

28 OCTOBRE 2025

NOTE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE - 051



La participation citoyenne peut-elle être institutionnalisée ?

Étude de la faisabilité d'un dispositif délibératif permanent à l'échelle nationale au Luxembourg

Racha El Herfi

Raphaël Kies

Émilien Paulis

Résumé¹

- La présente étude examine **la faisabilité d'un dispositif délibératif permanent au Luxembourg**. Elle dresse un état des lieux des pratiques existantes au Luxembourg, mettant notamment en évidence les recommandations issues des évaluations scientifiques des expériences pilotes menées en 2021 et en 2022, respectivement le **Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050 (BK2050)** et le **Klima-Biergerrot (KBR)**.
- En effet, face à la **demande croissante de participation citoyenne et à l'érosion de la confiance dans les institutions représentatives**, de nombreux pays européens explorent de nouveaux modèles d'inclusion démocratique. Le Luxembourg n'échappe pas à cette dynamique : des initiatives participatives locales et nationales y ont été expérimentées. Ces dispositifs illustrent le potentiel des assemblées citoyennes tirées au sort, mais posent également **la question de leur pérennisation**.
- Il ressort des sondages d'opinion menés au Luxembourg, que les citoyens se montrent majoritairement favorables à une utilisation plus fréquente des assemblées citoyennes, tandis que les partis politiques, bien que parfois prudents, reconnaissent leur utilité comme complément à la démocratie représentative.
- L'étude repose également sur **l'analyse comparative de neuf dispositifs délibératifs institutionnalisés en Europe** (Belgique, France, Allemagne, Autriche, Union européenne), **allant de modèles fortement institutionnalisés à des ex-**

¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand assurées.

périences encore en cours d'élaboration. Leur ancrage géographique varie : certains sont régionaux (notamment en Belgique et en Autriche), d'autres nationaux (France, Allemagne), et un est supranational (Union européenne).

- **Les modèles étudiés sont également variés en ce qui concerne leur pérennité et le degré d'institutionnalisation** : le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone (Belgique) est le plus intégré juridiquement et politiquement, tandis que les panels européens restent sans base légale formelle.
- L'analyse comparative est porteuse de plusieurs enseignements clés : le **rôle clé joué par les parlements** tant dans l'initiation que dans le suivi des dispositifs délibératifs, la **nécessité d'une gouvernance autonome** par l'établissement d'un organe dédié, la **rigueur dans la sélection des participants**, et l'existence de **mécanismes de suivi politique**.
- La majorité des dispositifs comparés a **une fonction strictement consultative, qui se présente comme un complément de la démocratie représentative**. La conception de ces dispositifs n'entend donc pas supplanter le modèle traditionnel de démocratie représentative.
- **L'impact de ces dispositifs dépend fortement du suivi et de la volonté politique**. Certains cas, comme le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique, démontrent qu'une intégration institutionnelle bien conçue peut produire des effets concrets sur les politiques publiques.
- L'analyse comparative ne permet pas d'identifier un modèle directement transposable au Luxembourg. Toutefois, elle met en lumière **plusieurs options, que cette étude évalue à travers les spécificités locales, sociétales, politiques et juridiques, pour proposer les solutions les plus adaptées**.
- La réussite d'un dispositif délibératif permanent au Luxembourg dépend de plusieurs conditions :
- **Une volonté politique claire et transpartisane** : L'instauration d'un dispositif délibératif permanent suppose un engagement fort de la part des autorités parlementaires et gouvernementales. Cela passe notamment par l'inscription du dispositif dans un cadre juridique stable, afin d'en garantir la continuité au-delà des alternances politiques.
- **Une gouvernance autonome et crédible** : L'indépendance du dispositif par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif est essentielle pour garantir sa légitimité. La création d'un Conseil citoyen perma-

nent, chargé de veiller au bon déroulement des processus délibératifs et de proposer des thématiques de délibération, pourrait être une solution à considérer.

- **Une attention particulière à l'inclusivité** : Le tirage au sort pourrait s'accompagner d'une stratification sociodémographique rigoureuse pour assurer la représentativité. Cela pourrait être renforcé par des mesures spécifiques pour lever les barrières matérielles et symboliques à la participation : défraiement, accessibilité, multilinguisme, accompagnement des publics fragiles, etc.
- **Un cadre délibératif robuste** : La qualité des débats repose sur la présence de facilitateurs formés, d'un appui scientifique pluraliste et d'un calendrier suffisamment souple pour permettre une montée en compétence des participants.
- **Un mécanisme de suivi clair** : La force d'un dispositif délibératif réside dans sa capacité à influencer, même indirectement, les politiques publiques. Des procédures de suivi transparentes, incluant des réponses motivées des institutions et la participation de comités citoyens de suivi, pourraient donc être intégrées dès le départ.
- **Une transparence et une évaluation continue** : Pour préserver la confiance, garantir un accès public aux travaux, aux recommandations et aux réponses politiques serait crucial. Sur le plus long terme, **une évaluation continue, à des fins d'apprentissage collectif**, serait également pertinente pour améliorer le dispositif délibératif mis en place.
- **Une communication proactive** : Informer et sensibiliser la population sur le fonctionnement et les résultats du dispositif est essentiel pour son appropriation sociale. Une stratégie de communication, en lien avec les médias et les acteurs de la société civile, pourrait accompagner le processus à chaque étape.
- En somme, **le Luxembourg dispose d'un socle favorable pour l'instauration d'une assemblée citoyenne permanente**. En s'inspirant de pratiques européennes existantes et en tenant compte de ses propres spécificités sociétales, le Luxembourg pourrait construire **un modèle robuste, inclusif et légitime, susceptible de renforcer la confiance démocratique et d'innover le dialogue entre citoyens et institutions**.

Zesummefaassung²

- Déi virleidend Studie ënnersicht **d'Ëmsetzbarkeet vun engem permanenten deliberative System zu Lëtzebuerg**. Si mécht eng Bestandsopnam vun de besteeënde Praktiken zu Lëtzebuerg a sträicht dobäi besonnesch d'Recommandatiounen aus de wëssenschaftlechen Evaluatiounen vun de Pilotprojeten ervir, déi 2021 an 2022 duerchgefëhrt goufen, nämlech de **Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050 (BK2050)** an de **Klima-Biergerrot (KBR)**.
- Duerch déi ëmmer méi grouss **Demande no Biergerbedeelegung an de Vertrauensverloscht an d'representativ Institutiounen** gi vill europäesch Länner a Richtung vun neie Modeller fir demokratesch Inklusioun. Lëtzebuerg ass do keng Ausnam: Lokal an national partizipativ Initiative goufen ausprobéiert. Dës Systemer weisen d'Potenzial vun zoufälleg zesummegezat Biergerbedeelegungen, werfen awer och **d'Fro vun hirer Perennisatioun** op.
- Aus den zu Lëtzebuerg duerchgefëhrte Meenungsëmfroen geet ervir, dass d'Bierger sech gréisstendeels favorabel weisen, méi heefeg Biergerversammlungen anzesetzen, wougéint d'politesch Parteien, wann och heiansdo méi virsichteg, hiren Notzen als complémentaire zur representativer Demokratie gesinn.
- D'Studie berout och op enger **Vergläichsanalys vun néng institutionaliséierten deliberative Systemer an Europa** (Belsch, Frankräich, Däitschland, Éisträich, Europäesch Unioun), **déi vu staark institutionaliséierte Modeller bis hin zu Tester ginn, déi nach amgaange sinn, ausgeschafft ze ginn**. Hir geografesch Verankerung ass ënnerschiddlech: Verschiddener si regional (notamment an der Belsch an an Éisträich), anerer national (Frankräich, Däitschland) an een ass supranational (Europäesch Unioun).
- **Déi ënnersichte Modeller sinn och ënnerschiddlech, wat hir Perennitéit an hire Grad un Institutionaliséierung ugeet**: De permanente Biergerdialog an der däitschsproocheger Communautéit (Belsch) ass juristeschech a politeschech méi integréiert, wougéint déi europäesch Panele keng formell legal Basis hunn.
- D'Vergläichsanalys weist eng Rei wichteg Voraussetzungen: **d'Schlüsselroll vun de Parlamenten**

beim Initiéieren awer och beim Suivi vun den deliberative Systemer, **d'Noutwendegkeet vun enger onofhängerer Gouvernance** duerch d'Schafe vun engem dofir dediéierten Organ, **d'Rigueur bei der Selektioun vun de Participanten** an d'Asetze vu **Mechanisme fir de politesche Suivi**.

- D'Majoritéit vun de Systemer, déi verglach goufen, hunn **eng reng berodend Funktioun, déi complémentaire zur representativer Demokratie ass**. D'Afëhrung vun dësen Systemer ass deemno net derfir geduecht, den traditionelle Modell vun der representativer Demokratie ze ersetzen.
- **Den Impakt vun dësen Systemer hänkt staark vum politesche Suivi a Wëllen of**. Verschidde Fäll, wéi de permanente Biergerdialog an der däitschsproocheger Communautéit an der Belsch, weisen, dass eng gutt duerchduecht institutionell Integratioun konkret Effekter op d'effentlech Politik kann hunn.
- Am Kader vun der Vergläichsanalys war et net méiglech, e Modell ze fannen, dee sech direkt op Lëtzebuerg transposéiere léisst. Si beliicht awer **verschidden Optiounen, déi an dëser Studie am Hibleck op d'lokal, d'gesellschaftlech, d'politesch an d'juristeschech Spezifitéiten bewäert ginn, fir déi Léisungen ze proposéieren, déi sech am beschten eegnen**.
- Et gëtt verschidde Konditiounen, déi zu der Reussiteit vun engem permanenten deliberative System zu Lëtzebuerg bäidroen kënnen:
- **E klären a parteiwwergräifende politesche Wëllen**: Den Asaz vun engem permanenten deliberative System setzt e staarkt Engagement op der Säit vun den Autoritéiten am Parlament an an der Regierung viraus. Dat geschitt notament iwwert d'Aschreiwung vum System an e stabile gesetzleche Kader, fir seng Kontinuitéit iwwer de politesche Wiessel eraus ze garantéieren.
- **Eng onofhängeg a credibel Leedung**: D'Onofhängegkeet vum Dispositif géigeniwwer dem legislativen an exekutiven Pouvoir ass essentiel, fir seng Legitimitéit ze garantéieren. D'Schafe vun engem permanenten Biergerrot, deen zoustänneg wier, fir fir de gudden Oflaf vum Berodungsprozess ze suergen a Berodungstheemen ze proposéieren, kéint eng méiglech Léisung sinn.
- **Fokus op d'Inklusivitéit**: D'Auslousung kéint begleet gi vun enger strenger soziodemografescher Stratifikatioun, fir d'Representativitéit ze asuréieren. Dëst kéint duerch spezifesch Mesurë

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der franséischer Zesummefaassung op de Säiten 1-2 vun dëser Note scientifique.

verstärkt ginn, fir materiell a symbolesch Barriären opzehiewen: Opwandpauschalen, Zougänglechkeet, Méisproochegkeet, Begleedung vu vulnerabele Gruppen etc.

- **En zolitten deliberative Kader:** D'Qualitéit vun den Debatten hänkt vun der Presenz vun ausgebilte Moderatoren of, enger pluralistescher wëssenschaftlecher Ënnerstëtzung an engem Zäitplang, dee flexibel genuch ass, fir eng Kompetenzsteigerung bei de Participanten ze erméiglechen.
- **E klore Mechanismus fir de Suivi:** D'Stärkt vun engem deliberative System läit a senger Capacitéit, d'ëffentlech Politik, och indirekt, ze beaflossen. Transparent Prozedure fir de Suivi mat begrenzten Äntwerte vun den Institutionen an der Bedeelegung vu Biergerkontrollkomiteeë kéinten deemno vun Ufank un integréiert ginn.
- **Eng bestänneg Transparenz a Bewäertung:** Fir d'Vetrauen ze erhalen, wär et kruzial, den ëffentlechen Zougang zu den Aarbechten, Recommendationen a politeschen Äntwerten ze garantéieren. Laangfristeg wär och **eng bestänneg Bewäertung fir kollektiv Léierzwecker** pertinent, fir den deliberative System, deen agesat gouf, ze verbesseren.
- **Eng proaktiv Kommunikatioun:** D'Bevëlkerung iwwert de Fonctionnement an d'Resultater vum System ze informéieren a se dofir ze sensibiliséieren, ass essentiel fir seng sozial Zoustëmmung. Eng Kommunikatiounsstrategie mat de Medien an den Akteuren aus der Zivilgesellschaft kéint de Prozess bei all Etapp begleeden.
- Alles an allem huet Lëtzebuerg favorabel Voraussetzungen, **fir e permanenten deliberative System anzesetzen**. Lëtzebuerg kéint, andeems et sech vu besteeënden europäesche Praktiken inspiréiert a seng eege gesellschaftlech Spezifiséitéit berücksichtigt, **e staarken, inklusiven a legitimen Modell opbauen, deen d'Vetrauen an d'Demokratie stäerken an den Dialog tëscht Bierger an Institutionen innovéiere kéint**.

Zusammenfassung³

- Die vorliegende Studie untersucht **die Umsetzbarkeit eines permanenten deliberativen Systems in Luxemburg**. Sie gibt einen Überblick über die bestehenden Praktiken in Luxemburg und hebt dabei insbesondere die Empfehlungen hervor, die aus den wissenschaftlichen Bewertungen der 2021 und 2022 durchgeführten Pilotversuche resultieren, nämlich dem **Bürgerkomitee Lëtzebuerg 2050 (BK2050)** und dem **Klima-Bürgerrot (KBR)**.
- Aufgrund der **zunehmenden Nachfrage nach Bürgerbeteiligung und der Schwächung des Vertrauens in die repräsentativen Institutionen** gehen viele Länder in die Richtung neuer Modelle der demokratischen Inklusion. Luxemburg bildet dabei keine Ausnahme: Auf lokaler und nationaler Ebene wurden partizipative Initiativen ausprobiert. Diese Systeme zeigen das Potenzial zufällig zusammengesetzter Bürgerversammlungen, werfen jedoch auch **die Frage nach ihrer langfristigen Weiterführung** auf.
- Aus den in Luxemburg durchgeführten Meinungsumfragen geht hervor, dass die Bürger einem häufigeren Einsatz von Bürgerversammlungen mehrheitlich positiv gegenüberstehen, während die politischen Parteien, wenngleich manchmal mit einer leichten Zurückhaltung, ihren Nutzen als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie anerkennen.
- Die Studie basiert auch auf der **Vergleichsanalyse von neun deliberativen Systemen, die in Europa institutionalisiert sind** (Belgien, Frankreich, Deutschland, Österreich, Europäische Union), **wobei sie von sehr stark institutionalisierten Modellen bis hin zu Versuchen reicht, die noch in der Ausarbeitung sind**. Ihre geografische Verankerung ist unterschiedlich: Einige sind regional (wie in Belgien und Österreich), andere national (Frankreich, Deutschland) und eines ist supranational (Europäische Union).
- **Die untersuchten Modelle unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Beständigkeit und ihres Grades an Institutionalisierung**: Der permanente Bürgerdialog in der deutschsprachigen Gemeinschaft (Belgien) ist juristisch und politisch gesehen am weitesten integriert, wohingegen die europäischen Bürgerforen keine formelle gesetzliche Grundlage aufweisen.
- Die Vergleichsanalyse zeigt mehrere wichtige Voraussetzungen auf: die **Schlüsselrolle, die Parlamenten** sowohl bei der Einführung als auch beim Begleiten der deliberativen Systeme zukommt, die **Notwendigkeit einer unabhängigen Verwaltung** durch die Gründung einer dafür zuständigen Einheit, die **Strenge in der Auswahl der Teilnehmer** und das Bestehen von **politischen Begleitmechanismen**.
- Der Großteil der verglichenen Systeme hat **eine rein beratende Funktion und sieht sich als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie**. Die Ausarbeitung solcher Systeme soll also nicht das traditionelle Modell der repräsentativen Demokratie verdrängen.
- **Der Einfluss dieser Systeme hängt stark von den Folgemaßnahmen und dem Willen der Politik ab**. Einige Fälle, wie der permanente Bürgerdialog in der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien, zeigen, dass eine gut durchdachte institutionelle Integration konkrete Auswirkungen auf die öffentliche Politik haben kann.
- Im Rahmen der Vergleichsanalyse konnte kein Modell gefunden werden, das sich ohne Weiteres auf Luxemburg übertragen lässt. Dennoch beleuchtet sie **mehrere Möglichkeiten, die in dieser Studie in Hinblick auf lokale, gesellschaftliche, politische und juristische Besonderheiten bewertet werden, um so die am besten geeigneten Lösungen zu finden**.
- Mehrere Bedingungen können zum Erfolg eines permanenten deliberativen Systems in Luxemburg beitragen:
- **Ein klarer und parteiübergreifender politischer Wille**: Die Einführung eines permanenten deliberativen Systems setzt ein eindeutiges Bekenntnis vonseiten des Parlaments und der Regierung voraus. Dies geschieht nicht zuletzt durch das Einbetten des Systems in einen stabilen rechtlichen Rahmen, um so seine Kontinuität über politische Wechsel hinaus zu gewährleisten.
- **Eine autonome und glaubwürdige Leitung**: Die Unabhängigkeit des Systems gegenüber der Legislative und Exekutive ist unerlässlich, um seine Legitimität zu gewährleisten. Die Schaffung eines permanenten Bürgerrates, der dafür zuständig ist, für den reibungslosen Ablauf der Beratungsprozesse zu sorgen und Beratungsthemen vorzuschlagen, könnte eine Lösung sein, die in Betracht gezogen werden sollte.

³ Es handelt sich hierbei um eine Übersetzung der auf den Seiten 1-3 abgedruckten französischen Zusammenfassung der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchung.

- **Ein besonderes Augenmerk auf Inklusivität:** Das zufällige Auswahlverfahren könnte mit einer strengen soziodemografischen Stratifikation verbunden werden, um so die Repräsentativität zu gewährleisten. Dies könnte noch durch spezifische Maßnahmen verstärkt werden, die dazu dienen, physische und symbolische Hürden zur Beteiligung zu beseitigen: Aufwandpauschalen, Barrierefreiheit, Mehrsprachigkeit, Begleitung vulnerabler Gruppen usw.
- **Ein solider Rahmen für das deliberative System:** Die Qualität der Debatten wird durch das Vorhandensein von ausgebildeten Moderatoren, einer pluralistischen wissenschaftlichen Unterstützung und einem flexiblen Zeitplan erreicht, um den Teilnehmern eine Kompetenzsteigerung zu ermöglichen.
- **Ein klarer Begleitmechanismus:** Die Stärke eines deliberativen Systems liegt in seiner Fähigkeit, die öffentliche Politik, auch indirekt, zu beeinflussen. Transparente Begleitverfahren mit begründeten Antworten der Institutionen und der Beteiligung von Bürgerkontrollkomitees könnten demnach von Anfang an mit einbezogen werden.
- **Transparenz und eine ständige Evaluierung:** Um das Vertrauen zu wahren, wäre es entscheidend, einen öffentlichen Zugang zu den Arbeiten, Empfehlungen und politischen Antworten zu gewährleisten. Langfristig wäre auch **eine ständige Evaluierung für den kollektiven Lernprozess** sinnvoll, um das umgesetzte deliberative System zu verbessern.
- **Eine proaktive Kommunikation:** Die Bevölkerung über die Funktionsweise und die Resultate des Systems zu informieren und sie dafür zu sensibilisieren, ist unumgänglich, damit es von ihr angenommen wird. Ein Kommunikationskonzept in Zusammenarbeit mit den Medien und den Akteuren der Zivilgesellschaft könnte den Prozess in jeder Phase begleiten.
- Alles in allem **verfügt Luxemburg über gute Grundvoraussetzungen, um eine permanente Bürgerversammlung einzuführen.** Indem es sich von bestehenden europäischen Systemen inspiriert und die eigenen gesellschaftlichen Besonderheiten berücksichtigt, könnte Luxemburg **ein solides, inklusives und legitimes Modell aufbauen, welches das Vertrauen in die Demokratie verstärken und den Dialog zwischen Bürgern und Institutionen innovieren könnte.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Pour citer le présent document : Émilien Paulis, Raphaël Kies, Racha El Herfi, « La participation citoyenne peut-elle être institutionnalisée ? Étude de la faisabilité d'une plateforme nationale de participation citoyenne au Luxembourg », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 28 octobre 2025.

Auteurs :

Dr Racha El Herfi, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg (Chapitres 1 et 4)

Dr Raphaël Kies, Research Scientist, Université du Luxembourg, coordinateur de la Plateforme Luxembourgeoise de la Démocratie Participative (Chapitres 3-4)

Dr Émilien Paulis, Chercheur postdoctoral, Université du Luxembourg (Chapitres 1-5).

Relecteurs :

Dr Julie Kaprielian, Dr Marc Schiltz Cellule scientifique

Éditeur : Dr Racha El Herfi, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Requérant : Joëlle Welfring, déi gréng

Luxembourg, 28 octobre 2025.

Sommaire

Liste des tableaux, des figures et schémas	9
1 – Introduction	10
2 – Le contexte participatif au Luxembourg	12
2.1 – La participation non électorale au niveau local	12
2.1.1 – Les processus participatifs basés sur la loi communale	12
2.1.2 – Les processus participatifs liés à des plans d'action ministériels	13
2.1.3 – Les processus participatifs initiés par les communes	13
2.2 – La participation non électorale au niveau national	13
2.2.1 – Les processus participatifs constitutionnels	13
2.2.2 – Les consultations ministérielles	14
2.2.3 – Les assemblées citoyennes délibératives	14
2.3 – Perception et réception des acteurs politiques et des citoyens	16
2.3.1 – Le point de vue des acteurs politiques luxembourgeois	16
2.3.2 – Le point de vue de la population luxembourgeoise	17
3 – Analyse comparative des dispositifs délibératifs permanents	19
3.1 – Cadre institutionnel et niveau d'ancrage	19
3.1.1 – Diversité des modèles : entre expérimentation avancée et institutionnalisation complète	19
3.1.2 – Moteur et légitimité institutionnels : le rôle central des parlements	22
3.1.3 – Qui détient le pouvoir d'initiative : le politique, les citoyens, ou d'autres acteurs ?	22
3.2 – Composition, participation et fonctionnement des assemblées citoyennes	23
3.2.1 – Méthodes de sélection aléatoire : vers une meilleure représentativité sociologique que les parlements	24
3.2.2 – La taille des assemblées	24
3.2.3 – La durée des travaux	25
3.2.4 – Défraiement, incitants et accessibilité : les conditions d'une participation inclusive	25
3.2.5 – Organisation logistique, facilitation et coordination	26
3.2.6 – Appui scientifique et expertise : entre pluralisme et neutralité	26
3.2.7 – Coût et viabilité économique : un investissement démocratique ?	27
3.3 – Portée politique et effets contraignants : la question de l'impact	28
3.3.1 – Suivi et réponse politique	28
3.3.2 – Effets sur les politiques publiques	30
3.4 – Transparence et évaluation : ouverture et apprentissage	31
3.4.1 – Transparence	32
3.4.2 – Évaluation externe	33
4 – Vers un modèle luxembourgeois	35
4.1 – Inventaire des options et des facteurs de décision	35
4.1.1 – Qui peut instituer un dispositif délibératif permanent et organiser les consultations ?	35
4.1.2 – À quelle phase de l'élaboration des politiques publiques utiliser le dispositif délibératif ?	37
4.1.3 – Qui peut initier une consultation via le dispositif délibératif ?	38
4.1.4 – Qui peut participer à une consultation dans le cadre du dispositif délibératif ?	40
4.1.5 – Quel suivi des recommandations ?	42
4.1.6 – Sur quel fondement juridique s'appuyer pour instituer un dispositif délibératif permanent ?	44
4.2 – Vers une institutionnalisation réussie : les points d'attention	48
5 – Conclusion.....	49
6 – Bibliographie	51
7 – Annexe : tableau des données comparatives.....	57

Liste des tableaux, des figures et schémas

Tableaux :

Tableau : Les points d'attention spécifiques aux phases de *l'input*, du *throughput* et de *l'output*

Tableau : Annexe – Tableau des données comparatives

Figures :

Figure 1 : Le nombre de mini-publics délibératifs à travers le temps en Europe

Figure 2 : Le point de vue des candidats aux élections luxembourgeoises de 2023 sur les assemblées citoyennes

Figure 3 : Le point de vue des citoyens et des élites politiques luxembourgeois sur les assemblées citoyennes

Schéma :

Schéma : Vers un modèle luxembourgeois : les options à envisager

1 – Introduction

Demande de travail de recherche

En vue de la mise en place d'une plateforme nationale de participation citoyenne :

- élaborer une note résumant les modèles participatifs existants dans d'autres parlements européens ;
- lors de l'élaboration de cette note, tenir compte des résultats des évaluations scientifiques menées par l'Université du Luxembourg au sujet de deux expériences de participation démocratique, à savoir le *Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050* et le *Klima-Biergerrot*.

Depuis plusieurs années, les démocraties européennes sont confrontées à une double tension : une érosion progressive de la confiance envers les institutions représentatives et une demande croissante d'implication directe des citoyens dans les processus décisionnels. Face à cette dynamique, de nombreuses initiatives participatives se sont développées à différents niveaux de gouvernance⁴, traduisant un besoin renouvelé d'interaction entre élus et citoyens.

Le Luxembourg n'échappe pas à cette tendance. Entre expérimentations locales et projets pilotes nationaux⁵, certains partis politiques commencent à s'interroger sur la pertinence d'institutionnaliser certains dispositifs de participation citoyenne⁶.

C'est dans ce contexte que la présente note de recherche scientifique propose d'examiner la faisabilité d'un mécanisme de participation citoyenne institutionnalisé, placé sous l'égide de la Chambre des Députés. Cette recherche a pour objet de dresser un tableau de l'ensemble des éléments et des facteurs à prendre en considération dans la conception d'un dispositif déli-

bératif institutionnalisé, capable de compléter le travail parlementaire et de contribuer à une revitalisation du lien entre la société civile et les instances représentatives. Il s'agit donc **d'analyser les conditions et les implications d'une telle innovation démocratique, en tenant compte des spécificités du contexte luxembourgeois, des expériences antérieures menées sur le territoire, ainsi que des modèles développés dans d'autres pays européens.**

En premier lieu, il s'agit d'examiner **les dispositifs participatifs existants au Luxembourg**, qu'ils soient intégrés au fonctionnement parlementaire ou qu'ils en soient extérieurs (2 –). Ensuite, l'accent sera mis sur une **analyse comparative de mécanismes similaires mis en place à l'étranger**, notamment en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France et au niveau de l'Union européenne (3 –).

