

- LÉGISLATION COMPARÉE -

NOTE

sur

**LES MÉCANISMES DE PARTICIPATION
ET DE DÉLIBÉRATION CITOYENNES**

*Allemagne - Australie - Autriche - Belgique - Irlande
Royaume-Uni - Union européenne*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 314



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la Division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
1. <i>La consultation en ligne des citoyens sur les textes législatifs</i>	7
a) <i>Au Royaume-Uni, la possibilité d'envoi de contributions écrites</i>	7
b) <i>En Autriche, une consultation systématique sur tous les projets et propositions de loi</i>	8
2. <i>Une grande variété de processus délibératifs : résumé des travaux de l'OCDE</i>	10
a) <i>Les différents modèles de processus délibératifs représentatifs</i>	11
b) <i>L'institutionnalisation des processus délibératifs</i>	13
3. <i>En Irlande, d'une assemblée citoyenne généraliste aux assemblées citoyennes thématiques</i>	14
a) <i>L'assemblée citoyenne de 2016-2018</i>	15
b) <i>Depuis 2019, des assemblées citoyennes thématiques</i>	17
4. <i>La Belgique : des expériences régionales mêlant citoyens et parlementaires qui essaient à l'échelon fédéral</i>	20
a) <i>La création d'instances permanentes de consultation des citoyens dans la communauté germanophone (Ostbelgien model)</i>	21
b) <i>Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein du parlement de la région Bruxelles-Capitale</i>	23
c) <i>Réflexion sur l'avenir de l'État fédéral belge : une plateforme de consultation en ligne et le projet de « commissions mixtes » à la Chambre des représentants</i>	27
5. <i>En Allemagne : l'expérimentation d'un conseil de citoyens à la demande du Bundestag</i>	29
a) <i>Déroulement du conseil de citoyens</i>	29
b) <i>Les suites données aux propositions et l'évaluation du processus</i>	31
6. <i>En Australie, des réflexions pour associer les citoyens aux travaux des commissions parlementaires</i>	32
7. <i>La Conférence sur l'avenir de l'Europe : un exercice inédit de démocratie participative à l'échelle de l'UE</i>	34
a) <i>Gouvernance et architecture de la conférence</i>	35
b) <i>Bilan et suites données à la conférence</i>	38

Les mécanismes de participation et de délibération citoyennes

La Division de la Législation comparée a conduit des recherches sur les mécanismes de participation des citoyens au processus d'élaboration de la loi. Ces travaux complètent la note de législation comparée, publiée en 2019, sur le débat public et la concertation citoyenne¹.

Cette étude ne traite pas des référendums d'initiative citoyenne ou populaire, des pétitions et initiatives citoyennes et des procédures obligatoires de consultation du public relatives aux projets d'infrastructures. Elle est orientée vers les **mécanismes participatifs et délibératifs mis en place à l'échelle nationale**, voire régionale, en vue d'intégrer le point de vue des citoyens en amont ou au cours du processus législatif. **Le lien avec le parlement et le caractère novateur du processus** ont également été retenus comme critères de sélection des études de cas.

Parallèlement aux processus participatifs tels que les consultations publiques et les budgets participatifs, une « vague délibérative » est observée dans les pays de l'OCDE depuis une dizaine d'années, avec la multiplication des « mini publics » - parfois dénommés assemblées, conseils ou forums - réunissant des citoyens tirés au sort, à l'initiative des autorités ou de la société civile². **Les concepts de démocratie participative et démocratie délibérative** ont en commun de permettre à des citoyens de prendre part aux délibérations politiques. Mais ils **se distinguent par le mode de sélection des participants** : les processus participatifs sont ouverts à tous et reposent sur le volontariat (« vient qui veut ») ce qui peut conduire à un manque de diversité et à des difficultés pour tirer des conclusions de l'accumulation de points de vue personnels, tandis que les exercices délibératifs reposent sur la sélection de citoyens tirés au sort, en vue d'atteindre une véritable délibération, préparant la prise de décision³.

La présente note étudie ainsi successivement :

- les plateformes en ligne de consultation des citoyens sur les textes législatifs au Royaume-Uni et en Autriche ;

¹ *Étude de législation comparée n° 287*, Recueil des notes de synthèse de novembre 2018 à février 2019, mars 2019. La note aborde le sujet de la concertation citoyenne et de la participation du public à la décision politique au Danemark, en Irlande, en Italie, en Suède et en Suisse.

² À l'instar, en France, de la Convention citoyenne pour le climat qui s'est tenue entre 2019 et 2020.

³ Dimitri Courant, « À chaque démocratie, son débat », *Revue Projet, CERAS*, 2019/6 n° 373, pp. 59 à 64

- les différents modèles de démocratie délibérative recensés par l'OCDE, ainsi que les expériences de « mini publics » en Irlande, en Belgique, en Allemagne et en Australie, liés à des degrés divers au processus parlementaire ;

- et enfin, la Conférence sur l'avenir de l'Europe, première expérience de démocratie délibérative à l'échelle de l'Union européenne.

Il ressort de cette étude les éléments suivants :

- les **procédures de consultation en ligne des citoyens sur des textes législatifs sont très répandues**, voire systématiques dans certains pays comme l'Autriche. Néanmoins, **leur impact est difficilement évaluable** et leur recours est plus fréquent pour exprimer une opposition ;

- initialement développées au niveau local ou régional, **les expériences de « mini publics » ou assemblées citoyennes à l'échelle nationale, voire européenne, se multiplient**. Leur format et leur mode de prise de décision - par vote à la majorité ou par consensus - sont variés, même s'ils se conforment aux principes de bonne délibération de l'OCDE. Elles interviennent en règle générale **en amont du processus législatif**. La question des suites données par les autorités au processus délibératif demeure la plus délicate, comme l'illustre la Conférence sur l'avenir de l'Europe ;

- si le modèle des assemblées citoyennes est désormais bien établi dans le paysage institutionnel irlandais, **les régions et communautés de Belgique sont pionnières dans l'installation permanente de commissions de citoyens** au sein de leur système institutionnel. L'expérience du conseil de citoyens initié par le *Bundestag*, en Allemagne, et les réflexions en cours, au niveau fédéré, en Australie, sont également caractéristiques de la **recherche d'une articulation entre le processus parlementaire et la délibération citoyenne**.

1. La consultation en ligne des citoyens sur les textes législatifs

Selon l'OCDE, 19 États membres de l'Union européenne prévoient systématiquement une consultation en ligne pour chaque projet de loi, tandis que la Commission européenne lance une consultation en amont de tout projet de révision d'un texte ou d'une nouvelle législation¹. L'objectif des consultations publiques est double : informer les personnes intéressées et leur permettre d'exprimer leur opinion. Les consultations mises en place par le parlement britannique - très fréquentes - et le parlement autrichien - systématiques - sont présentées ci-dessous².

a) Au Royaume-Uni, la possibilité d'envoi de contributions écrites

Dans les parlements du modèle de Westminster, le dépôt de contributions écrites (*written evidence*) par les parties prenantes ou les simples citoyens, directement auprès du parlement ou par l'intermédiaire du parlementaire de leur circonscription, est courant.

Au Royaume-Uni, le parlement britannique propose deux possibilités aux citoyens souhaitant **exprimer leur opinion sur un projet de loi examiné par le parlement** ou y apporter des modifications :

- **contacter le parlementaire de leur circonscription** (ou un membre de la chambre des *Lords* si cela concerne l'un de leurs domaines d'expertise) afin de lui faire connaître leur opinion. Tout en rappelant que le mandat d'un député n'est pas impératif, le site internet du parlement indique : « *vous pouvez demander à votre député s'il déposera un amendement au projet de loi avant qu'il ne soit débattu. Vous pouvez également contacter votre député si vous souhaitez qu'il soutienne un amendement déposé par un autre député. [...] Si votre député ne se sent pas en mesure de vous aider et qu'il y a un point spécifique qui, selon vous, devrait être discuté, vous pouvez contacter l'un des porte-parole du principal parti sur le projet de loi pour vérifier s'il a l'intention de soulever ce point.* »³ ;

- ou, après la deuxième lecture à la chambre des Communes, au stade de l'examen détaillé du texte, **envoyer leurs commentaires à la commission des projets de loi** (*public bill committee*), si celle-ci décide d'émettre un avis à contribution (*call for evidence*). Les avis à contribution sont très fréquents et concernent les projets de loi les plus importants⁴. En revanche, les projets de loi examinés en commission plénière (*committee of the whole House*) - soit parce qu'ils ne sont pas controversés ou qu'ils ont besoin

¹ OCDE, *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, juin 2022, <https://www.oecd.org/regulatory-policy/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022-6e4b095d-en.htm>

² Ces deux parlements disposent également de plateformes de pétition en ligne, qui ne sont pas traitées dans la présente note.

³ <https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say-on-laws/input-into-legislation/>

⁴ Voir, par exemple, les appels à contribution en cours : <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/call-for-evidence/>

d'être adoptés très rapidement - ainsi que les propositions de loi des députés ne peuvent pas faire l'objet d'un appel à contributions. Les contributions écrites doivent être transmises par courriel et suivre des lignes directrices. Elles sont ensuite circularisées parmi les membres de la commission et, si elles sont acceptées, publiées sur le site internet du parlement.

En outre, les **commissions spécialisées dans le contrôle parlementaire** (*select committees*) peuvent recevoir, dans le cadre de leurs missions d'information, des contributions écrites des citoyens. Elles y ont très largement recours : depuis le début de la nouvelle session, en mai 2022, dix appels à contribution ont été ouverts par des *select committees*¹. Les contributions écrites doivent être limitées à 3 000 mots, comporter une courte introduction présentant la personne ou l'organisation à l'origine de cette contribution et ne pas avoir déjà été publiées dans la presse ou sur Internet. Elles sont transmises directement *via* le site internet du parlement et, une fois leur contenu vérifié, publiées sur ce dernier, avec le nom de leur auteur².

Par ailleurs, le **gouvernement publie l'ensemble des consultations publiques** qu'il initie sur un site internet unique³. Ces consultations sont ouvertes à tous, entreprises, associations et citoyens. Elles peuvent porter sur des stratégies nationales, des projets de loi ou d'acte réglementaire ou des projets d'infrastructures. Selon les principes publiés par le Bureau du Cabinet du Premier ministre, les consultations doivent, dans la mesure du possible, être claires, concises et orientées vers le public cible. La réponse du gouvernement doit être publiée dans un délai de douze semaines ou, à défaut, celui-ci doit expliquer les raisons de l'absence de réponse⁴.

b) En Autriche, une consultation systématique sur tous les projets et propositions de loi

Depuis le 1^{er} août 2021, en Autriche, toute personne peut participer à la procédure d'examen parlementaire et commenter tout projet ou proposition de loi examiné par le Conseil national et le Conseil fédéral dans le cadre de **procédures de consultation** (*Begutachtungsverfahren*) élargies. Auparavant, l'obligation de consultation publique ne s'appliquait qu'aux projets de loi présentés par le gouvernement. Les projets de loi soumis à consultation et les avis déposés par les parties prenantes et les citoyens étaient publiés sur le site internet du parlement⁵.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a reproché à l'Autriche le manque de transparence de ses procédures de consultation ainsi que le fait que les propositions de loi,

¹ <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/offices/commons/scrutinyunit/call-for-evidence/>

² <https://publications.parliament.uk/pa/cm/written-evidence-guidance.htm#content>

³ Voir : <https://www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations?order=updated-newest>

⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles__1_.pdf

⁵ Depuis 1998.

émanant des parlementaires, n'étaient pas soumises à consultation¹. Par conséquent, **le Conseil national a amendé son règlement** et inséré un nouvel article 23b en vertu duquel : « *Les projets de loi du gouvernement fédéral, les propositions de loi des députés ou des commissions, les propositions de loi du Bundesrat et les référendums doivent être publiés sur le site internet du Parlement*². *Des commentaires peuvent être déposés tout au long de la procédure parlementaire. Les commentaires reçus doivent être publiés, mais ceux des particuliers uniquement avec leur consentement* »³. Cette obligation de consultation du public **s'applique également aux pétitions et aux initiatives citoyennes** déposées sur le site du parlement, durant toute leur procédure d'examen.

