, si nécessaire, des dispositions sont prises pour organiser leurs déplacements. Par ailleurs, les délibérations en petits groupes se déroulent souvent en présence d'un animateur, donc plus l'assemblée est grande, plus il faut d'animateurs (rémunérés). Ainsi, un processus délibératif faisant intervenir un grand nombre de citoyens sur plusieurs weekends peut exiger un budget considérable. Si les ressources financières sont limitées, cela peut constituer un critère important pour décider de la taille de l'assemblée<sup>27</sup>.

---

27. Ce fut le cas à Oud-Heverlee, où la première proposition du Conseil au gouvernement flamand évoquait une assemblée de 100 citoyens, mais, après consultation avec des experts, ce nombre a été réduit de moitié.

Une fois que les critères et le nombre de participants sont fixés, un logiciel conçu dans ce but peut être utilisé pour constituer le groupe définitif. Bien que les calculs mathématiques puissent être assez complexes, la logique demeure relativement intuitive. Il existe plusieurs organisations, dont des ONG, qui proposent ce type de services. Ces organisations sont souvent en mesure d'apporter des informations précieuses s'agissant des stratégies de recrutement pour certains groupes spécifiques et pour l'organisation générale de la loterie citoyenne. Dans certains cas, la sélection des participants peut être effectuée par un ministère<sup>28</sup>.

## Choix du sujet et définition de la mission

L'une des décisions les plus importantes à prendre porte sur le choix du sujet ou de la question de politique à traiter. Qui peut prendre une telle décision et fixer le programme de travail d'une assemblée citoyenne? Dans un scénario à minima, la décision revient simplement aux responsables politiques. Il peut s'agir de la majorité au pouvoir, ou bien d'une grande coalition partisane au-delà des lignes d'opposition. Si le sujet est choisi par les responsables politiques, il est absolument crucial que les citoyens aient assez de liberté pour explorer toutes les options possibles dans leur réponse au problème posé. Il ne serait pas correct de demander aux citoyens de fixer uniquement les détails de la mise en œuvre d'une décision qui aurait déjà été prise par les autorités (par exemple, se contenter de leur demander de fixer l'emplacement d'usines

---

28. Le Parlement bruxellois bénéficie de l'aide du ministère belge de l'Intérieur, qui assure la sélection des participants sur la base du hasard.

que les autorités locales auraient de toute façon déjà décidé de faire construire).

Un gouvernement ou un conseil municipal peut convoquer une assemblée chargée de rédiger des recommandations en réponse à un objectif politique global qu'il s'est fixé. Ce fut le cas dans l'exemple écossais cité ci-dessus ainsi qu'à Oud-Heverlee: le gouvernement écossais a décidé qu'il lui fallait prendre des mesures pour atteindre certains objectifs relatifs au changement climatique, et il a demandé aux citoyens d'élaborer des recommandations de politique dans ce but; le conseil municipal d'Oud-Heverlee a décidé de lancer un vaste programme d'aménagement de l'espace afin de remettre à neuf une zone du village, et il a demandé aux citoyens de définir les principes devant guider ces travaux. Quel que soit le sujet, il est important que la question posée aux citoyens n'appelle pas une réponse prédéterminée. Par ailleurs, lorsque les autorités soumettent une question à la population, elles sont en quelque sorte obligées de tenir compte des résultats obtenus.

Le choix du sujet peut se faire dans le cadre d'un appel public. Ainsi, il y a la possibilité de consulter les parties prenantes, comme ce fut le cas à Mostar, où des propositions de thème ont été formulées à l'occasion d'un atelier avec les acteurs concernés. Il est aussi possible d'inviter l'ensemble de la population à proposer des sujets, comme dans l'Ostbelgien. Cette façon de faire délivre un message fort: les autorités locales et/ou le parlement renoncent en partie à leur pouvoir de fixer l'agenda politique au profit des citoyens et/ou des autres parties prenantes. Dans ce cas, il est important de prévoir une procédure transparente et considérée comme

légitime pour le choix final du sujet. Il est donc recommandé de confier cette étape aux citoyens. Dans l'Ostbelgien, c'est le Conseil citoyen qui s'en charge, tandis qu'à Mostar, un groupe de citoyens tirés au sort a voté parmi trois sujets possibles.

