
La participation citoyenne en Belgique : un modèle de renouveau démocratique ?

Emilie Moysan

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=520>

DOI : 10.35562/recp.520

Electronic reference

Emilie Moysan, « La participation citoyenne en Belgique : un modèle de renouveau démocratique ? », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [Online], 2 | 2026, Online since 14 septembre 2026, connection on 15 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=520>

Copyright

CC BY-SA 4.0



La participation citoyenne en Belgique : un modèle de renouveau démocratique ?

Emilie Moysan

OUTLINE

- I. La place fragile occupée par les dispositifs de participation citoyenne en Belgique
 - A. Un droit de pétition largement diffusé
 - B. La généralisation des commissions délibératives mixtes
- II. Une consolidation insatisfaisante des dispositifs de participation parlementaire citoyenne
- III. Quelles perspectives en France ?

TEXT

- 1 Puisant ses origines dans les années 1960, à un moment où les mécanismes de représentation électorale ont commencé à être questionnés voire remis en cause¹, le concept de participation citoyenne, qui désigne les mécanismes par lesquels les citoyens prennent part à la décision publique², est désormais bien circonscrit.
- 2 En témoigne notamment la base de données *Deliberative democracy*³ de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui recense douze modèles de processus délibératifs qu'elle regroupe en quatre catégories⁴ : ceux qui recueillent des recommandations éclairées des citoyens sur des questions d'intérêt public (comme les assemblées, conventions citoyennes ou jurys de citoyens), ceux qui recueillent auprès des citoyens leur opinion sur des questions d'intérêt public (comme les sondages et enquêtes délibératives), ceux qui recueillent l'évaluation éclairée de propositions soumises au vote (comme les référendums d'initiative citoyenne) et, enfin, ceux qui mettent en place des organes représentatifs délibératifs permanents (comme les observatoires de la ville).
- 3 Au-delà de cette taxinomie, il faut surtout relever que l'OCDE encourage la participation des citoyens en tant qu'élément essentiel

d'un « gouvernement ouvert »⁵, reconnu comme tel par les dispositions 8 et 9 de la recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert de 2017⁶; ce dernier devant favoriser la transparence et la diffusion des informations publiques (*open data*), mais aussi la participation et la collaboration des acteurs publics et privés à la définition et la conduite des politiques publiques⁷. Il s'agit au fond de rechercher une « nouvelle méthode de décision publique »⁸. Pour cela, l'OCDE propose, d'une part, de créer des structures permanentes ou régulières de délibération, d'autre part, de poser des obligations pour les autorités publiques d'organiser des processus délibératifs et, enfin, d'adopter des règles permettant aux citoyens de convoquer une instance délibérative pour examiner une question précise⁹.

- 4 Cette grille de lecture donnée par l'OCDE trouve, dans le système politique et juridique français, de nombreuses illustrations. Certaines peuvent être observées dans la Constitution de 1958. On pense notamment à l'article 11 permettant d'adopter un projet de loi par référendum, mais aussi à l'article 72-1 qui prévoit la consultation des électeurs pour la création d'une collectivité à statut particulier, aux articles 72-4 et 73 prévoyant des consultations des électeurs pour des évolutions statutaires des collectivités d'outre-mer ou encore à l'article 89 portant sur la révision de la Constitution par référendum. La Constitution renvoie également à la Charte de l'environnement, qui pose le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement¹⁰. On observe surtout que de plus en plus de lois tendent à renforcer le recours à la participation dans la prise de décision publique, notamment locale. C'est le cas de la loi du 6 février 1992 qui insérait dans le code des communes un chapitre sur la participation des habitants à la vie locale¹¹. La loi du 25 juin 1999 créait, quant à elle, des conseils de développement des intercommunalités pouvant être consultés sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays (c'est-à-dire d'un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale)¹². La loi relative aux libertés et responsabilités locales posera en 2004 que « les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-

ci¹³ ». Plus récemment, la loi du 7 août 2015 crée des conseils de développement, consultés sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale¹⁴. On peut également citer le droit de pétition, qui trouve aujourd'hui sa source dans les règlements des assemblées parlementaires, dont le cadre juridique a connu une rénovation, notamment après la crise des Gilets jaunes, d'une part, par une dématérialisation à l'Assemblée nationale en 2020 et au Sénat en 2021, et, d'autre part, par un assouplissement des conditions posées par les règlements des assemblées. Désormais, toute personne majeure, résidant en France, peut déposer ou signer une pétition sur tout sujet d'intérêt public, en excluant certains thèmes, comme les révisions constitutionnelles ou les propos diffamatoires ; sachant que, sur la forme, les pétitions doivent simplement être rédigées en français, de manière intelligible¹⁵.