Une attention particulière est portée aux **dispositifs délibératifs : ces outils vont au-delà de la simple consultation en favorisant une discussion argumentée entre citoyens, souvent tirés au sort, dans le but de formuler des recommandations éclairées à destination des instances décisionnelles.** Nous nous intéresserons plus spécifiquement **aux dispositifs délibératifs dits « permanents » ou institutionnalisés**, c'est-à-dire intégrés de manière pérenne au niveau des parlements nationaux ou régionaux.

Enfin, sur cette base, nous identifierons les éléments clés pour concevoir un modèle applicable au contexte luxembourgeois, en tenant compte également des conditions de réussite dégagées à partir des expériences délibératives déjà menées dans le pays, telles que le *Klima-Biergerrot* ou le *Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050* (4 –).

⁴ OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing (également disponible en langue française [ici](#)) ; Paulis, E. et al. (2020), "The POLITICIZE Dataset: An Inventory of Deliberative Mini-Publics (DMPs) in Europe", *European Political Science* 20(3), pp.521-542 (<https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9>).

⁵ Kies, R. et al. (2024), *Country Report: Luxembourg. The Significance of Citizen Participation in Politics and Society*, Robert Bosch Stiftung, 13 p.

⁶ Paulis, E. (2025), "Democratic Innovation or Inertia? Ideology and Electoral Competition in Luxembourg's Political Parties' Engagement with the 2022 Climate Assembly", *PS: Political Science & Politics* (article accepté et en cours de publication).



La **démocratie participative**⁷ désigne l'ensemble des mécanismes qui permettent aux citoyens d'intervenir directement dans les processus de décision politique, sans passer par des représentants élus. Apparue dans les années 1960 aux États-Unis dans le sillage des mouvements étudiants et des expériences d'autogestion⁸, elle vise à compléter la démocratie représentative, perçue comme insuffisante face à la professionnalisation de la politique et à la domination des partis. Elle prend la forme de dispositifs variés : consultations, pétitions, concertations, budgets participatifs ou encore mobilisations citoyennes locales. Ces instruments permettent aux citoyens de débattre, de proposer des réformes ou de peser sur les choix publics, même s'ils ne disposent pas du pouvoir décisionnel final, qui reste entre les mains des élus. La démocratie participative répond à un double objectif : renforcer la légitimité des décisions publiques et incarner plus concrètement le principe du gouvernement « par le peuple ».

La **démocratie délibérative**⁹, quant à elle, désigne un ensemble de pratiques qui visent à intégrer les citoyens dans la phase de délibération préalable à la décision, afin de mieux éclairer les choix politiques. Théorisée notamment par le philosophe Jürgen Habermas¹⁰, elle repose sur l'idée que la légitimité démocratique découle de la délibération collective, c'est-à-dire d'un échange argumenté, rationnel et non contraint entre citoyens. Elle se traduit concrètement par des dispositifs tels que les assemblées citoyennes tirées au sort, les commissions mixtes citoyens - élus ou encore les panels délibératifs. L'objectif est moins de recueillir l'avis du plus grand nombre que de garantir **un débat de qualité, représentatif et informé**.

La démocratie délibérative et la démocratie participative partagent le même objectif de renforcer la participation citoyenne, mais elles se distinguent par leur approche : la première insiste sur la qualité du débat, la seconde sur l'inclusion du plus grand nombre. En pratique, ces deux formes peuvent être complémentaires, mais aussi parfois en tension, notamment lorsqu'il s'agit de concilier large participation et exigence de délibération approfondie.

Aux fins de la présente recherche, **les expressions « processus délibératif » ou « dispositif délibératif »** sont employées pour supplanter l'expression **« plateforme nationale de participation citoyenne »**, expression non consacrée par la littérature scientifique et employée dans la requête.

⁷ Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), *Vocabulaire politique*, « [Démocratie participative](#) », notice mise à jour en 2022.

⁸ L'expression « auto-gestion » renvoie à celle de « self-management » théorisée par Jaroslav Vaněk, professeur en économie à l'Université de Cornell dans le cadre de ses recherches sur l'économie de participation (entreprises dont la gestion est assurée par les salariés ou coopératives de travailleurs). L'auto-gestion est également envisagée au-delà du contexte économique pour désigner d'abord, un mode d'organisation collective où des acteurs (ouvriers, communautés ou groupes culturels) gèrent eux-mêmes leurs affaires mais aussi des formes sociales et culturelles alternatives. Voir : Pluet-Despatin J., Corpet O. (1975), « Présentation : L'autogestion aux États-Unis ? », *Autogestion et socialisme : études, débats, documents*, n° 32, pp. 3-21 (<https://doi.org/10.3406/autog.1975.1138>).

⁹ Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), *Vocabulaire politique*, « [Démocratie délibérative](#) », notice mise à jour en 2022.

¹⁰ Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp Verlag, Francfort, 1216 p.

2 – Le contexte participatif au Luxembourg

Au Luxembourg, la question de la participation citoyenne s'inscrit dans un contexte singulier, marqué par une pluralité de défis démocratiques et une évolution contrastée des pratiques institutionnelles. La composition démographique du pays en est un premier indicateur : une large part de la population est composée de non-ressortissants, qu'il s'agisse de résidents étrangers (population résidente) ou de frontaliers (population active), qui sont exclus du droit de vote aux élections nationales¹¹. Cette exclusion structurelle, bien que partiellement compensée par une ouverture aux élections locales et européennes, contribue à une forme de déconnexion entre une partie de la population et les mécanismes de représentation politique. Elle soulève des interrogations sur la légitimité démocratique du système de représentation, en particulier dans un contexte où le taux de participation aux scrutins législatifs révèle une tendance à l'abstention croissante¹².

Cette situation nourrit une aspiration à une démocratie plus ouverte, dans laquelle les citoyens pourraient contribuer de manière substantielle à la définition des politiques publiques. En ce sens, le référendum constitutionnel de 2015, bien que consultatif, constitue une tentative notable d'ouverture du débat politique à l'ensemble des citoyens qui résident au Luxembourg. Néanmoins, ses résultats indiquent que la question de la participation électorale et de l'inclusion constitue une ligne de fracture socio-culturelle dans la société luxembourgeoise et parmi les élites politiques¹³.

C'est dans ce paysage singulier que plusieurs modes de participation ont été mis en place au fil du temps pour compléter le système électif. Cette partie de la note passe donc en revue les formats participatifs non électoraux, du niveau local jusqu'au niveau national, qui existent au Luxembourg.

2.1 – La participation non électorale au niveau local

Au niveau local, il existe trois formes : les processus participatifs basés sur le droit communal, les processus participatifs basés sur les plans d'action ministériels et les processus participatifs initiés par les municipalités.

2.1.1 – Les processus participatifs basés sur la loi communale

La loi communale du 13 décembre 1988¹⁴ prévoit deux mécanismes de participation : le référendum consultatif (article 35) et la consultation populaire (article 36), cette dernière pouvant être initiée par le conseil communal ou le collège échevinal. Ces outils sont peu utilisés, sauf lors des fusions de communes (14 fusions depuis 2004¹⁵) pour lesquelles un référendum consultatif est obligatoire et qui sont généralement accompagnées par des processus de concertations citoyennes. Un projet de réforme récent prévoit de renforcer ces instruments¹⁶ : les référendums initiés par les conseils communaux deviendraient contraignants, tandis que les référendums initiés par les citoyens resteraient consultatifs. La consultation populaire serait renommée « consultation citoyenne », avec des règles d'organisation plus précises. Une nouveauté majeure est l'introduction d'une initiative citoyenne locale, inspirée de l'initiative citoyenne européenne. Elle permettrait aux citoyens de soumettre des propositions au conseil communal, avec un processus en plusieurs étapes : élaboration de la proposition, vérification de recevabilité, collecte de signatures, et présentation devant le conseil. D'autres formes de participation locale existent également, comme les réunions publiques sur l'aménagement général (PAG), ou les comités de quartier, souvent organisés par des citoyens mais dont l'impact est limité, faute de reconnaissance légale.

¹¹ Au 1^{er} janvier 2025, sur une population totale de 681 973 personnes, le total des étrangers s'élève à 320.726, soit 47% de la population totale ([données Lustat](#) du Statec).

¹² Dumont, P., Kies, R. (2024) "Luxembourg: Political Developments and Data in 2023", *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 63, pp. 294–310.

¹³ Kies, R., (2019), « Étendre le droit de vote des étrangers aux élections législatives : Pourquoi les Luxembourgeois n'en veulent pas ? », in N. Farhat, P. Poirier (dir.), *Démocratie(s), parlementarisme(s) et légitimité(s)*, Editions Bruylant, collections études parlementaires, pp. 222-247.

¹⁴ [Loi communale du 13 décembre 1988](#), *Mémorial A* n° 64 de 1988, version consolidée au 14/08/2023.

¹⁵ Pour une présentation des fusions de communes, voir : https://gouvernement.lu/fr/dossiers.gouv2024_maint+fr+dossiers+2021+Fusions-de-communes.html

¹⁶ [Projet de loi n°8218](#) du 17 mai 2023 portant modification : 1 ° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2 ° en date du 19 juillet 2004 concernant la gestion communale et l'aménagement urbain.

2.1.2 – Les processus participatifs liés à des plans d'action ministériels

Certains plans ministériels renforcent la participation locale. Le [Pakt vum Zesummeliewen](#), mis en place en 2021, remplace l'ancien plan d'intégration communale et vise à favoriser l'inclusion et la participation de tous les habitants des communes, en collaboration avec le ministère de la Famille, le SYVICOL et les communes participantes ([32 à ce jour](#)). Par ailleurs, le ministère de l'Environnement a lancé le programme [Pacte Climat 2.0](#), qui prévoit des journées de dialogue local entre citoyens, associations, écoles et entreprises sur les politiques climatiques, souvent organisées en collaboration avec le Centre for Ecological Learning Luxembourg (CELL).

Enfin, la plateforme [Zesumme Vereinfachen](#), initiée par le ministère de la Digitalisation, permet aux citoyens et aux entreprises de s'impliquer directement dans la simplification des services publics luxembourgeois. Elle met en place un processus participatif et collaboratif dans quatre langues et facilement accessible, où chacun peut proposer des idées, commenter celles des autres, participer à des sondages, voter ou prioriser des initiatives ou même participer à des ateliers. Le dispositif s'inscrit dans le cadre d'une stratégie ministérielle de modernisation administrative, qui tend à placer l'expérience de l'utilisateur au cœur des projets de simplification.

2.1.3 – Les processus participatifs initiés par les communes

Certaines communes développent leurs propres processus participatifs. Deux cas se distinguent.

D'abord, [le projet de fusion Nordstad a fait l'objet d'une vaste consultation publique intégrant un conseil citoyen](#), un forum et un dialogue en ligne.

Ensuite, la ville de Dudelange est pionnière dans ce domaine. Engagée depuis 2004 avec la Charte de la participation citoyenne¹⁷, elle a mis en place plusieurs initiatives : concertation pour un nouveau quartier (*NeiSchmelz*), parlements des jeunes (*Jugendgemengerot*) et des enfants (*Kannergemengerot*). En 2020, Dudelange a signé une convention avec l'Université du Luxembourg pour suivre et soutenir ses dé-

marches participatives. Trois processus permanents y sont aujourd'hui en place et articulés de manière cohérente : un Biergerrot (réunion bi-annuelle d'un groupe de 15 à 20 citoyens tirés au sort depuis le registre de population et représentatifs de la diversité dudelangeoise qui interagissent sur une thématique spécifique et formulent certains avis à l'intention de la commune), un panel citoyen (questionnaires en ligne et/ou papier envoyés aux habitants et qui cherchent à mesurer l'acceptation des propositions du Biergerrot par le plus grand nombre), et un budget participatif (les habitants sont invités à soumettre, discuter et voter pour des idées d'aménagement pour un montant maximum de 100 000 euros)¹⁸. Dudelange est aussi la première commune à avoir engagé une personne dédiée à la participation citoyenne et à avoir créé un service spécifique « [Démocratie participative](#) ». Depuis, les communes de Roeser, Differdange et Esch-sur-Alzette ont entamé des initiatives similaires, en proposant un budget participatif selon le même modèle.

Ces **développements participatifs locaux s'ancrent également dans l'utilisation accrue de plateformes participatives numériques** (par exemple : [je-participe.dudelange.lu](#) ou [jeparticipe.roeser.lu](#)), qui visent à promouvoir des démarches participatives et des échanges interactifs avec les habitants.

2.2 – La participation non électorale au niveau national

Au niveau national, trois formes se distinguent : les processus constitutionnels, les consultations ministérielles et les assemblées citoyennes délibératives.

2.2.1 – Les processus participatifs constitutionnels

La Constitution luxembourgeoise prévoit trois dispositifs participatifs.

Premièrement, **l'article 29 établit le droit de pétition électronique devant la Chambre des Députés (ci-après « e-pétitions »)**¹⁹. Ce mécanisme, introduit en 2013, est devenu un outil Populaire : plus de 3.000 e-pétitions ont été déposées, et près de huit luxembour-

¹⁷ Ville de Dudelange, *Forum Diddeleng mat de Bierger fir de Bierger, Charte sur la participation des citoyens à la vie communale*, 2004. Les auteurs tiennent à remercier M. Félix Bonne, coordinateur du service « Démocratie participative » de la ville de Dudelange pour leur avoir donné accès à la documentation pertinente à la présente analyse.

¹⁸ Pour une présentation de ces dispositifs participatifs permanents, voir : <https://jeparticipe.dudelange.lu/fr-FR/pages/faq>.

¹⁹ Kies, R. (2019), « [E-pétitions à la Chambre des Députés. Un succès déstabilisant](#) », in C. Frieseisen, R. Moes, M. Polfer, R. Wagner (eds.) *100 ans de suffrage universel au Luxembourg*, Silvana Editoriale S.p.A. ; Kies, R. (2016), « [Analyse de l'utilisation des \(e-\)pétitions à la Chambre des Députés](#) », *Rapport Civilex*, Chaire de recherche en études parlementaires, Université du Luxembourg ; Sharashidze, N, Kies, R. (2024), « [Pétition en ligne](#) », in G. Petit, L. Blondiaux, I. Cassillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.

geois sur dix disent en avoir déjà signé une²⁰. En plus d'être populaire, le système est également relativement efficace, avec une certaine influence sur les décisions politiques²¹.

Deuxièmement, **l'article 80 autorise le recours à des référendums nationaux**, mais cette procédure est rarement utilisée. En effet, depuis 1919, cinq référendums ont été organisés au Luxembourg, dont deux le même jour, le 28 septembre 1919, portant sur le maintien de la monarchie²² et une union économique avec la France ou la Belgique²³. En 1937, un référendum a été organisé sur la loi dite d'ordre, surnommée « Maulkuerfgesetz » par ses opposants (loi muse-lière), mais elle a été rejetée²⁴. En 2005, les citoyens ont été consultés sur la Constitution européenne²⁵. Enfin, en 2015, un référendum consultatif portait sur trois propositions : le droit de vote à 16 ans, le droit de vote des étrangers sous conditions, et la limitation des mandats ministériels²⁶. Les trois ont été rejetées à une large majorité²⁷.

Troisièmement, **l'article 79 introduit un droit d'initiative législative citoyenne (« propositions motivées aux fins de légiférer »)**, à condition de réunir 125 initiateurs et 25.000 signatures ; ce droit, inclus dans la nouvelle Constitution de 2023 n'a pas encore été utilisé. À noter que le référendum contraignant initialement prévu pour valider cette nouvelle Constitution n'a finalement pas eu lieu, le texte ayant été adopté directement par le Parlement.

2.2.2 – Les consultations ministérielles

Les ministères organisent régulièrement **des consultations publiques dans le cadre de projets législatifs ou stratégiques**.

Par exemple, le ministère de l'Intérieur a mené une consultation intitulée Mateneen fir eng modern Gemeng dans le cadre de la réforme de la loi communale, mobilisant plus de 5.000 participants. Le ministère des Transports a consulté 22.000 personnes en 2017 sur les besoins liés au réseau RGTR, tandis que le ministère de l'Économie a sollicité l'avis des ci-

toyens sur les scénarios économiques à l'horizon 2050.

Parallèlement, des consultations légales dites « **enquêtes publiques** » sont centralisées depuis 2021 sur le site enquetes.public.lu. Toutefois, la participation à ces consultations reste faible, et leur caractère est généralement **non délibératif**.

2.2.3 – Les assemblées citoyennes délibératives

Le Luxembourg s'est récemment illustré sur la scène des innovations démocratiques délibératives avec deux projets pilotes.

D'une part, le **Biergerkomitee Lëtzebuerg 2050 (BK2050)** constituait un comité citoyen intégré au processus de consultation plus large *Luxembourg in Transition*, visant à élaborer des scénarios en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'architecture, d'économie et d'écologie. Adoptant tous les codes d'une assemblée citoyenne classique (tirage au sort, facilitation, formation, délibération, formulation de recommandations, etc.), le processus, qui a impliqué 30 citoyens et s'est déroulé sur une année (2021), s'est distingué par sa capacité à développer une délibération citoyenne de qualité autour des enjeux de neutralité carbone.

En 2022, le Gouvernement a organisé le **Klima-Biergerrot (KBR)**, une assemblée citoyenne réunissant une centaine de personnes tirées au sort et représentatives de la population, pour discuter des engagements actuels et futurs du Luxembourg en matière de lutte contre le changement climatique. Elle a permis de formuler des propositions concrètes en matière de politique climatique, dont plusieurs ont été reprises dans le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). Ces deux expériences ont révélé le potentiel des dispositifs délibératifs - notamment en intégrant les résidents non nationaux dans l'élaboration des politiques publiques - tout en mettant en lumière les défis liés à leur organisation, leur transparence et

²⁰ Données originales issues de [l'enquête Medialux](#) financée par le ministère d'État. Questionnaire auprès de 1643 répondants luxembourgeois sondés de septembre à octobre 2023.

²¹ Kies, R., Seidenthal, S. (2021), « [Quand les e-pétitions influencent-elles la décision politique ? Une analyse du système de pétitions électroniques de la Chambre des députés du Luxembourg](#) », *Participations*, 3(28), pp. 177-202 (<https://doi.org/10.3917/parti.028.0177>).

²² [Loi du 3 avril 1919, portant institution d'un référendum sur la question dynastique et sur la forme de l'Etat](#), *Mémorial A* n°22, 1919.

²³ [Loi du 4 juillet 1919, portant institution d'un référendum sur l'union économique à conclure par le pays](#), *Mémorial A* n°46, 1919.

²⁴ [Loi du 12 mai 1937 portant organisation du Référendum du 6 juin 1937](#), *Mémorial A* n°36, 1937.

²⁵ [Loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004](#), *Mémorial A* n°48, 2005.

²⁶ [Loi du 27 février 2015 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution](#), *Mémorial A* n°35, 2015.

²⁷ Dumont, P., Kies, R. (2016), « [Luxembourg: Political Developments and Data in 2015](#) », *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 56 (1), pp.175–182 (<https://doi.org/10.1111/2047-8852.12098>).

leur pérennité, en particulier dans leur articulation avec le processus décisionnel classique.

Sur le plan organisationnel, les deux rapports d'évaluation²⁸ des projets soulignent l'importance d'une définition claire des objectifs et d'une meilleure articulation entre participation citoyenne et processus décisionnels. Le rapport KBR insiste notamment sur la nécessité d'un cadre participatif plus stable, d'un accompagnement pédagogique renforcé et d'une communication plus accessible. Il recommande aussi de mieux équilibrer le rôle des experts et celui des citoyens, en veillant à éviter que les premiers n'orientent excessivement les débats. Une gouvernance plus partagée, avec des espaces de discussion inter-institutionnels et citoyens, est également proposée. Par ailleurs, le rapport insiste sur l'importance d'assurer une sélection des participants basée non seulement sur des critères socio-démographiques mais aussi en fonction des opinions, attitudes ou comportements en rapport avec la thématique traitée.



Les deux rapports convergent vers une série de recommandations clés :

- garantir un **suivi transparent des contributions** ;
- **intégrer les résultats dans les politiques publiques à travers des mécanismes formels** ;
- **professionnaliser l'encadrement des démarches participatives** ;
- mettre en place **des formats plus continus et ancrés dans le temps** ;
- **Renforcer la reconnaissance symbolique et politique des participants**
- **construire une culture participative durable par l'apprentissage collectif**, l'ouverture institutionnelle et la mise en réseau des différentes initiatives citoyennes à l'échelle nationale ;
- assurer une représentation des participants également sur base des **opinions, attitudes**

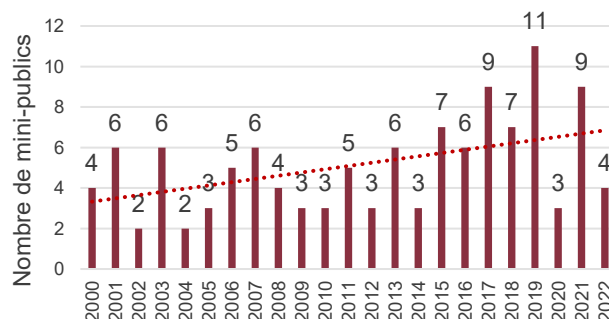
ou comportements en rapport avec la thématique traitée.

Les efforts déployés dans le cadre de ces deux initiatives s'inscrivent dans une **dynamique plus large à l'échelle européenne, voire mondiale, marquée par une diffusion rapide des pratiques délibératives²⁹**, souvent conçues comme des réponses aux crises de légitimité et de participation.

La « vague délibérative »³⁰ qui touche de nombreux pays se traduit par la mise en place de *mini-publics délibératifs*, c'est-à-dire « des assemblées de citoyens tirés au sort qui délibèrent sur une question politique déterminée afin de formuler des recommandations à l'attention des instances politiques »³¹. Si le référendum est par exemple souvent associé à une conception de la démocratie participative directe, l'assemblée citoyenne incarne directement l'idéal de la démocratie participative délibérative.

Force est de constater que **les assemblées liées aux enjeux climatiques ont pris particulièrement de l'ampleur³²**, mais elles ne se limitent toutefois pas à ce seul agenda.

Figure 1 : Le nombre de mini-publics délibératifs à travers le temps en Europe



Note : Les données portent sur les pays de l'Union européenne (+ le Royaume-Uni, l'Islande, la Norvège et la Suisse) sur la période 2000-2022. Elles recensent, par année, le nombre de processus délibératifs lancés par des institutions représentatives (parlement ou gouvernement) au niveau national ou régional.

Source : [Base de données POLITICIZE sur les mini-publics délibératifs en Europe.](#)

²⁸ Paulis E., Kies R., Verhasselt L. (2024), *Evaluation Report : 2022 Luxembourg Climate Citizen's Assembly (Klima Biergerrot – KBR)*, PLDP, Université du Luxembourg, 167 p. et Verhasselt L., Kies R., de Jonge L. (2024), *Évaluation du Biergerkommitee Lëtzebuerg 2020 : Résumé analytique*, PLDP, Université du Luxembourg, University of Groningen, 9 p.

²⁹ OECD (2020), note n°4 ; Paulis, E. et al. (2020), note n°4.

³⁰ Expression employée par l'OCDE dans son rapport précité portant sur la participation citoyenne. Voir note n°4.

³¹ Paulis, E. et al. (2022), « *Mini-publics délibératifs* », in G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (eds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.

³² Smith, G. (2024), *We Need to Talk about Climate: How Citizens' Assemblies Can Help Us Solve the Climate Crisis*, London, University of Westminster Press.

Par ailleurs, on observe également **une tendance accrue vers l'institutionnalisation des pratiques délibératives**³³. Alors que les expérimentations locales se sont révélées particulièrement fécondes³⁴ - le niveau communal jouant souvent un rôle d'incubateur³⁵ - les niveaux régional et national rencontrent davantage de difficultés à intégrer durablement ces pratiques. Dans la majorité des cas européens, les dispositifs délibératifs à ces échelons restent ponctuels, organisés de manière *ad hoc*. Les expériences véritablement pérennes, intégrées durablement dans l'architecture institutionnelle, demeurent rares et constituent autant d'exemples analysés dans la présente étude.

2.3 – Perception et réception des acteurs politiques et des citoyens

Avant d'analyser en profondeur les modèles d'assemblées citoyennes institutionnalisées, il est pertinent de sonder la réception de ces dispositifs par le grand public. Leur légitimité repose en effet non seulement sur l'acceptation citoyenne, mais aussi sur la perception des élites politiques, dont la volonté et le soutien sont essentiels à leur mise en œuvre et à leur suivi³⁶. **Des études comparatives tendent à montrer que l'opinion publique en Europe est globalement réceptive à l'idée d'une plus grande implication des citoyens dans la prise de décision politique, notamment par le biais d'assemblées citoyennes consultatives**³⁷. Si un manque de connaissances sur le sujet reste la norme, quand les citoyens sont informés, ils tendent à soutenir le dispositif. Ces études révèlent également des attentes importantes quant à la capacité des responsables politiques à suivre et à prendre en considération les propositions issues de ces dispo-

sitifs, ainsi qu'à traduire ces propositions en effets concrets sur les politiques publiques³⁸.

Par ailleurs, les assemblées citoyennes semblent particulièrement résonner auprès des citoyens en proie à un certain mécontentement³⁹ ou issus de groupes socio-politiques généralement sous-représentés dans les institutions représentatives⁴⁰. **Du côté politique, les opinions apparaissent plus partagées et souvent plus réservées**⁴¹ en raison d'un attachement au modèle de démocratie représentative et de craintes liées à un éventuel bouleversement de l'ordre établi. Néanmoins, l'appel et le recours croissant à des dispositifs délibératifs témoigne d'une ouverture progressive du monde politique⁴², et ce, à travers l'ensemble du spectre idéologique⁴³.

2.3.1 – Le point de vue des acteurs politiques luxembourgeois

Dans ce contexte, plusieurs sources permettent d'évaluer la situation au Luxembourg. Du côté politique, l'application *Smartwielen* a demandé aux candidats aux dernières élections (2023) de se positionner sur l'utilisation de forums de citoyens tirés au sort, sur la base d'une brève description du dispositif tel qu'il avait été mis en place lors du *Klima-Biergerrot*. La figure 2 montre que **les candidats étaient globalement favorables aux assemblées citoyennes**. On observe toutefois des variations selon les partis : les candidats du parti déi gréng, du parti Piraten et du Parti démocratique (DP) sont les plus favorables, suivis par ceux du Parti chrétien-social (CSV) et du parti déi Lénk, également plutôt favorables. Le Parti socialiste (LSAP) apparaît plus divisé, avec une partie des candidats opposés et une autre plutôt favorable. Les

³³ OECD (2021), *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*, OECD Publishing.

³⁴ On peut penser à des exemples emblématiques comme les villes de Paris, Londres (Newham), Gdansk, Milan, ou Aix-la-Chapelle, qui ont institutionnalisé des assemblées citoyennes.