Si on choisit de recourir à un appel public, il est également important de fixer des règles quant au type de propositions considérées comme acceptables. Généralement, il faut que les propositions relèvent de la compétence de l'autorité organisatrice. Dans les pays à régime fédéral, cet aspect peut être moins évident étant donné que les compétences relatives à un domaine d'action (par exemple, l'éducation) peuvent être partagées entre les différents échelons, régional et national (voire européen). Les autorités locales doivent s'assurer qu'elles disposent d'un mandat solide pour agir sur la question retenue. Cette problématique rend extrêmement tangible le lien entre le travail de l'assemblée citoyenne et les changements politiques qui interviendront au niveau local. Enfin, il est possible d'interdire certains sujets en invoquant les droits de l'homme ou les libertés fondamentales, comme le fait l'Ostbelgien. Les restrictions qui s'appliquent doivent être clairement indiquées aux citoyens chargés de formuler des propositions.

Comme cette méthode de participation demande un investissement significatif, il est recommandé de choisir le sujet avec soin. Évidemment, il est conseillé de se focaliser sur des questions de politique difficiles et/ou importantes. Les notions de « difficile » ou « important » demeurent bien entendu subjectives, et, même sur la base de ces critères, les problèmes à résoudre sont potentiellement multiples. Mais si les processus délibératifs sont utilisés comme un outil institutionnel

d'élaboration des politiques, il est possible de traiter tous ces problèmes potentiels dans le cadre de plusieurs assemblées consécutives. Comme déjà indiqué dans le présent rapport, les processus délibératifs sont particulièrement indiqués pour les questions qui suscitent une forte polarisation politique (et donc, bien souvent, des blocages) ou appellent une vision à long terme. C'est cette combinaison de facteurs qui explique qu'à l'heure actuelle, bon nombre des processus délibératifs menés en Europe à tous les échelons concernent les politiques relatives au changement climatique (Smith, 2021). Les questions intimement liées à la morale ou aux valeurs se prêtent aussi très bien aux processus délibératifs, comme le mariage pour tous, l'avortement (deux fois en Irlande, en 2013<sup>29</sup> et en 2016-2017<sup>30</sup>) ou le suicide assisté (Jersey<sup>31</sup>, Royaume-Uni en 2021).

Une fois que le sujet est choisi, il reste en général encore à formuler une question précise, qui constituera la mission de l'assemblée. La formulation d'une bonne question est un exercice délicat, mais un certain nombre de principes ont été listés sur la base de l'expérience des spécialistes de la démocratie participative: il faut éviter les questions binaires (oui/non, faire/ne pas faire), les questions à tiroirs (plusieurs questions combinées en une seule) ainsi que les questions qui suggèrent déjà une direction et/ou une solution.

---

29. <https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/convention-on-the-constitution/>

30. <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution/The-Eighth-Amendment-of-the-Constitution.html>

31. <https://www.gov.je/Caring/AssistedDying/Pages/index.aspx>

## Organisation du processus

Les processus délibératifs diffèrent de la plupart des autres formes de participation citoyenne s'agissant de leur taille, de leur objectif et du degré d'organisation qu'ils supposent. Chaque problème à résoudre appelant une démarche particulière, il n'existe pas de modèle unique qui conviendrait à toutes les situations. Dans la mise en place d'une assemblée délibérative, la phase de conception du processus est donc cruciale. Plusieurs publications donnent un bon aperçu des enjeux liés à la conception d'un processus délibératif<sup>32</sup>. Si l'autorité organisatrice n'a pas d'expérience en la matière, il lui est fortement conseillé de faire appel à des experts pour cette étape. Différents modèles peuvent être utilisés, et il faut donc prendre le temps de les examiner pour trouver le plus approprié.

Parmi les différents modèles existants, celui qui est de loin le plus répandu est le « panel citoyen » (aussi appelé « jury citoyen »). Il est très similaire à l'« assemblée citoyenne » mais compte moins de participants et dure moins longtemps. Les deux modèles (panel/jury et assemblée) fonctionnent sur la base d'un groupe de citoyens tirés au sort qui se réunissent pendant un certain nombre de jours, au cours desquels quatre étapes se succèdent : d'abord, une phase d'apprentissage, durant laquelle des informations sont fournies aux citoyens dans le cadre de séances de lecture, de visionnages

---

32. Models of representative deliberative processes | Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org) (disponible en anglais uniquement) : <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/newDemocracy-UNDEF-Handbook.pdf>

de films et d'écoute, dont au moins quelques-unes en présence d'experts; ensuite, une phase de consultation, durant laquelle les parties prenantes et les autres personnes concernées peuvent présenter leur position sur la question; dans un troisième temps se tient une phase de délibération, durant laquelle les citoyens confrontent les éléments d'information et évaluent un certain nombre d'options; enfin, durant la phase de prise de décision, ils se mettent d'accord sur les recommandations qu'ils souhaitent présenter. Cette dernière étape donne parfois lieu à un vote qui permet de confirmer le degré d'adhésion aux différentes recommandations.

