

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2014-2015

---

15 JUNI 2015

---

## Voorstel van resolutie voor een revitalisering van de democratie in België

(Ingediend door de heer Bert Anciaux)

---

### TOELICHTING

---

#### Samengevat

Deze resolutie roept de verschillende overheden in ons land, dus zowel de overheden van de Gewesten, Gemeenschappen, provincies en steden en gemeenten, als de federale overheid, op om met spoed en op fundamentele wijze de democratische sturing van België te vernieuwen, teneinde ze beter te laten aansluiten op de actuele verwachtingen van de burgers en hun verenigingen en hieromtrent meer betrokkenheid en enthousiasme te genereren.

Deze resolutie vraagt aandacht voor de vernieuwing van structurele en communicatieve aspecten, waarbij enerzijds de principes en procedures van een representatieve delegatiedemocratie worden bekrachtigd en tegelijkertijd de vele mogelijkheden van de directe democratie daarin veel meer worden geïntegreerd. Tegelijkertijd wil deze resolutie een antwoord geven op de dreigende uitholling, onder meer door de toenemende participatie, van het democratische functioneren van mandatarissen en Parlementen. Tevens valt op hoe groot de vervreemding is geworden tussen burgers en supranationale structuren. De besluitvorming bij deze laatste ontsnapt helemaal aan enige invloed van de burgers en drijft hen in cynisme of onverschilligheid. Deze resolutie wil concreet bijdragen aan overheden die zich activerend profileren teneinde de burgers en hun verenigingen te begeisteren voor een levendige, interactieve en participatieve democratie en die daartoe eveneens optimale mogelijkheden biedt.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2014-2015

---

15 JUIN 2015

---

## Proposition de résolution visant à revitaliser la démocratie en Belgique

(Déposée par M. Bert Anciaux)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

#### En résumé

La présente résolution appelle les différentes autorités de notre pays, tant celles des Régions, des Communautés, des provinces et des villes et communes que les autorités fédérales, à rénover sans tarder et de manière fondamentale la gouvernance démocratique de la Belgique afin qu'elle réponde mieux aux attentes actuelles des citoyens et de leurs associations et qu'elle suscite davantage d'implication et d'enthousiasme.

Elle attire l'attention sur le renouvellement des aspects structurels et de la communication, confirmant les principes et procédures d'une démocratie délégative (représentative) tout en intégrant beaucoup plus les multiples possibilités qu'offre la démocratie directe. La présente résolution vise aussi à apporter une réponse à la menace d'érosion que la participation croissante, notamment, fait peser sur le fonctionnement démocratique des mandataires et des Parlements. L'on est par ailleurs frappé par la profondeur du fossé qui s'est creusé entre les citoyens et les structures supranationales. Le processus décisionnel tel qu'il est appliqué au sein de ces dernières échappe à toute influence des citoyens et leur inspire cynisme ou indifférence. La présente résolution entend contribuer concrètement à la mise en place d'autorités qui soient désireuses de jouer un rôle vivifiant afin d'insuffler aux citoyens et à leurs associations l'enthousiasme nécessaire à une démocratie vivante, interactive et participative, et qui en créent les possibilités optimales.

## Politieke en maatschappelijke reconstructie

### *Een respectabele traditie*

Het omgaan met en organiseren van macht tussen mensen en gemeenschappen vormt een boeiende, vaak tragische en sterk evoluerende krachtlijn in de menselijke geschiedenis. Enkele decennia geleden publiceerde B.J. De Clercq (1) een indrukwekkende reconstructie van deze ontwikkelingen. Een lange stoet van filosofen en sociale wetenschappers defileert doorheen de millennia en eeuwen. Meer recent, in 2012, publicerden Senelle, Clément en Van de Velde « *The Road to Political Democracy. From Plato to the Charter of Fundamental Rights of the European Union* » (2).

Een beperkte bloemlezing van de allergrootsten omvat onder meer klassieke giganten zoals Plato, Cicero en Augustinus over Thomas van Aquino en Machiavelli, om te belanden bij de (pre)modernen met onder andere Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu en Smith, om hierbij Spinoza en Kant niet te vergeten. Deze beperkte opsomming doet de vele andere, vaak innovatieve denkers oneer. Deze plejade aan wereldliteratuur komt na de Verlichting in een stroomversnelling. De 19<sup>e</sup> eeuw betekent een kristallisering van vele eerdere concepten over gemeenschap, staat, natie en de sturing daarvan. Toqueville beschreef de overgang van aristocratie naar meritocratie ; wat later volgden Marx en Engels om vervolgens de 20<sup>e</sup> eeuw binnen te treden met Durkheim en Weber. Hun beider analyses, hoe verschillend ook, blijven werkzaam, ook zoveel jaren later. De ene beklemtoonde het belang van een meebesturend middenveld, de andere ontwikkelde de notie bureaucratie als organisatieconcept voor alsmaar grotere overheidsapparaten.