³⁵ Falanga, R. (2024), "Democratic innovations: is the local scale (still) the ideal laboratory for democracy?", *Local Government Studies*, 50(6), pp. 1052-1061 (<https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2407010>).

³⁶ Burks, D., Kies R. (2019), "A gradualist path towards sortition", in O. Wright Erik and Gastil J. (dir.), *Legislature by Lot*, Verso, *The Real Utopia Project*, London/New York, pp. 259-277.

³⁷ Pilet, J.-B. et al. (2023), "Public Support for Deliberative Citizens' Assemblies Selected through Sortition: Evidence from 15 Countries", *European Journal of Political Research*, 62 (3), pp. 873-902 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12541>); Goldberg, S. et al. (2025), "Empowered Minipublics for Democratic Renewal? Evidence from Three Conjoint Experiments in the United States, Ireland, and Finland", *American Political Science Review*, Vol. 119, Issue 3, pp.1393-1410 (doi:10.1017/S0003055424001163).

³⁸ Van Dijk, L., Lefevre, J. (2023), "Can the Use of Minipublics Backfire? Examining How Policy Adoption Shapes the Effect of Minipublics on Political Support among the General Public", *European Journal of Political Research*, 62(1), pp. 135-55 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12523>).

³⁹ Goldberg, S., et Bächtiger, A. (2023), "Catching the 'Deliberative Wave'? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums", *British Journal of Political Science*, 53(1), pp. 239-247 (doi:10.1017/S0007123422000059).

⁴⁰ Talukder, D. Pilet, J.-B. (2021), "Public Support for Deliberative Democracy. A Specific Look at the Attitudes of Citizens from Disadvantaged Groups", *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(5), pp. 656-76 (<https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1978284>).

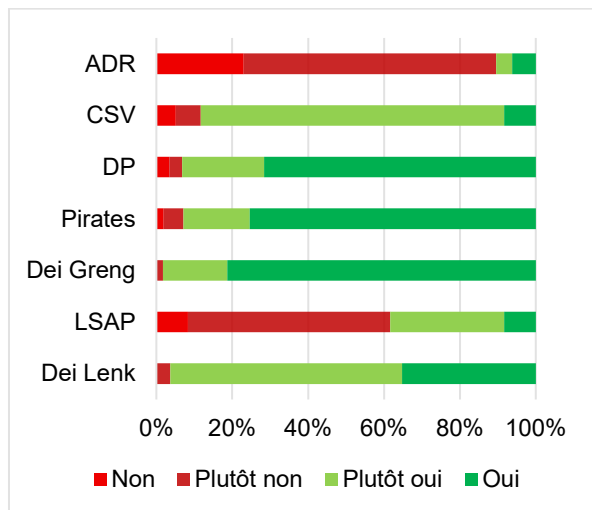
⁴¹ Rangoni, S. et al. (2021), "More competent thus more legitimate? MPs' discourses on deliberative mini-publics", *Acta Politica*, 58(3), pp. 531-551 (<https://doi.org/10.1057/s41269-021-00209-4>); Jacquet, V. et al. (2020), "Sortition, its advocates and its critics: An empirical analysis of citizens' and MPs' support for random selection as a democratic reform proposal", *International Political Science Review*, 43(2), pp. 295-316 (<https://doi.org/10.1177/019251212094995>).

⁴² Gherghina, S. et al. (2024), "Limited Congruence: Citizens' Attitudes and Party Rhetoric About Referendums and Deliberative Practices", *Politics and Governance*, 12 (<https://doi.org/10.17645/pag.8754>).

⁴³ Ramis-Moyano, R. et al (2025), "Mini-Publics and Party Ideology: Who Commissioned the Deliberative Wave in Europe?", *Journal of Deliberative Democracy*, 21(1) (<https://doi.org/10.16997/jdd.1559>).

candidats du Parti réformiste alternatif (ADR) sont les plus sceptiques.

Figure 2 : Le point de vue des candidats aux élections luxembourgeoises de 2023 sur les assemblées citoyennes



Source : Smartwielen.

Dans le même esprit, les programmes électoraux des partis politiques constituent un bon indicateur de leurs positions collectives, et leur évolution entre deux élections peut révéler des dynamiques intéressantes⁴⁴. Les programmes du parti déi gréng et du Parti démocratique (DP) - tous deux partis sortants et moteurs du *Klima-Biergerrot* - faisaient directement référence à ce processus, en plaidant pour la mise en place d'une assemblée citoyenne permanente sur le climat. Le parti Piraten soutenait également la création d'une assemblée citoyenne permanente, sans toutefois la restreindre aux politiques climatiques. Il est à noter que ces trois partis mettaient l'accent sur les référendums dans leurs programmes de 2018, mais ont opéré en 2023 un glissement vers le soutien aux assemblées citoyennes. Le parti déi Lénk a quant à lui affiché une position constante en faveur de la participation citoyenne dans ses programmes de 2018 et 2023, notamment sur les questions climatiques et urbanistiques, même si le format institutionnel reste peu précisé. La position du parti sortant LSAP a également évolué : alors qu'il défendait les référendums en 2018, il soutient en 2023 les assemblées citoyennes, tout en soulignant qu'elles doivent rester consultatives et ne pas se substituer à la démocratie représentative - une position cohérente avec son statut de parti historique-

ment dominant. À l'inverse, le CSV est resté silencieux sur la participation citoyenne non électorale dans ses programmes récents, signalant ainsi un conservatisme implicite. Enfin, le parti ADR est resté fidèle à sa ligne en soutenant des référendums contraignants, principalement sur des thèmes souverainistes comme l'immigration et la sécurité.

Pour conclure sur le point de vue politique, plusieurs débats parlementaires ont porté sur la participation citoyenne après l'organisation du *Klima-Biergerrot*⁴⁵. Dans le cadre de ces débats, **la majorité des partis politiques ont exprimé leur soutien à une participation plus systématique des citoyens dans les processus décisionnels, notamment par le biais d'assemblées citoyennes**. À l'exception notable du parti ADR, tous les partis représentés à la Chambre ont reconnu la valeur de telles initiatives en tant que compléments aux institutions représentatives. Les discussions ont permis aux partis de se positionner sur la légitimité, la représentativité, l'inclusivité et l'institutionnalisation des processus participatifs. **Si un consensus se dégage sur la nécessité d'impliquer davantage les citoyens, les modalités concrètes restent sujettes à débat**.

La volonté de formaliser et d'encadrer ces dispositifs, exprimée dans plusieurs motions⁴⁶, reflète une ouverture parlementaire à l'institutionnalisation de la démocratie délibérative. Cette volonté ressort également de l'accord de coalition de 2023 qui affirme que la participation citoyenne sera encouragée dans les politiques climatiques. Les contours précis de celle-ci n'ont pas encore été concrétisés.

2.3.2 – Le point de vue de la population luxembourgeoise

À l'instar des candidats, l'application Smartwielen permet d'appréhender l'opinion de plus de 26.000 personnes qui ont répondu aux mêmes questions. À la question de savoir si les assemblées citoyennes devaient être encouragées, force est de constater que **presqu'un tiers des répondants n'a pas exprimé d'opinion**. Il peut y avoir plusieurs raisons pour lesquelles les citoyens ne savent pas quoi répondre ou hésitent face à une question sur les assemblées citoyennes. La plus probable est **un manque de familiarité ou de connaissance : beaucoup ne connaissent pas le concept de démocratie délibérative** ou n'ont qu'une compréhension limitée de son fonction-

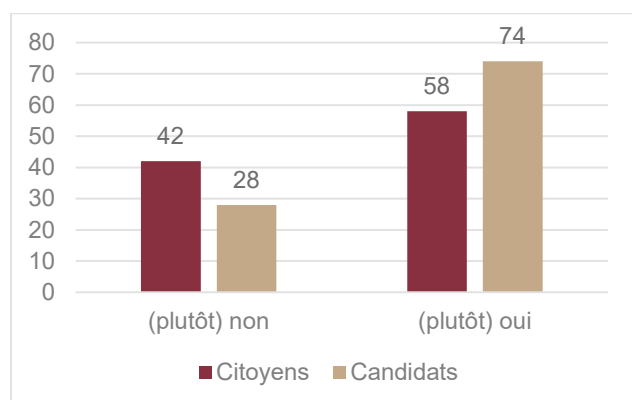
⁴⁴ Kies, R. et al. (2024), note n°5 ; Paulis, E. (2025), note n°6.

⁴⁵ Le débat de consultation n°3902 d'octobre 2022 avait pour but de discuter le rapport final du *Klima-Biergerrot*, alors que le débat d'orientation n°3882 de mars 2023 portait sur la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques.

⁴⁶ Voici deux exemples de motion : Motion n°3999 déposée le 25 octobre 2022 en séance publique n°8 par M. Max Hahn (LSAP) et adoptée avec 33 voix pour, 6 contre et 21 abstentions ; Motion n°4103 déposée le 21 mars 2023 en séance publique n°39, par M. François Benoy (déi gréng) et adoptée avec 55 voix pour et 5 contre.

nement, de ses avantages et inconvénients. D'autres facteurs peuvent aussi intervenir, comme le **désintérêt pour la politique** (ce qui rend la question peu pertinente à leurs yeux) ou une **surcharge cognitive due au nombre de sujets abordés dans le questionnaire**⁴⁷, rendant difficile une réflexion approfondie sur chaque point. Si on se concentre uniquement sur ceux qui ont répondu, le grand public est plutôt divisé : **58,6% des répondants ont exprimé un avis (très) positif, tandis que 41,6% y étaient opposés.**

Figure 3 : Le point de vue des citoyens et des élites politiques luxembourgeois sur les assemblées citoyennes



Source : Smartwielen.

Néanmoins, l'échantillon recueilli via *Smartwielen* n'est pas représentatif de l'ensemble de la population.

Une enquête de population menée en parallèle au *Klima-Biergerrot* a permis de mieux cerner les opi-

nions réellement présentes au sein de la société luxembourgeoise.

La question posée était la suivante : les répondants souhaitent-ils voir les assemblées citoyennes organisées plus fréquemment et sur d'autres thématiques que le climat ? Cette question permet d'évaluer leur opinion quant à l'idée de pérenniser ce type de dispositif.

Dans ce cas, seuls **3 % des répondants n'ont pas répondu à la question, tandis qu'environ 20 % ont choisi une option neutre, n'exprimant ni avis favorable ni défavorable. Une large majorité (73 %) s'est déclarée en accord avec l'idée, contre seulement 4,3 % qui y étaient fondamentalement opposés.** Aucune différence significative n'est apparue entre les répondants de nationalité luxembourgeoise et les non-nationaux. En outre, les données recueillies dans le cadre du KBR montrent que cette expérience a eu un effet positif sur les citoyens informés de l'existence du processus, en augmentant leur niveau de soutien à celui-ci ainsi que leur acceptation des résultats⁴⁸.

Enfin, **une autre étude montre que les citoyens luxembourgeois initialement opposés aux recommandations du KBR appelant à des mesures climatiques plus contraignantes étaient plus enclins à en accepter la mise en œuvre dans la mesure où ils évaluaient positivement le dispositif des assemblées citoyennes**⁴⁹. Ceci suggère que ces dernières peuvent constituer un levier efficace pour favoriser l'acceptation de politiques publiques potentiellement impopulaires ou controversées.

⁴⁷ Kies, R. et al. (2024), note n°5.

⁴⁸ Paulis E., Kies R., Verhasselt L. (2024), *Evaluation Report : 2022 Luxembourg Climate Citizen's Assembly (Klima Biergerrot – KBR)*, PLDP, Université du Luxembourg, 167 p.

⁴⁹ Paulis, E. et al. (2025), "When climate assemblies call for stringent climate mitigation policies: Unlocking public acceptance or fighting a losing battle?", *Environmental Science and Policy* (171) (<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.104159>).

3 – Analyse comparative des dispositifs délibératifs permanents

Cette partie de la note compare plusieurs dispositifs de démocratie délibérative en Europe afin d'éclairer les choix possibles pour le Luxembourg.

L'analyse s'appuie sur neuf cas concrets dans lesquels les dispositifs délibératifs ont acquis une certaine forme de pérennité, voire d'institutionnalisation complète.

Comme mentionné précédemment, en se concentrant sur les dispositifs institutionnalisés aux niveaux national et régional, le nombre de cas à analyser diminue sensiblement. En effet, si de nombreux pays européens ont expérimenté, d'une manière ou d'une autre, des pratiques délibératives – notamment au niveau local –, peu ont franchi le pas vers l'institutionnalisation de tels processus.

3.1 – Cadre institutionnel et niveau d'ancrage

Les dispositifs étudiés couvrent un large spectre géographique et institutionnel. Cinq cas sont ancrés dans des contextes régionaux. Il convient de souligner qu'il s'agit d'**États fédéraux où le niveau régional joue un rôle crucial et dispose d'une large autonomie**. Il s'agit notamment des commissions délibératives mixtes de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne en Belgique, de l'Assemblée citoyenne pour le climat de la Région Bruxelles-Capitale (Belgique), du dialogue citoyen permanent institué dans la Communauté germanophone de Belgique, ainsi que des conseils citoyens (*Bürgerräte*) de la région du Vorarlberg en Autriche.

À côté de ces exemples régionaux, nous considérons également **des dispositifs nationaux**, comme les conventions citoyennes organisées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) en France, ou les *Bürgerräte* allemands initiés à l'échelle fédérale par le Bundestag. Enfin, nous intégrons **un cas supranational** : celui des panels citoyens européens, organisés par la Commission européenne.

3.1.1 – Diversité des modèles : entre expérimentation avancée et institutionnalisation complète

Ces cas diffèrent néanmoins en termes de degré d'institutionnalisation.

Par exemple, le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique illustre une intégration avancée de la délibération citoyenne au sein des institutions représentatives. Sa base légale est un décret adopté le 25 février 2019 par le Parlement de la Communauté germanophone, qui établit un modèle de participation pérenne, articulé autour d'un conseil citoyen (*Bürgererrat*) et d'assemblées citoyennes (*Bürgerversammlungen*)⁵⁰.

Décret instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone du 25 février 2019

Art. 4 Conseil citoyen

§ 1^{er} – Un conseil citoyen permanent est installé pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi des assemblées citoyennes. Le conseil citoyen se compose de vingt-quatre citoyens, tirés au sort parmi les citoyens qui ont préalablement participé à une assemblée citoyenne. Après l'expiration du mandat, qui est de dix-huit mois, les membres en exercice sont remplacés par de nouveaux représentants issus des assemblées citoyennes précédentes. Ce changement intervient tous les six mois pour un tiers du total des vingt-quatre mandats. La qualité de membre du conseil citoyen est volontaire. Si un citoyen se retire prématurément du conseil citoyen, le mandat est achevé par un citoyen également tiré au sort et issu des assemblées citoyennes précédentes. À cet effet, plusieurs membres suppléants peuvent aussi être préalablement tirés au sort.

⁵⁰ Décret instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone du 25 février 2019, M.B. 2019-04-12, p. 37798.

Ce modèle est particulièrement innovatif à trois égards : sa pérennité, son lien étroit avec le fonctionnement du Parlement et l'articulation du conseil citoyen permanent avec des assemblées citoyennes pouvant être convoquées par ce dernier⁵¹.

Dans la région du Vorarlberg en Autriche, la mise en place des conseils citoyens repose sur l'article 1^{er}, paragraphe 4 de la Constitution du Vorarlberg qui prévoit que la Région « adhère à la démocratie directe sous forme d'initiatives populaires, de référendums et de consultations citoyennes et encourage également d'autres formes de démocratie participative »⁵². Une directive du Gouvernement du Land précise les modalités de fonctionnement des conseils citoyens⁵³.

**Verfassungsgesetz über die Verfassung
des Landes Vorarlberg**

**Artikel 1*)
Staatsform, Staatshoheit**

(...)

(4) Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.

Entre ces deux extrêmes, des dispositifs comme les **commissions délibératives mixtes** de Bruxelles et de Wallonie, ou les conventions citoyennes organisées par le CESE en France, s'inscrivent dans des **cadres semi-institutionnels**, souvent fondés sur des règlements internes (pour les commissions délibératives⁵⁴) ou des lois organiques⁵⁵ (pour les conventions citoyennes).

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale

Assemblée réunie de la Commission communautaire commune

RÈGLEMENT

b)1 Des commissions délibératives entre députés et citoyens composées de députés et invitant des citoyens tirés au sort

Article 25/1

1. Le Parlement peut, lorsqu'il le juge utile, constituer une commission délibérative composée de députés invitant des citoyens tirés au sort, ci-après dénommée « commission délibérative ».

À l'inverse, les panels citoyens européens, bien que portés par la Commission européenne, demeurent à ce jour expérimentaux et ne disposent d'**aucun statut juridique formel**.

⁵¹ Niessen, C. et Reuchamps, M. (2019), « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*. 43 p. (<https://doi.org/10.3917/cris.2426.0005>).

⁵² Traduction effectuée avec l'aide d'une intelligence artificielle (DeepL).

⁵³ Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, 19 février 2013. Renseignements pris auprès des autorités compétentes du Gouvernement du Land Vorarlberg en charge des conseils citoyens, la directive de 2013 est une décision qui régit la procédure et définit les conditions générales pour la convocation et la tenue de conseils citoyens. Il s'agit d'un décret qui lie l'administration dans le déroulement et la mise en œuvre des conseils citoyens et n'a aucun effet en dehors de ce cadre. Cette directive, et donc les modalités d'organisation des conseils citoyens, sont en cours de révision.

⁵⁴ Le 13 décembre 2019, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune ont modifié leur règlement commun afin d'y intégrer la possibilité de créer des commissions délibératives (Article 25/1). Le 20 décembre 2019, le Parlement francophone bruxellois a également inscrit cette possibilité dans son règlement intérieur (article 42ter).

⁵⁵ Loi organique n°2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, JOFR n°0014 du 16 janvier 2021 (Article 4-3 de la version consolidée).

**Loi organique n °2021-27 du 15 janvier 2021
relative au Conseil économique, social et
environnemental**

Article 4-3

Pour l'exercice de ses missions, le Conseil économique, social et environnemental peut, à son initiative ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, recourir à la consultation du public dans les matières relevant de sa compétence. Il peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation. À cette fin, il nomme un ou plusieurs garants tenus à une obligation de neutralité et d'impartialité, chargés de veiller au respect des garanties mentionnées à l'article 4-2.

La procédure de tirage au sort assure une représentation équilibrée du territoire de la République, notamment des outre-mer, et garantit la parité entre les femmes et les hommes parmi les participants.

Le Conseil publie les résultats de ces consultations et les transmet au Premier ministre ainsi qu'au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat.

L'Assemblée citoyenne permanente pour le climat de la Région de Bruxelles-Capitale constitue quant à elle un projet gouvernemental encadré par une ordonnance du 7 mars 2024, modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti⁵⁶.

**Ordonnance du 7 mars 2024, modifiant
l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code
bruxellois de l'Air, du Climat et de la
Maîtrise de l'Énergie en vue de mettre en
œuvre la stratégie de rénovation du bâti**

Art. 8. Le livre 1^{er}, titre 5 de la même ordonnance, inséré par l'ordonnance du 17 juin 2021, est complété par un article 1.5.2 rédigé comme suit :

« Art. 1.5.2.

§ 1^{er}. Dans le cadre du principe de contribution citoyenne visé à l'article 1.2.5, § 2, 3°, du présent Code, une assemblée citoyenne permanente pour le climat, ci-après dénommée « Assemblée », est créée en vue d'élaborer un rapport contenant une vision à long terme et des recommandations à court et moyen terme pour réaliser cette vision.

Le secrétariat de l'Assemblée est assuré par Bruxelles Environnement. Il lui apporte le soutien administratif et organisationnel nécessaire à la réalisation de ses missions visées à l'alinéa 1^{er}.

L'Assemblée se compose de cent citoyens tirés au sort dans le respect des conditions mentionnées au paragraphe 2, en tenant compte :

1 ° d'une représentation équilibrée des genres, des langues officielles de la Région de Bruxelles-Capitale et des tranches d'âge ;
2 ° d'un équilibre géographique ; et
3 ° d'une mixité socioéconomique. ».

⁵⁶ Ordonnance du 7 mars 2024 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti, *M.B.* 2024-03-22, p. 35579.

En Allemagne, il n'existe **pas de base juridique ni de cadre réglementaire** fixe pour les *Bürgerräte* au niveau fédéral. Ces conseils ne sont pas explicitement inscrits dans la Loi fondamentale ni dans une autre législation. Leur mise en place repose sur **des résolutions spécifiques adoptées par le Bundestag** à chaque fois qu'un conseil citoyen est lancé⁵⁷.

3.1.2 – Moteur et légitimité institutionnels : le rôle central des parlements

La légitimité d'un dispositif délibératif repose en grande partie sur l'institution qui le porte. Dans la plupart des cas étudiés, ce sont les parlements qui ont pris l'initiative de leur mise en place. En Belgique, à Bruxelles, le Parlement francophone a instauré des commissions délibératives associant citoyens et élus, tandis que son homologue wallon s'en est fortement inspiré pour mettre en place ses propres commissions délibératives. En Communauté germanophone, c'est également le Parlement qui a été le moteur de l'instauration du dialogue citoyen permanent. La situation est la même en Autriche, où le Parlement régional du Vorarlberg soutient le dispositif. Il convient toutefois de noter que, si la plupart de ces initiatives sont relativement récentes, le Vorarlberg fait figure de pionnier en matière d'institutionnalisation de la participation citoyenne. La région a organisé treize assemblées citoyennes régionales depuis mars 2011, et la participation citoyenne occupe une place importante dans la Constitution du Land⁵⁸. En Allemagne, les conseils citoyens ont également été instaurés par le Parlement fédéral dans une dynamique d'ouverture, mais cette dynamique reste récente, et peu d'assemblées ont encore été organisées à ce jour.

De manière intéressante, deux cas se distinguent, car ils ont été principalement portés par l'exécutif et dépendent fortement de la volonté politique gouvernementale. D'une part, les conventions citoyennes en France ont été initiées par le Président Emmanuel Macron, dans le but d'instituer un mécanisme de consultation citoyenne à la suite de la crise des Gilets jaunes. La transformation du CESE est à ce titre une évolution majeure car il dote l'État français d'une structure permanente pour l'organisation des conventions citoyennes. D'autre part, au niveau régional bruxellois, l'Assemblée citoyenne pour le climat est un projet porté par le ministre écologiste Alain Maron, en charge notamment de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie, de la Démocratie participative et de la Santé. Néanmoins, l'assemblée n'est

pas encore totalement instituée et les changements électoraux survenus à la suite des élections régionales de 2024 posent la question de la pérennité de cette assemblée.

À l'échelle européenne, les panels citoyens sont organisés par la Commission européenne, sans implication directe du Parlement européen, ce qui limite leur portée institutionnelle.

3.1.3 – Qui détient le pouvoir d'initiative : le politique, les citoyens, ou d'autres acteurs ?

Une dimension centrale dans la conception des dispositifs délibératifs réside dans la question de l'initiative : qui peut déclencher l'organisation d'un processus participatif ? **L'analyse comparative révèle une grande diversité de modèles, allant de dispositifs fermés - à initiative exclusivement institutionnelle - à des modèles plus ouverts, permettant une intervention citoyenne, voire une auto-organisation.**

En Allemagne, **les *Bürgerräte* sont exclusivement initiés par le Bundestag**, via une résolution parlementaire. Aucun mécanisme ne permet aux citoyens ou à la société civile d'imposer leur mise en place. Un groupe parlementaire ou 5 % des députés peuvent initier la procédure.

Dans le même esprit, **l'assemblée citoyenne pour le climat de la Région de Bruxelles-Capitale est convoquée à l'initiative exclusive du Gouvernement régional**. En revanche, les commissions délibératives mixtes (en Wallonie et à Bruxelles) peuvent être initiées soit par les parlementaires, soit par les citoyens via une procédure de « suggestion citoyenne », nécessitant un nombre minimal de signatures (1.000 à Bruxelles, 2.000 en Wallonie).

En France, les Conventions citoyennes peuvent être initiées par le gouvernement ou le Parlement. Les citoyens peuvent également déposer une pétition ; si elle atteint le seuil requis de signatures, le Bureau du CESE examine sa recevabilité et l'opportunité d'organiser une convention sur le sujet. **Le CESE dispose par ailleurs d'un droit d'auto-saisine** : il peut, de sa propre initiative, décider de lancer une convention citoyenne sur une thématique relevant de ses compétences.

En Autriche, les *Bürgerräte* du Vorarlberg peuvent être convoqués par le Gouvernement régional, le

⁵⁷ Le premier Bürgerrat « Alimentation en transition » a été créé par la résolution du 10 mai 2023 du Bundestag, issue d'une [motion commune du SPD, de Bündnis 90/die Grünen, du FDP et de Die Linke](#) : Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, [Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke](#), « Einsetzung eines Bürgerrates "Ernährung im Wandel : Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben" », 09.05.2023, Drucksache 20/6709.

⁵⁸ Voir : <https://www.coe.int/fr/web/participatory-democracy/-/from-ukraine-to-austria-local-authorities-and-csos-learn-about-participatory-democracy>

Parlement ou les citoyens (avec un seuil de 1 000 signatures). Ce modèle se distingue aussi par la possibilité pour les communes ou des associations locales d'initier un processus. Le dispositif vise ainsi à renforcer les synergies entre les niveaux local et régional.

Au niveau de l'Union européenne, c'est la Commission européenne qui fixe les priorités et organise les panels citoyens. Les citoyens ne disposent d'aucun droit d'initiative formelle, ni de possibilité directe d'enclencher de tels processus via le Parlement.

Enfin, la Communauté germanophone de Belgique offre un modèle unique en Europe avec son dialogue citoyen permanent, reposant sur un Conseil citoyen autonome. Ce Conseil peut proposer des thématiques et initier directement des assemblées citoyennes, en collaboration avec le Parlement. Le système, encadré par un décret parlementaire, prévoit également que le Parlement puisse lui-même convoquer une assemblée. Il s'agit là d'une forme avancée d'institutionnalisation de la délibération, où le pouvoir d'initiative est partagé entre citoyens et élus, mais avec un organe citoyen stable jouant un rôle central.



Dans tous les cas où les citoyens disposent d'un pouvoir d'initiative, il n'est pas nécessaire d'avoir la nationalité du pays concerné ; il suffit d'y résider. La seule exception est le Land du Vorarlberg, où seuls les citoyens éligibles au vote, donc inscrits au registre des habitants, sont éligibles à soumettre et signer une pétition demandant un conseil citoyen.