Les procédures de consultation sont **centralisées sur le site internet du Parlement** et présentées en deux catégories⁴ :

- **les consultations sur les projets ou avant projets de loi du gouvernement fédéral, avant leur dépôt devant le Parlement** (*vorparlamentarisches Begutachtungsverfahren*). Dans certains cas, des commentaires ou avis peuvent également être envoyés directement au ministère responsable ;

- **les consultations sur tous les projets et propositions de loi, durant la procédure parlementaire** (*parlamentarisches Begutachtungsverfahren*).

Pour chaque consultation, le site internet indique si la participation est ouverte ou si le délai est échu⁵. Des formulaires électroniques différents sont prévus pour soumettre un commentaire ou un avis, selon qu'il est déposé par un particulier ou par une organisation. Pour des raisons de protection des données personnelles, les particuliers doivent donner leur consentement à la publication et confirmer qu'ils ont au moins 14 ans. S'ils ne consentent pas à la publication, l'avis n'est accessible que sur le site intranet du parlement. En outre, il est **possible de soutenir les commentaires ou avis déjà publiés** en cliquant sur « approbation ». « *De cette manière, les parlementaires, les ministères et le public devraient être en mesure de voir quelles préoccupations sont considérées comme particulièrement importantes* »⁶.

¹ <https://fachinfos.parlament.gv.at/politikfelder/parlament-und-demokratie/wie-funktionieren-begutachtungsverfahren-zu-gesetzesentwerfen/>

² Il convient de noter que les deux chambres du parlement autrichien disposent d'un site internet, d'une administration et d'un budget communs.

³ Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates, [§ 23b](#).

⁴ Voir le site à l'adresse suivante : <https://www.parlament.gv.at/PAKT/BEST/>

⁵ Aucune durée minimale ou maximale n'est prévue par le règlement du Conseil national mais une circulaire de 1971 du service constitutionnel de la Chancellerie fédérale recommande un délai minimal de consultation de six semaines, avant l'examen parlementaire. En pratique, ce délai n'est respecté que pour environ 40 % des textes.

⁶ <https://fachinfos.parlament.gv.at/politikfelder/parlament-und-demokratie/wie-funktionieren-begutachtungsverfahren-zu-gesetzesentwerfen/>

Avant publication, l'administration parlementaire vérifie si les commentaires et avis soumis sont conformes au principe de dignité (*Würde des Hauses*) au sens du règlement du Conseil national (en particulier qu'ils ne contiennent pas d'insulte). De plus, elle contrôle s'ils ne violent pas le droit pénal, le droit d'auteur ou le droit relatif à la protection des données. Dans le cas contraire, les contributions ne sont pas publiées. En revanche, **le contenu des contributions n'est pas modifié** par l'administration et **aucune synthèse n'est rédigée**.

Selon l'administration du parlement autrichien, la nouvelle procédure de consultation « offre la possibilité de vérifier l'acceptation et l'applicabilité des mesures proposées et de garantir la qualité de la législation. En Autriche, cela se traduit par le fait que les institutions et administrations telles que, par exemple, le service constitutionnel de la Chancellerie, la Cour des comptes, le Conseil du médiateur ou les bureaux des gouvernements des *Länder* peuvent participer à la consultation. Cela donne aux experts la possibilité de s'exprimer publiquement et aux députés, médias ou groupes d'intérêt d'accéder directement à cette expertise et de s'y référer dans leurs rapports ou dans des contributions aux débats ».

L'administration note que, **ces dernières années, la participation aux consultations sur des mesures faisant l'objet d'un débat sociétal intense s'est fortement accrue**. Les consultations sont alors utilisées comme un moyen d'exprimer des critiques ou des protestations. Les trois textes législatifs ayant reçu le plus de commentaires à ce jour sont les trois dernières lois de lutte contre l'épidémie de Covid-19¹. *A contrario*, la majorité des textes ne semble recevoir pas ou très peu de commentaires (un à cinq) durant la procédure d'examen parlementaire.

2. Une grande variété de processus délibératifs : résumé des travaux de l'OCDE

Constatant l'existence d'une « vague délibérative » depuis plusieurs années, l'OCDE a publié en 2020 un rapport intitulé *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*². Il recense les différents modèles de processus délibératifs - aussi fréquemment dénommés « mini publics » dans la littérature académique -, leurs critères de réussite et les voies d'intégration de ces processus dans les institutions publiques.

¹ *Ibid.*

² OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, 2020, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

a) *Les différents modèles de processus délibératifs représentatifs*

L'étude de l'OCDE se concentre sur les processus délibératifs à caractère représentatif, c'est-à-dire ceux pour lesquels la sélection des citoyens est obtenue par un échantillonnage aléatoire. L'analyse de près de 300 cas pratiques a permis aux auteurs d'identifier douze modèles, regroupés en quatre catégories :

- les modèles ayant pour objectif de **recueillir des recommandations éclairées des citoyens sur des questions d'intérêt public : assemblée de citoyens, jury ou panel de citoyens, conférences de consensus et cellule de planification**. « Ces processus prennent un certain temps (au moins quatre jours et souvent plus) car il faut donner aux citoyens suffisamment de temps et de moyens pour élaborer des recommandations collectives et détaillées. Ces processus sont particulièrement utiles pour les problématiques complexes qui impliquent de nombreux arbitrages, ou pour lesquelles le débat politique est dans l'impasse. (...) Ainsi les assemblées de citoyens sont bien adaptées pour les questions constitutionnelles, et les problématiques d'importance nationale ou internationale. »¹ ;

- les modèles visant à **recueillir auprès des citoyens leur opinion sur des questions d'intérêt public : G1000, conseils de citoyens, dialogues de citoyens, sondages et enquêtes délibératives, consultations citoyennes mondiales**. « Ces processus prennent moins de temps que ceux de la catégorie précédente, bien qu'ils respectent eux aussi les principes de la représentativité et de la délibération afin de fournir aux décideurs des avis plus éclairés émanant des citoyens sur une question particulière d'intérêt public. Du fait des contraintes de temps, ils aboutissent à des résultats moins détaillés que les processus visant à recueillir des recommandations éclairées »². Ils sont plus souvent utilisés à l'échelon infrarégional (bien qu'ils aient aussi été utilisés à l'échelon national ou fédéral), rassemblent entre 35 et 50 citoyens et impliquent généralement quatre à six jours de réunion ;

- un modèle permettant de **recueillir l'évaluation éclairée de propositions soumises au vote : examen d'un référendum d'initiative citoyenne**. « Ce processus permet à un groupe représentatif de citoyens de recenser les arguments en faveur et en défaveur d'une proposition soumise à un vote, afin de distribuer la liste de ces arguments aux électeurs avant le vote. »³. Ce modèle est né aux États-Unis, dans l'État de l'Oregon, au début des années 2000 (*Citizen's Initiative Review*) ;

- les modèles mettant en place des **organes représentatifs délibératifs permanents : modèle de l'Ostbelgien (voir infra), observatoire de la ville**. « Ce nouveau modèle institutionnel permet à la délibération citoyenne représentative d'éclairer les décisions publiques de façon permanente »⁴.

¹ OCDE, *Participation citoyenne innovante, synthèse*, p. 13

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Des exemples issus de ces différents modèles sont présentés ci-après dans la présente note. La terminologie utilisée (assemblées, conseils de citoyens, panels etc.) varie toutefois et ne correspond pas nécessairement à la catégorisation établie par l'OCDE.

GRAPHIQUE 1. LES MODÈLES DE PROCESSUS DÉLIBÉRATIFS REPRÉSENTATIFS

	Nombre moyen de participants par panel	Durée moyenne des réunions	Temps moyen écoulé entre la première et la dernière réunion	Nombre d'utilisations du processus à ce jour (panels)	Pays concernés	Résultat	Questions d'intérêt public évoquées à ce jour
Recommandations éclairées formulées par des citoyens sur des questions d'intérêt public							
Assemblée de citoyens	90	18.8 jours	47 semaines	6 (6)	CAN, IRL	Recommandations collectives détaillées	Réformes électorales, cadre institutionnel, questions constitutionnelles
Jury/panel de citoyens	34	4.1 jours	5 semaines	115 (168)	AUT, AUS, BEL, CAN, FRA, POL, ESP, GBR, USA	Recommandations collectives	Large éventail de thèmes. Thèmes les plus courants : infrastructures, santé, urbanisme et environnement
a) Réunions tenues plusieurs jours consécutifs	30	3.4 jours	0 semaine	23 (40)			
b) Réunions tenues plusieurs jours non consécutifs	35	4.1 jours	7 semaines	90 (126)			
c) Organe permanent	32	11 jours	2 ans	2 (2)	CAN		Dispositifs permanents destinés à répondre à diverses questions en fonction des besoins de l'autorité publique
Conférence de consensus	16	4.0 jours	2 semaines	19 (19)	AUS, AUT, DNK, FRA, NOR, GBR	Recommandations collectives	Nouvelles technologies, environnement, santé
Cellule de planification	24	3.2 jours	0 semaine	57 (247)	DEU, JAP	Rapport de position collective/rapport de citoyens	Surtout utilisé pour l'urbanisme, mais aussi d'autres thèmes
Opinion des citoyens sur des questions d'intérêt public							
G1000	346	1.7 jours	4 semaines	12 (12)	NLD, ESP	Votes sur des propositions	Planification stratégique : formulation d'une vision d'avenir pour la ville
Conseil de citoyens	15	1.7 jours	1 semaine	14 (24)	AUT, DEU	Recommandations collectives	Thèmes divers. Le plus souvent : environnement, planification stratégique
Dialogues de citoyens	148	2.1 jours	4 semaines	38 (112)	À l'échelle mondiale	Idées générales/recommandations	Thèmes divers. Souvent, pluralité de thèmes abordés simultanément
Sondage/enquête délibératif/ve	226	1.6 jours	0 semaine	14 (15)	ARG, ITA, JAP, USA, KOR, MNG, CHN, BRA	Opinions et changements d'opinion	Thèmes divers
Consultations citoyennes mondiales	120	1 jour	0 semaine	4 (150)	À l'échelle mondiale	Votes sur des propositions	Problématiques environnementales à l'échelle mondiale
Évaluation éclairée de propositions soumises au vote							
Examen d'un référendum d'initiative citoyenne	22	4.4 jours	0 semaine	8 (8)	USA	Déclaration collective récapitulant les principaux éléments de fait	Thèmes divers
Organes délibératifs permanents							
Modèle de l'Ostbelgien	24	Pas encore de données	1.5 an	1 (1)	BEL	Recommandations collectives	Mission consistant à fixer son programme et à lancer des panels de citoyens
Observatoire de la ville	49	8 jours	1 an	1 (1)	ESP	Décisions sur les propositions formulées par les citoyens	Mission consistant à évaluer les propositions des citoyens et à suggérer de les soumettre à un référendum

Note : Tous les calculs figurant dans ce tableau ont été effectués par les auteurs à partir des données émanant des 289 études de cas réalisées dans des pays Membres et non Membres de l'OCDE pour cette étude, ce qui correspond à 763 panels délibératifs distincts au total. L'intervalle moyen séparant la première et la dernière réunion de la cellule de planification n'est exceptionnellement pas indiqué, faute de données suffisantes. En l'occurrence, l'Institut Nexus, principal organisme à déployer des cellules de planification en Allemagne, a été consulté. La durée moyenne totale des réunions des jurys/panels de citoyens a été calculée hors processus en cours.

Source : Base de données de l'OCDE sur les processus et institutions délibératifs représentatifs.

b) *L'institutionnalisation des processus délibératifs*

L'OCDE plaide en faveur d'une **institutionnalisation des processus délibératifs représentatifs** dans le processus de prise de décision publique. L'institutionnalisation est définie comme l'adoption d'un cadre juridique ou réglementaire de base permettant d'assurer la continuité des processus, indépendamment des changements politiques¹. En dépit de l'augmentation de leur nombre et de leur portée, « *les mini publics restent sous-institutionnalisés, sont convoqués sur une base ad hoc, changent de format, de sujet, de mandat, avec des caractéristiques et des résultats incertains. Cette instabilité laisse la porte ouverte à une utilisation arbitraire et opportuniste de ces innovations démocratiques* »².