Pour chacune de ces étapes, il faut disposer de ressources administratives et logistiques qui permettent d'assurer la qualité du processus. Si les ressources sont limitées, réduire le nombre de jours de réunion ne doit pas constituer une solution acceptable. Les citoyens doivent avoir suffisamment de temps pour parcourir les différentes étapes du processus: c'est l'un des éléments les plus déterminants pour la bonne marche du processus. Il vaut mieux reformuler la question de manière à ce qu'elle puisse être traitée dans l'espace des jours disponibles ou envisager de réduire le nombre de participants.

Quand la décision est prise d'organiser un processus délibératif, une structure de gouvernance est généralement mise en place. Une telle structure de gouvernance comprend les éléments énumérés ci-après<sup>33</sup>.

---

33. Selon les assemblées, des noms différents sont utilisés pour désigner ces structures, et parfois la répartition des tâches ne correspond pas tout à fait à ce qui est indiqué dans le présent rapport. Le plus important, c'est que les structures puissent effectuer un travail de bonne qualité.

Un Secrétariat assure le soutien logistique et administratif. Dans le cas d'une assemblée de longue durée, la charge de travail du secrétariat peut être lourde. Il aide à préparer la documentation et tout le matériel nécessaire aux membres de l'assemblée, et il gère le site web. Il apporte également une aide individuelle aux citoyens qui en ont besoin. Il participe à l'élaboration des rapports, ce qui demande parfois beaucoup de temps. Lors de l'Assemblée écossaise sur le climat, le secrétariat a compté jusqu'à dix personnes. Dans l'Ostbelgien, une seule personne assure cette tâche (le «secrétariat permanent»), faisant aussi parfois appel à d'autres membres du personnel du Parlement.

Une équipe de conception se compose d'un groupe d'experts chargés de mettre au point le processus. Il s'agit d'établir le programme des journées de réunion de l'assemblée. Ce sont aussi eux qui apporteront les changements nécessaires en cours de route. L'équipe de conception est constituée d'experts de la démocratie délibérative et de spécialistes du sujet traité. Elle peut aussi préparer une liste des experts et des parties prenantes qui devraient être invités à s'exprimer<sup>34</sup>. Enfin, c'est elle qui supervise le processus de sélection des participants<sup>35</sup>.

---

34. Il s'agit d'une liste préliminaire car, dans un processus bien pensé, les citoyens ont la possibilité de demander à écouter d'autres orateurs ou d'autres points de vue s'ils le jugent nécessaire.

35. Bien que la conduite du processus proprement dite soit souvent confiée à une société spécialisée.

Une équipe opérationnelle propose différents services pour aider les citoyens pendant le déroulement des réunions. Elle est notamment chargée d'assurer l'animation des débats, ce qui est particulièrement important quand les citoyens travaillent en petits groupes. Elle est en contact étroit avec l'équipe de conception pendant toute la durée de l'assemblée.

Un groupe d'observation veille à ce que le processus délibératif se déroule conformément à la démarche et aux normes à respecter. Parfois, un règlement détaillé est adopté avant le lancement des réunions de l'assemblée (comme ce fut le cas à Mostar). Dans d'autres cas, il existe un cadre juridique (comme dans l'Ostbelgien ou en Écosse). Mais, même dans ces cas-là, le déroulement du processus peut donner matière à discussion. Ces discussions se tiennent dans le cadre d'un groupe d'observation où les membres de l'assemblée (ou des personnes extérieures à l'assemblée, membre de la population ou des parties prenantes) peut venir soulever un problème. La plupart du temps, le groupe d'observation n'a pas beaucoup à faire, mais il est toujours préférable de montrer qu'il existe une forme de contrôle et d'arbitrage si nécessaire.

Un certain nombre d'autres tâches exigent des ressources de la part de l'administration, en plus de la structure de gouvernance évoquée ci-dessus. Sans chercher à être exhaustif, il convient tout de même d'en citer quelques-unes.