Les neuf cas étudiés illustrent **une diversité de dispositifs délibératifs, allant de modèles fortement institutionnalisés à des expériences encore en cours d'élaboration.** Leur ancrage varie : certains sont régionaux (notamment en Belgique et en Autriche), d'autres nationaux (France, Allemagne), et un est supranational (Union européenne).

La pérennité et le degré d'institutionnalisation diffèrent également : le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone est le plus intégré juridiquement et politiquement, tandis que les panels européens restent sans base légale formelle.

Si la majorité des dispositifs est impulsée par des parlements, certains dépendent de l'exécutif, ce qui les rend plus vulnérables aux changements politiques. Une attention particulière doit être portée au pouvoir d'initiative : dans certains cas, seuls les élus peuvent enclencher un processus, alors que d'autres offrent aux citoyens ou à des acteurs locaux la possibilité de provoquer eux-mêmes l'organisation d'assemblées citoyennes. Cette ouverture renforce l'ancrage démocratique et la réactivité des dispositifs face aux attentes sociales.

3.2 – Composition, participation et fonctionnement des assemblées citoyennes⁵⁹

Au-delà de leur cadre juridique ou de leur niveau d'ancrage, les dispositifs participatifs comparés se distinguent également par leurs modalités concrètes de fonctionnement. Cela inclut le format des sessions, la structure du processus délibératif, la mobilisation des experts et le rôle de la facilitation. Ces éléments ont un impact direct sur la qualité délibérative et sur l'expérience des participants.

⁵⁹ La présente sous-section s'appuie essentiellement sur des informations tirées des sites Internet institutionnels ainsi que de documents officiels des institutions en charge de l'organisation et du suivi des débats délibératifs institués. Voir *Annexe : tableau des données comparatives* et *Bibliographie*.

3.2.1 – Méthodes de sélection aléatoire : vers une meilleure représentativité socio-logique que les parlements

Bien que la procédure puisse légèrement varier d'un cas à l'autre, **tous les dispositifs reposent sur un tirage au sort, suivi d'une stratification socio-démographique assurant la représentativité en termes d'âge, de genre, de niveau d'éducation et de territoire.** Concrètement, un certain nombre d'invitations sont envoyées à des citoyens tirés au sort à partir des registres de population. Ensuite, parmi les personnes ayant répondu positivement, une sélection finale est effectuée sur la base de quotas socio-démographiques. **Cette tâche est généralement confiée à des opérateurs externes, tels que des instituts de sondage,** qui disposent d'une bonne connaissance de la population.

Cette procédure constitue une pierre angulaire des assemblées citoyennes, qui visent à introduire davantage de représentativité et de diversité dans l'élaboration des politiques publiques. Il s'agit là d'un élément essentiel pour asseoir leur légitimité auprès du grand public, et en particulier des citoyens non participants : ceux-ci doivent pouvoir s'identifier au processus, en sachant que des individus « comme eux » y siègent, représentant leurs catégories sociales, mais aussi leurs intérêts et leurs opinions.

Par ailleurs, **d'autres critères plus spécifiques peuvent intervenir dans la sélection, qu'ils soient socio-démographiques ou liés aux opinions, attitudes ou comportements en rapport avec la thématique traitée.** Il est en effet important que la diversité d'opinions présente dans la population soit également reflétée dans l'assemblée.

Certains modèles, comme ceux des commissions mixtes en Région bruxelloise et en Wallonie (Belgique), introduisent **une mixité entre citoyens et élus.** Ces dispositifs prévoient la participation conjointe de députés et de citoyens, afin de favoriser l'interaction entre citoyens et représentants politiques. En ce qui concerne les parlementaires, leur participation est généralement liée à leur appartenance à la commission compétente sur la thématique abordée, à une volonté personnelle ou à des discussions au sein de leur groupe politique pour désigner qui siègera.

Représentativité et légitimité perçue : certaines études montrent que les citoyens valorisent le tirage au sort et accordent une grande importance à la représentativité des assemblées citoyennes. Lorsque ces dernières s'en écartent et présentent des biais socio-démographiques ou politiques, leur légitimité perçue diminue, tout comme l'acceptation de leurs résultats⁶⁰. Par ailleurs, les citoyens se montrent particulièrement favorables aux dispositifs mixtes associant élus et citoyens, plus encore qu'à ceux composés uniquement de citoyens tirés au sort⁶¹.

3.2.2 – La taille des assemblées

La taille des assemblées varie fortement selon les contextes. Dans le cadre des assemblées régionales recensées, le nombre de citoyens recrutés oscille entre 25 et 60 participants. À l'échelle nationale, voire européenne, les panels sont généralement plus larges, avec environ 150 à 160 citoyens. À cet égard, le dispositif allemand se distingue comme l'un des plus ambitieux, mobilisant jusqu'à 160 personnes.

Ces différences s'expliquent par plusieurs facteurs : la nature et la complexité des questions abordées, les ressources logistiques et financières disponibles, ainsi que les ambitions fixées pour le processus. **Un groupe plus restreint facilite souvent des échanges plus approfondis et interactifs, tandis qu'un panel plus large tend à renforcer la légitimité perçue auprès du public.**

Taille et légitimité perçue : des études montrent que, toutes choses égales par ailleurs, les citoyens ont tendance à percevoir les grandes assemblées comme plus légitimes que les petites, en raison de leur capacité supposée à mieux refléter la diversité sociale⁶².

⁶⁰ Paulis, E. et al. (2024), "Fair Enough? Mini-Public Composition and Outcome Acceptance from the Maxi Public", *Journal of Deliberative Democracy* 20 (1) (<https://doi.org/10.16997/jdd.1535>) ; Germann, M. (2025), "Mini-Publics, (Lack of) Representativeness, and Legitimacy Beliefs", *British Journal of Political Science* 55: e11 ([doi:10.1017/S0007123424000322](https://doi.org/10.1017/S0007123424000322)).

⁶¹ Goldberg, S. et al. (2025), note n°39.

⁶² Goldberg, S. et al. (2025), note n°39.

3.2.3 – La durée des travaux

La durée des travaux dans les dispositifs permanents étudiés varie fortement. Les processus les plus courts sont ceux du Vorarlberg, en Autriche, où les conseils citoyens se tiennent généralement sur un jour et demi. À l'opposé, les conventions citoyennes françaises nécessitent un engagement conséquent de la part des participants, s'étalant sur 6 à 9 mois, avec en moyenne plus d'un week-end par mois dédié aux travaux de l'assemblée. Dans une logique similaire, les Bürgerräte allemands organisent plusieurs sessions sur une période de 3 à 5 mois. À mi-chemin entre ces formats, les commissions délibératives bruxelloises et wallonnes représentent un engagement moyen de 4 à 5 jours, répartis sur plusieurs semaines. L'Assemblée citoyenne pour le climat de la Région de Bruxelles-Capitale échelonne également ses sessions sur une période de 3 à 6 mois, avec une fréquence d'un week-end par mois.

Dans certains cas, les citoyens peuvent être réengagés après la clôture des travaux, notamment dans le cadre d'un suivi des recommandations. C'est par exemple le cas dans le Vorarlberg, où les citoyens sont invités à participer à une phase de suivi plusieurs mois après. Le dispositif avancé de dialogue citoyen permanent dans la Communauté germanophone de Belgique prévoit également une implication sur la durée : les assemblées se réunissent à plusieurs reprises sur 3 à 6 mois, et certains participants peuvent être tirés au sort à nouveau pour intégrer le Conseil citoyen ou évaluer le suivi des recommandations un an plus tard, prolongeant ainsi leur engagement initial, s'ils le désirent.

La temporalité du processus influence directement la qualité de la délibération. Une discussion s'étalant sur plusieurs mois permet une meilleure appropriation du sujet, une construction collective plus approfondie et des recommandations plus solides. En revanche, un processus long peut générer de la fatigue, une baisse de motivation ou des abandons en cours de route. À l'inverse, un format plus court est souvent perçu comme plus accessible et moins contraignant, mais peut laisser certains citoyens avec l'impression de ne pas avoir eu suffisamment de temps pour approfondir les débats.

Un équilibre est donc à trouver entre la qualité délibérative attendue, la faisabilité du calendrier, et le risque de décrochage des participants. La question de la disponibilité et du temps que les citoyens peuvent consacrer à ces processus est cruciale, d'au-

tant que le temps est une ressource-clé dans les mécanismes de (non-)mobilisation au sein des instruments participatifs, et qu'il est distribué de manière inégale entre les différentes catégories de population.

Pour mieux répondre à ces contraintes, plusieurs dispositifs adoptent des **formats hybrides**, combinant des sessions en présentiel avec des temps de travail ou d'échanges à distance. Cela permet d'optimiser l'organisation et la disponibilité des participants.

Enfin, à Bruxelles, une piste intéressante a été évoquée : celle de la création d'un « **congé citoyen** »⁶³. Dans le contexte des commissions délibératives bruxelloises, cela fait référence à une proposition visant à permettre aux citoyens de s'absenter de leur travail pour participer à ces commissions, sur le modèle du congé accordé aux jurés d'assises. L'objectif serait de faciliter la participation de tous, notamment des personnes issues de foyers à faibles revenus ou travaillant à des horaires atypiques, aux commissions qui se déroulent parfois le week-end.

3.2.4 – Défraiement, incitants et accessibilité : les conditions d'une participation inclusive

Tous les dispositifs d'assemblées citoyennes prévoient un défraiement destiné à garantir l'égalité d'accès et à éviter que la participation ne soit réservée à une minorité de citoyens disposant de temps ou de ressources suffisantes. Le montant des indemnités varie toutefois d'un pays et d'un dispositif à l'autre. À Bruxelles (Belgique) et en France, par exemple, les citoyens reçoivent une indemnité de 80 euros par jour ou par session de travail, tandis que dans la Communauté germanophone de Belgique, les participants reçoivent une indemnité de présence d'environ 100 euros par réunion (en fonction de la durée de la réunion), ainsi qu'une indemnité de déplacement pour les kilomètres parcourus ou pour couvrir les trajets effectués en transports en commun. De manière générale, ces montants sont indexés sur le coût de la vie, ce qui permet d'en maintenir le pouvoir incitatif au fil du temps.

D'autres dispositifs adoptent une approche différente. En Allemagne ou dans les commissions délibératives de la Région wallonne, il n'existe pas d'indemnité fixe proprement dite. En revanche, les citoyens y participant voient leurs frais directement liés à la participation – tels que l'hébergement, les déplacements, la restauration ou encore les services d'interprétation ou de traduction, le cas échéant – entièrement pris en

⁶³ Voir, dans ce sens, la proposition évoquée par l'actuelle juge à la Cour constitutionnelle belge et ancienne Présidente du Parlement francophone et députée écologiste bruxelloise Magali Plovie : <https://www.magaliplovie.be/post/abel-conge-citoyen>

charge. Le montant de la compensation peut donc varier d'un participant à l'autre, mais le principe d'un soutien financier est maintenu. À l'échelle européenne, les panels citoyens peuvent aller jusqu'à verser 325 euros aux participants, à condition que ces derniers soient présents à toutes les sessions prévues.

Il convient de souligner que ces indemnités ne constituent pas un revenu complémentaire ou un salaire, mais bien une reconnaissance symbolique du temps et de l'engagement fournis par les citoyens. Elles participent également à un objectif fondamental : assurer la diversité sociale des participants et réduire les barrières à la participation. En ce sens, la majorité des assemblées citoyennes prend en charge non seulement les frais de déplacement ou d'hébergement, mais peut aussi proposer un accompagnement spécifique à certaines catégories de participants, par exemple en cas de handicap ou de besoins particuliers. Le choix des lieux se fait généralement en tenant compte de leur accessibilité, afin de permettre à tous les citoyens de participer dans des conditions dignes et inclusives.

Enfin, certains dispositifs intègrent également une dimension linguistique afin de refléter la diversité culturelle des territoires. C'est notamment le cas à Bruxelles, où les invitations à participer ne sont pas seulement envoyées en français et en néerlandais, les deux langues officielles de la Région, mais également dans cinq autres langues, choisies pour refléter la diversité multiculturelle de la population bruxelloise. **Ce souci d'accessibilité, tant sociale que matérielle et linguistique, témoigne de la volonté de construire des dispositifs réellement inclusifs et représentatifs de l'ensemble de la population.**

3.2.5 – Organisation logistique, facilitation et coordination

Sans trop approfondir cet aspect, il est néanmoins important de noter quelques différences au niveau de la gouvernance des dispositifs participatifs étudiés.

La qualité de la délibération dépend fortement de la présence de facilitateurs professionnels⁶⁴, garants de l'inclusion, de l'écoute mutuelle et du respect des règles délibératives.

À Bruxelles et en Wallonie, les séances sont encadrées par **des facilitateurs externes issus du secteur privé** formés à la démocratie délibérative. Leur rôle est essentiel dans les groupes mixtes citoyens-élus pour équilibrer les prises de parole et favoriser la

co-construction. En communauté germanophone, la facilitation est assurée par une cellule de coordination indépendante, supervisée par le Parlement, en lien avec le Conseil citoyen. Cette cellule est appuyée par des scientifiques et experts de la délibération, assurant la qualité et l'impartialité du processus.

En France, la Convention climat a été accompagnée par un comité de gouvernance et des facilitateurs professionnels issus de « Missions Publiques », une agence privée spécialisée en participation citoyenne. Chaque groupe de travail thématique disposait de ses propres animateurs. Un comité de garants supervisait aussi la méthodologie.

En Autriche (Vorarlberg), la facilitation est confiée à des **experts neutres, souvent issus de la société civile ou du monde académique**. Le format court exige une animation très cadrée, pour aboutir rapidement à des propositions.

Les panels européens sont accompagnés par **des facilitateurs multilingues** recrutés par la Commission européenne via des appels d'offres. Chaque session repose sur une structure préétablie (introduction, informations, petits groupes, synthèse en plénière).

En Allemagne, l'unité de coordination des conseils citoyens de l'administration du Bundestag travaille **avec un conseil scientifique et des facilitateurs spécialisés externes, pour garantir l'organisation et une neutralité méthodologique**. Le conseil scientifique consultatif est composé de douze scientifiques issus d'universités et d'instituts de recherche reconnus, nommés par les groupes parlementaires via le groupe de rapporteurs du Conseil citoyen, idéalement par consensus. Les assemblées sont organisées en sous-groupes, avec modération indépendante.

3.2.6 – Appui scientifique et expertise : entre pluralisme et neutralité

Tous les dispositifs étudiés cherchent à équilibrer information et délibération, en faisant intervenir des experts sélectionnés de manière plus ou moins transparente. En effet, il n'est pas toujours évident d'identifier la manière dont les experts sont sélectionnés sur base des ressources disponibles.

À Bruxelles, pour les commissions délibératives, le comité d'accompagnement sélectionne les intervenants externes, en veillant à la diversité des points de vue⁶⁵. Les citoyens peuvent également proposer des inter-

⁶⁴ Un facilitateur est un professionnel formé à la démocratie délibérative, chargé d'encadrer et d'animer les échanges dans les processus de délibération citoyenne.

⁶⁵ L'article 25/1, paragraphe 9 du Règlement commun du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune prévoit la constitution d'un comité d'accompagnement, chargé, entre autres missions, de dresser une liste d'experts.

venants⁶⁶. En Wallonie, la procédure prévoit l'audition de quinze experts au cours des sessions⁶⁷. Dans le cadre de l'Assemblée climat de Bruxelles-Capitale, des experts de l'administration, du monde académique et de la société civile assurent la phase de formation. En revanche, tant la responsabilité de la sélection de ces derniers que la possibilité des citoyens de faire appel à ces expertises demeurent peu claires⁶⁸.

Dans le cadre du dialogue citoyen permanent de la Communauté germanophone, les experts sont choisis par le Conseil citoyen en coordination avec la cellule de soutien. Ce mécanisme assure une approche ascendante (*bottom-up*) de la mobilisation experte⁶⁹.

En France, les conventions mobilisent plusieurs dizaines d'experts, choisis par le comité de gouvernance et parfois proposés par les citoyens⁷⁰.

En Autriche, les experts sont invités en fonction des besoins, souvent à la demande des participants eux-mêmes⁷¹.

À l'échelle européenne, les participants ont accès à des documents d'information multilingues, et rencontrent des experts lors de sessions encadrées, avec traduction simultanée. Le tout est directement préparé par la Commission⁷².

En Allemagne, les experts sont choisis par l'opérateur externe en charge d'organiser le conseil citoyen, en essayant de garantir la diversité, la rigueur et la transparence⁷³.

3.2.7 – Coût et viabilité économique : un investissement démocratique ?

Les données financières relatives aux assemblées citoyennes sont parfois incomplètes ou disponibles uniquement de manière informelle, ce qui rend les comparaisons difficiles. Néanmoins, cer-

tains repères permettent de se faire une idée des ordres de grandeur.

En Belgique, le coût annuel du système de dialogue citoyen permanent mis en place par la Communauté germanophone est estimé à environ 90 000 euros, auxquels peuvent s'ajouter des coûts supplémentaires variables – allant de 50 000 à 150 000 euros – selon le nombre d'assemblées citoyennes organisées au cours de l'année. À Bruxelles, les données officielles ne sont pas publiquement disponibles, mais les partis d'opposition ont avancé une estimation de 150 000 euros pour l'organisation d'une commission délibérative unique⁷⁴.

À échelle bien différente, la Convention citoyenne française sur le climat a nécessité un budget d'environ 6 millions d'euros. Ce montant couvrirait non seulement l'organisation logistique des sessions, mais aussi l'intervention d'experts, les frais de communication, et l'ensemble des ressources mobilisées pour accompagner le processus sur plusieurs mois. La convention sur la fin de vie s'est appuyée sur un budget moins élevé mais conséquent (4,2 millions d'euros)⁷⁵.

En comparaison, le modèle mis en place dans la région autrichienne du Vorarlberg se distingue par sa légèreté budgétaire : chaque conseil citoyen y coûte entre 10 000 et 30 000 euros. Ce format minimaliste repose sur une architecture volontairement simple et peu coûteuse, ce qui en fait un modèle flexible, facilement reproductible à plus petite échelle.

Ces disparités montrent que la question des coûts constitue un élément central dans la soutenabilité des dispositifs participatifs. En fonction des ambitions poursuivies, de la fréquence des assemblées et des moyens disponibles, des compromis doivent être trouvés. Les décideurs doivent ainsi constamment arbitrer entre profondeur délibérative, inclusion, fréquence des processus et contraintes budgétaires.

⁶⁶ Voir sur le site personnel de Mme Magali Plovie : [Les Commissions Délibératives : Guide Complet](#), juillet 2023, p. 14.

⁶⁷ Parlement Wallon, [Rapport présenté au nom de la Commission délibérative, « Comment impliquer les Wallones et les Wallons dans la prise de décision, de manière délibérative et permanente, en s'inspirant notamment du dialogue citoyen permanent existant en Communauté germanophone qui procède au tirage au sort ? »](#), session 2023-2024, dossier n°1605(2023-2024) 1, 25 février 2024, 189 p. (voir p. 6).

⁶⁸ Les informations disponibles sur le site Internet dédié ne permettent pas d'éclaircir cet aspect. Voir le FAQ sur le site suivant : <https://www.assembleeclimat.brussels>

⁶⁹ Niessen, C., Reuchamps, M. (2019), [Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone](#), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21(2426), p. 17.

⁷⁰ Voir l'article du quotidien en date du 19 juin 2020, qui souligne le risque d'influence exercé par les experts. E. Barroux, A. Garric, « [Convention citoyenne pour le climat : le rôle des experts dans la formation de l'opinion](#) », publié dans *Le Monde* le 19 juin 2020.

⁷¹ Article 5b, paragraphe 6 de la [Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten](#) qui prévoit que « Die Beiziehung von Sachverständigen und Auskunftspersonen ist zulässig » (traduction libre par les auteurs : le recours à des experts et à des personnes de référence est autorisé).

⁷² Bailly, J. (2023), « [The democratic quality of European citizens' panels \(Conference on the Future of Europe\)](#) », *CEVIPOL Working Paper* (1), p. 13. (<https://doi.org/10.3917/lcdc1.231.0002>.)

⁷³ De nouveaux experts ont été ajoutés à la liste initiale à la suite des recommandations tirées de l'évaluation par des chercheurs et le retour réalisé par les députés sur la première expérience de conseil citoyen. Voir: Deutscher Bundestag, Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen Begleitgruppe Bürgerrat, « [Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt. Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages](#) », 10 Mai 2021, 23 p.

⁷⁴ On retrouve ce chiffre notamment dans un article publié dans le quotidien belge la Dernière Heure le 26 août 2022. Voir : de Maneffe A., « [Les assemblées citoyennes, c'est Oui-Oui fait de la politique](#) » : [la démocratie participative sous le feu des critiques à Bruxelles](#) », *DH* du 26 août 2022.

⁷⁵ Voir dans ce sens : <https://conventioncitoyennesurlafindevie.lecese.fr/l-organisation/budget>



Loin d'être anodins, les choix organisationnels des assemblées citoyennes – en matière de tirage au sort, de durée, de composition, de soutien logistique, de facilitation et d'expertise – influencent directement la qualité de la délibération et l'inclusivité du processus.

Une sélection stratifiée garantit une représentativité sociologique supérieure à celle des parlements. Des formats souples mais exigeants permettent d'équilibrer engagement citoyen et efficacité collective.

L'appui de facilitateurs professionnels et d'experts diversifiés renforce la neutralité et la rigueur des débats.

Enfin, les dispositifs les plus solides prévoient des compensations financières équitables et un souci marqué pour l'accessibilité. La soutenabilité budgétaire reste un enjeu, mais ces assemblées constituent un investissement démocratique stratégique, dont le coût est à mettre en balance avec les bénéfices en termes de légitimité et de confiance citoyenne.

3.3 – Portée politique et effets contraignants : la question de l'impact⁷⁶

3.3.1 – Suivi et réponse politique

De manière générale, les dispositifs de participation citoyenne étudiés sont consultatifs : les recommandations formulées n'ont pas de valeur contraignante. Toutefois, le suivi constitue un élément central du processus de légitimation⁷⁷. C'est pourquoi les dispositifs permanents ont souvent prévu des mécanismes visant à encadrer et rendre visible la manière dont les propositions citoyennes sont prises en compte.

En Belgique, dans les commissions délibératives de la Région de Bruxelles-Capitale, le suivi des recommandations est assuré par les parlementaires ayant participé au processus⁷⁸. Ceux-ci peuvent déposer des propositions législatives, interroger les ministres concernés ou initier des résolutions. Six à neuf mois après la commission, une séance de suivi est organisée au Parlement : les citoyens sont invités à y découvrir comment leurs recommandations ont été traitées, et peuvent exprimer leurs réactions. Le suivi est rendu public via une [plateforme en ligne](#). Dans le cas de l'Assemblée citoyenne pour le climat⁷⁹, un rapport est d'abord présenté publiquement, puis les administrations évaluent la faisabilité des propositions. Les ministres compétents doivent répondre dans un délai de trois mois, puis à nouveau dans les douze mois. Un comité de suivi, composé de dix citoyens tirés au sort, supervise l'action gouvernementale durant cette période et rencontre les ministres à deux reprises.

En Wallonie⁸⁰, les recommandations issues des commissions délibératives sont présentées en séance plénière du Parlement. Elles sont ensuite examinées par les commissions compétentes, et un rapport de suivi est rendu public. Le site Internet du Parlement wallon permet aux citoyens de suivre l'état d'avancement des mesures adoptées. Dans la Communauté germanophone⁸¹, le dialogue citoyen permanent est encadré par un décret imposant au Parlement et au Gouvernement d'examiner chaque recommandation de manière motivée. Un Conseil citoyen, composé d'anciens participants, supervise ce suivi en interrogeant les commissions parlementaires et les ministres. Trois séances publiques rythment ce processus : une pour la présentation des recommandations, une pour la réponse des responsables politiques, et une dernière, un an plus tard, pour faire le point sur la mise en œuvre. Tout ce processus est public et rapporté sur le site du Dialogue citoyen⁸².

En Autriche (Vorarlberg)⁸³, les recommandations sont d'abord débattues publiquement lors d'un « Café citoyen » réunissant élus, citoyens et administration. Elles sont ensuite transmises aux autorités compétentes, qui doivent y répondre publiquement. Un petit

⁷⁶ La présente sous-section s'appuie essentiellement sur des informations tirées des sites Internet publics ainsi que de documents officiels des institutions en charge de l'organisation et du suivi des débats délibératifs institués. Voir *Annexe : tableau des données comparatives*.

⁷⁷ Jacquet, V. et Van der Does, R. (2020), "Deliberation and Policy-Making: Three Ways to Think About Minipublics' Consequences", *Administration & Society*, vol. 53, Issue 3 (<https://doi.org/10.1177/00953997209645>).

⁷⁸ Voir sur le site personnel de Mme Magali Plovie : [Les Commissions Délibératives : Guide Complet](#), juillet 2023, p.50.

⁷⁹ Voir dans ce sens la [présentation](#) disponible sur le site Internet du service de la participation de la Région Bruxelles-Capitale.

⁸⁰ Parlement Wallon, [Rapport présenté au nom de la Commission délibérative, « Comment impliquer les Wallonnes et les Wallons dans la prise de décision, de manière délibérative et permanente, en s'inspirant notamment du dialogue citoyen permanent existant en Communauté germanophone qui procède au tirage au sort ? »](#), session 2023-2024, dossier n°1605(2023-2024) 1, 25 février 2024, 189 p.

⁸¹ Niessen, C., Reuchamps, M. (2019), note n°69.

⁸² Voir : <https://www.buergerdialog.be/fr/>.

⁸³ Voir dans ce sens, l'information simplifiée présentant les Bürgerräte sur le site du Land Vorarlberg : <https://www.buergererrat.net/at/vorarlberg/?lang=en>; et Zubizarreta et al., (2020), « Citizens' Councils : What are they, and why are they so popular in Austria ? » Research and Development Note, newDemocracy, 27 août 2020, 7 p.

groupe de citoyens, issu du panel, assure le lien avec les décideurs et rend compte des suites données. Chaque recommandation reçoit une réponse motivée – adoption, modification ou rejet – généralement communiquée lors d’une restitution publique ou via un rapport. Le suivi des différents conseils citoyens est centralisé sur une [plateforme en ligne](#) mise à disposition par le Land.

En France, de manière générale, à l’issue de leurs travaux, les citoyens des conventions citoyennes présentent un rapport à l’exécutif (souvent le Président⁸⁴), qui s’engage publiquement à répondre à chaque recommandation. Ce suivi dépend donc grandement de sa volonté politique. Les réponses sont généralement consultables⁸⁵, parfois via un tableau de bord en ligne sur le site Internet [Agora](#), avec des justifications explicites sur l’acceptation, la modification ou le rejet des propositions. Dans le cas de la Convention citoyenne pour le climat, malgré un engagement politique initialement fort, la majorité des propositions a été rejetée, laissant un sentiment mitigé parmi les participants.