- 5 À cela s'ajoutent d'autres consultations, telles que le grand débat national, les espaces participatifs en ligne organisés par le Sénat¹⁶ ou encore les budgets participatifs au sein des collectivités territoriales¹⁷. Il importe enfin de relever l'existence d'un centre interministériel de la participation citoyenne qui a été créé en 2019, d'une mission visant à faire de la participation citoyenne une modalité d'action pérenne du gouvernement qui a été confiée au président du Conseil économique, social et environnemental en 2021 ou bien encore d'une plateforme citoyenne visant à associer les citoyens à la définition des thèmes de certains rapports de la Cour des comptes.
- 6 Cette stratification de dispositifs destinés à associer plus étroitement les citoyens à la prise de décision publique ne doit toutefois pas faire illusion¹⁸. Au-delà de leur nombre, qui en soi, interroge sur l'efficacité de ces instruments, on ne peut que relever le faible nombre de suites données aux consultations menées. Il suffit à cet égard de songer aux quelques propositions des travaux de la Convention citoyenne sur le climat ayant abouti à une disposition législative¹⁹. Finalement, les procédés mis en œuvre en France, qu'ils soient institutionnalisés ou non, se présentent comme un moyen de légitimer l'action des représentants plutôt que

d'associer véritablement les citoyens au processus de prise de décision²⁰. Plus encore, alors même que les commissions d'enquête et missions d'information des assemblées parlementaires recourent aux consultations citoyennes pour nourrir leurs travaux²¹, la participation citoyenne est globalement absente du processus législatif qui est, en France, d'essence représentative.

- 7 Traditionnellement, la Belgique est présentée comme un « contre-modèle », un laboratoire pour la démocratie participative. S'ils traduisent une forte volonté politique de renouveler les modes d'élaboration de la décision politique, en faisant une place aux citoyens (I), les dispositifs mis en place en Belgique, qui sont en cours de consolidation, soulèvent en réalité des questions, nombreuses et fondamentales (II) qui nous permettent d'éclairer les perspectives qui s'offrent en France (III).

I. La place fragile occupée par les dispositifs de participation citoyenne en Belgique

- 8 Présentée comme un État dans lequel « les décisions sont prises de facto par les partis politiques plutôt que par les institutions formellement établies²² », la Belgique fait paradoxalement figure de laboratoire avancé de participation citoyenne.
- 9 Historiquement, la démarche consistant à associer les citoyens à la prise de décision publique puise ses origines dans les assemblées citoyennes de la communauté germanophone, dans les années 1990, avec des initiatives institutionnalisées, mais aussi informelles²³, avant la mise en place d'un « G1000 » en 2011, consistant à rassembler 1 000 citoyens tirés au sort pour formuler des recommandations à destination des représentants politiques²⁴. Il faut également mentionner un décret de 2019 qui organise un dialogue permanent entre le conseil citoyen (instance permanente qui détermine les thèmes présentés et débattus en assemblée citoyenne), des assemblées citoyennes (convoquées ponctuellement et délibérant sur un sujet en vue d'émettre des recommandations) et un secrétariat

permanent (soutien administratif et organisationnel des deux autres organes²⁵).

- 10 La participation des citoyens dans la prise de décision publique en Belgique s'inscrit dans un mouvement général d'ouverture des Parlements au public, dans un but de transparence. Par exemple, les séances de commissions parlementaires du Parlement bruxellois sont ouvertes au public et donnent lieu à une diffusion en direct²⁶. Ce mouvement, qui avait atteint un point culminant avec l'inscription, en 1999, dans la Constitution du principe de la consultation populaire locale, qui avait ensuite été élargi aux régions en 2014²⁷, est entretenu par le personnel politique lui-même. Ainsi, en 2020, un accord de gouvernement pose que le fonctionnement démocratique doit être « modernisé dans le sens d'une simplification et d'une ouverture à de nouvelles formes de participation²⁸ ». Il en va de même du côté des parlementaires. La Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté du Sénat a également proposé, en 2021, « l'association directe des citoyens au processus d'élaboration des lois en leur octroyant un droit d'initiative législative et en leur permettant d'amender les lois, décrets et ordonnances qui sont proposées dans les Parlements. Mais aussi un renfort du droit de pétition avec la création d'un portail unique à l'échelle du pays. Ou encore la mise en place d'une assemblée citoyenne au Sénat pour notamment préparer les prochaines réformes de l'État avec les citoyens. Sans oublier la création de budgets participatifs à tous les niveaux de pouvoir, en ce compris supra-locaux, pour encourager les projets citoyens²⁹ ». Quant aux citoyens belges, un sondage commandé par la RTBF en 2022 montre que près de 20 % des Belges estiment qu'une assemblée citoyenne serait un moyen efficace pour diriger le pays³⁰.
- 11 Pour autant, cette multiplication d'initiatives, qui n'est pas sans rappeler le processus qui peut être établi en France, ne doit pas nous leurrer. Tous ne sont pas efficaces, ni utiles³¹. Mais surtout, il apparaît que la participation citoyenne en Belgique repose principalement sur deux mécanismes que sont le droit de pétition (A) et, surtout, les commissions délibératives mixtes (B).