Il est recommandé de fournir aux citoyens un dossier d'information avant le lancement de l'assemblée, de manière à ce qu'ils puissent se préparer aux différentes questions à examiner. Le plus souvent, ce dossier est établi par l'administration qui travaille dans le domaine dont relève le sujet

de l'assemblée. Il contient des informations et des données factuelles, expose le cadre réglementaire et présente les politiques déjà en place ou planifiées. Compiler toutes ces informations peut prendre du temps et demande un investissement significatif en termes de ressources humaines. Il n'est pas évident de concevoir un tel document destiné au grand public pour des fonctionnaires habitués à rédiger des documents plus techniques pour un lectorat totalement à l'aise avec leur domaine de compétence. Il est conseillé de mettre en place un comité de lecture. Il peut aussi être intéressant de présenter les informations sous différentes formes adaptées à des groupes spécifiques (vidéo, audio, représentations graphiques, texte, etc...).

Il faut faire en sorte que l'assemblée soit aussi inclusive que possible et donc réfléchir en amont aux ressources nécessaires pour ce faire. Comment accueillir les participants ayant un handicap de manière à ce qu'ils puissent pleinement prendre part aux travaux? Est-ce une option envisageable d'utiliser plus d'une langue si l'un des participants ne maîtrise pas la langue de l'assemblée<sup>36</sup>? Parmi les services commu-

---

36. Dans le cas des « commissions délibératives » institutionnalisées au sein du Parlement bruxellois, les invitations et le matériel d'information de base (FAQ, etc.) sont disponibles en sept langues si nécessaire, et un effort va être fait pour accueillir les participants qui ne parlent aucune des deux langues officielles (français et néerlandais) (voir le point 15 aux pages 20-21 du vademecum: <https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/vademecum-et-glossaire-etablis-par-le-groupe-de-travail-commissions-deliberatives-en-application-de-l2019article-42ter-du-reglement>).

nément proposés, il y a aussi la garde d'enfants pour les participants qui en ont besoin, une aide pour le transport ou la réservation d'un hébergement, etc.

Il ne faut pas non plus sous-estimer le soutien administratif nécessaire pour assurer un suivi efficace. Des rapports détaillés doivent exposer les mesures qui ont déjà été prises par les autorités et faire ressortir les recommandations qui restent à mettre en œuvre. Dans l'Ostbelgien, cette tâche incombe au Secrétariat permanent, mais les mesures doivent aussi faire l'objet d'un rapport de la part d'autres fonctionnaires qui travaillent spécifiquement dans le domaine en question.

Enfin, lorsque l'on organise un processus délibératif, il est important de prévoir une évaluation. De très nombreux aspects entrent en jeu dans la conception d'un processus délibératif et l'évaluation joue un rôle crucial s'agissant de tirer les leçons de l'expérience et de voir si des changements doivent être apportés en vue du prochain processus. Le fait de conduire une évaluation exhaustive permet aussi de montrer à tous les acteurs concernés que les recommandations sont le produit d'un processus qualitatif, ce qui renforce la confiance. Trois composantes du processus délibératif doivent être évaluées : premièrement, l'intégrité de la conception du processus, l'idée étant de vérifier divers aspects tels que l'inclusion, la représentativité, la clarté des tâches et de la mission, mais aussi de voir si le temps prévu s'est avéré suffisant ; deuxièmement, l'expérience délibérative, c'est-à-dire savoir si les participants ont trouvé que les animateurs étaient impartiaux et justes, si toutes les perspectives ont été présentées de façon équilibrée et si les participants ont fait preuve de respect et de compréhension mutuelle ; et troisièmement, la réponse

des autorités et le suivi de la mise en application des recommandations ainsi que la question de savoir si le processus a vraiment eu une influence sur l'élaboration des politiques<sup>37</sup>.

## ASPECTS SPÉCIFIQUES AUX COLLECTIVITÉS DE PETITE TAILLE

Le lecteur du présent rapport doit bien comprendre que les processus de démocratie délibérative sont intensifs et demandent des ressources budgétaires suffisantes ainsi qu'un grand investissement en temps de la part des fonctionnaires et des citoyens. Certains de ces coûts sont inférieurs à l'échelle locale et régionale en comparaison à l'échelle nationale. Cependant, d'autres coûts sont proportionnellement plus élevés (pas en termes absolus) : le présent rapport en a déjà mis en évidence un certain nombre, mais il en reste encore quelques-uns à étudier, spécifiquement dans le cas des localités comptant un petit nombre d'habitants.