### *Het fenomeen natiestaat*

Ondertussen kregen de Europese natiestaten en de USA een officieel als democratisch bestempelde staatsstructuur. Daarin werd een aantal democratische basisprincipes verankerd, zoals de rechtsstaat, de scheiding van de machten, het kiesrecht en tal van procedures en instellingen om de gedelegeerde macht praktisch te maken. Zo ontstond een democratisch staatsbestel dat in zijn structuren quasi ongewijzigd bleef tot op vandaag. Alleen de notie kiesgerechtigd bleef en blijft in beweging, hoewel het algemeen enkelvoudig stemrecht voor

(1) Bertrand J. De Clercq (1994), *Macht en principe. Over rechtvaardiging van de politieke macht*, Tielt, Lannoo.

(2) Gepubliceerd bij Brussel, ASP.

## Reconstruction politique et sociale

### *Une tradition respectable*

L'usage et l'organisation du pouvoir entre les hommes et les communautés constituent un axe passionnant, souvent tragique et en constante évolution de l'histoire de l'humanité. Il y a quelques décennies, B.J. De Clercq (1) a publié un ouvrage retraçant de manière impressionnante ces évolutions. Un long cortège de philosophes et de spécialistes des sciences sociales a traversé les millénaires et les siècles. Plus récemment, en 2012, Senelle, Clément et Van de Velde ont publié « *The Road to Political Democracy. From Plato to the Charter of Fundamental Rights of the European Union* » (2).

Parmi le florilège des penseurs les plus illustres, citons les grands noms du classicisme que sont Platon, Cicéron et saint Augustin, entre autres, et les (pré) modernes comme Hobbes, Rousseau, Montesquieu et Smith, en passant par Thomas d'Aquin et Machiavel, sans oublier Spinoza et Kant. Mais s'en tenir à cette liste limitative serait faire offense aux nombreux autres penseurs qui se sont souvent montrés novateurs. La parution des grands ouvrages de la littérature mondiale s'accélère après le Siècle des Lumières. Le XIX<sup>e</sup> siècle a vu la cristallisation de nombreux concepts antérieurs ayant trait à la communauté, à l'État, à la nation et à la gouvernance de ceux-ci. Toqueville a décrit le passage de l'aristocratie à la méritocratie ; Marx et Engels sont venus un peu plus tard, suivis par Durkheim et Weber à l'entame du XX<sup>e</sup> siècle. Les analyses respectives de ces deux sociologues, si différentes soient-elles l'une de l'autre, restent valables aujourd'hui, bien des années plus tard. L'un a souligné l'importance d'une société civile participant à la gouvernance, l'autre a développé la notion de bureaucratie comme principe d'organisation d'appareils administratifs toujours plus vastes.

### *Le phénomène de l'État-nation*

Depuis lors, les États-nations européens et les États-Unis se sont dotés d'une structure politique qualifiée officiellement de démocratique. Plusieurs principes fondamentaux de la démocratie s'y sont greffés et enracinés, comme l'État de droit, la séparation des pouvoirs, le droit de vote et bon nombre de procédures et d'institutions permettant à la délégation de pouvoir de s'appliquer. C'est ainsi qu'est né un régime politique démocratique dont les structures sont restées quasiment inchangées jusqu'à ce jour. Seule la notion d'électeur est

(1) Bertrand J. De Clercq (1994), *Macht en principe. Over rechtvaardiging van de politieke macht*, Tielt, Lannoo.

(2) Publié à Bruxelles, ASP.

mannen en vrouwen inmiddels alom werd ingevoerd. De discussies in dit verband gaan over de leeftijdsgrenzen (die drastisch verlaagden), het al dan niet koppelen aan een nationaliteit, met daarin het belang van het burgerschap van de Europese Unie, enz. Het basisstramien, de democratische methodiek van delegeren en organiseren van macht, zal straks twee eeuwen bestaan. Naast een basaal democratisch systeem betekende de natiestaat vooral de algehele en algemene concentratie van macht op één centrale plaats, namelijk de natie. Daarbij hoorde een vanzelfsprekende natieopbouw, die de burgers kneedde in een mal van staatsnationalisme.