A. Un droit de pétition largement diffusé

- 12 Le droit de pétition est l'« outil le plus répandu pour la participation des citoyens et des parties prenantes au Parlement ³² » puisqu'il existe au niveau fédéral, au sein du Parlement de la région bruxelloise, du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, du Parlement flamand et du Parlement wallon.
- 13 En outre, il apparaît que le droit de pétition repose sur un même mécanisme, inspiré de l'article 28 de la Constitution fédérale belge, qui affirme que « chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif ». Le principe est ainsi le même au Parlement de la région bruxelloise ³³, à celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles ³⁴ et devant les Parlements flamand ³⁵ et wallon ³⁶.
- 14 Concrètement, une lettre (envoyée par voie postale ou déposée en ligne) doit être adressée au président du Parlement en faisant état du sujet de la pétition qui doit entrer dans le champ de compétence du Parlement ; sachant que le dépôt des pétitions est facilité par des outils électroniques garantissant l'identification de son auteur. Une commission parlementaire instruit la pétition et l'auteur est entendu, soit à la demande de la commission, soit à sa demande ³⁷. Cette dernière possibilité est ainsi offerte par le Règlement du Parlement wallon, qui pose que « si la pétition est signée par au moins mille signataires âgés de seize ans accomplis [...] et qu'elle formule une question concrète à propos d'un sujet relevant d'une compétence exercée par la Région et qui n'est pas en contradiction avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales [...], l'auteur de la pétition ou tout autre signataire désigné à cette fin a le droit d'être entendu par la commission ³⁸ ». Il est à noter que, devant le Parlement flamand, l'audition est obligatoire lorsqu'une pétition parvient à rassembler 15 000 signatures de citoyens flamands ; il faut 25 000 signatures pour la Chambre des représentants ³⁹. Quant aux suites données aux pétitions, plusieurs règlements posent le droit pour leur(s) auteur(s) d'obtenir une réponse du Parlement. C'est en particulier le cas du Parlement wallon, où « la commission établit un

rapport dans un délai de deux mois qui peut être prolongé une fois par la Conférence des présidents. Ce rapport reproduit le texte de la pétition, fait état des travaux de la commission et mentionne la réponse apportée »⁴⁰.

- 15 Si d'un point de vue purement théorique, le droit de pétition a souvent été présenté comme un « hochet⁴¹ », consistant dans le « dépôt d'un papier rapidement noyé dans le dédale de la procédure⁴² », le droit de pétition, qui connaît un regain en France⁴³, constitue en Belgique une réponse efficace à la crise de confiance envers le personnel politique. Ainsi, comme le relèvent M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « l'analyse des travaux parlementaires et des entretiens révèle l'inquiétude des élues et des élus vis-à-vis de la méfiance grandissante à leur égard, d'où leur soutien à des modèles mixtes, afin de diminuer le fossé qui s'est creusé⁴⁴ ».
- 16 Pour autant, cette présentation des incidences du droit de pétition ne doit pas faire illusion. On peut relever que « les ministres et responsables de parti [restent] au cœur du processus de décision publique aux différents niveaux de pouvoir du pays [...]. Le cœur de la décision publique doit demeurer, selon eux, du ressort des professionnels de la politique qui tirent leur légitimité des urnes. Face à la méfiance croissante des citoyens qu'ils reconnaissent et regrettent durant l'entretien, les décideurs publics expliquent que la centralité des représentants élus ne doit pas être remise en cause. Au contraire, selon eux, elle devrait être revalorisée, car elle constitue un dispositif essentiel pour faire face à la complexité croissante de l'action publique⁴⁵ ». C'est sans doute la raison pour laquelle, plus récemment, un nouveau procédé a été mis en place, les commissions délibératives mixtes.

B. La généralisation des commissions délibératives mixtes

- 17 Présentées comme une « première mondiale⁴⁶ », les commissions délibératives du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement francophone bruxellois, qui ont été créées en 2019, sont composées d'un quart de députés du Parlement et de trois quarts de citoyennes et citoyens tirés au sort pour élaborer des recommandations sur une thématique spécifique⁴⁷.

- 18 Concrètement, elles visent à associer des députés et des citoyens tirés au sort pour émettre des propositions qui seront soumises au vote des membres de la commission parlementaire concernée par la thématique retenue⁴⁸. La validité des suggestions citoyennes est appréciée par le Bureau élargi de l'assemblée. Une suggestion citoyenne valide doit être soutenue par au moins cent personnes âgées de seize ans qui remplissent trois conditions : la formulation ou le sujet de la suggestion citoyenne n'est manifestement pas offensant, grossier ou contraire aux libertés et droits fondamentaux ; la suggestion citoyenne vise une compétence de la Commission communautaire française ; la suggestion citoyenne n'est pas formulée comme une ou plusieurs questions fermées adressées à la commission délibérative, mais plutôt comme un mandat en vue de débattre à propos d'une problématique générale⁴⁹. Une fois jugées valides, les pétitions sont publiées sur une plateforme internet⁵⁰ pour être soumises à une souscription en vue de recueillir au moins mille signatures.
- 19 À partir de l'atteinte de ce seuil, une commission mixte composée des députés de la commission permanente comptant parmi ses attributions le sujet débattu et de trente-six citoyens tirés au sort se réunit. Ces derniers doivent remplir les conditions suivantes : être inscrits sur les registres de la population, avoir au moins seize ans, ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale, ne pas exercer certains mandats électifs et ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts ; sachant que la participation y est facultative. En cas de refus, un autre citoyen sera tiré au sort.
- 20 Pour faciliter le travail des membres des commissions mixtes, un comité d'accompagnement, créé pour chaque commission délibérative, est composé de chercheurs et de praticiens de la participation citoyenne, de chercheurs et de praticiens spécialistes du sujet traité par la commission délibérative et de membres des services parlementaires. Dans le même sens, il faut souligner que les commissions sont dotées d'un budget visant à couvrir les frais engagés par les citoyens tirés au sort⁵¹.
- 21 Ces commissions mixtes peuvent donner lieu à la production d'un rapport qui reprend les recommandations votées, mais aussi au dépôt d'un projet d'ordonnance ou de décret, à l'interpellation d'un ministre

ou encore à une demande de résolution au Gouvernement. Dans un délai de six mois, les suites données font l'objet d'un rapport de suivi de la commission permanente ayant participé aux travaux de la commission délibérative qui est présenté en séance par la commission permanente ayant participé aux travaux de la commission délibérative. La date de cette séance publique est communiquée aux citoyens participants qui sont alors invités à s'exprimer à cette occasion.