En Allemagne⁸⁶, les recommandations sont remises au Bundestag, qui doit y répondre, mais sans obligation d’application. Une session parlementaire ou un débat en commission permet d’examiner les propositions, avec des retours écrits ou publics. Le Parlement n’est pas tenu de les mettre en œuvre, mais il doit justifier chaque décision.

Enfin, les panels de citoyens européens fonctionnent selon un processus de suivi formalisé. À la fin de chaque panel (généralement trois sessions), les recommandations sont transmises à la Commission européenne dans le cadre de propositions politiques ou législatives. Bien que la Commission ne soit pas juridiquement obligée de les mettre en œuvre, elle pourrait expliquer publiquement ce qu’il advient de chaque proposition. Malgré la publication de différents rapports sur une [plateforme en ligne dédiée](#), le suivi donné aux recommandations reste néanmoins flou, ce qui alimente les débats sur l’impact réel des processus délibératifs au niveau européen et de leur capacité à alimenter les travaux de la Commission.⁸⁷

Si les dispositifs délibératifs à vocation permanente restent consultatifs, des mécanismes de suivi sont prévus pour renforcer leur transparence, la réactivité des institutions et la confiance des citoyens dans l’utilité de leur participation.

Considération politique et légitimité perçue : certaines études portant sur la légitimité des assemblées citoyennes démontrent que le suivi et la volonté politique sont essentiels pour que le grand public, qui n’est pas directement partie prenante dans la délibération, soutiennent le dispositif. En effet, **les citoyens valorisent les processus délibératifs qui suscitent une attention politique et dont les recommandations font l’objet d’un réel suivi** et peuvent avoir un impact⁸⁸. Ils apprécient aussi une **communication transparente de ce suivi**⁸⁹. En outre, ils sont majoritairement favorables à ce que les assemblées citoyennes restent consultatives⁹⁰, et que le dernier mot revienne aux institutions représentatives. **Cela indique que les citoyens ne perçoivent pas les assemblées citoyennes comme un substitut aux élections et au modèle de démocratie représentative, mais plutôt comme un complément utile**, qui leur garantit une meilleure écoute et, potentiellement, une influence accrue sur la prise de décision.

⁸⁴ Voir dans ce sens et à titre d’exemple, lors de la Convention citoyenne sur le Climat : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/01/10/echanges-avec-les-150-membres-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>.

⁸⁵ Voir dans ce sens et à titre d’exemple, lors de la Convention citoyenne sur le Climat : <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/>.

⁸⁶ Deutscher Bundestag, Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen Begleitgruppe Bürgerrat, « [Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt. Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages](#) », 10 Mai 2021, 23 p.

⁸⁷ Bailly, J. (2023), “The democratic quality of European citizens’ panels (Conference on the Future of Europe)”, *CEVIPOL Working Paper* (1), p. 13. (<https://doi.org/10.3917/lcdc1.231.0002>).

⁸⁸ Van Dijk, L. et Lefevre, J. (2023), note n°38 ; Germann, M. et al. (2024), “Scaling Up? Unpacking the Effect of Deliberative Mini-Publics on Legitimacy Perceptions”, *Political Studies* 72(2), pp.677–700 (<https://doi.org/10.1177/00323217221137444>).

⁸⁹ Goovaerts, I. et al. (2025), “When Deliberative Mini-publics’ Outcomes and Political Decisions Clash: Examining How Responsive Communication Influences Legitimacy Perceptions”, *European Journal of Political Research* 64(2), pp.767–89 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12711>).

⁹⁰ Goldberg, S. et al. (2025), note n°39.



Même si les dispositifs délibératifs sont consultatifs, la **mise en place de procédures de suivi structurées est essentielle pour en renforcer la légitimité**. Partout, des formats de réponse motivée, de restitution publique ou de comités citoyens de suivi permettent de relier les propositions aux institutions. Le cas de la Communauté germanophone en Belgique illustre une intégration exemplaire. Ces mécanismes de suivi n'imposent pas l'action, mais créent une forme d'obligation morale et politique. Ils jouent ainsi un **rôle central dans la construction de la confiance des citoyens et dans la crédibilité des dispositifs participatifs**.

3.3.2 – Effets sur les politiques publiques

In fine, comme ces dispositifs ne sont pas décisionnels, ils ne contraignent pas directement l'action publique. Néanmoins, sur le plan éthique et normatif, ils génèrent des attentes — notamment chez les participants — quant à leur influence sur les décisions liées aux enjeux débattus. Leur impact effectif dépend donc largement de la volonté politique. Force est de constater que, **malgré une institutionnalisation croissante et des procédures de suivi de plus en plus formalisées, l'impact concret reste souvent limité, voire flou**. Cela tient en partie au fait que ces dispositifs sont encore récents, et que les institutions politiques doivent s'adapter à cette nouvelle réalité, surtout dans des domaines marqués par une forte inertie institutionnelle. En outre, il est parfois difficile de mesurer leur impact législatif direct⁹¹.

Les commissions délibératives de la Région de Bruxelles-Capitale (Belgique) ont eu un impact modéré mais tangible. Certaines recommandations ont été intégrées dans des résolutions parlementaires, voire reprises dans des projets de loi ou d'ordonnance, notamment en matière de justice climatique ou de lutte contre les discriminations. Toutefois, il n'existe pas de mécanisme de transposition automatique, et l'impact dépend fortement de l'engagement des groupes politiques. Leur principal effet semble résider dans la mise à l'agenda de certains sujets auparavant peu débattus. En Wallonie, le dispositif étant très récent, l'impact reste limité. Néanmoins, la première ex-

périence, qui portait justement sur l'instauration d'un mécanisme délibératif permanent en Wallonie, semble avoir été pris au sérieux par les parlementaires, qui ont organisé des auditions complémentaires et engagé des discussions en commission. Ce suivi a mené aussi à des adaptations dans la manière dont les commissions délibératives fonctionnent. Par ailleurs, la structure du suivi parlementaire envisagée laisse entrevoir un potentiel d'intégration des recommandations dans le travail législatif du Parlement, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'influence réelle.

Les premiers cycles de l'assemblée citoyenne pour le climat de la Région de Bruxelles-Capitale ont produit des recommandations ambitieuses sur des thématiques comme la mobilité, l'énergie ou la rénovation des bâtiments. Si le Gouvernement y a répondu publiquement, peu de mesures ont été concrètement mises en œuvre. Ce processus a surtout servi de test grandeur nature pour les institutions bruxelloises, en matière de délibération citoyenne sur les enjeux climatiques. Une évaluation académique est en cours, mais les résultats demeurent largement symboliques pour l'instant.

L'exemple le plus abouti en termes d'impact concret reste celui du dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique. Plusieurs assemblées y ont conduit à des résolutions parlementaires et à des ajustements de politiques régionales, par exemple **en matière d'accueil des réfugiés ou de politique de santé**⁹². Le Conseil citoyen permanent y joue un rôle clé, en assurant un suivi institutionnalisé des recommandations et en rendant leur évacuation politique plus difficile. Le caractère permanent du dispositif favorise ainsi une intégration structurelle dans l'élaboration des politiques publiques⁹³.

En France, les conventions citoyennes ont connu un impact partiel, parfois controversé. La Convention pour le climat, par exemple, a débouché sur l'intégration de certaines propositions — concernant la rénovation énergétique, la publicité ou les normes environnementales — dans la loi Climat et Résilience adoptée en 2021. Toutefois, de nombreuses recommandations ont été écartées, notamment celles liées à la fiscalité, à la consommation ou aux transports, provoquant une certaine désillusion parmi les participants. Le processus a néanmoins contribué à légitimer la délibération citoyenne comme levier de transformation

⁹¹ Minsart, E., Jacquet, V., (2023), **“21 The impact of citizens' assemblies on policymaking: Approaches and methods”**, in M. Reuchamps, J. Vrydagh, Y. Welp (eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin, Boston, De Gruyter, pp. 283-294 (<https://doi.org/10.1515/9783110758269-023>).

⁹² Gebauer, R., et al. (2024), « Le Parlement de la Communauté germanophone comme laboratoire de participation citoyenne : Analyse du suivi des recommandations du Dialogue citoyen permanent en Belgique de l'Est », *Lien Social et Politiques : RIAC*, n° 92, pp. 1-19 (<https://doi.org/10.7202/1112804ar>).

⁹³ Pour un résumé des avancées lors de la dernière législature, voir : Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, « **Bürgerdialog in Ostbelgien – Übersicht der Prozessoptimierungen in der Legislaturperiode 2019-2024** », 1^{er} juillet 2024, 11p.

écologique. La Convention sur la fin de vie a produit des recommandations claires, mais les parlementaires peinent à trouver un compromis législatif, et le projet reste en suspens.

En Autriche, même si la documentation en attestant est manquante, les conseils citoyens du Vorarlberg semblent avoir un impact concret, local et ciblé. Leur format court et leur focalisation sur des enjeux importants — mobilité, aménagement du territoire, gestion de l'eau — facilitent l'implémentation, généralement à l'échelle des communes et de leurs administrations. En Allemagne, les Bürgerräte sont une innovation récente dont l'étendu impact est encore déterminé. Le premier conseil citoyen pilote, organisé en 2019 en collaboration avec la société civile, a porté sur la démocratie. L'objectif de celui-ci était avant tout tester des formats délibératifs, plutôt que d'orienter directement les politiques. Le premier **conseil citoyen institutionnalisé** par le Bundestag a eu lieu en 2023-2024 sur le thème « Évolution de l'alimentation ». Le *Bürgerrat* a remis ses neuf recommandations le 20 février 2024 au Bundestag sous forme d'un rapport citoyen. Ces recommandations ont été débattues en séance plénière le 14 mars 2024, puis confiées principalement au comité parlementaire pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi qu'à d'autres comités concernés (famille, santé, climat, finances). Le comité pour l'alimentation et l'agriculture a finalisé ses délibérations en janvier 2025, mais en raison des élections anticipées de février 2025, aucune décision finale ou mise en œuvre n'a encore été adoptée avant la fin de la législature⁹⁴.

Enfin, dans certaines études, les panels de citoyens européens ont été critiqués pour leur faible impact⁹⁵. Dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, ces panels ont formulé des recommandations, mais la plupart n'ont été que marginalement reprises dans les documents finaux. Leur traduction dans les politiques européennes reste inexistante à ce jour⁹⁶. L'impact est surtout symbolique et expérimental. La Commission européenne envisage toutefois de reconduire le modèle pour certaines propositions législatives ciblées, ce qui pourrait ouvrir la voie à une intégration plus structurée à l'avenir⁹⁷.



Bien qu'ils ne soient pas décisionnels, les dispositifs délibératifs génèrent des attentes fortes en matière d'impact sur les politiques publiques. Leur influence concrète reste très inégale. En Belgique francophone, certaines recommandations ont nourri des résolutions ou projets de loi, mais l'effet principal tient souvent à la mise à l'agenda de sujets jusque-là peu débattus. En Communauté germanophone de Belgique, l'impact est plus visible et structurel grâce à l'ancrage permanent du dispositif. En France, les conventions citoyennes ont marqué les esprits mais suscité des frustrations face aux limites de la mise en œuvre. Ailleurs, comme en Autriche ou en Allemagne, les effets sont ciblés ou symboliques, et les panels européens peinent à dépasser le stade de l'expérimentation. **Finalement, c'est moins le dispositif lui-même que son articulation avec la volonté politique et les structures de suivi qui conditionne son efficacité.**

3.4 – Transparence et évaluation : ouverture et apprentissage

La transparence et l'évaluation indépendante constituent deux éléments fondamentaux pour asseoir la légitimité et la crédibilité des dispositifs de démocratie délibérative. Elles permettent de rendre les processus accessibles pour les citoyens, de prévenir les soupçons d'instrumentalisation et de garantir que les assemblées participatives puissent contribuer à améliorer durablement la qualité de la décision publique⁹⁸. Leur présence ou leur absence peut fortement influencer sur la perception publique, le taux d'appropriation institutionnelle des recommandations et la possibilité d'une reconduction des expériences.

⁹⁴ Voir sur le site Internet [Buergerrat.de](https://www.buergerrat.de) (projet de l'association professionnelle « Mehr Demokratie ») qui documente la démocratie participative et délibérative notamment en Allemagne, le rapport de la discussion au Bundestag sur les recommandations proposées : <https://www.buergerrat.de/aktuelles/bundestag-diskutiert-buergerrat-empfehlungen/>.

⁹⁵ Bailly, J. (2023), "The democratic quality of European citizens' panels (Conference on the Future of Europe)", *CEVIPOL Working Paper* (1), pp.2-35. (<https://doi.org/10.3917/lcdc1.231.0002>); Oleart, A. (2023), "The political construction of the 'citizen turn' in the EU: disintermediation and depoliticization in the Conference on the Future of Europe", *Journal of Contemporary European Studies*, pp.1-15 (<https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2177837>).

⁹⁶ Galende-Sánchez, E. (2025), "The EU's depoliticized approach to deliberative democracy and its implications for climate policy: The case of the Conference on the Future of Europe", *Journal of Contemporary European Studies*, 33(3), 873-889 (<https://doi.org/10.1080/14782804.2025.2457662>); Demidov A. et al. (2023), "Assessing the European Citizens' Panels: Greater ambition needed", Observatory Report, EU Democracy Reform Observatory, 6 septembre 2023, 24 p.

⁹⁷ Commission européenne, « Conférence sur l'avenir de l'Europe : Transformer une vision en actions concrètes », COM (2022) 404 final, 17 juin 2022.

⁹⁸ Caluwaerts, D. et Reuchamps, M. (2023), "Evaluating citizens' assemblies: Criteria, methods and tools", in M. Reuchamps et al., *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin, Boston: De Gruyter, pp. 239-256 (<https://doi.org/10.1515/9783110758269-020>).

3.4.1 – Transparence

La transparence s'apprécie à plusieurs niveaux. D'abord, il s'agit de **garantir l'accès aux informations sur le fonctionnement des dispositifs** : règles de sélection des participants, méthodologie, documents de travail et décisions prises. Ensuite, la transparence suppose que les **échanges délibératifs eux-mêmes soient rendus visibles**, soit par des captations vidéo, soit par des retranscriptions, des synthèses ou des comptes rendus accessibles. Enfin, elle implique aussi **l'ouverture externe, que ce soit aux médias, aux chercheurs ou à la société civile**. En effet, au-delà de l'observation directe, certains dispositifs prévoient également de **garder un lien avec les citoyens extérieurs, en leur laissant la possibilité de faire des propositions** (en amont ou pendant) qui seront débattues par les citoyens qui participent.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, les commissions délibératives se distinguent par un souci manifeste de transparence procédurale. Les **séances sont enregistrées ou retransmises en ligne, les rapports finaux sont mis à disposition du public et une plateforme dédiée** (democratie.brussels) permet d'accéder aux documents préparatoires, aux profils des intervenants et aux synthèses des discussions. C'est par ce canal que des initiatives citoyennes peuvent aussi se lancer. Des efforts sont également faits pour relayer les travaux via les réseaux sociaux du Parlement. En Wallonie, un niveau de transparence similaire est assuré : les rapports sont publiés, les auditions d'experts sont publiques, et les informations relatives aux processus sont diffusées sur le site du Parlement. L'Assemblée climat organisée par le Gouvernement bruxellois dispose également d'une plateforme d'information et de diffusion (assembleeclimat.brussels). L'assemblée propose aussi une plateforme digitale interactive et participative, qui a pour ambition de permettre au public élargi de faire des propositions mais aussi de commenter et discuter les travaux de l'assemblée (forum.assembleeclimat.brussels). Par ailleurs, à l'instar des deux cas précédents, la couverture médiatique reste modeste, limitant la visibilité de ces dispositifs dans l'espace public francophone belge.

En Communauté germanophone, la transparence est élevée, grâce à la plateforme officielle ([buergerdialog](https://buergerdialog.lu)), qui centralise les rapports finaux, les documents de travail, les présentations d'experts, les synthèses et les comptes rendus des réunions. Ce dispositif est renforcé par l'organisation de « Bürgercafés », moments d'échange informels entre citoyens, élus et par-

ticipants aux assemblées, qui favorisent l'ancrage local et la circulation des idées. Le modèle se distingue ainsi par sa capacité à rendre visibles les processus de manière structurée, durable et accessible. Cependant, malgré une couverture médiatique régionale relativement significative, les travaux sont généralement peu suivis par le reste du pays.

Les conventions citoyennes en France ont mis en place un dispositif de transparence ambitieux. Toutes les séances sont retransmises en direct ou en différé, une plateforme centralise les propositions, les rapports intermédiaires, les contributions écrites et les vidéos d'experts. L'ensemble des recommandations est publié, ainsi que les réponses du Gouvernement. Toutefois, cette transparence a parfois été entachée par la confusion entretenue autour de la promesse présidentielle d'un « sans filtre », qui a ensuite été nuancée, ce qui a contribué à une certaine désillusion parmi les participants – comme ce fut le cas avec la Convention pour le climat⁹⁹.

Dans la région du Vorarlberg, en Autriche, la transparence est plus modeste. Les processus, très courts et à l'échelle locale, donnent lieu à des rapports synthétiques souvent disponibles sur le site du Land ou la plateforme dédiée, mais il n'existe pas de retransmission systématique des débats. Cela s'explique en partie par la nature pragmatique et ponctuelle des conseils citoyens autrichiens, conçus avant tout comme des espaces de mobilisation rapide autour de problèmes concrets.

En Allemagne, les *Bürgerräte* organisés par le Bundestag bénéficient d'une certaine transparence : les documents sont accessibles, les rapports finaux publiés, et des enregistrements des plénières disponibles. Le site buergerrat.de centralise par ailleurs énormément d'informations sur les expériences délibératives régionales, ainsi que ce qu'il se passe à l'étranger. Les méthodes sont décrites de manière claire, et les supports pédagogiques mis à disposition des participants sont souvent partagés publiquement. Pour ce qui est de la visibilité médiatique, il est difficile de se prononcer tant la démarche au niveau fédéral est récente.

Au niveau de l'Union européenne, les panels citoyens organisés dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe font l'objet d'un effort de transparence significatif. Une plateforme digitale est dédiée à leurs activités (citizens.ec.europa.eu). Les sessions sont généralement retransmises en direct, traduites en plusieurs langues, et les recommandations publiées dans un format synthétique et multilingue. La Commission

⁹⁹ Guibert, G. et al. (2021), Note de synthèse de l'association la Fabrique écologique « [Quelles leçons de la Convention Citoyenne pour le Climat. Une initiative salubre à renouveler, mais avec des modalités à redéfinir](#) », 33 p.

a investi dans des outils visuels et pédagogiques pour rendre les discussions compréhensibles par le grand public. Toutefois, cette transparence procédurale contraste avec l'opacité perçue sur la prise en compte effective des recommandations dans le processus décisionnel, dans un système institutionnel complexe où les liens entre participation et législation restent difficiles à tracer. Si les panels citoyens européens ont parfois reçu un peu d'attention médiatique, celle-ci est loin d'être substantielle.



La transparence des dispositifs délibératifs varie considérablement selon les contextes. **La plupart des cas offrent une accessibilité étendue aux documents, vidéos et plateformes interactives, voire à des contributions externes.** Certains restent néanmoins plus discrets ou dépendent de dynamiques locales. La transparence ne se limite pas à la diffusion d'informations : elle engage aussi **l'ouverture aux chercheurs, aux médias et aux citoyens non participants.** Elle constitue un **facteur clé de légitimité**, mais sa portée dépend largement de la capacité des institutions à **relier visibilité procédurale et prise en compte effective des travaux citoyens.**

3.4.2 – Évaluation externe

Concernant l'évaluation indépendante des dispositifs délibératifs, on observe **une forte hétérogénéité selon les cas étudiés.** Dans la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, les institutions collaborent avec des équipes universitaires, notamment avec celle de Min Reuchamps (UCLouvain), qui lui-même est régulièrement sollicité dans les comités d'accompagnement comme membre académique. Ces chercheurs mènent des évaluations rigoureuses, combinant observation directe des séances, entretiens qualitatifs, questionnaires à destination des participants, et analyse des effets politiques et institutionnels des recommandations. Ce travail – qui n'a pas encore fait l'objet de publication mais de communications orales – a permis de mettre en évidence plusieurs atouts –

notamment la qualité des échanges, la diversité des profils recrutés ou encore le respect des normes délibératives – mais aussi certaines limites, comme la compréhension inégale des enjeux complexes, les tensions liées à la présence simultanée de citoyens et d'élus dans certaines commissions, ou encore le manque de temps pour certaines phases du processus¹⁰⁰.

Dans ces deux régions, **les évaluations sont généralement coordonnées par les comités d'accompagnement ou de suivi mis en place dès la conception du dispositif.** Les chercheurs y sont régulièrement associés, ce qui garantit à la fois une proximité méthodologique avec le terrain et une forme d'objectivation du processus. Ces comités sont en principe responsables de la mise en place d'évaluations systématiques et de la **publication des rapports, ce qui contribue à inscrire l'évaluation dans la gouvernance même des dispositifs.** L'accès au rapport et aux données est néanmoins limité à Bruxelles¹⁰¹ mais peut être retrouvé en Wallonie¹⁰².

Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique a également fait l'objet d'évaluations scientifiques approfondies, par l'équipe de Min Reuchamps, très impliquée dans la conception et le suivi de ce modèle institutionnalisé. Ces recherches soulignent la solidité du dispositif, sa capacité à s'auto-réformer et à intégrer progressivement les recommandations dans le fonctionnement parlementaire. Elles mettent aussi en avant l'équilibre recherché entre autonomie citoyenne et encadrement institutionnel. **Ces évaluations ont des effets concrets : elles servent à ajuster certaines règles au fil du temps, dans une logique d'apprentissage institutionnel.** Ainsi, depuis 2023, le seuil de signatures requis pour qu'un groupe de citoyens puisse initier une assemblée citoyenne a été supprimé. De plus, **depuis 2024, le Parlement germanophone est tenu de proposer au moins un sujet par an à débattre dans une assemblée citoyenne.** Ces ajustements illustrent la capacité du dispositif à évoluer grâce à une évaluation continue, intégrée au fonctionnement du modèle. Notons que si l'accès à ces évaluations ne semble pas public, les chercheurs impliqués ont publié sur base de leurs observations¹⁰³.

¹⁰⁰ Vrydagh, J. et al. (2021), « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2492, 65 p. ; Reuchamps, M. (2024). L'institutionnalisation à travers la singularité de la mixité et la participation des parlementaires ? Contexte international et premiers enseignements des commissions délibératives ? Actes du colloque « Commissions délibératives : l'innovation démocratique à la sauce bruxelloise », Bruxelles, Parlement francophone bruxellois.

¹⁰¹ Vrydagh, J. et al. (2021), note n°100.

¹⁰² B. Derenne, G. Grandjean, C. Parotte, Reuchamps M., Rapport et recommandations suite à la première commission délibérative organisée par le Parlement de Wallonie, Université de Liège, 8 mai 2024, 15 p.

¹⁰³ Niessen, C., Reuchamps, M. (2019), note n°51 ; Niessen, C., Reuchamps, M. (2022), "Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium", *Parliamentary Affairs*, 75(1), pp. 135-153 (<https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>) ; Macq, H. et Jacquet, V. (2023), "Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly", *European Journal of Political Research*, 62, pp.156-173 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12499>).

Le cas français présente une dynamique un peu différente. Si les conventions citoyennes nationales, comme la Convention pour le climat, ont été relativement ouvertes aux médias et aux chercheurs, il n'existe pas à proprement parler de mécanisme systématique d'évaluation scientifique externe mis en place par les institutions. Toutefois, **cette ouverture a permis une production académique abondante**, notamment autour de la Convention climat, qui a fait l'objet d'analyses approfondies sur les tensions internes du processus, les effets de la participation sur les citoyens tirés au sort, les dynamiques de légitimation et, bien entendu, les limites de l'impact politique réel des recommandations¹⁰⁴. Ces travaux ont été complétés par les rapports du comité de gouvernance et par les évaluations du CESE, principalement centrés sur le déroulement méthodologique du processus et sur le respect du cadre fixé.

En Allemagne, **les premiers pas du *Bürgerrat* ont été évalués par des équipes universitaires**, en particulier celles des universités de Potsdam et de Wuppertal¹⁰⁵. Leurs travaux ont porté sur la qualité des délibérations, l'expérience vécue par les citoyens et l'attention politique portée aux résultats. Ces évaluations ont été prises en compte dans le perfectionnement progressif des dispositifs, notamment dans la structuration des processus de suivi, dans la sélection des experts ou encore dans la manière de formuler les recommandations pour les rendre plus actionnables politiquement.

Dans le Vorarlberg autrichien, les évaluations restent rares et fragmentaires. Les conseils citoyens y étant généralement organisés à l'échelle locale, les retours sont le plus souvent produits par les communes elles-mêmes, ou parfois par des ONG locales. Une évaluation externe plus formelle, réalisée conjointement par l'organisation Kairos et l'Institut européen pour la participation publique (EIPP), a été publiée en 2012 et traduite en anglais¹⁰⁶. Depuis lors, aucun dispositif d'évaluation systématique n'a été mis en place au niveau régional. Cela reflète en partie la nature souple et *ad hoc* des *Bürgerräte* autrichiens, mais constitue aussi une limite à leur amélioration continue.

Enfin, au niveau de l'Union européenne, les panels citoyens organisés dans le cadre de la Conférence sur

l'avenir de l'Europe n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations scientifiques externes publiées. Certains rapports internes de la Commission existent, mais ils se concentrent essentiellement sur les aspects logistiques et organisationnels. Les effets politiques des panels, leur capacité à influencer les décisions ou à structurer l'opinion publique, n'ont pas encore été évalués de manière rigoureuse et indépendante. Toutefois, plusieurs chercheurs commencent à se pencher sur la portée symbolique et les promesses démocratiques de ces processus supranationaux, qui posent des défis spécifiques en termes de lisibilité, de suivi et de représentativité dans un système institutionnel complexe¹⁰⁷.



Dans l'ensemble, on constate que seuls quelques cas disposent d'une évaluation systématique intégrée au dispositif lui-même ou fortement encouragée par les institutions. **L'absence d'évaluation indépendante dans d'autres cas, notamment au niveau européen ou dans les dispositifs plus légers comme ceux de Vorarlberg, constitue un frein au développement de standards de qualité comparables et à la consolidation de la démocratie délibérative** comme pilier crédible des processus décisionnels.

¹⁰⁴ Giraudet, L. et al. (2022), "Co-construction in deliberative democracy: lessons from the French Citizens' Convention for Climate", *Humanities and Social Science Communication*, 9, 207 (<https://doi.org/10.1057/s41599-022-01212-6>) ; Courant, D. (2020), "Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française", *Archives de Philosophie du Droit*, 62, pp. 485-507 (DOI:10.3917/apd.621.0500) ; Fabre et al. (2021), "Who Are the Citizens of the French Convention for Climate?" ([halshs-03265053](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03265053)).