Selon l'OCDE, l'institutionnalisation des processus délibératifs peut produire les mêmes effets bénéfiques que les processus ponctuels, tout en permettant de (i) prendre des décisions difficiles et de surmonter la résistance des groupes d'intérêt et/ou la division des partis politiques, (ii) mener plus facilement et à moindre coût des processus délibératifs de meilleure qualité et (iii) contribuer à renforcer la confiance du public « *car elle offre à un plus grand nombre la possibilité de se rapprocher du cœur de la gouvernance tout en les aidant à prendre la mesure de la complexité de la décision publique* »³.

Le rapport identifie trois moyens pour institutionnaliser la délibération publique :

- **la création d'une structure permanente ou régulière de délibération**, s'inscrivant en complément des institutions représentatives en place. On retrouve des organes délibératifs permanents ou réguliers notamment en Belgique, dans la communauté germanophone et au parlement de la région Bruxelles-Capitale (voir *infra*) et au Canada, au niveau local, dans la ville de Toronto (*Toronto Planning Review Panel*) ;

- **la mise en place d'obligations, pour les autorités publiques, d'organiser des processus délibératifs dans certaines conditions**. Cela peut concerner l'examen de référendums d'initiative citoyenne ou encore certains projets législatifs. Le rapport de l'OCDE cite, à cet égard, la loi française de 2011 relative à la bioéthique qui instaure l'obligation pour le Comité consultatif national d'éthique d'organiser « *un débat public sous forme d'états généraux (...) pour tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé* » et ce, « *après consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. L'avis des commissions compétentes et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques inclut*

¹ OCDE, *op. cit.*, p. 35

² Dimitri Courant, *Institutionalizing deliberative mini-publics? Issues of legitimacy and power for randomly selected assemblies in political systems*, *Critical Policy Studies*, 2021

³ OCDE, *op. cit.*, p. 36

une appréciation sur l'opportunité, pour le Gouvernement, de mobiliser, dans les conditions prévues à l'article L. 121-10 du code de l'environnement, le concours de la Commission nationale du débat public. »¹ ;

- **l'adoption de règles permettant aux citoyens de convoquer une instance délibérative pour examiner une question précise.** Il s'agit ici d'adopter un texte officiel (loi ou règlement) donnant aux citoyens la possibilité de demander à un organisme public d'organiser un processus délibératif sur un sujet, s'ils ont rassemblé le nombre minimal requis de signatures. Le Land du Vorarlberg, en Autriche, est cité en exemple : depuis 2013², les citoyens réunissant au moins 1 000 signatures peuvent demander la création d'un conseil de citoyens. Cette procédure a été utilisée pour la quatrième fois en juillet afin de créer un conseil de citoyen sur le thème des élections équitables et de la participation électorale³.

Enfin, le rapport de l'OCDE recense un ensemble de **bonnes pratiques** facilitant la réussite d'un processus délibératif. Ces bonnes pratiques concernent le tirage au sort démocratique visant à garantir la représentativité des participants, le dépassement des obstacles à la participation (grâce à une rémunération, un droit à congé ou des gardes d'enfant), l'implication des décideurs, la durée de l'exercice, l'information et l'apprentissage, l'animation, les suites données aux recommandations des participants, le suivi et l'évaluation et la communication. **L'OCDE préconise également d'associer des méthodes participatives**, tels que des appels à contribution en ligne, des enquêtes, des consultations publiques et des tables rondes, **aux processus délibératifs**⁴.

3. En Irlande, d'une assemblée citoyenne généraliste aux assemblées citoyennes thématiques

L'Irlande a expérimenté depuis une dizaine d'années de nouvelles formes de démocratie participative à grande échelle, la première sous la forme d'une **Convention sur la Constitution entre 2012 et 2014**⁵, la seconde sous la forme d'une **Assemblée des citoyens** à vocation généraliste **entre 2016 et 2018**. Les recommandations émises lors de ces assemblées ont

¹ Article L 1412-1-1 du Code de la santé publique. En outre, selon le dernier alinéa du I, « En l'absence de projet de réforme, le comité est tenu d'organiser des états généraux de la bioéthique au moins une fois tous les cinq ans ».

² Entre 2006 et 2013, la demande de création d'un conseil de citoyens n'était ouverte qu'à l'assemblée ou au gouvernement du Land.

³ Le conseil est composé de 14 citoyens tirés au sort. Il est complété par des « cafés citoyens » et un « groupe de résonance » en ligne.

Voir : <https://vorarlberg.mitdenken.online/projects/83073dd7-20ca-467c-9619-df7655d51817/view/answers>

⁴ OCDE, op. cit., p. 33

⁵ Pour plus de détails, voir le site internet archivé de la convention (<https://www.constitutionalconvention.ie/>) et le recueil d'études de législation comparée LC 287, pp. 79 et suivantes.

conduit directement à la convocation de référendums et à des révisions constitutionnelles échelonnées entre 2015 et 2019. **Depuis 2019, trois assemblées citoyennes thématiques** ont été mises en place et deux autres ont été annoncées, conformément au programme du gouvernement.

a) L'assemblée citoyenne de 2016-2018

L'assemblée citoyenne (*Citizen's Assembly*), créée en juillet 2016 par une résolution des deux chambres du parlement, comprenait **99 membres**, auxquels s'ajoutait la présidente, nommée par le gouvernement¹. Les membres ont été tirés au sort de façon à être largement représentatifs de la société irlandaise en matière d'âge, de sexe, de classe sociale ou encore de répartition régionale et représenter la diversité des opinions du peuple irlandais. Pour pouvoir faire partie de cette assemblée, il fallait également être inscrit sur les listes électorales et réunir les conditions permettant de voter à des référendums². Les membres n'étaient pas rémunérés pour leur participation, toutefois l'hébergement, les repas et les frais de déplacement étaient pris en charge. Ils pouvaient également recevoir une contribution pour les frais de garde de leurs enfants³.

À la suite d'un appel d'offres, l'entreprise *REDC Research and Marketing Ltd.* a été chargée du recrutement des membres dans 15 grandes zones géographiques à travers le pays. Les points d'échantillonnage ont été sélectionnés de manière aléatoire, conformément aux variables démographiques résultant du recensement de 2011 et aux estimations de population, afin de veiller à la représentativité à l'échelle nationale. Aucune candidature directe n'a été acceptée, tout comme il n'était pas possible de recruter deux personnes d'une même famille ou des amis. Ont également été exclues les personnes engagées dans des mouvements touchant les sujets à examiner.

La séance inaugurale s'est tenue le 15 octobre 2016. **Le mandat donné à l'assemblée durait initialement une année** ; il a toutefois été **prorogé à deux reprises** : en octobre 2017 puis en mars 2018. Tout au long du processus, 53 membres ont été remplacés, pour des raisons personnelles ou professionnelles. Au final, ce sont donc 152 personnes qui ont participé à tout ou partie des travaux de l'assemblée.

La feuille de route de l'assemblée comprenait cinq sujets :

– le « *Huitième Amendement de la Constitution* », c'est-à-dire la question de l'interruption volontaire de grossesse ;

¹ Il s'agissait de l'ancienne juge à la Cour Suprême, Marie Laffoy.

² C'est-à-dire être citoyen irlandais, être âgé de plus de 18 ans et être inscrit sur les listes électorales, voir https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/voting/voting_in_a_referendum.html

³ <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2018-01-16/103/>

- « comment répondre au mieux aux défis et aux opportunités d'une population vieillissante ? » ;

- « la durée de mandat du parlement et les conditions de dissolution » (*fixed term parliaments*) ;

- « le mode de tenue des référendums » ;

- et « comment l'État peut faire de l'Irlande un leader dans la lutte contre le changement climatique ? ».

Les **réunions se tenaient en général durant les week-ends**, dans un hôtel. Les membres étaient soutenus dans leurs fonctions par un **groupe de pilotage** (*steering group*), composé du président et de quelques membres, responsable des questions de planification et du fonctionnement de l'assemblée.

La présidente de l'assemblée était « *seule juge de l'ordre et responsable du bon fonctionnement de l'Assemblée* »¹. Elle pouvait également faire à l'assemblée les recommandations jugées appropriées sur la gestion des affaires.

Le **format d'une session type** était le suivant : propos et remarques liminaires de la présidente, présentations des experts, présentations des représentants de la société civile et des groupes d'intérêt, examen des contributions, séance de questions/réponses et débats puis tables rondes de discussion. Ces tables rondes ont été intégrées à l'ordre du jour de chaque réunion afin que les membres puissent « *examiner, discuter, débattre et améliorer leur compréhension des documents qu'ils examinaient* »². Des animateurs et rédacteurs étaient présents à chaque table ronde.

Le travail de l'assemblée était **complété par des contributions volontaires de citoyens**. A titre d'exemple, la consultation sur le huitième amendement a reçu plus de 13 000 contributions écrites du public.

À l'issue des discussions, toutes les questions soumises à l'assemblée ont été mises au vote et **les recommandations adoptées à la majorité des membres**, puis adressées au parlement irlandais, *via* plusieurs rapports.

Conformément à la résolution établissant l'assemblée citoyenne, ces rapports ont ensuite été **transmis aux commissions compétentes des deux chambres** qui ont présenté leurs conclusions lors de débats en séance plénière au parlement. **Le gouvernement** devait ensuite fournir une réponse à chaque recommandation et, **s'il acceptait la recommandation, indiquer le délai envisagé pour la tenue d'un référendum connexe**. Parmi les suites de cette assemblée, on peut ainsi citer la commission spéciale du parlement sur

¹ <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Rules-Procedures/>

² <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Meetings/>

l'interruption volontaire de grossesse¹ et le référendum abrogeant l'interdiction constitutionnelle d'y recourir, ainsi que la commission spéciale sur le changement climatique et le plan d'action climatique gouvernemental qui a suivi.

Le coût total de l'assemblée citoyenne généraliste de 2016-2018 est évalué à 1,51 million d'euros².

b) Depuis 2019, des assemblées citoyennes thématiques

Autant l'assemblée de 2016-2018 se voulait généraliste, avec plusieurs sujets à aborder au cours de son mandat, autant **les assemblées suivantes ont été conçues de façon thématique**, avec une seule question à aborder au cours du mandat. Ce changement d'approche s'explique par la **difficulté à mobiliser un même groupe de citoyens sur une longue période**, sur des sujets très variés. Le mode de fonctionnement et de délibération des assemblées demeurent néanmoins similaires.

Une **première assemblée citoyenne thématique, portant sur l'égalité des genres, s'est tenue entre 2019 et 2021**. Dans son programme intitulé « *notre futur commun* », **le gouvernement s'est engagé à établir quatre nouvelles assemblées thématiques** portant sur : la perte de biodiversité, l'usage des drogues, le futur de l'éducation et l'élection du maire de Dublin. Si les thèmes ont été fixés par le gouvernement, comme précédemment, la création d'une assemblée citoyenne nécessite l'adoption d'une résolution par le parlement.

(1) L'assemblée citoyenne sur l'égalité des genres (2019-2021)

Autorisée par une résolution parlementaire en juillet 2019, l'assemblée citoyenne sur l'égalité des genres a tenu ses travaux entre janvier 2020 et avril 2021. Composée de **99 membres** et d'une présidente, sa mission était de **faire des recommandations au parlement pour faire progresser l'égalité des genres**, en particulier en émettant des propositions ciblées sur un ensemble de six questions, parmi lesquelles « *la remise en question des obstacles, normes et attitudes sociales entraînant la discrimination à l'égard des filles et des garçons, des femmes et des hommes* ».

L'assemblée était également priée « *d'accorder la priorité aux propositions, qui peuvent inclure des changements politiques, législatifs ou constitutionnels, en tenant compte des exigences légales et des coûts par rapport à l'impact potentiel* »³.

¹ Créée par une résolution des deux chambres, cette commission était composée de 15, puis 14 députés (la résolution limitait à 16 le nombre de participants) nommés par le gouvernement (au plus 5) et le reste par les partis politiques en fonction de leur représentativité, ainsi que de 6 sénateurs (au plus 7 selon la résolution) sans précision sur l'origine de leur nomination.

² <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Procurement-and-Costs/>

³ <https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2020-2021-citizens-assembly-on-gender-equality/about-the-citizens-assembly/>

Tout comme pour les assemblées précédentes, les membres ont été choisis de façon aléatoire par une société de sondage indépendante, parmi les citoyens remplissant les conditions pour voter à un référendum. Certaines catégories de personnes étaient exclues du recrutement : celles engagées en politique, les journalistes et toute personne travaillant dans les médias sur les questions d'égalité des genres.