- 22 La mise en place de ces commissions délibératives mixtes a inspiré le Parlement fédéral⁵². Une consultation en ligne, intitulée *Un pays pour demain*, a ainsi montré que les sondés rejetaient en majorité l'idée d'opter pour une seule logique décisionnelle avec un seul acteur, mais souhaitaient plutôt combiner plusieurs acteurs, dont les citoyens⁵³. Cela explique pourquoi, en mars 2023⁵⁴ puis en avril 2024⁵⁵, ont été votées et promulguées deux lois établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes organisées à l'initiative de la Chambre des représentants et à l'initiative du Sénat.
- 23 Toutefois, là encore, on peut observer que les commissions mixtes ne parviennent pas en Belgique à apporter une réponse totalement pertinente aux « rapports de force entre les groupes politiques et sociaux » qui jalonnent la société belge. Pis encore, il apparaît que, depuis leur mise en place, plus que jamais, « les décideurs publics contemporains sont dans une position de légitimation de la démocratie représentative dans sa version la plus traditionnelle, et donc peu enclins à se lancer dans des réformes en profondeur, malgré quelques discours en faveur de certaines innovations démocratiques⁵⁶ ».
- 24 En fin de compte, si la Belgique a sans conteste amplifié ses mécanismes de participation citoyenne, l'expérience montre que la « position des élus est ambiguë face aux évolutions des régimes politiques occidentaux, entre méfiance et usage stratégique des dispositifs de démocratie participative⁵⁷ ». Pour autant, convaincue de la nécessité de répondre à la crise démocratique en passant « d'une démocratie libérale ou représentative vers un modèle où le citoyen est amené à prendre part au processus politique en dehors des échéances électorales à travers divers dispositifs participatifs⁵⁸ »,

la Belgique a engagé un processus de consolidation des dispositifs de participation parlementaire citoyenne qui, en l'état, peine à convaincre.

II. Une consolidation insatisfaisante des dispositifs de participation parlementaire citoyenne

- 25 Pour lever l'ambiguïté qui caractérise les mécanismes de participation citoyenne en Belgique, entre des « parlementaires qui accompagnent positivement ces évolutions et, à l'inverse, d'autres élus qui réaffirment des positions plus élitistes et ne semblent ni souhaiter ni même connaître le développement de ces initiatives ⁵⁹ » et à la critique persistante tenant à la faible incidence de ces procédés participatifs sur les décisions publiques ⁶⁰, les pouvoirs publics belges ont engagé des réflexions techniques visant à consolider les dispositifs de participation parlementaire citoyenne.
- 26 Tout d'abord, il est envisagé de créer un « congé de citoyenneté ⁶¹ », à l'image de celui dont peuvent bénéficier les citoyens siégeant en jury d'assises ⁶². Ce congé permettrait la tenue des commissions en semaine et non plus le week-end.
- 27 Ensuite, il est envisagé de modifier la portée juridique du vote des citoyens au sein de la commission, actuellement purement consultatif. Confier un pouvoir décisionnaire à des citoyens soulève à nouveaux frais la question de l'interdiction du mandat impératif qui conduit obligatoirement, dans un système représentatif, les élus à se prononcer eux-mêmes sur une modification de l'ordre juridique ; outre que cela conduirait à des modifications constitutionnelles, cela interroge aussi sur la légitimité démocratique de décisions qui seraient prises par des citoyens non élus ⁶³.
- 28 Dans une telle configuration, on peut se demander, avec S. Parsa et M. Uyttendaele, si nous ne sommes pas face à des « gadgets institutionnels ⁶⁴ » et si, au fond, ce mouvement de réforme est bien sincère. Il s'agit là d'un enjeu fort pour l'avenir des processus participatifs, d'autant que les citoyens restent insuffisamment informés de l'existence des consultations engagées, qu'ils s'en

désintéressent sur le fond, voire qu'ils ne s'estiment pas légitimes à y participer, en particulier si les termes choisis se révèlent techniques⁶⁵.

- 29 Puisque « les décideurs publics contemporains sont dans une position de légitimation de la démocratie représentative dans sa version la plus traditionnelle, et donc peu enclins à se lancer dans des réformes en profondeur, malgré quelques discours en faveur de certaines innovations démocratiques⁶⁶ » et que le personnel politique prend de plus en plus conscience du « rôle de la socialisation (normes partagées quant à la centralité de la représentation électorale) et de l'intérêt (les décideurs sont les gagnants de la représentation) comme facteurs explicatifs du soutien au régime démocratique contemporain⁶⁷ », on comprend pourquoi les pouvoirs publics belges n'ont pas encore concrétisé la consolidation des dispositifs de participation citoyenne. Cette latence observée en Belgique vaut également en France, où les débats se situent davantage dans une sphère politique.