Lorsqu'un processus délibératif se tient dans une localité de petite taille, les montants à prévoir pour le remboursement des frais de déplacement et de logement des participants sont réduits. Par exemple, dans le cas de la Convention Citoyenne pour le Climat, organisée en France en 2020, les 150 membres de l'assemblée ont dû se déplacer jusqu'à Paris et un bon nombre a dû passer la nuit sur place, les réunions s'étalant sur tout le weekend. Au contraire, dans une assemblée comme celle d'Oud-Heverlee décrite ci-dessus, une grande partie des

---

37. Pour de plus amples informations, voir : OCDE, « Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes », automne 2021.

participants s'est rendue aux réunions à vélo et n'avait pas besoin d'être hébergée.

En revanche, beaucoup d'autres coûts ne sont pas proportionnellement inférieurs. Les dossiers d'information qui sont constitués dans le cas d'une assemblée nationale sont plus fournis, mais les administrations nationales disposent normalement de davantage de ressources humaines, ce qui permet de mieux répartir l'investissement correspondant. Dans le cas d'une petite municipalité, c'est un nombre très limité de fonctionnaires (parfois seulement un ou deux) qui travaillent sur le thème de réflexion de l'assemblée et élaborent ce dossier. Le dossier d'information est certes un peu plus petit mais, proportionnellement, sa mise au point demande plus d'investissement en temps de la part de l'administration. Il en va de même pour la création du site web, la rédaction des rapports, etc.

Certains coûts demeurent inchangés quelle que soit l'échelle considérée. Une assemblée de 50 personnes qui délibère en petits groupes de 10 citoyens aura besoin du même nombre d'animateurs chaque jour. Sans s'attarder davantage sur les différents types de coûts, il est évident que les régions et les municipalités disposant de faibles ressources devront faire tout particulièrement attention aux modalités d'organisation de leur processus délibératif. Une étape importante consistera à se renseigner pour savoir s'il existe des possibilités de soutien externe en faveur de ce genre de mécanismes de participation citoyenne innovants (ou pour quels éléments du processus). Dans les deux exemples locaux cités dans le présent rapport (Oud-Heverlee et Mostar), un soutien significatif a été apporté par une autorité de niveau supérieur. Ainsi,

Oud-Heverlee a été sélectionnée pour un projet pilote du gouvernement flamand, qui a mis à sa disposition des fonds et des experts. Quant à Mostar, le processus a été presque entièrement organisé et financé dans le cadre du projet du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Dans certains cas, quelques éléments spécifiques peuvent aussi être externalisés sans frais. Par exemple, le travail d'évaluation de l'assemblée peut s'effectuer en coopération avec des universitaires, qui, en retour, ont le droit d'utiliser pour leur compte les données de l'évaluation.

Au sein des localités comptant un petit nombre d'habitants, la phase de sélection des participants peut se révéler problématique. Si les critères à respecter sont nombreux et l'assemblée également, il se peut qu'il faille envoyer presque autant d'invitations qu'il n'y a d'habitants. Or si pratiquement tout le monde reçoit une invitation, l'effet mobilisateur suscité par le fait d'être sélectionné se trouve nettement diminué : l'idée est que les participants constituent les quelques « élus » qui ont la chance de pouvoir aider leur communauté à résoudre un problème de politique. Si on entend que tout le monde dans le village est invité à participer, cet effet disparaît. Une solution consiste à envoyer des salves d'invitations à un nombre réduit de personnes et à s'arrêter dès que le nombre de réponses positives requis est atteint.

Enfin, parmi les 11 bonnes pratiques citées dans le rapport de l'OCDE (2020) figure le respect de la confidentialité. Ce point est extrêmement important au sein des populations de taille limitée. Dans la plupart des cas, apparaissent simplement le prénom et une photo des membres de l'assemblée sur les supports d'information disponibles pendant le déroulement

du processus (site web, par exemple). C'est seulement une fois le processus terminé que davantage d'informations sont diffusées. Dans une localité de petite taille, il est tout à fait probable que les membres de l'assemblée se connaissent tous. Il convient d'indiquer explicitement dès le début du processus que la confidentialité des débats en petits groupes est très importante pour que le travail porte ses fruits. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit d'un sujet controversé qui est examiné au sein d'une population de taille réduite.