Un **groupe consultatif d'experts** était chargé d'apporter une aide à l'organisation des travaux : soutenir l'élaboration du programme de travail, fournir des conseils sur les sujets discutés, et des critères de sélection des personnes à entendre (experts, membres de la société civile ou représentants de groupes d'intérêt).

Du fait de la crise sanitaire, seules deux réunions ont pu se tenir en présentiel, l'assemblée ayant ensuite modifié son fonctionnement pour travailler à distance. Les présentations étaient ainsi faites sous forme de vidéos envoyées une à deux semaines avant la réunion, tout comme les documents fournis à l'appui de la séance. De la même façon, les votes sur les résolutions n'ont pas pu se tenir en présentiel. Le choix a donc été fait de recourir à un vote électronique sécurisé et confidentiel¹.

Tout comme l'assemblée précédente, **le public pouvait envoyer des contributions écrites. 246 contributions ont été reçues** en parallèle des travaux. Le rapport a été remis au parlement au printemps 2021 puis un débat s'est tenu le 20 octobre 2021². Une commission conjointe a été créée par une motion de chaque chambre en décembre 2021. Composée de 14 membres, elle dispose d'un délai de neuf mois à compter de sa première réunion pour présenter un rapport sur les recommandations de l'assemblée citoyenne³.

La résolution créant l'assemblée citoyenne prévoyait le **suivi du processus par un groupe de chercheurs indépendants**. Le rapport publié dans ce cadre émet plusieurs recommandations, telles que⁴ :

- **poursuivre le principe d'un thème unique en l'érigant en norme**. Le groupe estime dans son rapport qu'il s'agit d'une force par rapport aux assemblées précédentes et qu'idéalement, il ne faudrait pas trop détailler le sujet ;

- envisager de mettre à profit l'expertise du secrétariat des assemblées au sein des chambres du parlement ;

¹ <https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2020-2021-citizens-assembly-on-gender-equality/about-the-citizens-assembly/meetings/the-citizens-assembly-publishes-final-report-on-gender-equality/final-report.pdf>

² <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2021-10-20/19/>

³ <https://www.oireachtas.ie/en/committees/33/gender-equality/our-role/>

⁴ <https://www.citizensassembly.ie/en/previous-assemblies/2020-2021-citizens-assembly-on-gender-equality/news-publications/publications/independent-researchers-report-on-the-process.pdf>

- poursuivre la **synthèse des contributions émises par le grand public** pour que les membres de l'assemblée puissent en tenir compte ;

- **réfléchir au recrutement des participants** afin qu'il y ait moins de *turn-over* et qu'il reflète plus la diversité géographique et comportementale ;

- **ne pas remplacer complètement les rencontres en présentiel par des visioconférences**, en particulier lors des étapes initiales et finales ;

- ou encore faire un tour d'horizon des bonnes pratiques internationales.

Au total, le coût de cette assemblée sur l'égalité des genres est évalué à 628 398 euros.

(2) L'assemblée citoyenne sur la perte de la biodiversité (2022)

Mise en place à la suite d'une résolution des deux chambres du parlement irlandais votée en février 2022, cette assemblée, comme les précédentes, est composée de 99 membres choisis de façon aléatoire et d'un président, nommé par le gouvernement. Elle a la particularité de se tenir **en parallèle de l'assemblée des citoyens de Dublin, déclinaison locale des assemblées nationales**.

Toutefois, une **nouvelle approche de sélection des participants a été adoptée**, avec une éligibilité plus large et une méthodologie de recrutement différente. Ainsi, tout adulte résidant en Irlande était susceptible d'être membre de l'assemblée, y compris s'il ne possédait pas la nationalité ou n'était pas inscrit sur les listes électorales, dans un but de plus grande représentativité.

La sélection a été effectuée sur la base d'invitations écrites envoyées à 20 000 foyers sélectionnés de façon aléatoire. Les foyers étaient encouragés à inviter l'un de leurs membres à postuler pour faire partie de l'assemblée. Les invitations étaient non-transférables d'un foyer à un autre. L'objectif était d'« *améliorer la répartition géographique des membres et (...) accroître la qualité et l'inclusivité du processus aléatoire* »¹. Pour ce faire, les invitations ont été envoyées de façon à ce que chaque comté en reçoive un nombre total proportionné à sa population générale.

Les candidats intéressés au sein des ménages éligibles devaient postuler avant le 14 mars 2022 pour devenir membre de l'assemblée. Le secrétariat des assemblées de citoyens a ensuite sélectionné les membres parmi les candidats, à partir des informations démographiques importantes fournies par les postulants, *via* un processus de sélection aléatoire par strates, afin que la composition globale des assemblées reflète au mieux la société irlandaise en termes de genre, d'âge, de géographie et de statut socio-économique.

¹ <https://www.citizensassembly.ie/recruitment/>

La **feuille de route de l'assemblée**, fixée dans la résolution du parlement, demande à l'assemblée citoyenne d'examiner la façon dont l'État irlandais peut améliorer sa réponse à la question de la perte de la biodiversité et faire des propositions à cet égard. La feuille de route formule également six questions plus précises.

La première réunion s'est tenue le 14 mai 2022, tandis que le premier week-end entièrement consacré à l'assemblée a eu lieu les 24 et 25 septembre. Ce week-end a été l'occasion de présentations d'experts, de tables rondes de discussion entre les membres et de sessions de questions/réponses. Plusieurs autres réunions sont prévues jusqu'à fin novembre.

La feuille de route de l'assemblée lui enjoint de conclure son travail et de soumettre son rapport dans un **délai de neuf mois après le début des travaux**. À l'instar des précédentes assemblées citoyennes, toutes les propositions seront décidées par un vote à la majorité des membres présents, à l'exception du président. Ce dernier a cependant une voix prépondérante en cas d'égalité des votes.

Comme pour les précédentes assemblées, **le rapport final sera transmis aux deux chambres du parlement irlandais**, puis examiné par leurs commissions permanentes compétentes, qui présenteront leurs conclusions en vue d'un débat. Le gouvernement conserve également la maîtrise des suites apportées aux recommandations et la capacité de les accepter en tout ou partie. Ce processus de **sélection des recommandations par le gouvernement** (*cherry picking*) fait l'objet de critiques, notamment de la part de parlementaires¹.

4. La Belgique : des expériences régionales mêlant citoyens et parlementaires qui essaient à l'échelon fédéral

La Belgique fait figure de **pionnière dans l'institutionnalisation des processus délibératifs** : en 2019, la communauté germanophone a mis en place un conseil et des assemblées citoyennes pérennes, depuis 2021, la région Bruxelles-Capitale a recours à des « commissions délibératives » composées de députés invitant des citoyens tirés au sort et, au niveau fédéral, un projet de loi est en cours de préparation en vue de créer des commissions mixtes de citoyens et députés à la Chambre des représentants.

¹ CERDP, webinar « Democracy without shortcuts », 2021.

a) *La création d'instances permanentes de consultation des citoyens dans la communauté germanophone (Ostbelgien model)*

Résultat de plusieurs années de réflexion et de projets pilotes, le **décret instituant un dialogue citoyen permanent en communauté germanophone** a été adopté le 25 février 2019¹.

Le modèle mis en place dans la communauté germanophone repose sur trois organes² :

- le **conseil citoyen** (*Bürgererrat*), qui est une instance permanente. Sa mission principale est de déterminer les thèmes qui seront présentés et débattus en assemblée citoyenne. Il assure la préparation, la mise en œuvre et le suivi du travail des assemblées citoyennes. Il est composé de 24 membres tirés au sort parmi les personnes ayant déjà été membres d'une assemblée citoyenne. Leur mandat a une durée de 18 mois, renouvelable par tiers tous les six mois. Conformément à l'article 4 du décret du 25 février 2019, « *le conseil citoyen arrête tous les autres aspects de son mode de fonctionnement. (...) le conseil citoyen ne délibère valablement que si la majorité des membres sont présents. Toutes les décisions du conseil citoyen sont en règle générale prises par voie de consensus. Si plusieurs tentatives de conciliation ne mènent pas à un accord, une décision est prise à une majorité de 2/3 des voix* » ;

- les **assemblées citoyennes** (*Bürgerversammlungen*), convoquées ponctuellement et délibérant sur un sujet déterminé afin d'émettre des recommandations. Les assemblées se réunissent une à trois fois par an et sont composées de 25 à 50 citoyens tirés au sort, de façon à assurer la diversité dans l'assemblée, sur la base des registres de la population et du registre des étrangers des neuf communes de la région de langue allemande. Les assemblées décident par consensus. Si toutefois aucun accord n'était possible malgré plusieurs tentatives, alors une majorité des 4/5^e serait suffisante, sous réserve de la présence d'au moins 4/5^e des membres. Une assemblée citoyenne délibère et formule des recommandations sur un sujet qui lui est soumis par le conseil citoyen. À ce jour, les assemblées citoyennes de la communauté germanophone ont notamment travaillé sur des sujets tels que les soins de santé, l'éducation inclusive, le logement et les compétences numériques ;

- et le **secrétariat permanent** (*Permanentes Sekretariat*), qui assure le soutien administratif et organisationnel des deux autres organes. Il s'agit du « *premier interlocuteur pour toutes les questions ayant trait au dialogue citoyen* »³. Le secrétaire permanent est nommé par le secrétaire général du parlement de la communauté germanophone, parmi les fonctionnaires parlementaires. Il assiste aux séances du conseil citoyen, avec une voix consultative, et prépare et exécute les décisions du conseil citoyen. Il règle les aspects administratifs

¹ https://etaamb.openjustice.be/fr/decret-du-25-fevrier-2019_n2019201683.html

² <https://www.buergerdialog.be/fr/>

³ Art. 11 du décret.

et logistiques liés à l'organisation des assemblées citoyennes et informe régulièrement le conseil citoyen du suivi politique donné aux recommandations des assemblées citoyennes.

Un cycle de « **dialogue citoyen** » compte quatre étapes :

- la **sélection du thème** : chaque année, le conseil citoyen lance un appel pour que les citoyens soumettent des propositions de thèmes. Le conseil choisit parmi ces propositions le sujet sur lequel travaillera l'assemblée citoyenne ;

- la **convocation de l'assemblée citoyenne** : dès que le thème est choisi, le panel de citoyens tirés au sort s'informe sur le sujet, en discute puis formule *des recommandations* à destination des responsables politiques. Pour ce faire, le groupe est accompagné et suivi par un modérateur compétent ;

- les **recommandations politiques** : une délégation de l'assemblée citoyenne présente les recommandations adoptées à l'occasion d'une séance publique de la commission compétente du parlement de la communauté germanophone. Ensuite, lors d'une autre séance, les responsables politiques présentent la façon dont ils comptent mettre en œuvre les recommandations ;

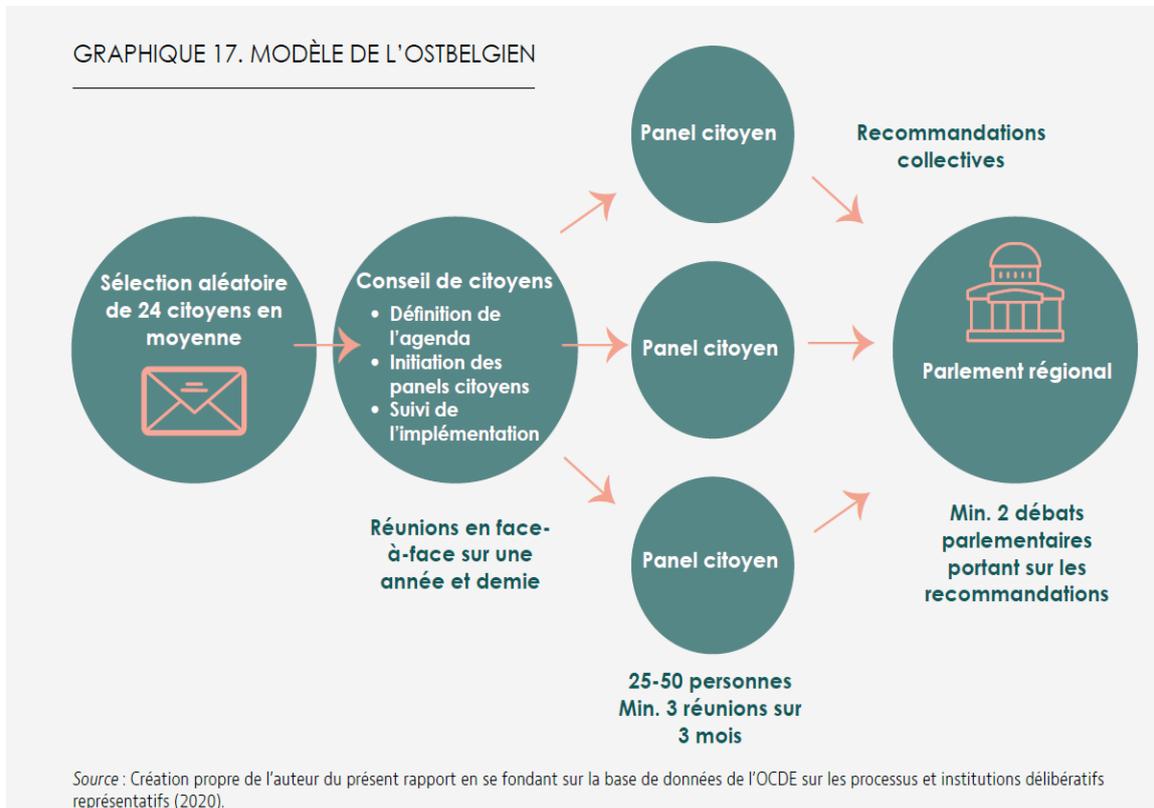
- la **mise en œuvre des recommandations** : une évaluation a lieu un an après. Une séance de commission est organisée pour informer les membres de l'assemblée de la mise en œuvre des recommandations. Le conseil citoyen suit la mise en œuvre des recommandations. Un rapport d'évaluation est également publié.