III. Quelles perspectives en France ?

- 30 Les procédés participatifs renvoient à une tradition politique qui, en France, est largement ancrée, depuis la Révolution française, dans une démocratie parlementaire, raison pour laquelle il paraît à certains que c'est plus vraisemblablement « dans la relance attendue des procédures référendaires que réside aujourd'hui l'espoir d'un véritable mécanisme de participation citoyenne semi-directe, voire directe⁶⁸ ».
- 31 À l'image de ce qui se fait en Belgique⁶⁹, la France s'est engagée dans la mise en place d'un « gouvernement ouvert » et cherche à mettre en œuvre « une meilleure version de la démocratie : plus ouverte, plus inclusive, avec les citoyens au centre » ; l'objectif étant de renforcer « l'importance de la confiance entre les gouvernements et les citoyens. Celle de l'accès à l'information et aux données ouvertes. Celle de donner l'espace nécessaire aux citoyens et à la société civile pour s'organiser et aider⁷⁰ ».

- 32 Tout indique que cet objectif donne lieu à plusieurs propositions d'évolutions, dont la plus récente tient dans la publication, en mars 2024, du 4^e *Plan d'action national pour un gouvernement ouvert*⁷¹ qui doit se traduire par la réalisation d'un état des lieux des démarches de participation et d'innovation démocratique, la formation des agents publics aux méthodes et outils de l'intelligence collective ou, encore, au développement et la massification des consultations citoyennes.
- 33 Dans cette configuration, à droit constitutionnel constant, réservant l'initiative des lois au Premier ministre et aux parlementaires, l'on peut s'interroger sur le renforcement de la portée des pétitions au niveau national afin qu'elles ne soient plus seulement « un instrument étranger à la fixation des règles du jeu politique⁷² ». Toutefois, même si à l'Assemblée nationale, une pétition qui dépasse 500 000 signatures (de pétitionnaires issus de 30 départements différents) peut donner lieu à un débat en séance publique sur proposition du président de commission ou d'un président de groupe, l'audition de l'auteur est facultative⁷³.
- 34 On regrettera toutefois que le dépassement de certains seuils ne conduise pas à un examen systématique de la pétition par les parlementaires, à la différence de la Belgique, dont on a vu qu'il existe un droit à être auditionné et un droit d'obtenir une réponse du Parlement. Par ailleurs, ne sont pas examinées les pétitions qui, d'une part, portent sur un même objet que les travaux législatifs, les travaux de contrôle ou un débat inscrit à l'ordre du jour ou, d'autre part, ayant le même objet qu'une pétition sur laquelle la Conférence des présidents a statué au cours des deux dernières années⁷⁴. Si les réformes du début des années 2020 ont pu conduire les pétitions à déboucher parfois sur des travaux de contrôle parlementaire, elles demeurent de portée finalement relativement faible⁷⁵. Cela a des incidences concrètes. On pense, par exemple, à la pétition contre la loi du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur (dite loi Duplomb), qui a recueilli deux millions de signatures et qui a été examinée par la Commission des affaires économiques en novembre 2025⁷⁶. Toutefois, elle n'a pu être inscrite à l'ordre du jour de la séance publique qu'à l'initiative de la Conférence des présidents⁷⁷, sans qu'aucun vote ne puisse en tout état de cause être organisé.

- 35 Ensuite, de manière prospective, la France pourrait envisager l'institutionnalisation de commissions délibératives mixtes, composées de parlementaires et de citoyens tirés au sort pour délibérer sur une question politique et formuler des recommandations. D'une part, assis sur un tirage au sort, ce mode de sélection renouerait avec un principe ancien, au cœur de la démocratie athénienne, fondé sur un idéal égalitaire de rotation des charges et le rejet de la professionnalisation du politique⁷⁸. Toutefois, la participation demeurant facultative, le système de tirage au sort peut nécessiter un correctif pour éviter une représentation par les catégories socioprofessionnelles les plus favorisées ou les plus investies politiquement (par la fixation de quota par exemple). D'autre part, cette assemblée devrait être un véritable espace de dialogue et non un outil permettant de recueillir les avis du panel. En ce sens, des experts de la matière discutée et des modérateurs pour faciliter le dialogue devraient être désignés. Par ailleurs, à l'image de ce qui se fait pour les commissions délibératives mixtes belges, si les mandataires politiques ne sont pas tenus de mettre en œuvre les avis issus de leurs travaux, ils devraient (ou sont) tenus d'en débattre et de justifier une décision de ne pas suivre la voie ainsi préconisée. Rien ne s'oppose à l'introduction d'un tel dispositif dans le Règlement des assemblées, ni même à celui de commissions délibératives mixtes par lesquels des parlementaires d'une commission inviteraient des citoyens tirés au sort à réfléchir sur des thèmes relevant de la compétence de celle-ci et qui auraient recueilli un certain nombre de signatures. Là encore, à l'image de ce qui se fait en Belgique, il pourrait être intéressant que les propositions de recommandations, soumises au vote consultatif secret des citoyens puis au vote public et décisionnel des parlementaires, soient suivies d'un rapport, faisant état d'une motivation circonstanciée sur les suites données.
- 36 Dans toutes ces hypothèses, comme dans le cadre plus large des réflexions en cours sur le développement du gouvernement ouvert, il ne faut pas perdre de vue que l'essor de la démocratie participative peut se heurter à des résistances. Au-delà du fait que les élus « ont été socialisés au sein des institutions et ont donc développé un attachement fort à leur fonction, en particulier au niveau parlementaire⁷⁹ », une partie de la doctrine s'accorde pour affirmer que « la participation devient un "trophée politique" disputé