## CONCLUSION

Les méthodes délibératives impliquant des citoyens choisis au hasard au moyen de « loteries citoyennes » sont de plus en plus utilisées au niveau local et régional en Europe. Elles viennent en complément de la démocratie représentative locale, dont elles renforcent la résilience en augmentant l'impact des citoyens sur l'élaboration des politiques. Les méthodes délibératives peuvent aider les responsables politiques à prendre des décisions difficiles, en augmentant la transparence et la confiance du public vis-à-vis de la démocratie.

Le présent rapport propose des exemples de processus délibératifs mis en œuvre à l'échelle locale ou régionale. Les communes et les régions intéressées par ces processus y trouveront des orientations pratiques concernant la conception et la mise en œuvre de ces méthodes. Les aspects les plus importants sont mis en évidence, notamment la définition d'une mission claire pour le processus de délibération des citoyens et le suivi de leurs recommandations. Le rapport fournit des conseils pratiques spécifiques pour les petites collectivités.

## RÉFÉRENCES

Achen, C.H. & Bartels, L.M. (2017). *Democracy for Realists. Why Elections do not Produce Responsive Government*. Princeton University Press: Princeton.

Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* Princeton: Princeton University Press.

Bovens, M. & Wille, A. (2017). *Diploma Democracy. The Rise of Political Meritocracy*. Oxford University Press: Oxford.

Caluwaerts, D. & Reuchamps, M. (2018) *The Legitimacy of Citizen-Led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium*, Routledge: Londres

Carson, L. (2018). *Framing the Remit*. Note de recherche & développement de newDemocracyFoundation. Voir: [https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/12/RD\\_Note\\_-\\_Framing\\_the\\_Remmit.pdf](https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/12/RD_Note_-_Framing_the_Remmit.pdf)

Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Dalton, R. J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Societies*. Oxford: Oxford University Press.

Dassonneville, R., & Dejaeghere, Y. (2014). Bridging the ideological space: A cross-national analysis of the distance of party switching. *European Journal of Political Research*, 53(3), 580-599.

Dejaeghere, Y. (2010). *The Political Socialisation of Adolescents*. Thèse de doctorat. KULeuven: Louvain.

Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Prentice Hall: Englewood Cliffs

Farrell, D. & Suiter, J. (2019). *Re-imagining Democracy. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Frontline*. Cornell University Press, Ithaca.

Fishkin, J. (2018). *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*, Oxford: Oxford University Press.

Flanigan, B., Gözl, P., Gupta, A. et al. (2021) Fair algorithms for selecting citizens' assemblies. *Nature* (596), pp. 548–552

Fraga, B.L. (2018). *The Turnout Gap. Race, Ethnicity, and Political Inequality in a Diversifying America*. Cambridge University Press: Cambridge.

Huntington, S. P. (1974). Postindustrial Politics: How Benign Will It Be? *Comparative Politics*,6(2), 163-191.

Kersting, N. (2021). Participatory Democracy and Sustainability. *Deliberative Democratic Innovation and Its Acceptance by Citizens and German Local Councillors*. *Sustainability*, 13, 7214

Landmore, H. (2017), *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press, Princeton.

Landemore, H. (2020), *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton.

Lippmann, W. (1921). *Public Opinion*

MacKenzie, M. & Caluwaerts, D. (2021). Paying for the Future: Deliberation and Support for Climate Action Policies, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23(3), p. 317-331.

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Oxford: Oxford University Press.

Marschall, M.J. (2004). Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods, *Political Research Quarterly*, 57(2), pp. 231-244.

newDemocracyFoundation & The United Nations Democracy Fund (n.d.). Enabling National Initiatives to take Democracy Beyond Elections. Voir: <http://online.flipbuilder.com/lkyh/yqik/>

Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, éditions de l'OCDE, Paris, 195 pp.

Fisher, R.J. & Katz, J.E. (2000), Social-desirability bias and the validity of self-reported values, *Psychology & Marketing*, 17(20), 105-120

Rosanvallon, P. (1998). *Le Peuple introuvable: Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard: Paris.

Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2010). *Weapon of the*

strong? Participatory inequality and the Internet. *Perspectives on Politics*, 8(2), 487-509.

Schudson, M. (1999). *The Good Citizen. A History of American Civic Life*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

Sevenans, J. (2018). How mass media attract political elites' attention. *European Journal of Political Research*, 57(1), 153-170.