Le premier cycle de dialogue citoyen, portant sur les soins médicaux, a été clôturé en 2022. Dans le rapport final¹, chaque proposition de l'assemblée est résumée et accompagnée de la position du parlement, du traitement de la question par le gouvernement, des conclusions de la commission en charge de la mise en œuvre ainsi que des remarques finales de l'assemblée et du gouvernement.

À titre d'**exemple**, parmi les propositions figurait celle d'accroître l'intérêt pour les métiers du soin chez les jeunes, en incitant les hôpitaux et établissements de soin à communiquer sur ces métiers et à ouvrir leurs portes à l'occasion de stages de découverte, ou *via* l'organisation de stages de premiers secours dans les écoles. Le parlement a répondu que des stages de premiers secours avaient déjà lieu dans les écoles, et que les établissements de soins seraient plus fréquemment invités dans les écoles pour présenter les carrières. Le gouvernement, quant à lui, a déclaré qu'il souhaitait encourager l'idée de faire connaître le métier d'infirmier *via* les cours de secourisme et a présenté diverses initiatives à destination des jeunes pour les aider à se préparer à leur vie future. Il a également annoncé le lancement d'une

¹ https://www.buergerdialog.be/fileadmin/user_upload/101__2021-2022__Nr._3_BV1-Pflege_Abschlussbericht.pdf

campagne de communication et d'image visant le secteur des soins. Les conclusions de la commission ont été favorables aux propositions du gouvernement.



b) *Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein du parlement de la région Bruxelles-Capitale*¹

(1) Principe

Aux termes de l'article 25/1 du règlement du parlement de la région Bruxelles-Capitale, « *le Parlement peut, lorsqu'il le juge utile, constituer une commission délibérative composée de députés invitant des citoyens tirés au sort* »². Cette création ne peut avoir lieu moins de neuf mois avant la date des élections législatives. La constitution d'une commission délibérative vise à traiter un thème particulier, à **l'initiative d'une suggestion citoyenne recevable³ ou de parlementaires.**

¹ Si la présente note se concentre sur l'exemple de Bruxelles-Capitale, le parlement francophone bruxellois pratique aussi les commissions délibératives, à l'instar de celles sur « Le rôle des citoyens bruxellois en temps de crise » et sur « la formation en alternance »

² http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2017/04/reglement_fr-1.pdf

³ « Sont recevables, les suggestions citoyennes qui sont signées par au moins 1.000 personnes âgées de 16 ans accomplis et résidant dans la Région de Bruxelles-Capitale, sauf si :

Une commission est composée, outre des **députés appartenant à la commission permanente** dont relève le thème de la commission délibérative, de **45 citoyens¹ tirés au sort** sur la base du registre national parmi ceux répondant aux critères, à savoir :

- être inscrits dans les registres de la population ou des étrangers dans une commune de la région bruxelloise ;
- être âgés de 16 ans révolus ;
- ne pas avoir fait l'objet de condamnation ou d'une décision de suspension du droit de vote au niveau communal ;
- ne pas exercer de mandat national, local ou gouvernemental ;
- ne pas se trouver en position manifeste de conflit d'intérêt².

Le processus de désignation des citoyens par tirage au sort se fait en deux étapes.

Dans un premier temps, 10 000 invitations sont envoyées aléatoirement par courrier à des résidents de la Région de Bruxelles-Capitale (quelle que soit leur nationalité) tirés au sort et âgés d'au moins 16 ans. Les personnes souhaitant répondre positivement à l'invitation s'inscrivent pour le deuxième tirage au sort sur la plateforme en ligne « *democratie.brussels* » ou par téléphone. Leurs caractéristiques sociodémographiques sont demandées au moment de l'inscription.

Ces personnes sont ensuite soumises à un second tirage au sort « *via une méthode d'échantillonnage fixant au préalable les critères assurant une sélection diverse et représentative, au moins en termes de genre, d'âge, de langues officielles de la Région de Bruxelles-Capitale, de répartition géographique et de niveau de formation pour aboutir à un groupe de 45 citoyens ou au nombre de citoyens décidés par le Parlement* ». En fonction du thème de la commission, des critères supplémentaires peuvent être fixés par le comité d'accompagnement. Les citoyens sélectionnés par les deux tirages au sort suivent une séance préparatoire visant à les familiariser avec les procédures.

1° la formulation ou le sujet de la suggestion citoyenne est manifestement offensant, grossier ou contraire aux libertés et droits fondamentaux ;

2° la suggestion citoyenne ne vise pas une compétence de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune ;

3° la suggestion citoyenne est formulée comme une ou plusieurs questions fermées adressées à la commission délibérative plutôt que comme un mandat en vue de débattre à propos d'une problématique générale » En outre, au moins 100 citoyens peuvent faire publier, sur le site internet du Parlement, une proposition de thématique pouvant faire l'objet d'une commission délibérative, il est alors nécessaire que 900 autres personnes s'y associent afin d'atteindre le nombre de 1 000.

Pour le récapitulatif de la procédure, voir

http://weblex.brussels/data/annexes/uploads/pd202007030932231._synthse_droulement_commission_dlibrative.pdf_.pdf

¹ Ce nombre peut être augmenté ou diminué sur proposition du Bureau et sur décision du parlement.

² Une vérification est opérée auprès de toutes les personnes tirées au sort. « Le Bureau élargi tranche en cas de doute ou si l'existence du conflit d'intérêts apparaît ou survient en cours de processus ».

Il n'y a aucune obligation, pour les personnes tirées au sort, de participer à la commission délibérative. Les participants reçoivent un **défraiement** pour chaque participation et peuvent bénéficier d'aides favorisant leur participation, à l'instar d'une possibilité de garde pour les enfants jusqu'à 12 ans ou encore une formation spécifique en amont de chaque réunion pour ceux qui le souhaitent.

À côté des commissions délibératives, **un comité d'accompagnement, constitué de huit personnes¹, est chargé de garantir l'indépendance politique du processus** à travers plusieurs missions :

- définir d'éventuels critères supplémentaires pour le tirage au sort et procéder aux opérations de tirage au sort des citoyens ;
- assurer l'information des membres de la commission et des citoyens tirés au sort en veillant à la diversité des points de vue ;
- accompagner l'organisation et l'animation des débats en veillant à l'expression de tous les membres des commissions délibératives ;
- rédiger un rapport d'évaluation du processus à l'issue de sa mission.

La commission délibérative détermine elle-même les modalités et la durée de son fonctionnement, sur proposition de son président et du comité d'accompagnement. Ses travaux ne peuvent débuter que si 30 citoyens, au moins, sont présents.

Les travaux s'organisent autour de **trois phases** :

- une phase préparatoire d'information des citoyens tirés au sort et des députés ;
- une phase de débats en petits groupes composés de députés et de citoyens tirés au sort ;
- une phase de présentation des propositions de recommandations et de votes.

Les membres de la commission délibérative élaborent des propositions de recommandations. Chaque recommandation fait l'objet d'un **vote secret consultatif des citoyens tirés au sort et d'un vote public à la majorité absolue des députés**. En cas de désaccord entre ces deux votes, les députés ayant voté dans le sens contraire, ou s'étant abstenus, doivent motiver leur vote.

Deux députés et deux citoyens, assistés des services du parlement, **sont chargés d'élaborer le rapport de la commission**. Ce groupe de quatre est tiré au sort parmi les volontaires et doit respecter la parité. Le rapport

¹ Six personnes nommées pour deux ans (quatre experts en participation citoyenne et deux membres des services de la chambre) auxquelles s'ajoutent deux experts dans la thématique de la commission délibérative et dont la nomination n'est valable que pour la commission concernée.

doit contenir, outre le rappel du mandat de la commission, une synthèse des débats, les propositions de recommandation et leur sort, le résultat des votes, un questionnaire anonyme rempli par chaque membre sur la qualité du processus de la commission délibérative, ainsi que des statistiques relatives aux citoyens ayant pris part à la commission. **L'identité des citoyens membres de la commission n'est pas révélée dans le rapport.**

Le projet de rapport est ensuite discuté en commission délibérative puis adopté. Dès son dépôt, le mandat de la commission prend fin. Le rapport est envoyé pour suivi à la commission permanente concernée par le thème. **Dans les six mois** suivant la remise du rapport initial, **un rapport sur les suites données aux recommandations** doit être publié et faire l'objet d'une présentation en séance publique.

Tout au plus **trois commissions délibératives** peuvent être organisées **par an**.

(2) Exemples

Les travaux de deux commissions délibératives mises en place par le parlement de la région Bruxelles-Capitale sont présentés ci-après.

• La commission délibérative sur la 5G¹

La première commission délibérative du parlement bruxellois a été constituée du 29 avril au 5 juin 2021 à la demande de parlementaires. Sa feuille de route visait à répondre à la question suivante : « *La 5G (cinquième génération de réseaux mobiles) arrive en Belgique. Comment voulons-nous que la 5G soit implantée en Région de Bruxelles-Capitale, en tenant compte de l'environnement, de la santé, de l'économie, de l'emploi et des aspects technologiques ?* ».

45 personnes ont été tirées au sort pour accompagner les 15 députés de la commission de l'environnement et de l'énergie. **Six séances de travail** ont été organisées :

- une séance informative de quelques heures lors de laquelle le président du parlement, celui de la commission concernée et les membres du comité d'accompagnement ont présenté le déroulé des travaux ainsi que ce qui était attendu de la commission ;

- une séance d'une journée de rencontre avec des experts et d'échanges entre participants ;

- deux séances d'une journée chacune consacrées aux discussions en petits groupes ;

- une séance d'une journée consacrée à la rédaction et à l'adoption des recommandations ;

¹ <http://www.parlement.brussels/premiere-commission-deliberative-ouvre-travaux-jeudi-29-avril/>

- et une séance de quelques heures de présentation du rapport.

Au total, la commission a publié un rapport contenant 43 recommandations¹.

La réunion de suivi des recommandations adoptées par la commission délibérative sur « la 5G à Bruxelles » s'est tenue le 31 mars 2022. Au cours de cette séance, les rapporteurs ont présenté le rapport sur le suivi des recommandations et les personnes ayant participé à la commission délibérative ont discuté en groupes restreints. Puis un échange de vues s'est tenu entre les citoyens, les députés et le ministre en charge de l'environnement, représentant le gouvernement bruxellois.