au sein même des institutions par des entrepreneurs concurrents. *In fine*, le cadrage institutionnel de la participation est domestiqué par le pouvoir exécutif et les réformateurs managériaux, qui la privent d'un pilotage indépendant et potentiellement gênant⁸⁰ ». C'est pourquoi tout cela implique la mise en place d'une gouvernance collective dans laquelle les citoyens et les élus interagissent sur un pied d'égalité pour façonner les décisions politiques. À un moment où la France a décidé de faire du gouvernement ouvert « une brique importante de son modèle démocratique⁸¹ », ce qui suppose d'engager une réflexion sur la capacité des citoyens à s'engager dans une participation effective à la construction des politiques publiques, l'expérience conduite en Belgique doit pouvoir nous servir à évaluer la capacité de notre système juridique et politique à mieux articuler démocratie représentative et participation citoyenne.

NOTES

- 1 Voir par exemple, P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2010.
- 2 C. Morio, « Droit de la participation », dans G. Petit et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, 2^e édition, GIS Démocratie et Participation. URL : <https://www.dicopart.fr/droit-de-la-participation-2022> [consulté le 16 décembre 2025].
- 3 OECD Deliberative Democracy Data, *Airtable*, URL : <https://airtable.com/appP4czQlAU1My2M3/shrX048tmQLl8yzdc/tblrttW98WGpdnX3Y/viwx5ZutDDGdDMEep> [consulté le 8 janvier 2026]
- 4 OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative*, [synthèse], 2020, URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2020/06/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_11aa2baf/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf [consulté le 8 janvier 2026].
- 5 OECD, *Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2022, DOI : [10.1787/f765caf6-en](https://doi.org/10.1787/f765caf6-en) [consulté le 10 novembre 2025], p. 3.

- 6 OCDE, *Recommandation sur le gouvernement ouvert*, 2017, GOV/PGC 53, URL : <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.fr.pdf> [consulté le 12 novembre 2025].
- 7 I. Bouhadana et W. Gilles, « L'open government, transfiguration de notions anciennes ou émergence d'un nouveau concept juridique ? », *Revue Lamy Droit de l'immatériel*, n° 105, 2014, p. 100.
- 8 A. Jestin, « Les conventions citoyennes. Un dispositif instrumentalisé, mais non institutionnalisé », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 467-480, DOI : [10.3917/rfdc.138.0467](https://doi.org/10.3917/rfdc.138.0467).
- 9 OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, 2020, p. 36. URL : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2020/06/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_11aa2baf/OCDE-Participation-citoyenne-innovante-et-nouvelles-institutions-d%C3%A9mocratiques-2020.pdf [consulté le 8 janvier 2026].
- 10 Article 7 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005. Voir également l'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 relative à la consultation locale sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.
- 11 Article 21 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- 12 Article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- 13 Article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- 14 Article 88 de la loi n° 015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- 15 Voir les pages dédiées. URL : https://petitions.assemblee-nationale.fr/pages/aide_conditions_petitions ; https://petitions.senat.fr/pages/petition_recevabilite?format=html&locale=fr [consulté le 8 janvier 2026].
- 16 « Consultations citoyennes », *Sénat*, URL : <https://www.senat.fr/le-senat-et-vous/participer-aux-consultations/consultations-citoyennes.html> [consulté le 8 janvier 2026].

- 17 E. Moysan et L. Gourbier, « Participation citoyenne et budgets locaux », *Gestion et finances publiques*, n° 6, 2022, p. 25-29, DOI : [10.3166/gfp.2022.6.004](https://doi.org/10.3166/gfp.2022.6.004).
- 18 Voir par exemple, M. Loisel et N. Rio, *Pour en finir avec la démocratie participative*, Paris, Textuel, 2024.
- 19 Voir la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
- 20 M. Fatin-Rouge Stefanini, « Démocratie représentative et participation citoyenne : le cas de la France », *La Rivista di Gruppo di Pisa/Quaderno, Democrazie rappresentative e forme di partecipazione*, Fascicolo speciale monografico, n° 9, 2025, p. 29-47.
- 21 « Consultations citoyennes », *Data Assemblée nationale*, URL : <https://data.assemblee-nationale.fr/autres/consultations-citoyennes> [consulté le 10 janvier 2026].
- 22 V. Lefebvre, « La démocratie face aux “crises” globales : la Belgique entre unité et division », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 34-35, n° 2619-2620, 2024, p. 5-123, URL : <https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2024-34?lang=fr> [consulté le 15 juillet 2026].
- 23 Voir par exemple, la loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale, *Moniteur belge*, 21 avril 1995, p. 10314-10315. Pour de plus amples précisions, voir C. Niessen et M. Reuchamps, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2426, 2019, p. 5-38.
- 24 Voir par exemple, M. Reuchamps et al., « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 19-20, n° 2344-2345, 2017, p. 5-104, DOI : [10.3917/cris.2344.0005](https://doi.org/10.3917/cris.2344.0005).
- 25 Direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat, « Les mécanismes de participation et de délibération citoyennes », Sénat, LC n° 314, 2023, p. 21. URL : <https://www.senat.fr/lc/lc314/lc314.html> [consulté le 10 janvier 2026].
- 26 Article 135 du Règlement du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, tel que modifié le 13 décembre 2019.
- 27 T. Gaudin et al., « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2390-2391, 2018, p. 40-56 et « Les

consultations populaires communales en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2392-2393, 2018, p. 5-70.