Shirky, C. (2009). *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. Penguin Books: London.

Smith, G. (2021). *Can Democracy Safeguard the Future?* Polity: Cambridge (Royaume-Uni)

Sunstein, C.R. & Hastie R. (2008) *Four Failures of Deliberating Groups*, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 215

Tuuli-Marja (2020). Does Ideological Polarisation Mobilise Citizens?, *European Political Science*, 19, pp. 573-602.

Valfort, M. (2017), "LGBTI in OECD Countries: A Review", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 198, éditions de l'OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d5d49711-en>.

Van Reybrouck, D. (2018). *Against Elections*. Seven Stories Press: New York.

Westen, D. (2008). *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, Public Affairs: New York.

Wilson, A. E., Parker, V., & Feinberg, M. (2020). Polarization in the contemporary political and media landscape. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 34, 223-228.

Suiter J., Park K., Galligan Y. & Farrell, D.M (2021) Evaluation Report of the Irish Citizens' Assembly on Gender Equality. Voir: <https://www.citizensassembly.ie/en/about-the-citizens-assembly/meetings/the-citizens-assembly-publishes-final-report-on-gender-equality/final-report.pdf>



# Résolution 480 (2022)

---

**Au-delà des élections : l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes**

Discutée et adoptée  
par le Congrès le 23 mars 2022

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte »);

b. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et en particulier à son article 2.2.ii.a;

c. aux Priorités du Congrès 2021-2026, en particulier la Priorité b: Des sociétés démocratiques: qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne;

d. à la Résolution 326 (2011) du Congrès sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe;

e. à la Résolution 452 (2019) du Congrès sur le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé;

f. au Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, en particulier son Objectif 16: Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

2. Le Congrès rappelle que :

a. On observe depuis quelques années un mouvement visant à rénover la démocratie et améliorer sa résilience, en réponse en particulier à une désillusion croissante à l'égard de la politique, au désintérêt pour les élections et à la perte de

confiance dans le système politique. Le recours aux processus délibératifs s'inscrit dans ce mouvement.

*b.* Aux fins de la bonne gouvernance au niveau local et régional et afin que les citoyens aient davantage confiance dans le processus démocratique, il est essentiel que les citoyens aient accès à des méthodes de consultation directes et efficaces liées à l'élaboration des politiques.

*c.* La démocratie représentative est le principal mécanisme permettant aux citoyens de peser sur les processus décisionnels, par le biais du suffrage universel. La promotion des méthodes délibératives ne vise aucunement à remplacer la démocratie représentative, mais elle se veut complémentaire en tant qu'outil permettant aux responsables locaux et régionaux de remplir efficacement le mandat auquel ils ont été élus.

*d.* Les méthodes délibératives sont un outil complémentaire précieux lors de la phase préparatoire du processus décisionnel, en associant directement les citoyens à la définition des actions liées aux questions délicates ayant une incidence sur la vie quotidienne des citoyens. On recense plusieurs cas où le recours à des assemblées de citoyens, temporaires ou permanentes, a permis de régler des problèmes fondamentaux et conflictuels, allant d'une réforme constitutionnelle et électorale aux questions de politique sociale. Les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle de premier plan dans le renforcement ou l'institutionnalisation des processus délibératifs.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe à :

*a.* envisager la mise en œuvre de méthodes délibératives aux niveaux local et/ou régional ;

*b.* recenser les questions spécifiques, dans leurs communes ou régions, pour lesquelles des mécanismes délibératifs pourraient contribuer au processus décisionnel ;

*c.* planifier soigneusement l'ensemble du processus, avec la participation d'experts indépendants, et allouer le temps nécessaire aux délibérations des citoyens ;

*d.* en particulier, définir des critères justes et équitables pour la sélection des participants ;

*e.* évaluer la possibilité de renforcer le processus délibératif en le rendant permanent ou institutionnalisé ;

*f.* à cette fin, soutenir les capacités locales et régionales à assumer le coût financier qui peut être lié aux processus de démocratie délibérative ;

*g.* donner des suites effectives à ces formes de participation, par exemple en s'engageant à voter systématiquement sur les propositions formulées par les citoyens lors du processus délibératif ;

*h.* veiller aux principes de bonne pratique de la démocratie délibérative tels que décrits dans le présent rapport ;

*i.* promouvoir le partage des meilleures pratiques en matière de démocratie délibérative ;

- j.* établir des mécanismes destinés à faciliter et évaluer la participation des citoyens aux niveaux local et régional;
  - k.* rendre compte régulièrement au Congrès des initiatives de participation citoyenne et de démocratie délibérative mises *g.* en œuvre dans leurs communes et régions.
4. Le Congrès appelle les collectivités locales et régionales et leurs associations nationales à tenir compte, sur cette question spécifique, de la présente résolution et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.
  5. Le Congrès demande à sa commission de suivi de tenir compte de la présente résolution dans les activités de suivi de l'application de la Charte.