- **La commission sur les sans-abris et le mal-logement en Région bruxelloise²**

Le thème de cette commission provient d'une suggestion citoyenne. Réunie du 24 juin au 17 juillet 2021, la commission délibérative, composée de 45 citoyens tirés au sort et des 15 députés de la Commission de la santé et de l'aide aux personnes, a travaillé sur la question : « *La Région de Bruxelles-Capitale compte au moins 5.313 personnes sans abri et mal logées. Quelles mesures voulons-nous prendre pour résoudre durablement cette situation ?* ».

Au terme de six séances de travail, les membres de la commission ont proposé 98 recommandations, dont 97 ont effectivement été adoptées.

La réunion de suivi des recommandations de la commission délibérative sur les sans-abris s'est tenue le 18 juin 2022. Lors de cette séance, les rapporteurs ont présenté le rapport sur le suivi des recommandations, les citoyens ayant participé aux séances ont discuté en petits groupes, puis un échange de vues s'est tenu entre les citoyens, les députés et le Collège réuni³, représenté par le membre en charge de l'action sociale et la secrétaire d'État en charge du logement.

c) Réflexion sur l'avenir de l'État fédéral belge : une plateforme de consultation en ligne et le projet de « commissions mixtes » à la Chambre des représentants

(1) La plateforme « un pays pour demain »⁴

Le 30 septembre 2020, le gouvernement fédéral belge a initié un travail de réflexion sur une future réforme de l'État. Afin de renforcer la confiance des citoyens dans la politique, notamment *via* une participation plus directe des citoyens dans le processus de décision, le gouvernement a

¹ <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2020-21/142259/images.pdf>

² <http://www.parlement.brussels/commission-deliberative-abrisme-a-bruxelles-ouvre-travaux-jeudi-24-juin/>

³ Le Collège réuni est l'organe exécutif de la Région Bruxelles-Capitale.

⁴ <https://demain-toekomst-zukunft.be/?locale=fr>

lancé un **débat sous la forme d'une plateforme en ligne intitulée « un pays pour demain »**.

Cette plateforme a pour objectif « *de permettre aux citoyens, à la société civile, aux milieux académiques et aux autorités locales de partager leurs avis sur un certain nombre de thèmes liés à [notre] démocratie et aux structures de [notre] État* ».

La plateforme a été ouverte pendant six semaines, du 25 avril au 5 juin 2022. Toutes les personnes de citoyenneté belge et celles résidant en Belgique pouvaient y participer, à condition d'être âgées de plus de 16 ans.

Six thématiques, telles que « *comment organiser notre pays ?* » ou « *quel est le rôle du citoyen ?* » étaient soumises à l'avis des participants, divisées en « enjeux » sur lesquels l'avis et les propositions des répondants sont demandés, à l'aide d'une contextualisation avec des informations et des questions afin d'aider les répondants à mieux cerner les différents enjeux. Le répondant est libre de choisir de répondre à tout ou partie des enjeux, il peut également faire part d'idées complémentaires dans un « tableau des idées » disponible pour chaque thématique.

La consultation en ligne s'est achevée le 5 juin 2022. Depuis, les réponses font l'objet d'un traitement, à l'issue duquel un rapport sera publié.

(2) Une traduction législative en cours

Lors du Conseil des ministres du 3 juin 2022, un **avant-projet de loi relatif au tirage au sort des citoyens pour les commissions mixtes et les panels citoyens** a été adopté¹. Cet avant-projet, actuellement en cours d'examen par le Conseil d'État et non rendu public, prévoit une participation plus importante des citoyens à la prise de décision politique *via* de nouvelles formes de participation citoyenne, comme les cabinets citoyens ou les panels mixtes réunissant des parlementaires et des citoyens tirés au sort. « *Cet avant-projet fournit la base juridique pour l'organisation de ces processus de démocratie délibérative dans la Chambre des représentants* »². En particulier, il permettrait d'utiliser le Registre national comme source de sélection.

Après avis du Conseil d'État et approbation en deuxième lecture par le Conseil des ministres, l'avant-projet de loi sera soumis à la signature du Roi, en vue de son dépôt à la Chambre des représentants. Aucune date précise de dépôt n'est prévue à ce jour.

Parallèlement, **la Chambre des représentants devra modifier son règlement intérieur** pour intégrer cette nouvelle forme de participation.

¹ <https://news.belgium.be/fr/tirage-au-sort-des-citoyens-pour-les-commissions-mixtes-et-les-panels-citoyens>

² *Op. cit.*

5. En Allemagne : l'expérimentation d'un conseil de citoyens à la demande du *Bundestag*

En Allemagne, les processus participatifs ou délibératifs, tels que les **conseils de citoyens** (*Bürgerräte*), sont très répandus à l'échelon local¹. Depuis 2019, ce modèle s'étend à une plus large échelle. Ainsi, sept conseils de citoyens ont été mis en place au niveau fédéral à ce jour, dont quatre à l'initiative de la société civile², deux du gouvernement fédéral³ et un à la **demande du *Bundestag***.

a) Déroutement du conseil de citoyens

En juin 2020, le conseil des anciens du *Bundestag* a décidé d'expérimenter une nouvelle forme de participation citoyenne, à savoir **un conseil de citoyens tirés au sort, sur le thème du rôle de l'Allemagne dans le monde**. Selon le président de l'époque, Wolfgang Schäuble, l'objectif était de « *rechercher si un nouvel instrument de ce type est adapté pour soutenir le travail parlementaire et développer un format adapté au niveau fédéral en Allemagne* »⁴.

Le conseil de citoyens a été supervisé par l'association *Mehr Demokratie* - à l'initiative, en 2019, du premier conseil de citoyens à l'échelle fédérale - et le *think tank* *Es geht los*, tandis que les sociétés de conseil Ifok, Nexus et IPG étaient responsables de sa mise en œuvre⁵.

Durant l'automne 2020, une **première phase, dite préparatoire**, était consacrée à la **définition de l'ordre du jour** du conseil. Tout d'abord, les groupes parlementaires du *Bundestag* ont été invités à préciser les questions qu'ils souhaitaient voir traitées autour du thème « le rôle de l'Allemagne dans le monde ». Puis, un questionnaire a été soumis à environ 50 experts et organisations de la société civile impliqués dans les affaires étrangères, la sécurité, le développement et la politique internationale. Les questions à

¹ <https://www.buergerrat.de/buergerraete/lokale-buergerraete/>

² En 2019, le conseil de citoyens sur la démocratie organisé par l'association *Mehr Demokratie*, sous le haut patronage du président du *Bundestag* (https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergerrat_ueberblick_zusammenfassung.pdf) ; en 2021, le conseil de citoyens sur le climat organisé par l'ONG *Scientists for future* (<https://buergerrat-klima.de/>) ; en 2021, le conseil de citoyens sur l'éducation et l'apprentissage organisé par la fondation *Montag* (<https://www.montag-stiftungen.de/handlungsfelder/buergerrat-bildung-und-lernen>) et, en 2022, le conseil de citoyens sur l'intelligence artificielle organisé par la plateforme en ligne suisse *Demokratiefabrik* (<https://www.demokratiefabrik.ch/news>) .

³ En janvier 2022, le volet national de la conférence sur l'avenir de l'Europe organisé par le ministère des affaires étrangères (<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/-/2496714>) et, entre novembre 2021 et mars 2022, le conseil de citoyens sur la recherche à l'initiative du ministère fédéral de l'éducation et de la recherche (<https://www.bmbf.de/bmbf/de/ueber-uns/wissenschaftskommunikation-und-buergerbeteiligung/buergerbeteiligung/buergerraete/buergerrat-fuer-forschung/buergerrat-fuer-forschung.html>)

⁴ <https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/pressemitteilungen/2020/701614-701614>

⁵ <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/ueber-uns/durchfuehrende/>

traiter ont été examinées par quatre tables rondes (en ligne), composées chacune de 23 à 26 citoyens tirés au sort. L'objectif était de s'assurer que les sujets traités au sein du conseil de citoyens soient effectivement pertinents pour les participants. Les thèmes et questions sélectionnés ont ensuite fait l'objet d'une enquête d'opinion dans toute l'Allemagne, avant d'être validés lors d'un séminaire réunissant des représentants des groupes politiques du *Bundestag*, des principaux ministères, du patronat, des syndicats et de la société civile¹. À l'issue de ce processus, cinq sujets ont été identifiés : le développement durable, l'économie et le commerce, la paix et la sécurité, la démocratie et l'État de droit et, enfin, l'Union européenne².

En janvier et février 2021, **la seconde phase était dévolue aux réunions du conseil de citoyens**. Composé de **169 citoyens** tirés au sort, **le conseil s'est réuni à dix reprises, entièrement à distance**³. Après des présentations introductives d'experts⁴, les participants étaient répartis en groupes d'une trentaine de personnes selon les différents thèmes (*Reisegruppen*). Les délibérations se poursuivaient en groupes plus réduits de six à sept personnes, supervisés par un modérateur. Au total, une équipe de 80 modérateurs était présente lors des réunions en ligne afin de veiller à la bonne conduite des débats et de s'assurer de la participation de tous les citoyens. Les 32 propositions de recommandations et les quatre lignes directrices identifiées ont ensuite été présentées en plénière, discutées et adoptées à une très large majorité⁵.

En vue de reconstituer « *une Allemagne miniature* », la **sélection des citoyens participants** s'est déroulée en deux étapes :

- dans un premier temps, les communes allemandes ont été réparties en quatre groupes selon leur nombre d'habitants (grandes villes, villes de taille moyenne, petites villes et communes rurales), au sein desquels ont été tirées au sort 84 communes, en tenant compte du poids démographique de chaque *Land* ;

- dans un second temps, une sélection aléatoire de citoyens de nationalité allemande de plus de 16 ans a été obtenue auprès des bureaux d'enregistrement des résidents des communes⁶. Sur la base des adresses transmises par les autorités communales, 4 378 personnes ont été contactées par courrier, dont 341 ont répondu et exprimé leur intérêt pour participer. Parmi ces répondants, 169 personnes ont été sélectionnées de manière à refléter les

¹ Tels que Greenpeace, les délégués à la jeunesse des Nations Unies et des associations d'aide aux personnes démunies.

² <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/vorbereitung/>

³ Durant quatre samedis de 9 heures à 17 heures et à six reprises le mercredi de 18 heures à 21 heures (soit au total environ 50 heures), via la plateforme de vidéoconférence Zoom.

⁴ Une équipe d'environ 60 experts était mise à disposition du conseil de citoyens pour leur présenter des exposés et leur fournir de la documentation.

⁵ <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/sitzungen/>. Toutes les recommandations ont été adoptées à plus de 80 % des voix.

⁶ Sur le fondement de l'article 46 de la loi fédérale relative à l'enregistrement des résidents.

caractéristiques sociodémographiques de la population allemande (notamment en termes d'âge, de sexe, d'éducation et d'origine migratoire) De plus, les personnes issues de groupes sous-représentés ont été spécifiquement contactées et incitées à participer. Malgré ces efforts, les personnes peu ou pas diplômées étaient sous-représentées dans l'échantillon final du conseil de citoyens¹.

Chaque participant a reçu une indemnité forfaitaire de 450 euros.

Selon les organisateurs, le coût total du conseil de citoyens s'est élevé à 1,85 million d'euros².

b) Les suites données aux propositions et l'évaluation du processus

Les recommandations et lignes directrices adoptées par le conseil de citoyens ont été remises au président du *Bundestag* et aux représentants des groupes parlementaires le 19 mars 2021³, puis au ministre des affaires étrangères. Le rapport du conseil de citoyens a ensuite été **examiné par quatre commissions du Bundestag** et plusieurs citoyens participants ont été auditionnés par ces dernières⁴. Selon l'association Mehr Demokratie, la comparaison entre les recommandations du conseil de citoyens et le contrat de coalition signé en 2021 par le SPD, les Verts et le FDP montre de nombreuses similitudes⁵. Néanmoins, aucune proposition n'a été officiellement reprise par le nouveau gouvernement.

Le conseil de citoyens a fait l'objet d'une **évaluation indépendante** par deux instituts de recherche universitaires, financée par la fondation Volkswagen⁶. Le rapport d'évaluation souligne que **le format entièrement numérique du conseil de citoyens n'a pas été vécu comme une contrainte** par les participants⁷ et que l'ensemble du processus s'est déroulé sans difficulté technique. En revanche, **le thème choisi est apparu trop vaste et trop complexe**, tandis que le temps imparti pour appréhender ces questions était souvent trop court. 82 % des citoyens se sont déclarés satisfaits d'avoir participé au conseil et de ses résultats. **93 % des participants ont considéré les conseils de citoyens comme un ajout utile** aux institutions démocratiques mais la même proportion a jugé **l'engagement des décideurs politiques et la prise en compte des résultats insuffisants**.