28 « Accord de gouvernement », 30 septembre 2020, p. 82. URL : https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf [consulté le 16 décembre 2025].

29 F. Tahar et al., *La nécessité de moderniser notre système démocratique par une participation accrue des citoyens dans la prise de décisions*, [rapport], Commission du Renouveau démocratique et de la Citoyenneté, 18 juin 2021, p. 7. URL : https://www.senate.be/informatieverslagen/7-117/Senat_rapport_participation_accrue_des_citoyens-2021.pdf [consulté le 16 décembre 2026].

30 Jean-François Noulet, « Sondage RTBF/La Libre “Bye-Bye, la démocratie ?” : un Belge sur quatre donnerait le pouvoir à un leader unique », RTBF, URL : <https://www.rtbef.be/article/bye-bye-la-democratie-les-resultats-du-grand-sondage-rtbfla-libre-11100798> [consulté le 16 décembre 2026].

31 M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : pourquoi est-ce que les élu·es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur Parlement ? », *Participations*, n° 34, 2022, p. 237-260.

32 « L'initiative de l'OCDE pour renforcer la démocratie. Rapport de suivi – évaluer les progrès accomplis et tracer la voie pour aller de l'avant », OCDE, 2024, p. 197. URL : https://www.oecd.org/fr/publications/l-initiative-de-l-ocde-pour-renforcer-la-democratie_9a32d7d6-fr.html [consulté le 16 décembre 2025].

33 Article 91.1 du Règlement du Parlement francophone bruxellois.

34 Article 85 du Règlement du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

35 Article 101 du Règlement du Parlement flamand.

36 Articles 127 et 128 du Règlement du Parlement wallon.

37 J. Clarenne et al., « Les outils délibératifs auprès des Parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2517-2518, 2021, p. 5-60.

38 Article 127.6 du Règlement du Parlement wallon.

- 39 Loi du 2 mai 2019 relative aux pétitions adressées à la Chambre des représentants, URL : https://dekamer.mijnopinie.belgium.be/pages/loi_2_mai_2019 [consulté le 16 décembre 2025].
- 40 Article 127.6 du Règlement du Parlement wallon.
- 41 J. Perrier, *Du droit de pétition aux Chambres*, tèse Paris, 1900, p. 116.
- 42 J. Barthélemy, *Précis de droit public* [1937], Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2006, p. 287.
- 43 É. Buge et M. Mugnier, « Du droit de pétition à l'initiative citoyenne. La rénovation du droit de pétition au Parlement français », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 439-466, DOI : [10.3917/rfdc.138.0439](https://doi.org/10.3917/rfdc.138.0439).
- 44 M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : pourquoi est-ce que les élu-es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur Parlement ? », *op. cit.*, p. 253.
- 45 N. Schiffino et al., « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie. Le point de vue des ministres et des présidents de parti », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2019, p. 73.
- 46 J. Vrydagh et al., « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2492, 2021, p. 7.
- 47 Article 42 ter § 2 du Règlement du Parlement francophone bruxellois.
- 48 M. Victor, *Les commissions délibératives bruxelloises : institutionnalisation d'un mécanisme délibératif au sein du Parlement*, mémoire, UCLouvain, 2022, p. 77, URL : <https://www.futuregenerations.be/fr/inspirez-vous/les-commissions-deliberatives-bruxelloises-institutionnalisation-dun-mecanisme> [consulté le 15 juillet 2026].
- 49 Article 42 ter § 2 du Règlement du Parlement francophone bruxellois.
- 50 Democratie Brussels, URL : <https://democratie.brussels/> [consulté le 15 juillet 2026].
- 51 C'est le cas notamment des frais de garde des enfants entre 0 et 12 ans. Par ailleurs, un défraiement d'environ 80 euros pour chaque participant est prévu.
- 52 C. Sägesser, « L'année politique 2023 au niveau fédéral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2621, 2024, p. 5-51.

- 53 *Un pays pour demain* [rapport], février 2023, p. 47. URL : https://www.unpayspourdemain.be/download_file/Rapport_un_pays_pour_demain_portrait.pdf [consulté le 8 janvier 2026].
- 54 Loi du 2 mars 2023 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants, *Moniteur belge*, 3 avril 2023, p. 35826.
- 55 Loi du 9 avril 2024 établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative du Sénat, *Moniteur belge*, 3 juin 2024, p. 69698.
- 56 N. Schiffino et al., « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *op. cit.*, p. 77.
- 57 V. Jacquet et al., « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif », *Participations*, n° 13, 2015, p. 174, DOI : [10.3917/parti.013.0171](https://doi.org/10.3917/parti.013.0171).
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*
- 60 J.-B. Pilet et al., « Écouter la voix du citoyen : du mouvement participatif à l'isoloir. Étude sur les mécanismes de démocratie participative en Belgique : pratiques, enjeux et perspectives », Chambre des représentants, 2023, URL : <https://www.datocms-assets.com/53388/1684940223-itsme-ulb-vub-etude-sur-les-mecanismes-de-democratie-participative-jan-2023.pdf> [consulté le 8 janvier 2026].
- 61 Voir par exemple les entretiens menés par A. Herinckx, *Commissions délibératives et dialogue citoyen permanent : une place pour le citoyen dans la délibération parlementaire ?*, mémoire, UCLouvain, 2021.
- 62 Voir pour la France, les articles R. 139 à R. 146 du Code de procédure pénale.
- 63 J. Clarenne et al., « Les outils délibératifs auprès des Parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *op. cit.*, p. 5-60.
- 64 S. Parsa et M. Uyttendaele, « Les institutions belges après la crise du Covid-19 : un modèle démocratique à réinventer » dans S. Parsa et M. Uyttendaele (dir.), *La pandémie de Covid-19 face au droit. Analyse et perspective d'une crise et de ses lendemains*, Limal, Anthemis, 2022, p. 546.