## **Recommandation 472 (2022)**

---

**Au-delà des élections: l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes**

Discutée et adoptée  
par le Congrès le 23 mars 2022

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte »);

b. au Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, et en particulier à son article 2.2.ii.a;

c. aux Priorités 2021-2026 du Congrès, en particulier la Priorité b : Des sociétés démocratiques : qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne;

d. à la Résolution 326 (2011) du Congrès sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe;

e. à la Résolution 452 (2019) du Congrès sur le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel révisé;

f. au Programme de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030, en particulier son Objectif 16: Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.

2. Le Congrès rappelle que :

a. On observe depuis quelques années un mouvement visant à rénover la démocratie et améliorer sa résilience, en réponse en particulier à une désillusion croissante à l'égard de la politique, au désintérêt pour les élections et à la perte de confiance dans le système politique. Le recours aux processus

délibératifs s'inscrit dans ce mouvement.

b. Aux fins de la bonne gouvernance au niveau local et régional et afin que les citoyens aient davantage confiance dans le processus démocratique, il est essentiel que les citoyens aient accès à des méthodes de consultation directes et efficaces liées à l'élaboration des politiques.

c. La démocratie représentative est le principal mécanisme permettant aux citoyens de peser sur les processus décisionnels, par le biais du suffrage universel. La promotion des méthodes délibératives ne vise aucunement à remplacer la démocratie représentative, mais elle se veut complémentaire en tant qu'outil permettant aux responsables locaux et régionaux de remplir efficacement le mandat auquel ils ont été élus.

d. Les méthodes délibératives sont un outil complémentaire précieux lors de la phase préparatoire du processus décisionnel, en associant directement les citoyens à la définition des actions liées aux questions délicates ayant une incidence sur la vie quotidienne des citoyens. On recense plusieurs cas où le recours à des assemblées de citoyens, temporaires ou permanentes, a permis de régler des problèmes fondamentaux et conflictuels, allant d'une réforme constitutionnelle et électorale aux questions de politique sociale. Les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle de premier plan dans le renforcement ou l'institutionnalisation des processus délibératifs.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès appelle le Comité des Ministres à inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe à :

- a. protéger le droit des citoyens de participer aux affaires des collectivités locales et faciliter l'exercice de ce droit;
  - b. promouvoir des politiques de démocratie délibérative aux niveaux national, régional et local;
  - c. contribuer au renforcement du processus délibératif en le rendant permanent ou institutionnalisé;
  - d. à cette fin, soutenir les capacités locales et régionales, y compris financières, et apporter une assistance logistique et administrative pour la conception et la mise en œuvre des mécanismes de démocratie délibérative;
  - e. appeler les États membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et/ou ratifier le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.
4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé

La participation des citoyens est de plus en plus utilisée par les gouvernements comme un complément à la démocratie représentative, notamment dans le but de renforcer la confiance du public envers le processus politique. Elle est désormais considérée comme un indicateur fiable de la santé d'une démocratie, comme l'a formalisé le protocole additionnel de la Charte européenne de l'autonomie locale. En outre, les méthodes délibératives sont devenues l'élément le plus important et le plus novateur de cette participation citoyenne et sont particulièrement adaptées aux niveaux local et régional.

Le rapport «Au-delà des élections: l'utilisation de méthodes délibératives dans les municipalités et régions européennes», adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, propose des lignes directrices pour les municipalités et les régions et les illustre par des études de cas aux niveaux local et régional: Mostar (Bosnie-Herzégovine), Oud-Heverlee (Belgique), Assemblée écossaise sur le climat (Royaume-Uni) et Ostbelgien (Belgique).

*La collection «Elections démocratiques» présente les rapports adoptés par le Congrès concernant des questions récurrentes et transversales relatives aux élections locales et régionales.*

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 46 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 612 élus représentant plus de 130 000 collectivités territoriales.