¹ Les personnes détenaient tout au plus un baccalauréat représentaient 10 % des participants alors que ce groupe représente 29 % de la population générale. Services du Bundestag, *Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt*, 2021, p. 13,

https://www.bundestag.de/resource/blob/843002/124daf3bdbc588044ea07052d7ec7e72/kw20_buergerrat_bericht_pdf-data.pdf

² Services du Bundestag, *op. cit.*

³ <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/buergergutachten2021.pdf>

⁴ <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/buergerrat/umsetzungsphase/>

⁵ <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/vergleich-buergerrat-deutschlands-rolle-koalitionsvertrag-2021.pdf>

⁶ <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/fileadmin/downloads/evaluationsbericht-buergerrat-deutschlands-rolle.pdf>

⁷ 65 % des répondants ont indiqué que le format numérique était un facteur positif bien que la moitié des participants n'utilisaient habituellement pas la visioconférence.

En tant qu'observateurs de l'ensemble du processus, les services du *Bundestag* estiment que le conseil de citoyens peut être un instrument participatif pertinent au niveau fédéral. Ils tirent plusieurs enseignements pour de futurs conseils de citoyens, notamment une **préférence pour un format hybride** mêlant participation physique et présentiel, et la **nécessité de définir un thème circonscrit, concret et ayant un lien avec la vie quotidienne** des participants. Ils soulignent en effet que le choix du thème influe sur le profil des participants¹ et sur les besoins en expertise externe et en modération. Enfin, la question **du rôle et des modalités de participation des groupes politiques du Bundestag** devrait être tranchée afin que les parlementaires puissent être davantage impliqués dans le processus, sans le surcharger².

6. En Australie, des réflexions pour associer les citoyens aux travaux des commissions parlementaires

L'Australie expérimente depuis le début des années 2000 l'organisation d'assemblées ou panels citoyens aux niveaux régional et local. En juin 2021, la fondation NewDemocracy a remis, à la demande du président de l'assemblée législative de Nouvelle-Galles du Sud³, **un rapport présentant différentes options pour intégrer des délibérations citoyennes au sein des travaux des commissions parlementaires**⁴.

Cette demande faisait suite à une **expérimentation, conduite en 2012 par la commission des comptes publics de l'assemblée législative de Nouvelle-Galles du Sud**, dans le cadre d'une mission d'information sur la réforme du marché de l'électricité⁵. Deux panels (*Citizens' Policy Juries*) de 45 citoyens volontaires, tirés au sort parmi des échantillons de 4 000 personnes, s'étaient réunis sur une durée de deux mois et demi, l'un à Sydney et l'autre à Tamworth. Selon la littérature académique, un tel « couplage institutionnel » a permis à la commission parlementaire d'élargir sa compréhension des attentes des citoyens et l'impact de ses décisions sur le quotidien de ces derniers. Un certain nombre de recommandations de citoyens a ainsi été intégré au rapport final de la commission mais d'autres recommandations, plus controversées, ont été soit mal interprétées, édulcorées ou rejetées⁶. Pour certains auteurs, ce cas illustre la nécessité

¹ Dans le cas d'espèce, le choix de la politique étrangère a eu pour conséquence une surreprésentation des personnes diplômées de l'enseignement supérieur parmi les personnes ayant confirmé leur intérêt pour participer à la suite du tirage au sort.

² Services du Bundestag, *op. cit.*, pp. 17-23.

³ État du sud-est de l'Australie dont la capitale est Sydney.

⁴ NewDemocracy, *New Options For Parliamentary Committees*, Juin 2021, https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2021/06/newDemocracy_NSW-Legislative-Assembly-Report_A4_4Jun21_DIGITAL.pdf

⁵ <https://www.newdemocracy.com.au/2013/03/30/citizens-jury-on-energy-generation/>

⁶ Hendriks, C. M. "Coupling Citizens and Elites in Deliberative Systems: the role of institutional design." *European Journal of Political Research*. 2016.

d'intégrer les panels de citoyens au moins à deux étapes des travaux de commission : avant que la commission ne délibère et après que le panel ait remis son rapport au parlement¹.

Le rapport remis en 2021 par la fondation NewDemocracy tire les leçons de cette expérience passée et propose ainsi aux présidents de commission trois options pour intégrer la participation citoyenne au sein de leurs travaux, assorties de leurs modalités pratiques de mise en œuvre (budget, calendrier, ressources nécessaires). Ces trois processus sont conformes aux principes de bonne délibération énoncés par l'OCDE². Les trois options proposées sont les suivantes :

- **option A « contribution informée de citoyens »** : conçue comme un préalable aux travaux de commission, cette option consiste à réunir un groupe de citoyens tirés au sort, lors de deux sessions d'une journée, à quelques semaines d'intervalle. L'objectif est que le panel de citoyens remette, à la fin du processus, un court rapport indiquant les informations et les questions que les citoyens aimeraient que la commission examine et les experts qu'elle devrait entendre afin qu'une décision éclairée puisse être prise. Lors de la première journée, les députés présentent durant une session introductive le thème et les questions posées aux participants, puis participent à des échanges avec de petits groupes de 5 à 6 citoyens. Le panel de citoyens échange ensuite avec des experts et termine la journée par des travaux de petits groupes pour identifier les lacunes dans leurs connaissances et les experts qu'ils souhaitent entendre lors de la deuxième journée. Lors de la deuxième journée de réunion, les citoyens (sans les parlementaires) entendent les experts convoqués et travaillent en petits groupes en vue d'adopter leur rapport final et de remettre celui-ci à la commission. La fondation recommande d'explorer cette option dans le cas où les auditions et contributions publiques proviennent uniquement de groupes d'intérêt spécifiques et où les membres de la commission souhaiteraient connaître les interrogations et opinions des citoyens ordinaires. Il s'agit de l'option la plus simple et la moins coûteuse à mettre en place³ ;

- **option B « trouver un équilibre entre les contributions »** : les députés travaillent aux côtés de citoyens tirés au sort, lors de quatre réunions, réparties sur quatre week-ends, pour parvenir à un accord sur le point d'équilibre acceptable entre les différentes propositions d'experts, en

¹ Carolyn M. Hendriks, Adrian Kay, *From 'opening up' to democratic renewal: Deepening public engagement in legislative committees*, "Government and Opposition", 2016.

² À savoir la délivrance d'un mandat clair, la mise à disposition des participations de sources d'information diverses et variées, la sélection des participations par un tirage au sort en veillant à la représentativité des participants, la mise à disposition de suffisamment de temps pour étudier les questions posées, un engagement à donner des suites aux recommandations, un processus fondé sur le dialogue et la délibération (à l'aide de facilitateurs) et non sur le débat pouvant entraîner le rapport de force et une liberté laissée au groupe de citoyens dans la réponse à la question donnée.

³ Budget estimé à environ 74 000 dollars australiens, soit 49 000 euros. NewDemocracy, *op. cit.*

fournissant un rapport étayé par leur raisonnement et leurs critères d'évaluation. Cette option présente un intérêt lorsque la question étudiée est controversée ou que le débat est très polarisé. Le processus démarre par une phase d'information, similaire à l'option A, mais prévoit un temps plus important pour approfondir le sujet et confronter les points de vue. À la différence de l'option précédente, les parlementaires et les citoyens travaillent ensuite ensemble à la recherche de propositions. Afin de minimiser le coût de ce processus délibératif¹, la fondation suggère une variante consistant à organiser intégralement ce dernier en visioconférence ;

- **option C « un panel de citoyens en partenariat avec la mission parlementaire »** : les citoyens tirés au sort et les parlementaires travaillent ensemble durant six jours de réunions, répartis sur plusieurs week-ends, afin de formuler un ensemble de recommandations communes, en laissant au préalable un temps important à l'audition d'experts et de représentants du gouvernement. Correspondant au canon recommandé par l'OCDE et le Fonds des Nations Unies pour la démocratie et mis en place dans certains parlements régionaux (Belgique voir *supra*, Écosse), il s'agit du processus délibératif le plus long et le plus coûteux². Cette option est préconisée lorsque la question étudiée est très controversée ou implique des compromis importants.

Le président de l'assemblée législative de Nouvelle-Galles du Sud a invité les présidents de commission à se saisir de ces processus délibératifs si un sujet le justifie. Les recherches n'ont toutefois pas permis d'établir si les commissions se sont effectivement saisies de ces outils.

7. La Conférence sur l'avenir de l'Europe : un exercice inédit de démocratie participative à l'échelle de l'UE

L'idée d'une « *Conférence pour l'Europe* » associant « *des panels de citoyens, [et chargée d'] auditionner des universitaires, les partenaires sociaux, des représentants religieux et spirituels [et de définir] une feuille de route pour l'Union européenne* » fut formulée par le Président de la République, Emmanuel Macron, dans une tribune publiée le 4 mars 2019, durant la campagne des élections européennes³. Cette idée fut reprise par la présidente de la Commission européenne nouvellement nommée, Ursula von der Leyen, en janvier 2020. Après plus d'un an de blocage lié à la pandémie de Covid-19 et aux désaccords sur la gouvernance de la conférence et sa finalité, la création de la conférence et son architecture furent agréées par la déclaration commune du Parlement européen, du

¹ Budget estimé à environ 166 000 dollars australiens, soit 110 000 euros en présentiel. *NewDemocracy, op. cit.*

² Budget estimé à environ 243 000 dollars australiens, soit 161 000 euros en présentiel. *NewDemocracy, op. cit.*

³ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>

Conseil de l'UE et de la Commission européenne du 10 mars 2021¹. Les travaux de la conférence ont officiellement débuté le 9 mai 2021 et se sont conclus le 9 mai 2022.

a) Gouvernance et architecture de la conférence

« Exercice axé sur les citoyens et fondé sur une approche ascendante »², la Conférence sur l'avenir de l'Europe est un processus participatif inédit mené parallèlement à l'échelle de l'Union européenne et au sein de chaque État membre.

La **gouvernance** de la conférence constituait l'un des sujets les plus sensibles du projet, compte tenu de la difficulté à parvenir à un équilibre entre institutions et des désaccords entre États membres. Elle s'organisait autour de quatre entités :

- une **présidence conjointe** assurée par les présidents du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne ;

- un **conseil exécutif**, chargé de superviser l'organisation et le déroulement de la conférence, de préparer les réunions de l'assemblée plénière, y compris les contributions des citoyens, et de prendre par consensus les décisions concernant les travaux de la conférence. Ce conseil était composé, « sur un pied d'égalité », de représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, chacun comptant trois membres³ et quatre observateurs, ainsi que de **cinq observateurs des parlements nationaux** représentant la troïka présidentielle de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC)⁴ et de représentants du Comité des régions, du Comité économique et social européen (CESE), de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de l'association patronale européenne BusinessEurope (un représentant chacun) ;

- une **assemblée plénière** ayant pour fonction de débattre des recommandations formulées par les panels de citoyens nationaux et européens et par les participants à la plateforme en ligne. L'assemblée plénière était composée de **433 membres** au total dont : **108 représentants du Parlement européen, 54 représentants du Conseil de l'UE (deux par État membre), 3 représentants de la Commission européenne, 108 représentants des parlements nationaux⁵, 108 citoyens** (dont 80 issus des panels de citoyens européens, 27 participants issus des panels de citoyens nationaux ou des événements organisés au niveau national, et la présidente du Forum européen de la jeunesse), 18 représentants du Comité des régions,

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/fr_-_declaration_commune_sur_la_conference_sur_l.pdf

² Ibid., p. 2

³ En particulier, Guy Verhofstadt, membre du Parlement européen, Clément Beaune, alors secrétaire d'État aux affaires européennes pour la présidence française du Conseil* et Dubravka Šuica, vice-présidente de la Commission européenne chargée de la démocratie et de la démographie.

⁴ Pour la France, le sénateur Jean-François Rapin et la députée Sabine Thillaye.

⁵ Pour le Sénat, Jean-François Rapin et Gisèle Jourda.