¹⁰⁵ Kirby N., Freier A. N., Renn O., Lietzmann H. J., Scheidemantel K., Döring M. (2021), *Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt : Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation*, Institut für Demokratie und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal, Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) Potsdam, 55 p. (DOI: 10.25926/hjqy-x361).

¹⁰⁶ Ministry of Life and Office for Future-related Question (Austria), Kairos, EIPP (European Institute for Public Participation) (2012), *Wisdom Councils in Austria: Fina Report Accompanying Evaluation*, 35 p.

¹⁰⁷ Bailey, J. (2023), note n°72; Costello, A. (2024), "Citizens' preferences and the future of Europe: a case for the 'five scenarios' as deliberative entry-points in mini-publics", *Journal of Contemporary European Studies*, 32(4), pp. 1228-1241 (<https://doi.org/10.1080/14782804.2024.2348148>); Olear, A. (2023), note n°95.

4 – Vers un modèle luxembourgeois

La présente analyse ne tend pas à répondre à la question de l'opportunité d'institutionnaliser un dispositif de délibération à l'échelle nationale. **Son objet est d'identifier les caractéristiques du modèle qui serait le mieux adapté aux spécificités luxembourgeoises.**

Dans cette perspective, les expériences étrangères analysées n'offrent pas de solution clé en main : elles partagent des caractéristiques communes, mais révèlent aussi des différences notables. Partout, les assemblées citoyennes sont consultatives, fondées sur le tirage au sort, portent sur des thématiques en amont de la décision, et reposent sur des processus délibératifs encadrés par des facilitateurs et des experts. Elles répondent à des standards désormais bien établis.

Cependant, derrière cette relative homogénéité, chaque dispositif est en réalité *sui generis*, conçu pour répondre à des contextes institutionnels, sociaux et politiques propres. **Pour être acceptées et pérennes, les réformes démocratiques doivent être adaptées à l'écosystème dans lequel elles s'inscrivent.**

Cette exigence vaut également pour le Luxembourg. À ce titre, les recommandations tirées des évaluations du *Klima-Biergerrot* et du *Biergerkomitee Lëtzbuerger 2050* servent à calibrer les alternatives selon les spécificités du Luxembourg.

La présente partie identifie ainsi les questions structurantes que la Chambre des Députés pourrait aborder dans l'hypothèse de la mise en place d'un dispositif délibératif pérenne. L'analyse se concentre sur ces dimensions structurelles, essentielles à la définition d'un modèle luxembourgeois, en ne traitant que dans un second temps - et de manière partielle - les questions organisationnelles déjà traitées au sein de la section **2.2.3** – .

Enfin, elle souligne des éléments d'attention importants, à la lumière des expériences passées et des bonnes pratiques en matière de délibération citoyenne, dans l'éventualité où le Luxembourg souhaiterait instaurer un dispositif permanent.

4.1 – Inventaire des options et des facteurs de décision

Dans cette partie de la note, concrètement, nous allons soulever les questions suivantes :

- Quelle (s) devrai(en)t être la/les institution(s) responsable(s) d'instituer et d'organiser le dispositif délibératif permanent ?
- À quel(s) niveau(x) dans la conception des politiques publiques faudrait-il utiliser le dispositif délibératif ?
- Qui pourrait initier une consultation via le dispositif délibératif ?
- Qui peut participer aux consultations dans le cadre dispositif délibératif et sur base de quels critères ?
- Quel suivi des recommandations ?
- Sur quel fondement juridique s'appuyer pour instituer un dispositif délibératif permanent ?

La réponse à chacune de ces questions se déclinera en trois temps. D'abord, **les options seront brièvement présentées au prisme des cas étrangers analysés** dans la section précédente. Ensuite, les **différents choix qui s'offrent au Parlement luxembourgeois** seront exposés. Enfin, il sera fait état des **justifications scientifiques et empiriques en faveur de la solution évaluée comme la plus adaptée au contexte luxembourgeois, au regard notamment des recommandations tirées des évaluations du *Klima-Biergerrot* et du *Biergerkomitee Lëtzbuerger 2050*¹⁰⁸.**

4.1.1 – Qui peut instituer un dispositif délibératif permanent et organiser les consultations ?

Bien qu'au niveau national, les Parlements soient souvent les moteurs de l'institutionnalisation des dispositifs délibératifs, certains modèles permanents ont également été promus par l'exécutif, comme la Commission européenne ou des gouverne-

¹⁰⁸ Les justifications des options découlent d'analyses et d'observations empiriques menées par R. Kies et E. Paulis. Certains de ces résultats sont tirés de publications desdits auteurs, précitées dans la présente recherche.

ments régionaux (par exemple, le Land de Vorarlberg en Autriche ou la Région de Bruxelles-Capitale en Belgique). En outre, les exemples analysés montrent que **la coordination du dispositif peut être assurée soit par l'institution ayant porté l'initiative, soit par un organisme public tiers**, tel que le CESE en France. Ce dernier cas est particulièrement intéressant : bien que l'impulsion vienne du Parlement - et soit également soutenue par l'exécutif - l'organisation concrète de la délibération est confiée à une institution publique indépendante, chargée de coordonner les consultations citoyennes au niveau national.

Dans le contexte luxembourgeois, deux options peuvent être envisagées :

1. Un modèle centralisé au niveau de la Chambre des Députés

Le Luxembourg pourrait s'inspirer du modèle allemand, dans lequel le Bundestag a institué un service au sein de l'administration parlementaire dédié à la coordination des *Bürgerräte*. **Dans cette configuration, le Parlement est à la fois l'initiateur, le coordinateur et le destinataire des assemblées citoyennes.** Ce service est responsable de la coordination administrative et logistique des assemblées, de la supervision des relations avec les prestataires externes, de la collaboration avec le groupe de rapporteurs parlementaires et le conseil scientifique, ainsi que de la communication externe.

2. Un modèle coordonné par un organisme public indépendant

Une autre possibilité option serait que **l'initiative revienne à la Chambre des Députés, tandis que la mise en œuvre serait confiée à un organisme public indépendant, spécialement dédié à la participation citoyenne.** Ce modèle est celui retenu en France, où le CESE coordonne les assemblées citoyennes, ou en Autriche (Land de Vorarlberg), où c'est le *Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung* (FEB) qui en a la charge. Ces structures reçoivent les demandes de consultations citoyennes (du Parlement, du Gouvernement ou d'autres institutions) et en assurent l'organisation.

Un modèle sur la base de cette seconde option paraît particulièrement adapté au Luxembourg, pour plusieurs raisons. Il pourrait prendre la forme d'un nouvel organisme indépendant dédié à la participation citoyenne, ou renforcer les compétences d'un organisme existant, tel que le Conseil économique et social (CES).



Un pouvoir d'initiative ouvert et non-restrict

Un **institut neutre**, sur le modèle de l'Ombudsman éventuellement, permettrait non seulement au Parlement, mais aussi au Gouvernement et potentiellement aux citoyens, de soumettre des demandes de consultation. Cette approche serait cohérente avec la pratique luxembourgeoise actuelle : plusieurs ministères ont déjà organisé des consultations citoyennes sur des sujets majeurs. Parmi les plus récentes figurent le *Klima-Biergerrot* (2022) lancé par le ministère d'État, le *Biergerkomitee* (2021-22) par le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, ou encore la consultation sur la réforme des retraites (2025) par le Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale. En outre, cela permet d'évaluer **toutes les demandes sur un pied d'égalité.**



Efficience et économies d'échelle

Organiser une assemblée citoyenne est un processus complexe, long et coûteux : définition des objectifs, méthode, partenaires, sélection des participants, encadrement de la délibération, suivi des recommandations... **La centralisation de ces missions au sein d'un même organisme permet de standardiser les méthodes, d'internaliser certaines compétences, ou de construire des partenariats durables avec des prestataires externes.** Cela se traduit par des gains significatifs en termes de temps, de coûts et de qualité.



Expérience et professionnalisation

La régularité des dispositifs délibératifs, encadrés par des spécialistes de la participation, permet d'assurer un **haut niveau de qualité méthodologique.** Cela renforce la **crédibilité du processus auprès des décideurs politiques, de la société civile et du grand public.**



Indépendance

Lorsque l'institution à l'origine de la consultation (le Parlement ou le Gouvernement) en assume aussi l'organisation, il existe **un risque de biais ou de pression politique**, notamment dans le traitement des recommandations. Ce risque est réduit si les consultations sont encadrées par **une structure indépendante, garante de l'impartialité du processus.**



Accessibilité et visibilité

Aujourd'hui, les consultations citoyennes sont souvent *ad hoc*, peu coordonnées, basées sur des méthodologies variables, ce qui nuit à leur visibilité et à leur lisibilité. Un **organisme unique et identifiable, utilisant des procédures claires et standardisées, rendrait le dispositif plus accessible, tant pour les citoyens que pour les médias, les chercheurs ou les acteurs politiques.**

Le choix de l'institution chargée d'organiser un dispositif délibératif permanent est déterminant pour sa légitimité, sa qualité et sa durabilité. Si certains pays confient cette mission directement à leur Parlement, d'autres privilégient des organismes publics indépendants.

Pour le Luxembourg, cette seconde option semble prometteuse, car elle permettrait d'ouvrir **le pouvoir d'initiative à d'autres acteurs, de mutualiser les ressources, de garantir une méthodologie rigoureuse et de renforcer la transparence du processus.** Elle faciliterait également la **lisibilité et l'accessibilité du dispositif**, tout en consolidant son **indépendance vis-à-vis des intérêts politiques immédiats.**

4.1.2 – À quelle phase de l'élaboration des politiques publiques utiliser le dispositif délibératif ?

Dans les cas analysés dans la section précédente, le choix a généralement été de faire intervenir les citoyens à un stade précoce du processus décisionnel. Ils sont consultés afin d'éclairer les décisions politiques à venir sur une thématique donnée. Toutefois, seul le cas du dialogue citoyen permanent en Communauté Germanophone de Belgique prévoit également **une implication des citoyens en amont, pour déterminer les sujets mêmes des consultations.**

S'il est acquis que les dispositifs participatifs ne permettent pas une prise de décision directe, **ils pourraient, en théorie, également intervenir en aval pour évaluer les politiques publiques mises en œuvre.** Si cette fonction évaluative ne constitue pas l'objectif principal des dispositifs observés, certains offrent tout de même aux citoyens la possibilité de suivre la mise en œuvre des recommandations formulées et d'en apprécier la prise en compte.

Trois fonctions principales peuvent ainsi être envisagées pour les assemblées citoyennes :

1. L'*agenda-setting*

Dans ce cas, la consultation vise à **identifier les thématiques sur lesquelles des décisions politiques doivent être prises.** C'est le modèle retenu par la Communauté germanophone de Belgique, où le conseil citoyen permanent (*Bürgerrat*) a pour mission de proposer les sujets à traiter par les futures assemblées citoyennes.

2. La consultation en amont de la décision

Il s'agit ici **de recueillir l'avis des citoyens sur une question précise avant qu'une décision ne soit prise.** Cette fonction est de loin la plus fréquente, y compris dans le modèle de la Communauté Germanophone de Belgique, où les assemblées citoyennes débattent des thématiques sélectionnées par le conseil citoyen permanent.

3. L'évaluation *a posteriori*

Moins courante, cette fonction vise à **impliquer les citoyens dans l'évaluation de politiques publiques existantes.** Si les exemples concrets restent rares et souvent expérimentaux, cette piste suscite un intérêt croissant. Plusieurs propositions allant dans ce sens ont notamment été formulées dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat en France.

Chacun de ces modèles pourrait servir d'inspiration pour le Luxembourg, qui cumulerait l'ensemble des fonctions exposées. Néanmoins, en raison de la nouveauté du dispositif, **une approche graduelle serait recommandée, privilégiant, dans un premier temps, des consultations organisées en amont des décisions importantes. Par la suite, il sera possible d'élargir progressivement le périmètre des consultations vers une implication plus forte des citoyens dans la définition de l'agenda politique, voire dans l'évaluation des politiques publiques.**

Une **telle approche graduelle** présente plusieurs avantages :



Simplicité de mise en œuvre

L'introduction d'un nouveau mécanisme participatif implique un investissement important de la part de l'institution qui le met en place. Il est donc recommandé de **commencer par un dispositif simple et bien balisé, comme celui du Bundestag, plutôt que par un modèle plus complexe tel que celui de la Communauté Germanophone de Belgique, qui re-**

pose sur plusieurs niveaux d'implication citoyenne et une forte mobilisation administrative.



Lisibilité pour le public et les médias

Pour susciter l'adhésion, les processus participatifs doivent être facilement compréhensibles. Cela passe certes par une **communication claire, mais surtout par un design institutionnel lisible**. Des dispositifs trop complexes, impliquant de multiples acteurs et étapes, risquent de décourager les citoyens et de nuire à la communication externe. À l'inverse, **un modèle simple et transparent – comme celui des élections au Luxembourg – favorise l'engagement**.



Réponse directe aux besoins des décideurs politiques

Une consultation menée avant la prise de décision répond de manière pragmatique aux attentes des responsables politiques car, dans la plupart des cas, ils ont la responsabilité d'identifier les sujets à soumettre à consultation. La **finalité est claire : enrichir la décision par une expertise citoyenne, complémentaire** de celle des experts et des acteurs de la société civile.



Acceptabilité politique renforcée

Dans nos démocraties représentatives, la légitimation du pouvoir passe toujours par les élections. L'introduction de nouveaux mécanismes participatifs ne doit pas être perçue comme une remise en cause de ce principe, mais comme **un complément visant à renforcer la démocratie**. C'est pourquoi les processus délibératifs doivent rester consultatifs, du moins dans un premier temps, et **s'inscrire dans une logique de montée en puissance progressive, conditionnée à un consensus politique à chaque étape**.

La phase d'intervention des dispositifs délibératifs dans l'élaboration des politiques publiques est **un choix stratégique qui conditionne leur efficacité et leur acceptabilité**. Les exemples européens montrent que ces dispositifs sont le plus souvent mobilisés en amont, pour éclairer la prise de décision sur des enjeux politiques identifiés par les institutions.

Pour le Luxembourg, une approche graduelle apparaît la plus adaptée : commencer par des consultations en amont, simples à mettre en œuvre, lisibles pour le public et directement utiles aux décideurs. Cette stratégie permet de renforcer progressivement la légitimité du dispositif sans heurter les équilibres institutionnels existants. Toutefois, une évolution graduelle vers un modèle qui intégrerait aussi la possibilité d'évaluer des politiques existantes ne saurait être exclue.

4.1.3 – Qui peut initier une consultation via le dispositif délibératif ?

Le choix de déterminer qui peut initier et soumettre des consultations citoyennes dépend de plusieurs facteurs. Un premier élément décisif réside dans le degré d'ouverture que l'on souhaite conférer à ces consultations. Faut-il en réserver l'initiative au seul Parlement, ou au contraire, l'étendre à d'autres acteurs, comme le Gouvernement, la société civile organisée, voire les citoyens eux-mêmes ? **Le choix oscille entre un modèle centralisé, exclusivement contrôlé par le pouvoir législatif, et un modèle plus ouvert qui permet à divers acteurs d'introduire des thématiques à débattre**. Un système restreint au Parlement présente l'avantage de permettre une maîtrise accrue des sujets soumis à consultation. Toutefois, il est fort probable que d'autres institutions ou organisations souhaitent également bénéficier d'un tel outil pour consulter la population, à leur propre initiative. Or, la multiplication de processus consultatifs non coordonnés au niveau national, portés par des institutions différentes et fondés sur des procédures hétérogènes, risquerait d'engendrer une confusion préjudiciable à la clarté et à l'attractivité du dispositif dans son ensemble.

Plusieurs options sont envisageables selon le degré d'ouverture retenu, du plus restrictif au plus inclusif. À chaque niveau d'ouverture correspond aussi un ensemble de conditions d'acceptabilité qu'il convient d'analyser, notamment en termes de soutien potentiel parmi différentes catégories sociales.

1. Ouverture exclusive au Parlement

Un premier modèle, fondé sur une ouverture exclusive au Parlement, se retrouve en Allemagne, où seul le Bundestag détient un droit d'initiative en la matière. **Les thématiques à soumettre à une consultation sont alors proposées par les groupes parlementaires et validées par un vote en séance plénière.** Ce modèle reflète une conception strictement représentative de la démocratie, où non seulement les décisions, mais aussi la définition de l'agenda du débat public, relèvent du seul pouvoir élu.

2. Ouverture étendue au Gouvernement

Un deuxième modèle permet **une ouverture au Gouvernement**, comme c'est le cas du CESE en France ou dans le Land de Vorarlberg en Autriche. En France, le Premier ministre peut saisir le CESE pour organiser une convention citoyenne sur un thème d'intérêt général, auquel cas le CESE a l'obligation de mettre en œuvre la démarche. À Vorarlberg, le Gouvernement régional peut également initier un processus de consultation, qui est alors pris en charge par l'organe compétent, le FEB.

3. Ouverture étendue à la société civile

Une troisième possibilité consiste à **étendre l'initiative à la société civile organisée**. Bien souvent, cette ouverture est implicitement assimilée à celle accordée aux citoyens : ceux-ci peuvent introduire une **demande collective**, ce qui permet à des associations ou collectifs d'agir comme porte-voix. Toutefois, certains dispositifs offrent une voie spécifique aux organisations de la société civile. C'est notamment le cas du CESE, dont les membres, commissions internes ou le président peuvent proposer une thématique à débattre. La proposition est ensuite soumise au Bureau du CESE, qui décide de sa recevabilité. Dans le même ordre d'idée, les conseils citoyens autrichiens peuvent être sollicités par des localités.

4. Ouverture étendue aux citoyens

Enfin, **le niveau d'ouverture le plus large consiste à permettre aux citoyens eux-mêmes de soumettre une demande de consultation**. Ce modèle est en vigueur dans plusieurs dispositifs analysés, notamment via le mécanisme de la pétition ou d'initiative. En Belgique, les citoyens peuvent ainsi initier une commission délibérative mixte par une pétition réunis-

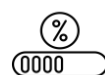
sant 1.000 signatures à Bruxelles-Capitale et 2.000 en Wallonie. Au CESE en France, une pétition nationale réunissant un nombre suffisant de signatures (par exemple 150.000) peut également déboucher sur une convention citoyenne, sous réserve d'approbation par le Bureau. À Vorarlberg, 1.000 signatures suffisent pour qu'une demande soit examinée, mais, particularité notable, seuls les citoyens autrichiens résidents peuvent y participer. Une autre voie consiste à confier le pouvoir d'agenda à un conseil citoyen permanent, comme c'est le cas de la Communauté Germanophone de Belgique, où ce conseil a notamment pour mission de sélectionner les thématiques soumises à délibération.

Dans le contexte luxembourgeois, le choix devra être fait entre un modèle strictement parlementaire et un modèle plus ouvert à d'autres institutions publiques, à la société civile et aux citoyens résidents. **Une démarche progressive semblerait la plus adaptée.**

Dans un premier temps, il serait pertinent de conférer un **droit d'initiative conjoint au Parlement et au Gouvernement, sur le fondement de modalités à définir, en s'inspirant des expériences observées.**

Dans un second temps, **ce droit pourrait être élargi aux citoyens par le biais du système d'e-pétitions, un instrument déjà bien établi et largement reconnu**. On pourrait ainsi envisager qu'une e-pétition atteignant un certain seuil de signatures déclenche non seulement un débat public, comme c'est déjà le cas, mais également une consultation citoyenne sur le sujet concerné.

Une telle **approche progressive** présente plusieurs avantages.



Progressivité pour une meilleure acceptabilité

Elle permet une meilleure acceptabilité politique : en réservant d'abord l'initiative aux acteurs institutionnels, on **évite un éventuel sentiment de dépossession de la part des représentants élus**, attachés à leur mandat. Une ouverture immédiate à tous les acteurs pourrait susciter une opposition institutionnelle, nuisible à la pérennité du dispositif et à son appropriation par le personnel politique. En l'ouvrant aux citoyens, par la suite, les processus pourraient encore gagner en acceptabilité sociale et en légitimité au sein de la population.



Inclusion des résidents

L'approche graduelle peut **renforcer l'inclusivité**. Dans un pays comme **le Luxembourg, où près de la moitié des résidents sont de nationalité étrangère et n'ont pas accès au vote national**¹⁰⁹, il pourrait être pertinent d'explorer d'autres canaux de participation politique. Offrir aux résidents, à un moment donné, la possibilité non seulement de participer à des assemblées citoyennes, mais aussi de soumettre des sujets à débat par voie officielle, représenterait une **avancée démocratique significative**.



Synergies entre e-pétitions et consultations

Enfin, la synergie entre le dispositif des e-pétitions et les consultations citoyennes mériterait d'être exploitée. Les e-pétitions constituent aujourd'hui le canal le plus visible et accessible pour interpeller les décideurs. L'articulation entre les deux dispositifs offrirait une transition naturelle entre l'expression citoyenne spontanée et l'instauration de processus délibératifs formalisés.

La question de l'initiative des consultations citoyennes est centrale dans la conception des dispositifs délibératifs. Les modèles analysés montrent une grande diversité, allant d'un monopole parlementaire à une ouverture plus large impliquant le gouvernement, la société civile organisée, les citoyens ou même un organe citoyen autonome. Chaque modèle repose sur un équilibre différent entre contrôle institutionnel et ouverture démocratique. Si un modèle exclusivement parlementaire permet de mieux maîtriser l'agenda politique, **une ouverture progressive - notamment par l'intermédiaire d'outils déjà légitimés comme les e-pétitions - offre un compromis pertinent pour le Luxembourg**. Elle permettrait d'impliquer progressivement les citoyens, sans heurter les institutions représentatives, tout en renforçant la participation des résidents étrangers à la vie démocratique. Une telle approche favoriserait à la fois l'acceptabilité institutionnelle et l'inclusivité sociale.

4.1.4 – Qui peut participer à une consultation dans le cadre du dispositif délibératif ?

La question des participants aux dispositifs délibératifs et leur sélection est essentielle. La réponse conditionne à la fois la qualité des débats et la légitimité perçue du processus, tant par la population que par les responsables politiques amenés à donner suite aux recommandations formulées. L'analyse met en évidence plusieurs options à considérer.

1. Composition

Deux grandes approches se distinguent. La plus courante consiste à impliquer uniquement des citoyens **ti-rés au sort**. Une autre option, plus rare mais prometteuse, consiste à constituer des **assemblées mixtes, combinant environ un tiers de parlementaires et deux tiers de citoyens**. Ce format vise à favoriser une meilleure articulation entre délibération citoyenne et décision politique, en sensibilisant directement les élus aux échanges.

2. Nombre de participants

Les formats varient considérablement selon les objectifs. Certaines assemblées ne comptent **qu'entre 20 et 50 membres, tandis que d'autres impliquent jusqu'à 150 à 160 participants**. Un format intermédiaire (**entre 40 et 100 participants**, comme dans les modèles régionaux belges) semble souvent adapté, permettant un bon équilibre entre diversité des points de vue, qualité des délibérations et faisabilité logistique. Il est recommandé d'ajuster le nombre de participants **en fonction de la complexité et de la portée du sujet traité**.

3. Procédure de sélection des participants

Dans les dispositifs reposant exclusivement sur des citoyens, la sélection se fait partout par **une loterie civique en deux étapes** : un **tirage aléatoire** à partir des registres de population, puis une **stratification selon des quotas sociodémographiques** (âge, genre, lieu de résidence, formation, langue, etc.) afin d'assurer une diversité de profils. **Dans les contextes multilingues, comme à Bruxelles, la langue est un critère important**. Tous les dispositifs analysés sont également **ouverts aux personnes étrangères**, même si la nationalité ne semble généralement pas être utilisée comme critère de sélection. Une innovation notable concerne la prise en compte des opinions des participants sur le sujet débattu. À ce jour, seul le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a intégré explicitement ce critère dans son assemblée ci-

¹⁰⁹ Voir les statistiques citées en note n°11.

toiyenne permanente sur le climat. L'objectif : **éviter de ne réunir que des personnes déjà convaincues, et garantir une diversité d'attitudes à l'égard de la thématique traitée.**

Dans les assemblées mixtes, la sélection des parlementaires repose quant à elle sur leur appartenance à des commissions liées aux sujets abordés, mais reste bien moins formalisée que celle des citoyens.

Dans le cas du Luxembourg, un enjeu est d'abord de traiter de la composition. Les modèles mixtes comme ceux développés en Belgique francophone présentent des avantages, notamment en termes de sensibilisation politique. **Toutefois, dans un premier temps, il paraît préférable d'opter pour des formats plus simples, plus connus, pour lesquels les institutions disposent de davantage d'expérience. L'introduction de commissions mixtes pourrait être envisagée ultérieurement, à mesure que la pratique participative s'institutionnalise.** Cette prudence est d'autant plus justifiée au Luxembourg, où le nombre restreint de députés impose de veiller à ne pas surcharger l'agenda parlementaire.

Aux fins d'un modèle adapté au Luxembourg :

- la sélection reposerait sur **une loterie civique**, incluant à la fois des critères sociodémographiques et des indicateurs d'attitudes sur la thématique abordée, afin d'assurer une réelle pluralité des opinions ;
- la **population résidente** pourrait être le cœur du public cible, avec **une ouverture aux frontaliers** ;
- le nombre de **participants pourrait être flexible et modulé en fonction des objectifs et du sujet traité**, avec une préférence pour un format autour de 50 à 100 participants, qui permette de concilier qualité des échanges et représentativité.

Les avantages de cette approche sont les suivants :



Maîtrise des coûts

Adapter le format (durée, nombre de participants) à l'ampleur du sujet permet de limiter les dépenses tout en multipliant les opportunités de consultation. Des dispositifs lourds comme la Convention citoyenne pour le climat (France) ou le *Klima-Bürgerrot* (Luxembourg) peuvent être réservés aux enjeux complexes et transversaux, tandis que des formats plus courts sont suffisants pour des thématiques ciblées.



Légitimité renforcée

La légitimité du dispositif repose en partie sur la transparence de la sélection des participants et sur la capacité à démontrer que la diversité des opinions a été prise en compte. Ceci implique, d'une part, une **méthode rigoureuse de sélection et, d'autre part, une évaluation indépendante, rendue publique**, de la sélection des participants ainsi que du déroulement et des résultats des consultations.



Participation inclusive

Pour refléter véritablement la société luxembourgeoise, il serait recommandé de **garantir la participation de groupes souvent sous-représentés**. Ceci impliquerait éventuellement :

- d'abaisser l'âge minimal de participation à 16 ans ;
- d'assurer une représentation équitable des personnes étrangères et des frontaliers ;
- de veiller à l'inclusion des populations socialement défavorisées.