65 I. Bouhadana et W. Gilles, « De l'esprit des gouvernements ouverts », *Revue Internationale Des Gouvernements Ouverts*, n° 4, 2017, p. 1-22, URL : <https://ojs.imodev.org/?journal=RIGO&page=article&op=view&path%5B%5D=187> [consulté le 15 juillet 2026].

66 N. Schiffino et al., « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie », *op. cit.*, p. 77.

67 *Ibid.*

68 N. Stirn, « Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 127, 2021, p. 147-173, DOI : [10.3917/rfdc.127.0147](https://doi.org/10.3917/rfdc.127.0147).

69 T. Gaudin et al., « Consultation populaire et référendum en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 25-26, n° 2390-2391, 2018, p. 5-62, DOI : [10.3917/cris.2390.0005](https://doi.org/10.3917/cris.2390.0005).

70 E. Macron, « Déclaration sur le Partenariat pour un gouvernement ouvert », Paris, 24 septembre 2020.

71 Le plan d'action national 2024-2026 pour un gouvernement ouvert, *Direction interministérielle de la transformation publique*, URL : <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/le-plan-daction-national-2024-2026-pour-un-gouvernement-ouvert> [consulté le 15 décembre 2025].

72 J.-P. Dionnet, « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2003, p. 173-190, DOI : [10.3917/droit.037.0173](https://doi.org/10.3917/droit.037.0173).

73 Article 148 du Règlement de l'Assemblée nationale.

74 É. Buge et M. Mugnier, « Du droit de pétition à l'initiative citoyenne. La rénovation du droit de pétition au Parlement français », *op. cit.*, p. 464.

75 *Ibid.*

76 H. Laporte et A. Trouvé, *Rapport*, Doc. AN n° 2069, 10 novembre 2025.

77 Initialement prévu le 7 janvier, ce débat a été reporté en février 2026.

78 J. Vrydagh et al., « Les mini-publics en Belgique (2001-2018) : expériences de panels citoyens délibératifs », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 32-33, n° 2477-2478, 2020, p. 5-72, DOI : [10.3917/cris.2477.0005](https://doi.org/10.3917/cris.2477.0005).

79 M. Reuchamps et A.-M. Sautter, « La parlementarisation de la démocratie délibérative : Pourquoi est-ce que les élu-es institutionnalisent

la participation citoyenne au sein de leur Parlement ? », *op. cit.*, p. 241.

80 G. Gourgues et A. Mazeaud, « Une “participation d’État” sous contrôle. La neutralisation décisionnelle des dispositifs participatifs en France », *Revue française de science politique*, vol. 72, n° 5, 2022, p. 781-804.

81 *Plan d’action national pour la France 2024-2026 – Partenariat pour un gouvernement ouvert*, Ministère chargé du Renouveau démocratique, porte-parolat du gouvernement, URL https://www.modernisation.gouv.fr/files/2024-03/Plan_Action_National_2024_2026_0.pdf [consulté le 10 décembre 2025].

ABSTRACTS

Français

La Belgique est fréquemment présentée comme un État favorisant la mise en place de processus faisant participer les citoyens à l’élaboration de la décision publique. Les initiatives ont d’abord émergé au niveau fédéré dans les assemblées citoyennes de la communauté germanophone et les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, avant d’être déployées au niveau fédéral. S’ils traduisent une volonté politique et parlementaire de renouveler la décision politique, ces dispositifs soulèvent des questions nombreuses et fondamentales et interrogent sur leur éventuelle transposition dans le système juridique français.

English

Belgium is frequently presented as a state that promotes processes involving citizens in public decision-making. These initiatives first emerged at the federated level in the citizens’ assemblies of the German-speaking community and the deliberative committees between parliamentarians and citizens within the Parliament of the Brussels-Capital Region, before being deployed at the federal level. While they reflect a political and parliamentary will to renew political decision-making, these mechanisms raise numerous fundamental questions and raise concerns about their potential transposition into the French legal system.

INDEX

Mots-clés

participation citoyenne, décision publique, pétition, gouvernement ouvert, démocratie délibérative

Keywords

citizen participation, public decision-making, petitions, open government, deliberative democracy

AUTHOR

Emilie Moysan

Maître de conférences HDR, Laboratoire Themis-Um, Le Mans Université

IDREF : <https://www.idref.fr/188244883>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0003-0688-468X>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000458454363>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16998051>