18 représentants du CESE, six représentants élus des collectivités régionales, six représentants élus de collectivités locales, douze représentants des partenaires sociaux et huit représentants de la société civile ;

- un **secrétariat commun**, composé de fonctionnaires représentant de manière égale les trois institutions, assistait le conseil exécutif dans son travail.

Le **processus participatif** en lui-même reposait sur trois éléments :

- une **plateforme numérique multilingue**, ouverte du 19 avril 2021 au 9 mai 2022, à tous les citoyens, originaires ou non de l'UE, à la société civile, aux partenaires sociaux et à « *diverses autres parties prenantes* ». La plateforme a été développée à l'aide de Decidim, un logiciel libre européen dédié à la participation des citoyens. Toutes les contributions étaient disponibles dans les 24 langues officielles de l'UE, grâce à la traduction automatique. Chaque personne utilisant la plateforme devait souscrire à la charte de la conférence et aux règles de participation, tandis qu'une équipe de modération veillait au respect de ces règles¹. La participation sur la plateforme pouvait prendre différentes formes : la publication d'une idée sur l'un des dix thèmes identifiés par les organisateurs², l'ajout de commentaires et/ou le soutien à des contributions publiées par d'autres utilisateurs. Il était également possible de publier des événements (virtuels, présentiels ou hybrides), de rendre compte de leur résultat et de les relier à des idées de la plateforme. Afin de faciliter la collecte et l'analyse des contributions, le Centre commun de recherche de la Commission européenne avait développé un outil automatisé d'analyse textuelle et une plateforme d'analyse, ayant permis la publication de trois rapports intermédiaires synthétisant les contributions en ligne. Au total, 5 millions d'internautes ont visité la plateforme, environ 52 000 personnes ont participé, 17 000 idées ont été débattues et près de 6 500 événements enregistrés ;

- **quatre panels de 200 citoyens européens**, organisés sur une base thématique. Les participants ont été sélectionnés de manière aléatoire (principalement par téléphone par les 27 instituts de sondage nationaux coordonnés par un prestataire de services extérieur), sur la base de cinq critères (genre, âge, origine géographique - nationalité et milieu urbain ou rural -, milieu socioéconomique et niveau d'éducation). Le nombre de

¹ Entre le 19 avril 2021 et le 20 avril 2022, 430 idées (2,4 %), 312 commentaires (1,4 %) et 396 événements (6,0 %) ont été masqués. Environ 71 % des idées ont été masquées parce qu'elles ne contenaient pas de propositions, qu'il s'agissait de spams, de demandes d'utilisateurs ou parce qu'elles contenaient des informations à caractère personnel ou une image associée inadaptée. À peu près 17 % des idées masquées étaient des doublons, 11 % des idées masquées l'ont été en raison de leur contenu offensant. Source : [Rapport sur les résultats finaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe](#)

² À savoir : « Changement climatique et environnement », « Santé », « Une économie plus forte, justice sociale et emploi », « L'UE dans le monde », « Valeurs et droits, État de droit, sécurité », « Transformation numérique », « Démocratie européenne », « Migration », « Éducation, culture, jeunesse et sport », et « Autres idées ».

citoyens par État membre a été calculé selon le principe de la proportionnalité dégressive, appliqué à la composition du Parlement européen, en tenant compte du fait que chaque panel devait comprendre au moins une femme et un homme par État membre¹. De plus, un tiers des citoyens composant chaque panel devait avoir entre 16 et 24 ans. Chaque panel s'est réuni pendant trois week-ends², en sous-groupes de 12 à 14 participants³, guidés par des facilitateurs professionnels et des contributions d'experts, puis en plénière. 20 représentants de chaque panel de citoyens européens, dont au moins un tiers de moins de 25 ans, devaient participer à l'assemblée plénière afin de présenter les résultats de leurs discussions et d'en débattre avec les autres participants ;

- des **panels de citoyens nationaux et/ou des événements dans les États membres**, organisés sur une base facultative. Seuls **six États membres** (l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, la Lituanie et les Pays-Bas) ont fait le choix de mettre en place des panels de citoyens nationaux, généralement en complément d'événements plus traditionnels. Ces panels devaient, à l'instar des panels européens, respecter les principes de bonne délibération établis par l'OCDE. Les autres États ou leurs collectivités territoriales ont organisé des conférences ou d'autres types d'événements tels que des débats et des consultations publiques.

L'assemblée plénière de la Conférence, elle-même subdivisée en groupes de travail thématiques, était ensuite chargée de débattre des propositions formulées par les citoyens sur la plateforme numérique et dans les panels⁴. **Les propositions ont été élaborées** au sein des groupes de travail **sur la base du consensus**, puis transmises à l'assemblée plénière qui les a débattues puis endossées, après d'éventuelles modifications, de façon consensuelle⁵, en vue de les transmettre **au conseil exécutif**.

Les organisateurs de la conférence insistent sur la transparence et l'ouverture de l'ensemble du processus : les réunions des panels de citoyens européens ainsi que les débats de la plénière et de ses groupes de travail étaient diffusés en direct sur Internet. Toutes les contributions publiées sur la plateforme étaient publiques et les fichiers de données ouvertes liés à la plateforme numérique accessibles.

¹ Pour chaque groupe de 200 personnes, 50 citoyens supplémentaires ont été sélectionnés pour constituer une réserve en cas de défection.

² La première série de sessions s'est tenue à Strasbourg, la deuxième en ligne et la troisième dans quatre villes (Dublin, Florence, Varsovie/Natolin et Maastricht),

³ Quatre à cinq langues étaient utilisées dans chaque sous-groupe, afin de permettre aux citoyens de s'exprimer dans leur propre langue ou dans une langue dans laquelle ils se sentaient à l'aise.

⁴ L'assemblée plénière s'est réunie à sept reprises (les cinq premières fois en format hybride, puis en présentiel) entre juin 2021 et avril 2022.

⁵ Selon le règlement intérieur de la Conférence : « Un consensus doit intervenir entre, a minima, les représentants du Parlement européen, du Conseil, de la Commission européenne, et les représentants des parlements nationaux, sur un pied d'égalité. Si la position des représentants des citoyens des événements nationaux et/ou des panels de citoyens européens ou nationaux est manifestement divergente, cette position devrait figurer dans le rapport du conseil exécutif. »

Les panels de citoyens nationaux

En France

En France, la Conférence sur l'avenir de l'Europe a pris la forme de **18 conférences régionales** avec des citoyens tirés au sort (organisées en septembre et octobre 2021), et d'une **consultation en ligne dédiée aux jeunes** :

- Conférences régionales sur l'avenir de l'Europe : 746 citoyens tirés au sort dans 18 régions françaises (13 en métropole et 5 en outremer) ; panels régionaux représentatifs de la diversité de la population régionale en termes d'âge, de catégories socio-professionnelle et d'opinions par rapport à l'Europe ; 40 % de femmes et 60 % d'hommes ; 10 % de 18-24 ans, 15 % de 25-34 ans, 28 % de 35-49 ans, 29 % de 50-64 ans, 18 % de 65 ans et plus ;

- Conférence nationale de synthèse : 98 participants issus des panels régionaux ;

- Consultation en ligne « Parole aux Jeunes » : 50 008 participants âgés de moins de 35 ans ;

- Comité de suivi citoyen : 15 membres dont 14 représentants des conférences régionales (7 hommes et 7 femmes) et 1 représentant de la consultation « Parole aux Jeunes ».¹

Ce processus a abouti à l'adoption de 14 propositions, formulées en des termes assez généraux.

En Allemagne

Le ministère des affaires étrangères a organisé, en janvier 2022, **un panel de 100 citoyens**, sélectionnés de manière aléatoire, puis sur la base de critères de représentativité. Les participants ont été répartis en cinq ateliers thématiques qui se sont réunis deux journées en ligne, puis deux journées en présentiel. À l'issue de la dernière réunion, dix propositions ont été adoptées (deux dans chaque thématique).

En Italie

Sous l'égide du département italien des politiques européennes de la présidence du Conseil des ministres, un tiers indépendant a mis en place un panel de **55 citoyens** sélectionnés à la suite d'un appel à candidature sur les réseaux sociaux, de façon à assurer une représentativité de la société italienne et des régions.

Les citoyens se sont réunis en ligne les 11 et 12 mars 2022 pour débattre de deux thèmes. À l'issue, ils ont adopté 58 propositions.

b) Bilan et suites données à la conférence

Un **rapport sur les résultats finaux** de la Conférence, contenant **49 propositions et 326 mesures**, a été adopté par l'assemblée plénière et transmis au conseil exécutif de la conférence le 9 mai 2022. La validation du rapport par le conseil exécutif n'entraînait pas d'accord sur le contenu des propositions, accueillies diversement par les différentes institutions.

¹ https://www.participation-citoyenne.gouv.fr/trouver-une-concertation/25_volet-national-de-la-conference-sur-lavenir-de-leurope

Le **Parlement européen** a apporté un soutien net à certaines propositions (en particulier, la suppression du droit de veto au Conseil dans certains domaines, l'extension des compétences de l'UE dans le domaine de la santé) et a adopté le 9 juin 2022 une résolution appelant le Conseil européen à trouver un accord pour déclencher la procédure de révision des traités de l'UE¹.

Le **Conseil de l'UE** a fait part de ses « réserves » sur un grand nombre de propositions et apparaît fortement divisé. Dès la clôture de la conférence, treize États membres ont cosigné un texte pour s'opposer à une révision des traités².

La **Commission européenne**, après avoir présenté en juin une évaluation technique des propositions³, a annoncé, en septembre 2022, une première série de propositions inspirées des propositions de la conférence (par exemple, une initiative sur la santé mentale et une proposition de carte européenne d'invalidité). Les propositions les plus sensibles ou nécessitant une révision des traités ont été laissées de côté.

Une **conférence de restitution** de la Conférence est prévue à l'automne 2022 afin d'expliquer comment les institutions de l'UE assurent le suivi de ces recommandations.

Sur le fond, l'analyse **des propositions** et des mesures issues de la Conférence montre qu'un grand nombre d'entre elles sont déjà, en tout ou partie, mises en œuvre, ou ont déjà été proposées par la Commission européenne et sont actuellement en cours d'examen par le Conseil et le Parlement européen⁴. Par ailleurs, certains observateurs se sont étonnés du caractère résolument pro-européen, voire fédéraliste, de certaines propositions (par exemple, la création de forces armées communes ou l'extension de la majorité qualifiée à certains domaines régaliens) et de leurs similitudes avec les positions du Parlement européen.

Sur la méthode, plusieurs critiques ont été formulées concernant les **modalités de constitution des panels** de citoyens européens (débat sur leur représentativité⁵, sur le mode de sélection retenu par les instituts de sondage), le **rôle des experts** chargés d'assister les panels⁶ ou encore l'absence de soutien de certains États membres au processus, conduisant à un **faible nombre de panels de citoyens au niveau national**.

¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/priorities/l-avenir-de-l-ue-sui-vi-de-la-conference/20220603IPR32122/le-parlement-active-la-procedure-de-revision-des-traites-de-l-ue>

² <https://twitter.com/swedenineu/status/1523637827686531072?s=21&t=AyHxCfeE0w6i8yVGfKQfqQ>

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3750

⁴ Commission européenne, annexe à la communication sur la conférence sur l'avenir de l'Europe, 2022, https://ec.europa.eu/info/files/annex-communication-conference-future-europe_fr

⁵ <https://blogdroiteuropeen.com/2022/07/15/la-conference-sur-lavenir-de-leurope-une-methode-interessante-mais-imparfaite-et-une-realite-plus-avancee-que-ce-que-les-citoyens-et-les-experts-pensent-par-m-balducci-c-colinet-g-natalicc/>

⁶ À titre de comparaison, le choix avait été fait pour les panels de citoyens en France de ne pas faire intervenir d'experts au début de leurs travaux de manière à ne pas les influencer.

Enfin, la Conférence a pâti des **tensions interinstitutionnelles** entre le Conseil et le Parlement européen, ce dernier souhaitant saisir l'opportunité de la Conférence pour accroître ses compétences, et des désaccords entre États membres. Ces différends ont entraîné d'importants retards dans la mise en place de la Conférence, laissant seulement environ six mois au travail de fond.

Il n'en demeure pas moins que la Conférence sur l'avenir de l'Europe et son rapport final constitueront un point de référence pour tout futur exercice participatif à l'échelle européenne.