Ces conditions contribueraient à créer un cadre favorable permettant aux consultations de jouer un rôle significatif dans le renforcement de la démocratie représentative luxembourgeoise.

La composition des dispositifs délibératifs est un enjeu clé pour assurer leur légitimité et leur efficacité. Un format exclusivement composé de **citoyens tirés au sort** semblerait préférable dans un premier temps au Luxembourg, en raison de sa simplicité, de son efficacité éprouvée et du faible nombre de députés disponibles.

La sélection des participants pourrait reposer sur **une loterie civique stratifiée, tenant compte de critères sociodémographiques et d'attitudes sur le sujet, et inclure l'ensemble de la population résidente, avec une ouverture possible aux frontaliers.**

Un format de **50 à 100 personnes** permettrait de concilier **diversité, qualité délibérative et maîtrise des coûts**. L'abaissement de l'âge minimal à 16 ans, l'inclusion des personnes étrangères et des publics précaires renforceraient encore la représentativité.

À terme, des assemblées mixtes pourraient être envisagées, mais une montée en puissance progressive serait préférable pour garantir l'adhésion institutionnelle et publique.

4.1.5 – Quel suivi des recommandations ?

Les processus consultatifs sont par nature « consultatifs », mais leur crédibilité et leur légitimité sont souvent jugées au regard de leur impact sur la prise de décision. **Si cet impact est invisible, limité ou indirect, ils risquent d'être perçus comme inutiles, coûteux ou superfétatoires¹¹⁰.**

Cependant, l'impact direct sur les décisions ne constitue pas le seul critère de légitimité. Ces processus visent avant tout à enrichir le débat public sur une question donnée et à mieux informer citoyens et décideurs sur les enjeux et la diversité des points de vue. En dernier ressort, la décision appartient aux responsables politiques, qui doivent composer avec de multiples contraintes : pressions partisans, attentes de l'électorat, demandes de la société civile, positionnement des médias, etc.

Pour garantir un suivi efficace des recommandations, il est essentiel qu'elles soient visibles et in-

tégrées dans le processus décisionnel, grâce à un traitement formalisé et public. Chaque recommandation devrait être examinée individuellement dans des délais définis à l'avance, et les citoyens devraient pouvoir s'informer à tout moment de l'avancement. Idéalement, cela passe :

- par une mise à jour en ligne des informations ;
- par un événement public consacré au suivi (comme au Parlement de la Communauté Germanophone de Belgique, un an après le dépôt des propositions).

Bien que ces pratiques soient bien établies dans la plupart des cas étudiés, des divergences subsistent quant à l'opportunité d'ajouter une interaction supplémentaire entre les citoyens et les responsables politiques, entre le dépôt des recommandations et la décision finale sur leur traitement. **La question centrale est de déterminer s'il convient d'organiser une phase de délibération mixte complémentaire, réunissant citoyens et décideurs, afin de débattre et, le cas échéant, d'améliorer les recommandations.**

Les cas analysés proposent deux possibilités.

1. Recommandations sans délibération mixte intermédiaire

Une première approche, **la plus directe et répandue, est celle adoptée par le Bundestag**. Les recommandations issues des 160 citoyens du *Bürgerrat* sont déposées au Parlement et présentées en séance plénière par des membres du *Bürgerrat* tirés au sort. Elles sont ensuite transmises aux commissions compétentes pour examen.

Ces commissions peuvent, par exemple :

- proposer au *Plenum* une simple prise de connaissance ;
- soutenir officiellement les recommandations via une résolution ;
- lancer une initiative législative s'appuyant sur ces recommandations ;
- ou demander au Gouvernement fédéral (*Bundesregierung*) d'examiner leur faisabilité et, le cas échéant, de les mettre en œuvre par voie législative ou réglementaire.

¹¹⁰ Voir dans ce sens : Jacquet, V. et Van der Does, R. (2020), note n°77 et Goovaerts, I. et al. (2025), note n°103.

Dans tous les cas, la suite donnée relève de la seule discrétion des députés.

Un modèle légèrement plus participatif est celui du Parlement de la Communauté Germanophone de Belgique. Lors de l'examen en commission, une délégation de l'assemblée citoyenne est invitée à présenter les recommandations en réunion publique. Les responsables politiques délibèrent ensuite en interne (commissions et ministres) pour formuler leur avis et décider des suites à donner. Environ un an plus tard, une réunion publique de suivi est organisée afin de présenter :

- les mesures mises en œuvre ;
- celles modifiées ;
- et celles abandonnées, avec explications.

Ce type de fonctionnement existe également au sein des **commissions mixtes** de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne, où les échanges entre citoyens et responsables politiques ont déjà eu lieu en amont, lors de l'élaboration des propositions.

2. Recommandations avec délibération mixte intermédiaire

Une autre approche, plus participative, consiste à impliquer les citoyens - et éventuellement d'autres acteurs - dans une phase intermédiaire entre le dépôt des recommandations et la décision politique, afin de les revoir de manière collaborative.

Un exemple particulièrement intéressant est celui des *Bürgerräte* du **Vorarlberg**. Dans ce modèle :

- Les recommandations sont présentées publiquement lors d'un **Bürgercafé**, réunissant la population, des responsables politiques et des représentants de l'administration, qui peuvent en discuter et suggérer des améliorations.
- Ensuite, un **groupe de résonance**, composé de représentants des administrations, des élus et d'autres acteurs institutionnels, évalue la faisabilité des propositions, assure le dialogue avec les autorités publiques et veille à leur éventuelle mise en œuvre.

Cette **méthode, à la fois plus participative et pragmatique, favorise l'adaptation des propositions aux réalités institutionnelles**, augmentant ainsi leurs chances d'aboutir. Toutefois, elle comporte aussi **un risque** : si les propositions subissent trop d'influences ou de modifications, **les membres des**

***Bürgerräte* peuvent avoir le sentiment d'être dépossédés de leur travail.**

Quel modèle pour le Luxembourg ?

Dans un premier temps, la Chambre des Députés pourrait s'inspirer **d'une combinaison des modèles du Bundestag et du Parlement de la Communauté Germanophone de Belgique.**

Phase 1 – Présentation en plénière : Les recommandations issues du conseil citoyen seraient présentées et discutées en séance plénière par des membres tirés au sort de ce conseil.

Phase 2 – Travail en commission : Les mêmes propositions seraient ensuite examinées par les commissions parlementaires compétentes, lors de séances auxquelles participeraient également des citoyens ayant pris part à la consultation.

Phase 3 – Suivi public : Comme dans la plupart des cas analysés, un suivi détaillé serait assuré pour chaque proposition. Environ **un an après leur dépôt**, une réunion publique réunissant des représentants du conseil citoyen, du Parlement et du Gouvernement permettrait de présenter et d'expliquer :

- les mesures mises en œuvre ;
- celles modifiées ;
- et celles abandonnées, avec les justifications correspondantes.

Si, après quelques années, les **évaluations scientifiques** démontrent que ce dispositif ne permet pas de produire des propositions suffisamment utiles et impactantes, il serait alors envisageable d'ajouter **une phase de délibération mixte intermédiaire**, en s'inspirant du modèle des *Bürgerräte* du Vorarlberg.

Une telle approche présente plusieurs avantages :



Lisibilité pour le public et les médias : Les consultations citoyennes restant peu connues au Luxembourg, tant du côté des citoyens que des responsables politiques, il serait indiqué de débiter avec un processus simple, lisible et facilement compréhensible par les médias et le grand public. Un fonctionnement trop complexe risquerait de freiner l'adhésion citoyenne.



Maîtrise des coûts : Introduire une phase supplémentaire de délibération avant la décision politique nécessiterait l'organisation de séances additionnelles, entraînant des coûts organisationnels pour l'administration et une mobilisation accrue des députés. Une telle augmentation de moyens ne se justifierait que si les évaluations scientifiques démontraient que les recommandations initiales ne tiennent pas suffisamment compte des contraintes administratives, politiques ou économiques.

Un modèle de suivi simple, clair et lisible, inspiré du Bundestag et du parlement de la **Communauté Germanophone de Belgique** pourrait être envisagé pour le Luxembourg. Il se déclinerait en trois étapes :

- **présentation des recommandations en plénière** par des membres du conseil citoyen ;
- **examen en commission,** avec participation de citoyens ;
- **suivi public détaillé,** incluant une réunion un an plus tard pour évaluer la mise en œuvre, les modifications ou les abandons.

Dans le but de **garantir la meilleure compréhension par le public et les médias** et de **maîtriser les coûts**, une phase intermédiaire de délibération mixte serait à éviter dans un premier temps. Une telle phase pourrait être envisagée ultérieurement si les évaluations démontrent un manque d'efficacité ou d'impact des recommandations.

4.1.6 – Sur quel fondement juridique s'appuyer pour instituer un dispositif délibératif permanent ?

Les modèles étrangers présentés démontrent une variété de normes servant de fondement juridique pour l'institutionnalisation de dispositifs délibératifs. Cela reflète des niveaux d'institutionnalisation variables, associés à des normes juridiques plus ou moins contraignantes, offrant ainsi une flexibilité différente selon les cas. Ainsi, **plus la norme servant de base juridique est élevée dans la hiérarchie des normes, plus le dispositif institutionnalisé est susceptible d'être pérenne**, car la norme serait moins facilement sujette à des modifications¹¹¹.

Les modèles de base juridique existants dans les exemples étrangers présentés sont repris ci-après **par ordre d'importance normative**.

Le modèle retenu par la région du Vorarlberg correspond à un fort degré d'institutionnalisation puisque **la constitution régionale consacre le principe de démocratie participative**¹¹². Le cadre procédural des conseils citoyens est inscrit dans la **directive adoptée par le Gouvernement régional**, qui se fonde explicitement sur la disposition constitutionnelle précitée. Il s'agit d'un acte réglementaire qui n'a pas force loi et n'a de force obligatoire qu'à l'égard de l'administration, en charge de mettre en œuvre les *Bürgerräte* (convocation et tenue des conseils citoyens)¹¹³. Ainsi, le principe d'un conseil citoyen institutionnalisé semble bénéficier de la garantie constitutionnelle, là où les règles procédurales de mise en œuvre sont quant à elles susceptibles d'être modifiées plus facilement, étant donné la nature réglementaire des normes qui l'encadrent.

En France¹¹⁴ comme en Belgique (en ce qui concerne le dispositif délibératif de la Communauté germanophone et l'Assemblée citoyenne pour le climat permanente de la Région de Bruxelles-Capitale)¹¹⁵, les mé-

¹¹¹ Voir dans ce sens : Besch M., *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Vademecum, Promoculture, Larcier, 2019, pp. 20-21. Selon l'auteur, « Plus un acte se situe à un degré élevé dans la hiérarchie des normes, plus le libellé de son dispositif est, en principe, censé être général et abstrait et sa procédure d'élaboration longue et complexe, requérant l'intervention d'un nombre plus important d'organes et des procédures de prise de décision plus élaborées. ». En raison du parallélisme des procédures, plus une norme occupe un rang élevé dans la hiérarchie des normes, plus sa modification doit, en principe, obéir à une procédure plus longue et complexe similaire à celle requise pour son adoption.

¹¹² Article 1^{er}, paragraphe 4 de la Constitution du Vorarlberg.

¹¹³ Information prise auprès de Mme Yvonne Wolf, responsable administrative des conseils citoyens auprès du Land Vorarlberg, que les auteurs tiennent à remercier.

¹¹⁴ Les conventions citoyennes sont fondées sur **la loi organique relative au CESE**. Les lois organiques, consacrées par l'article 46 de la Constitution de la V^e République, ont pour objet de préciser l'organisation ou le fonctionnement des pouvoirs publics. Selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle française, leurs domaines et leurs objets sont limités par la Constitution (Conseil constitutionnel, **Décision n°87-234** du 7 janvier 1988, *Finances sociales*, Rec. p.26, ECLI : FR : CC : 1988 : 87.234.DC) et elles sont obligatoirement déferées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation (Conseil constitutionnel, **Décision n°2009-579** du 9 avril 2009, *Finances sociales*, Rec. p.84, ECLI : FR : CC : 2009 : 2009.579.DC). Voir aussi : Gicquel J., Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 31^e édition, 2017-2018, Précis Domat, LGDJ, p.819.

¹¹⁵ Voir notes de bas de page n°50 et 56. Dans l'ordonnancement juridique belge, les ordonnances et les décrets ont valeur de loi. Comme la loi ordinaire, ces normes doivent donc respecter la règle constitutionnelle mais ne doivent pas respecter des normes inférieures ou équivalentes. Elles sont obligatoirement déferées préalablement à leur promulgation à la section législation du Conseil d'État qui doit se prononcer sur leur constitutionnalité. Il est à préciser que l'ordonnancement juridique de la Belgique, État fédéral, la « hiérarchie des règles se démultiplie » dans les divers ordres juridiques fédéral, communautaire et régional mais les normes de valeurs législatives sont équivalentes entre elles. Voir : Delpérée F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, LGDJ, 2000, pp. 90-91, pp. 98-101 et pp.194-195.

canismes mis en place se fondent sur **des normes de valeur législative**.

L'institutionnalisation des dispositifs délibératifs peut également être fondée sur **une disposition du règlement intérieur d'une assemblée législative**¹¹⁶. Tel est, par exemple le cas, du règlement commun du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (Article 25/1) ou du règlement intérieur du Parlement francophone bruxellois (article 42ter). Dans ces deux exemples, le rôle clé joué par les assemblées législatives dans l'initiation du processus délibératifs justifie pleinement les modifications apportées à leurs règlements intérieurs.

Enfin, en Allemagne, les *Bürgerräte* sont institués temporairement, sur le fondement de **résolutions parlementaires spécifiques**. D'importance essentiellement politique, les résolutions du Bundestag sont des normes **non juridiquement contraignantes**¹¹⁷.

L'ensemble de ces options peut, en effet, servir de source d'inspiration pour le Luxembourg. Toutefois, **les choix opérés par chacun de ces États, tant à l'échelle nationale que régionale, sont non seulement dictés par une conception politiquement opportune, mais également par des exigences constitutionnelles spécifiques** à chaque cas. Il en est de même pour le Luxembourg : des exigences propres à son ordonnancement juridique justifient les options disponibles.

S'agissant d'abord de l'option de la consécration constitutionnelle du principe de la démocratie participative ou délibérative, celle-ci pourrait effectivement être envisagée selon les conditions prescrites par **l'article 131 de la Constitution luxembourgeoise**¹¹⁸.

Aujourd'hui, le principe de la démocratie représentative est explicitement consacré par **l'article 2, premier alinéa de la Constitution**. Cet article prévoit que le Grand-Duché « est placé sous le régime de la démocratie parlementaire », notion interprétée comme étant synonyme de la démocratie représentative¹¹⁹. Cette consécration constitutionnelle de la démocratie représentative n'est toutefois pas exclusive de toute autre forme complémentaire¹²⁰. D'ailleurs, la Constitution en vigueur envisage des formes d'exercice de droits politiques relevant de la démocratie participative, à l'instar des propositions motivées aux fins de légiférer (article 79) ou du droit de pétition (article 82).

L'absence d'une consécration constitutionnelle du principe de la démocratie participative ou délibérative n'empêcherait pas l'adoption d'une norme inférieure institutionnalisant un dispositif délibératif.

En effet, **une deuxième option serait d'adopter une loi instituant un dispositif délibératif**. En réalité, le recours à la voie législative ne constitue pas une simple option, mais **une exigence : si le dispositif vise à inclure la participation de citoyens non luxembourgeois, cette procédure s'impose**. Conformément à **l'article 10, paragraphe 2 de la Constitution**, l'exercice des droits politiques des non-Luxembourgeois relève du domaine réservé de la loi¹²¹. Il en est de même si le dispositif délibératif retenu tend à créer une instance dédiée, qui pourrait être assimilée à la création d'une administration (**article 50, paragraphes 2 et 3 de la Constitution**)¹²² ou d'un établissement public (**article 128, paragraphe 1^{er} de la Constitution**)¹²³.

Enfin, une dernière option serait **une institutionnalisation par une modification du règlement interne de la Chambre des Députés**. Une telle option, pour les raisons développées, ne peut qu'être complémen-

¹¹⁶ Le règlement intérieur d'une assemblée parlementaire constitue sa « loi intérieure ». Il est généralement assimilé à la catégorie des mesures d'ordre intérieur, à savoir des mesures dont l'objet est limité au cadre interne qu'elles organisent, dont les destinataires sont les personnes dépendantes de ce cadre. Dans le cas d'une assemblée parlementaire, les destinataires seraient certainement les membres de l'assemblée et son personnel mais également toutes personnes qui se trouvent dans son enceinte (membres du Gouvernement et leurs collaborateurs ou tout autre visiteur). Voir en ce sens : Avril P., Gicquel, Gicquel J.-É., *Droit parlementaire*, 7^e édition, LGDJ, 2023, pp. 27-29.

¹¹⁷ Voir notamment l'entrée « *Entschließungsantrag* » du glossaire disponible sur le site du Bundestag. De manière générale, une résolution parlementaire désigne un texte adopté par une assemblée parlementaire en dehors de son activité législative. Bien qu'il existe une grande diversité de résolutions, rendant leur définition parfois complexe, il est largement admis qu'une résolution ne constitue pas une loi. Dans ce sens, voir notamment : Preuvot P., *Les résolutions parlementaires, instruments de la fonction tribunitienne du Parlement français*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2025, pp. 19 et s.

¹¹⁸ Conformément à l'article 131 de la Constitution, la loi de révision constitutionnelle doit être votée à la majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, sans possibilité d'un vote par procuration. La disposition prévoit deux votes successifs dans un intervalle d'au moins trois mois, le dernier vote pouvant être remplacé par un référendum décisionnel.

¹¹⁹ Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, *Proposition de révision des Chapitre Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution du 17 novembre 2020*, commentaire des articles, *doc. parl. n°7700*, p. 15 : « La notion de 'démocratie parlementaire' qui approfondit celle de 'État démocratique' de l'article 1^{er}, est synonyme de 'démocratie représentative' annonçant les règles qui définiront la place de la Chambre des Députés au sein des institutions constitutionnelles ; elle n'exclut pas le référendum consultatif tel que la Constitution actuelle le connaît » (nous soulignons).

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ Selon l'article 10, paragraphe 2 de la Constitution : « Sans préjudice de l'article 64, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques des non-Luxembourgeois ». Voir en ce sens : Besch M., note n°111, p.33.

¹²² Besch M., note n°111, p.34.

¹²³ Selon l'article 128, paragraphe 1^{er} de la Constitution : « La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'État ». Si la création d'un établissement public requiert une base légale, son opportunité relève quant à elle de l'appréciation souveraine du législateur. Voir dans ce sens : Gerkrath J., *Les établissements publics en droit luxembourgeois*, Legitech, 2023, pp. 119.

taire d'une institutionnalisation du dispositif délibératif par la loi. Outre l'argument des aspects couverts par le domaine réservé à la loi, la portée du règlement intérieur d'une assemblée parlementaire étant plus limitée tant au niveau de son objet que de ses destinataires¹²⁴, seul le cadre procédural et organisationnel du dispositif délibératif pourrait figurer dans le règlement interne de la Chambre des Députés¹²⁵.

Ainsi, **la loi serait le fondement juridique préconisé pour institutionnaliser un dispositif délibératif**. Plus qu'une préconisation, il s'agit d'une **exigence constitutionnelle** qui s'impose en raison des aspects relevant du domaine réservé de la loi.

Trois voies seraient envisageables :

Consécration constitutionnelle : Le principe de démocratie participative ou délibérative pourrait être inscrit dans la Constitution, selon la procédure prévue à l'article 131. Bien que la Constitution actuelle consacre uniquement la démocratie représentative (article 2), elle n'exclut pas d'autres formes complémentaires, comme le droit de pétition (article 82).

Institutionnalisation par la loi : Cette voie n'est pas seulement possible, mais exigée si le dispositif inclut des citoyens non-Luxembourgeois (article 10, al. 2), ou s'il implique la création d'une instance administrative (articles 50 et 128). **La loi constitue ainsi le fondement juridique adéquat, garantissant à la fois la légitimité et la pérennité du dispositif.**

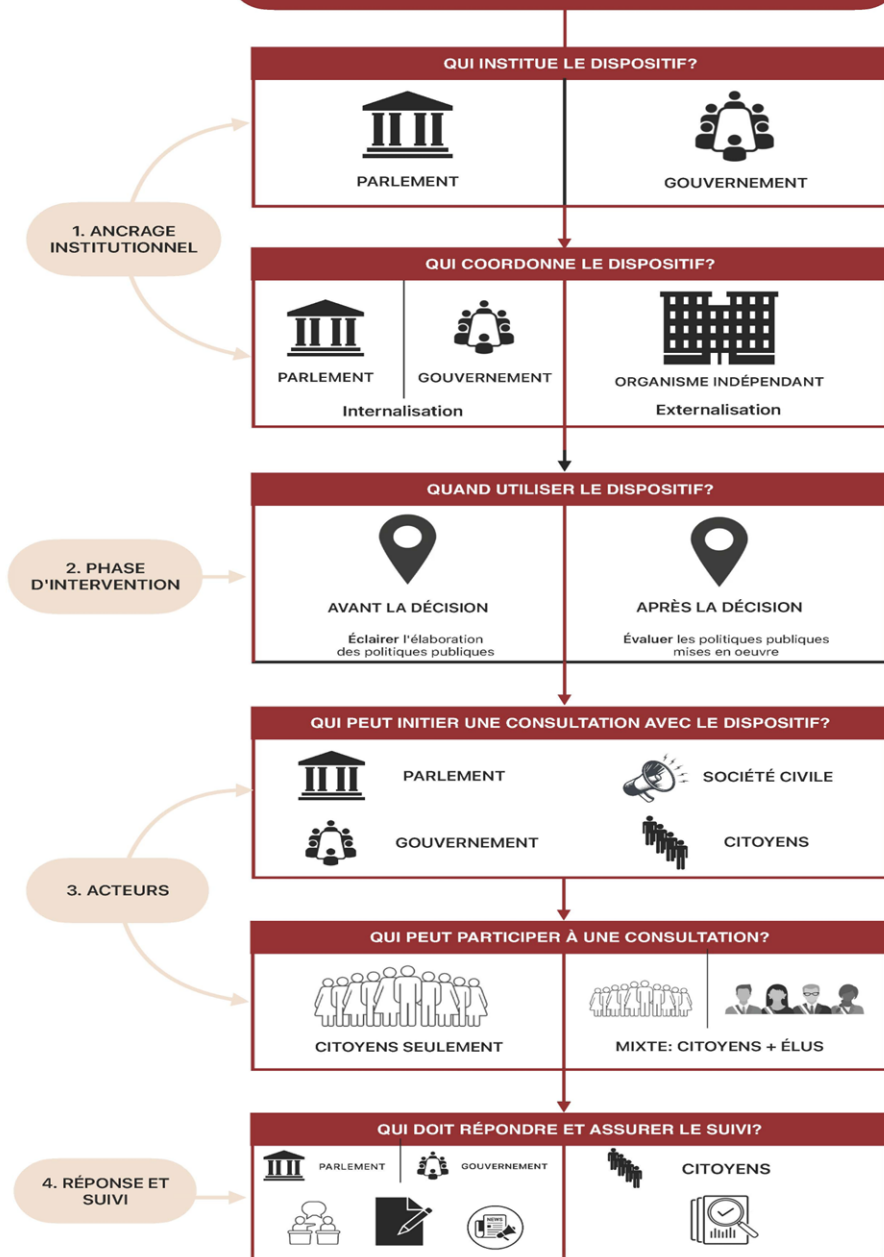
Adaptation du règlement interne de la Chambre des Députés : Cette option ne peut être qu'accessoire à la loi. Elle permettrait d'encadrer les aspects organisationnels, notamment si la Chambre joue un rôle spécifique dans les consultations citoyennes ou dans l'articulation avec les pétitions.

En conclusion, si une consécration constitutionnelle serait une garantie renforcée, **seule la loi constitue aujourd'hui un cadre juridiquement obligatoire et suffisant pour mettre en place un dispositif de démocratie délibérative au Luxembourg.**

¹²⁴ Sur la portée du règlement intérieur d'un parlement, voir les explications sous la note n°116.

¹²⁵ En conformité avec l'article 68, alinéa 2 de la Constitution qui prévoit : « Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution de la loi qui concernent son organisation » (nous soulignons).

VERS UN MODÈLE LUXEMBOURGEOIS: LES OPTIONS À ENVISAGER



4.2 – Vers une institutionnalisation réussie : les points d'attention

L'expérience cumulée du *Klima-Bürgerrot* (KBR) et du *Bürgerkomitee Lëtzebuerg 2050* (BK) offre un socle empirique riche pour penser l'institutionnalisation pérenne des dispositifs délibératifs au Luxembourg. Si ces deux assemblées ont démontré leur potentiel démocratique, leur pérennisation exige la mise en œuvre de conditions robustes de légitimité, d'inclusivité, d'efficacité procédurale et d'impact politique. Cette section propose un cadre structuré autour des trois phases clés du processus délibératif, qui représentent les trois dimensions inhérentes à la légitimité politique : *l'input*, *le throughput* et *l'output*¹²⁶, tout en

soulignant des points d'attention spécifiques à chaque étape.

Ces éléments pourraient constituer des standards pour toute assemblée citoyenne qui serait menée à travers un éventuel dispositif permanent.

PHASE DU PROCESSUS DÉLIBÉRATIF	OBJECTIFS CLÉS	ACTIONS ET RECOMMANDATIONS	RÉSULTATS ATTENDUS
INPUT	Assurer diversité et inclusivité	- Recrutement inclusif : tirage au sort et campagnes ciblées - Matériaux multilingues et accessibles - Prise en charge transport, garde d'enfants, allocations participation	Engagement équitable de toutes les catégories sociales, sans barrières économiques ou linguistiques
OUTPUT	Efficacité procédurale et délibérative	- Déterminer des objectifs clairs et hiérarchisés - Facilitateurs professionnels permanents et neutres - Information diversifiée : experts équilibrés, petits groupes, formats multilingues, auto-organisation encadrée	Processus de délibération structurés, inclusifs, transparents et productifs
THROUGHPUT	Considération politique, suivi et évaluation	- Réponse officielle et publique aux recommandations - Discussion à la Chambre des Députés et intégration dans les politiques publiques - Évaluation externes, feedback public et décideurs	Recommandations crédibles, intégrées aux politiques et évaluées pour une amélioration continue
COMMUNICATION	Communication continue (à travers les trois phases)	Mise en place d'une plateforme centralisée, multilingue, interactive et connectée aux politiques publiques et au grand public (« hub participatif ») - Avant : sensibilisation et ouverture sociale - Pendant : valorisation des temps forts, transparence des débats - Après : diffusion multimodale des rapports et des suites politiques	Légitimité renforcée, participation accrue, compréhension publique améliorée, interaction citoyenne facilitée

¹²⁶ Le cadre « input–throughput–output legitimacy », développé en sciences politiques notamment par Scharpf et repris par Schmidt, permet d'analyser les différentes sources de légitimité d'un système politique ou d'une institution. « L'input legitimacy » renvoie à l'idée de gouverner par le peuple. La légitimité provient ici de la participation citoyenne, de la représentativité et de la capacité des décideurs à répondre aux préférences des citoyens, par exemple à travers des élections libres, des référendums ou encore des consultations citoyennes. La « throughput legitimacy » met l'accent sur la qualité des processus décisionnels internes, soit gouverner avec de bonnes procédures. Elle se construit sur la transparence, la responsabilité, l'efficacité administrative, l'inclusivité et le respect des règles, et se traduit concrètement par des procédures claires, une délibération équitable ou encore l'absence de corruption. Enfin, « l'output legitimacy » correspond à gouverner pour le peuple, c'est-à-dire à fonder la légitimité sur les résultats et la performance des politiques publiques. Elle se mesure à travers la capacité des institutions à produire des résultats tangibles tels que la réduction du chômage, la protection de l'environnement ou la stabilité économique. En résumé, « l'input » désigne qui participe, le « throughput » décrit comment les décisions sont prises, et « l'output » indique quels résultats concrets sont produits. Voir : Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press (<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>) et Schmidt, V.A. (2013), "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'", *Political Studies*, 61 : 2-22 (<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>).

5 – Conclusion

Au terme de cette analyse approfondie, il apparaît clairement que le **Luxembourg dispose déjà de plusieurs fondations solides sur lesquelles pourrait s'ériger un dispositif de participation citoyenne permanent, adossé à la Chambre des Députés.** Loin d'un saut dans l'inconnu, une telle initiative s'inscrirait dans une **dynamique européenne plus large de renouvellement démocratique**, répondant à une double exigence : légitimité des institutions représentatives et ouvrir des canaux d'expression structurés aux citoyens dans la fabrique des politiques publiques.

Le panorama des expériences participatives menées au Luxembourg — qu'elles soient locales ou nationales — montre **une évolution notable vers des formats plus structurés et inclusifs**, en particulier à travers les projets pilotes du *Klima-Biergerrot* et du *Biergerkommittee Lëtzebuerg 2050*. Ces expérimentations ont permis de démontrer la faisabilité technique et sociale des assemblées citoyennes, tout en soulignant l'importance de leur articulation avec les institutions représentatives et de leur encadrement méthodologique rigoureux.

L'analyse comparative des dispositifs délibératifs institutionnalisés à l'étranger confirme que l'instauration d'un tel modèle n'a rien d'utopique. Qu'il s'agisse du dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone de Belgique, des commissions délibératives bruxelloises ou wallonnes, ou encore des conventions citoyennes françaises, toutes ces expériences montrent que la délibération citoyenne peut être intégrée durablement à l'action publique, à condition de respecter certains principes fondamentaux : in-

dépendance, représentativité, transparence, suivi et réponse politique.

Par ailleurs, **tant les citoyens que les acteurs politiques luxembourgeois semblent globalement favorables à un renforcement de la démocratie participative par des voies délibératives.** L'enquête *Smartwielen* révèle une ouverture de la majorité des partis politiques à l'idée de pérenniser des assemblées citoyennes, tandis que la population, lorsqu'elle est informée, y voit un moyen légitime et crédible d'amplifier sa voix dans le débat public.

Cependant, la réussite d'une telle entreprise dépend de plusieurs conditions : **ancrage institutionnel clair, représentativité inclusive, cadre délibératif structuré, transparence, suivi ou évaluation continue à des fins d'apprentissage collectif.**

Dans un pays marqué par une importante diversité démographique et par des inégalités d'accès aux canaux de représentation politique, une institution délibérative permanente pourrait jouer un rôle fondamental d'inclusion démocratique. Elle permettrait non seulement de renforcer la légitimité du système représentatif, mais aussi de faire émerger des consensus citoyens sur des sujets complexes ou polarisants.

6 – Bibliographie

1. Luxembourg : législation, documents parlementaires et autres documents officiels

Constitution (version applicable).

Projet de loi n°8218 du 17 mai 2023 portant modification : 1 ° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2 ° en date du 19 juillet 2004 concernant la gestion communale et l'aménagement urbain.

Motion n°4103 déposée le 21 mars 2023 en séance publique n°39, par M. François Benoy (déi gréng).

Motion n°3999 déposée le 25 octobre 2022 en séance publique n°8 par M. Max Hahn (LSAP).

Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, Proposition de révision des Chapitre Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution du 17 novembre 2020, commentaire des articles, doc. parl. n°7700, p. 15.

Loi du 27 février 2015 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, *Mémorial A* n°35, 2015.

Loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004, *Mémorial A* n°48, 2005.

Ville de Dudelange, *Forum Diddeleng mat de Bierger fir de Bierger*, Charte sur la participation des citoyens à la vie communale, 2004.

Loi communale du 13 décembre 1988, *Mémorial A* n°64 de 1988, version consolidée au 14/08/2023.

Loi du 12 mai 1937 portant organisation du Référendum du 6 juin 1937, *Mémorial A* n°36, 1937.

Loi du 4 juillet 1919, portant institution d'un référendum sur l'union économique à conclure par le pays, *Mémorial A* n°46, 1919.

Loi du 3 avril 1919, portant institution d'un référendum sur la question dynastique et sur la forme de l'Etat, *Mémorial A* n°22, 1919.

2. Sources officielles étrangères : législation, documents parlementaires, jurisprudence, rapports et autres sources officielles

• Allemagne

Deutscher Bundestag, Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen Begleitgruppe Bürgerrat, « Bürgerrat zu Deutschlands Rolle in der Welt. Bericht der Verwaltung des Deutschen Bundestages », 10 Mai 2021, 23 p.

Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Antrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke, « Einsetzung eines Bürgerrates "Ernährung im Wandel : Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben" », 09.05.2023, Drucksache 20/6709.

Entrée « Entschließungsantrag » du glossaire disponible sur le site du Bundestag.

• Autriche

Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg

Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten, 19 février 2013.

Ministry of Life and Office for Future-related Question (Austria), Kairos, EIPP (European Institute for Public Participation) (2012), Wisdom Councils in Austria: Final Report Accompanying Evaluation, 35 p.

• Belgique

Règlement commun du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

Règlement intérieur du Parlement francophone bruxellois

Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, «Bürgerdialog in Ostbelgien – Übersicht der Prozessoptimierungen in der Legislaturperiode 2019-2024», 1^{er} juillet 2024, 11p.

Parlement Wallon, Rapport présenté au nom de la Commission délibérative, « Comment impliquer les Wallones et les Wallons dans la prise de décision, de manière délibérative et permanente, en s'inspirant notamment du dialogue citoyen permanent existant en Communauté germanophone qui procède au tirage au sort ? », session 2023-2024, dossier n°1605(2023-2024) 1, 25 février 2024, 189 p. (voir p. 6).

Ordonnance du 7 mars 2024 modifiant l'ordonnance du 2 mai 2013 portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie en vue de mettre en œuvre la stratégie de rénovation du bâti, M.B. 2024-03-22, p. 35579.

Décret instituant un dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone du 25 février 2019, M.B. 2019-04-12, p. 37798.

- France

Loi organique n°2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, JOFR n°0014 du 16 janvier 2021 (Article 4-3 de la version consolidée).

Conseil constitutionnel, Décision n°2009-579 du 9 avril 2009, Finances sociales, Rec. p.84, ECLI : FR : CC : 2009 : 2009.579.DC.

Conseil constitutionnel, Décision n°87-234 du 7 janvier 1988, Finances sociales, Rec. p.26, ECLI : FR : CC : 1988 : 87.234.DC.

- Union européenne

Commission européenne, « Conférence sur l'avenir de l'Europe : Transformer une vision en actions concrètes », COM (2022) 404 final, 17 juin 2022.

3. Sites Internet institutionnels dédiés à la démocratie participative et délibérative (dernière consultation le 27 octobre 2025)

- Luxembourg

Ville de Dudelange : jeparticipe.dudelange.lu

Ville de Roeser: jeparticipe.roeser.lu

Plateforme Luxembourgeoise de la Démocratie Participative (PLDP) : <https://pldp.lu/>

- Allemagne

Bundestag : <https://www.bundestag.de/parlament/buergerraete>

Projet de l'association professionnel « Mehr Demokratie » : <https://www.buergerrat.de/>

- Autriche

Land de Vorarlberg : <https://vorarlberg.mitdenken.online/>

- Belgique

Région de Bruxelles-Capitale : <https://democratie.brussels/assemblies>

Région de Bruxelles-Capitale, Assemblée citoyenne pour le climat : <https://www.assembleeclimat.brussels/>

Communauté germanophone de Belgique : <https://www.buergerdialog.be/>

- France

Plateforme de participation citoyenne Agora : <https://www.agora.gouv.fr/>

- Union européenne

Plateforme de participation des citoyens : https://citizens.ec.europa.eu/index_fr

4. Monographies et articles

Bailly, J. (2023), *“The democratic quality of European citizens’ panels (Conference on the Future of Europe)”*, CEVIPO Working Paper (1), pp.2-35. (<https://doi.org/10.3917/lcdc1.231.0002>).

Besch M., *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Vademecum, Promoculture, Larcier, 2019, pp. 20-21

Burks, D., Kies R. (2019), “A gradualist path towards sortition”, in O. Wright Erik and Gastil J. (dir.), *Legislature by Lot*, Verso, The Real Utopia Project, London/New York, pp. 259-277.

Caluwaerts, D. et Reuchamps, M. (2023), *“Evaluating citizens’ assemblies: Criteria, methods and tools”*, in M. Reuchamps et al., *De Gruyter Handbook of Citizens’ Assemblies*, Berlin, Boston: De Gruyter, pp. 239-256 (<https://doi.org/10.1515/9783110758269-020>).

Centre de recherche et d’information socio-politiques (CRISP), Vocabulaire politique, « *Démocratie participative* », notice mise à jour en 2022.

Centre de recherche et d’information socio-politiques (CRISP), Vocabulaire politique, « *Démocratie délibérative* », notice mise à jour en 2022.

Costello, A. (2024), *“Citizens’ preferences and the future of Europe: a case for the ‘five scenarios’ as deliberative entry-points in mini-publics”*, *Journal of Contemporary European Studies*, 32(4), pp. 1228–1241 (<https://doi.org/10.1080/14782804.2024.2348148>).

Courant, D. (2020), « *Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l’Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française* », *Archives de Philosophie du Droit*, 62, pp. 485-507 (DOI:10.3917/apd.621.0500).

Delpérée F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, LGDJ, 2000, pp. 90-91, pp. 98-101 et pp.194-195.

Demidov A. et al. (2023), *“Assessing the European Citizens’ Panels: Greater ambition needed”*, *Observatory Report, EU Democracy Reform Observatory*, 6 septembre 2023, 24 p.

Dumont, P., R. Kies, R. (2016), *“Luxembourg: Political Developments and Data in 2015”*, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 56 (1), pp.175–182 (<https://doi.org/10.1111/2047-8852.12098>)

Dumont, P., Kies, R. (2024) “Luxembourg: Political Developments and Data in 2023”, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 63, pp. 294–310 ([10.1111/2047-8852.12466](https://doi.org/10.1111/2047-8852.12466)).

Fabre et al. (2021), *“Who Are the Citizens of the French Convention for Climate?”*, (halshs-03265053).

Falanga, R. (2024), *“Democratic innovations: is the local scale (still) the ideal laboratory for democracy?”*, *Local Government Studies*, 50(6), pp. 1052-1061 (<https://doi.org/10.1080/03003930.2024.2407010>).

Galende-Sánchez, E. (2025), *“The EU’s depoliticized approach to deliberative democracy and its implications for climate policy: The case of the Conference on the Future of Europe”*, *Journal of Contemporary European Studies*, 33(3), 873–889 (<https://doi.org/10.1080/14782804.2025.2457662>).

Gebauer, R., et al. (2024), « *Le Parlement de la Communauté germanophone comme laboratoire de participation citoyenne : Analyse du suivi des recommandations du Dialogue citoyen permanent en Belgique de l’Est* », *Lien Social et Politiques : RIAC*, n° 92, pp. 1-19 (<https://doi.org/10.7202/1112804ar>).

Gerkrath J., *Les établissements publics en droit luxembourgeois*, Legitech, 2023, pp. 119.

Germann, M. (2025), *“Mini-Publics, (Lack of) Representativeness, and Legitimacy Beliefs”*, *British Journal of Political Science* 55: e11 (doi:10.1017/S0007123424000322).

Germann, M. et al. (2024), *“Scaling Up? Unpacking the Effect of Deliberative Mini-Publics on Legitimacy Perceptions”*, *Political Studies* 72(2), pp.677–700 (<https://doi.org/10.1177/00323217221137444>).

- Gherghina, S. et al. (2024), "Limited Congruence: Citizens' Attitudes and Party Rhetoric About Referendums and Deliberative Practices", *Politics and Governance*, 12 (<https://doi.org/10.17645/pag.8754>).
- Gicquel J., Gicquel J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 31^e édition, 2017-2018, Précis Domat, LGDJ, p.819.
- Giraudet, L. et al. (2022), "Co-construction in deliberative democracy: lessons from the French Citizens' Convention for Climate", *Humanities and Social Science Communication*, 9, 207 (<https://doi.org/10.1057/s41599-022-01212-6>).
- Goldberg, S. et al. (2025), "Empowered Minipublics for Democratic Renewal? Evidence from Three Conjoint Experiments in the United States, Ireland, and Finland", *American Political Science Review*, Vol. 119, Issue 3, pp.1393-1410 (doi:10.1017/S0003055424001163).
- Goldberg, S., et Bächtiger, A. (2023), "Catching the 'Deliberative Wave'? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums", *British Journal of Political Science*, 53(1), pp. 239–47 (doi:10.1017/S0007123422000059).
- Goovaerts, I. et al. (2025), "When Deliberative Mini-publics' Outcomes and Political Decisions Clash: Examining How Responsive Communication Influences Legitimacy Perceptions", *European Journal of Political Research* 64(2), pp.767–89 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12711>).
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp Verlag, Francfort, 1216 p.
- Jacquet, V. et Van der Does, R. (2020), "Deliberation and Policy-Making: Three Ways to Think About Minipublics' Consequences", *Administration & Society*, vol. 53, Issue 3 (<https://doi.org/10.1177/00953997209645>).
- Jacquet, V. et al. (2020), "Sortition, its advocates and its critics: An empirical analysis of citizens' and MPs' support for random selection as a democratic reform proposal", *International Political Science Review*, 43(2), pp.295-316 (<https://doi.org/10.1177/019251212094995>).
- Kies, R. et al. (2024), "Country Report: Luxembourg. The Significance of Citizen Participation in Politics and Society", Robert Bosch Stiftung, 13 p.
- Kies, R., & Seidenthal, S. (2021), "Quand les e-pétitions influencent-elles la décision politique ? Une analyse du système de pétitions électroniques de la Chambre des députés du Luxembourg", *Participations*, 3(28), 177–202 (<https://doi.org/10.3917/parti.028.0177>).
- Kies, R., 2019, « Étendre le droit de vote des étrangers aux élections législatives : Pourquoi les Luxembourgeois n'en veulent pas ? », in N. Farhat et P. Poirier (dir.), *Démocratie(s), parlementarisme(s) et légitimité(s)*, Bruylant, collections études parlementaires, 222-247.
- Kies, R. (2019), « E-pétitions à la Chambre des Députés. Un succès déstabilisant », in C. Frieseisen, R. Moes, M. Polfer, R. Wagner (eds.) *100 ans de suffrage universel au Luxembourg*, Silvana Editoriale S.p.A, 14 p.
- Kies, R. (2016), « Analyse de l'utilisation des (e-)pétitions à la Chambre des Députés », *Rapport Civilex*, Chaire de recherche en études parlementaires, Université du Luxembourg, 100 p.
- Macq, H. et Jacquet, V. (2023), "Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly", *European Journal of Political Research*, 62, pp.156-173 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12499>).
- Minsart, E., Jacquet, V., (2023), "21 The impact of citizens' assemblies on policymaking: Approaches and methods", in M. Reuchamps, J. Vrydagh, Y. Welp (eds.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin, Boston, De Gruyter, pp. 283-294 (<https://doi.org/10.1515/9783110758269-023>).
- Niessen, C., Reuchamps, M. (2022), "Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium", *Parliamentary Affairs*, 75(1), pp. 135-153 (<https://doi.org/10.1093/pa/gsaa056>).
- Niessen, C., Reuchamps, M. (2019), « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 43 p. (<https://doi.org/10.3917/cris.2426.0005>).

Oleart, A. (2023), [“The political construction of the ‘citizen turn’ in the EU: disintermediation and depoliticization in the Conference on the Future of Europe”](https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2177837), *Journal of Contemporary European Studies*, pp.1-15 (<https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2177837>).

Paulis, E. et al. (2025), [“When climate assemblies call for stringent climate mitigation policies: Unlocking public acceptance or fighting a losing battle?”](https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.104159), *Environmental Science and Policy* (171) (<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2025.104159>).

Paulis, E. (2025), “Democratic Innovation or Inertia? Ideology and Electoral Competition in Luxembourg’s Political Parties’ Engagement with the 2022 Climate Assembly”, *PS: Political Science & Politics* (article accepté et en cours de publication).

Paulis, E. et al. (2024), [“Fair Enough? Mini-Public Composition and Outcome Acceptance from the Maxi Public”](https://doi.org/10.16997/jdd.1535), *Journal of Deliberative Democracy* 20 (1) (<https://doi.org/10.16997/jdd.1535>).

Paulis, E. et al. (2024), [“From Deliberation to Headlines: Media Coverage and Framing of the 2022 Luxembourg Climate Citizens’ Assembly \(Klima-Biergerrot\)”](https://doi.org/10.1017/XPS.2024.1), *Politics of the Low Countries*, 6(1): 72–94.

Paulis, E. et al. (2022), « [Mini-publics délibératifs](#) », in G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.

Paulis, E. et al. (2020), “The POLITICIZE Dataset: An Inventory of Deliberative Mini-Publics (DMPs) in Europe”, *European Political Science*, 20(3), pp.521-42 (<https://doi.org/10.1057/s41304-020-00284-9>).

Pilet, J.-B. et al. (2023), [“Public Support for Deliberative Citizens’ Assemblies Selected through Sortition: Evidence from 15 Countries”](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12541), *European Journal of Political Research*, 62 (3), pp. 873–902 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12541>).

Pluet-Despatin J., Corpet O. (1975), « Présentation : L’autogestion aux États-Unis ? », *Autogestion et socialisme : études, débats, documents*, n°32, pp. 3-21 (<https://doi.org/10.3406/autog.1975.1138>).

P. Preuvot, *Les résolutions parlementaires, instruments de la fonction tribunitienne du Parlement français*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2025, pp. 19 et s.

Ramis-Moyano, R. et al (2025), [“Mini-Publics and Party Ideology: Who Commissioned the Deliberative Wave in Europe?”](https://doi.org/10.16997/jdd.1559), *Journal of Deliberative Democracy*, 21(1) (<https://doi.org/10.16997/jdd.1559>).

Rangoni, S. et al. (2021), [“More competent thus more legitimate? MPs’ discourses on deliberative mini-publics”](https://doi.org/10.1057/s41269-021-00209-4), *Acta Politica*, 58(3), pp.531-551 ([10.1057/s41269-021-00209-4](https://doi.org/10.1057/s41269-021-00209-4)). ([halshs-03288742](https://doi.org/10.1057/s41269-021-00209-4))

Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press (<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>).

Schmidt, V.A. (2013), “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput”, *Political Studies*, 61: 2-22 (<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>).

Sharashidze, N, Kies, R. (2024), « [Pétition en ligne](#) » in G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.

Smith, G. (2024), [We Need to Talk about Climate: How Citizens’ Assemblies Can Help Us Solve the Climate Crisis](#), London, University of Westminster Press.

Talukder, D. Pilet, J.-B. (2021), [“Public Support for Deliberative Democracy. A Specific Look at the Attitudes of Citizens from Disadvantaged Groups”](https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1978284), *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(5), pp. 656–76 (<https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1978284>).

Van Dijk, L., Lefevere, J. (2023), [“Can the Use of Minipublics Backfire? Examining How Policy Adoption Shapes the Effect of Minipublics on Political Support among the General Public”](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12523), *European Journal of Political Research*, 62(1), pp. 135–55 (<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12523>).

Vrydagh, J. et al. (2021), « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2492, 65 p.

5. Rapports, évaluations, policy briefs et bases de données statistiques

B. Derenne, G. Grandjean, C. Parotte, Reuchamps M., Rapport et recommandations suite à la première commission délibérative organisée par le Parlement de Wallonie, Université de Liège, 8 mai 2024, 15 p.

Guibert, G. et al. (2021), Note de synthèse de l'association la Fabrique écologique « Quelles leçons de la Convention Citoyenne pour le Climat. Une initiative salubre à renouveler, mais avec des modalités à redéfinir », 33 p.

Kirby N., Freier A. N., Renn O., Lietzmann H. J., Scheidemantel K., Döring M. (2021), Evaluation des Bürgerrats Deutschlands Rolle in der Welt: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation, Institut für Demokratie und Partizipationsforschung (IDPF) der Bergischen Universität Wuppertal, Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung (IASS) Potsdam, 55 p. (DOI: 10.25926/hjqy-x361).

OECD (2021), Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy, OECD Publishing.

OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing (également disponible en langue française [ici](#)).

Paulis E., Kies R., Verhasselt L. (2024), Evaluation Report : 2022 Luxembourg Climate Citizen's Assembly (Klima Biergerrot – KBR), PLDP, Université du Luxembourg, 167 p.

Plovie M., Les Commissions Délibératives : Guide Complet, juillet 2023, p. 14.

Statec, base de données Lustat.

Verhasselt L., Kies R., de Jonge L. (2024), Évaluation du Biergerkommitte Lëtzebuerg 2050 : Résumé analytique, PLDP, Université du Luxembourg, University of Groningen, 9 p.

7 – Annexe : tableau des données comparatives

Pays	Belgique	Belgique	Belgique	Belgique	France	Autriche	Allemagne	Union Européenne
Niveau	Régional	Régional	Régional	Régional/communautaire	National	Régional	National	Supranational
	Région de Bruxelles-Capitale	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone		Vorarlberg		
Dénomination	Commissions délibératives	Commissions délibératives	Assemblée climat	Dialogue citoyen permanent	Conventions citoyennes	Bürgerräte	Bürgerräte	Panels de citoyens
Date de lancement	2019	2023	2022	2019	2019	2006 (institutionnalisé en 2013)	2023	2021
Institution organisatrice	Parlement	Parlement	Gouvernement	Parlement	CESE	Gouvernement (à travers FEB)	Parlement	Commission européenne
Base légale	Règlement interne	Règlement interne	Ordonnance	Décret parlementaire de la Communauté germanophone	Loi organique	Constitution régionale + directive du Gouvernement du Land	Aucun (résolution parlementaire <i>ad hoc</i>)	Aucun statut juridique
Pouvoir d'initiative	- Parlementaires - Citoyens (1.000)	- Parlementaires (majorité simple) - Citoyens (2.000)	Gouvernement	- Conseil citoyen - Parlement	- CESE - Gouvernement - Parlement - Citoyens (pétitions)	- Gouvernement - Parlement - Communes - Citoyens	Parlementaires (groupe ou 5% des membres)	Commission européenne
Participants	48 à 60 (citoyens + élus)	40 (30 citoyens + 10 députés)	65 à 100 citoyens	25 à 50 citoyens par assemblée	150 citoyens	20 à 50 citoyens	160 citoyens résidents (+16 ans) aléatoire	150 citoyens de l'UE
Méthode de sélection	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié	Tirage au sort stratifié
Durée typique	2 à 3 week-ends	5 journées + suivi	3 à 6 mois (1 week-end/mois x 5)	3 à 6 mois + suivi sur 1 an	6 à 9 mois	1,5 jour + suivi sur 2 mois	3 à 5 mois	3 sessions principales
Défraiement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Sélection des experts	Sélection pluraliste par comité d'accompagnement avec possibilité suggestive des citoyens	Sélection pluraliste (mais procédure de sélection relativement floue)	Sélection pluraliste (mais procédure de sélection relativement floue)	Sélection pluraliste assurée par le conseil citoyen et contrôlée le comité de suivi	Sélection pluraliste par le CESE avec possibilité de demande d'auditions de la part des citoyens	Sélection pluraliste (mais procédure de sélection relativement floue), avec possibilité suggestive des citoyens	Sélection pluraliste par l'opérateur externe, pas de possibilité suggestive pour les citoyens	Sélection pluraliste par la Commission, pas de possibilité suggestive pour les citoyens

Obligation de réponse et suivi	• Suivi assuré par les parlementaires • Séance de suivi avec citoyens 6 mois après • Suivi rendu	• Débat en commission • Débat en séance plénière	• 2 réponses du Gouvernement (3 et 12 mois) • Monitoring et interpellations ministérielles par comité de suivi	• Réponse motivée obligatoire du Parlement et du Gouvernement via 3 séances parlementaires (présentation, réponse et mise en œuvre) • Suivi monitoré par conseil citoyen	• Réponse motivée du Gouvernement	• Débat des recommandations dans café citoyens décentralisés • Réponse écrite obligatoire de la part du commanditaire • Monitoring de la mise en œuvre assuré par groupe de résonance	• Débat parlementaire sur le rapport et les recommandations mais pas d'obligation formelle de suivi ou de mise en œuvre	• Aucune obligation formelle de réponse et procédure de suivi assez floue
Évaluation externe	Évaluation scientifique intégrée et systématique	Évaluation scientifique intégrée et systématique	Évaluation scientifique intégrée et systématique	Évaluation scientifique intégrée et systématique	Aucune évaluation scientifique intégrée et systématique mais ouverture aux chercheurs	Évaluation scientifique ponctuelle et non systématique	Évaluation scientifique intégrée (à voir sur le long terme pour l'aspect systématique)	Pas d'évaluation scientifique intégrée et systématique
Coût estimé	Non publié mais estimation informelle ~150.000 €/commission	Non publié	Non publié	• 90.000€/an (frais fixes pour conseil citoyen) • 50.000–150.000 €/assemblée	Convention climat : 5,9 M€ / fin de vie : 4,2 M€	10.000-30.000 € /conseil	Non accessible	Non accessible

Cellule scientifique