### *Kritiek en twijfels*

Zeker niet iedereen betuigde/betuigt zich een voorstander van deze vorm van democratie. Aan het ene uiterste zijn er stemmen die het democratische gehalte te beperkt vinden. Daarom ijveren zij voor een meer uitgebreide beschrijving van wie kiesgerechtigd is. Deze strijd kende vele etappes en lijkt nog altijd – zij het gemodereerd – aan gang. Zo wordt bijvoorbeeld een lagere kiesleeftijd (zestien jaar) of een totale vrijheid ongeacht de nationaliteit naar voor geschoven. Ook blijven er twijfels en zelfs een afwijzing van het delegatieprincipe. Sommige voorstanders van een directe democratie lijken daarbij een meer anarchistisch ideaal na te streven.

Het andere uiterste verzamelt ideologieën of politieke strekkingen die de essentie van de democratie afwijzen en in de plaats een vorm van dictatuur voorstaan. De twee belangrijkste ideologieën die fundamentele vraagtekens zetten bij en zelfs een virulente afkeer betoonden voor een democratisch bestel zijn het fascisme als het communisme. Deze aversie vierde hoogtij tijdens het interbellum. Een groot aantal natiestaten evolueerde naar een autoritair en autocratisch regime. Soms werd, bij wijze van symbool, het parlementaire systeem behouden, maar ontdaan van zijn essentie, namelijk de eerste macht. De afkeer van de democratie had zeker te maken met de zware sociaaleconomische problemen die vele mensen een toekomst ontnamen (er was nog geen verzorgingsstaat). De Tweede Wereldoorlog beëindigde een aantal fascistische regimes, sommige (Spanje en Portugal) hielden wat langer vol maar evolueerden naar een volwaardige democratie. De val van de Berlijnse muur luidde ook het einde van de communistische dictaturen in. Een groot deel van de voormalige USSR-satellieten vond, soms moeizaam, de weg naar een democratisch bestel. Voor andere, waaronder Rusland,

restée et reste mouvante, même si le suffrage universel pur et simple a entre-temps été octroyé partout aux hommes et aux femmes. Les discussions que cela suscite portent sur les limites d'âge (qui ont été sérieusement revues à la baisse), sur la corrélation ou non avec une nationalité, dans laquelle intervient la qualité de citoyen de l'Union européenne, etc. La trame fondamentale – la méthode démocratique de délégation et d'organisation du pouvoir – aura bientôt deux siècles d'existence. En plus d'un système démocratique de base, l'État-nation était surtout synonyme de concentration totale et générale du pouvoir en un lieu unique, à savoir la nation. Cela supposait la constitution naturelle d'une nation façonnant les citoyens dans un moule de nationalisme d'État.

### *Critiques et doutes*

Cette forme de démocratie n'a pas toujours fait et ne fait pas toujours l'unanimité, tant s'en faut. À un extrême, d'aucuns estiment que la démocratie a une teneur trop limitée. Ils militent donc pour l'élargissement de l'électorat. Jalonné de nombreuses étapes, ce combat semble toujours d'actualité, même s'il est moins virulent aujourd'hui. On suggère par exemple d'abaisser (à seize ans) l'âge du droit de vote ou d'affranchir ce droit de tout critère de nationalité. Le principe de délégation suscite le doute, quand ce n'est pas le rejet. Certains partisans de la démocratie directe semblent même poursuivre un idéal teinté d'anarchisme.

À l'autre extrême, on retrouve des idéologies ou des tendances politiques qui, récusant l'essence même de la démocratie, préconisent d'y substituer une forme de dictature. Le fascisme et le communisme sont les deux principales idéologies qui ont remis fondamentalement en question le système démocratique, voire l'ont rejeté avec virulence. Cette aversion pour la démocratie a connu son apogée dans l'entre-deux-guerres. De nombreux États-nations ont évolué dans le sens d'un régime autoritaire et autocratique. S'il avait parfois été maintenu symboliquement, le système parlementaire n'en était pas moins privé de son essence, à savoir le premier pouvoir. Cette aversion pour la démocratie était certainement liée aux graves difficultés socioéconomiques qui bouchaient l'horizon de nombreux citoyens (l'État-providence n'existait pas encore). La Deuxième Guerre mondiale a marqué la fin de plusieurs régimes fascistes ; d'autres (l'Espagne et le Portugal) ont résisté un peu plus longtemps, avant d'évoluer vers une véritable démocratie. La chute du mur de Berlin a également sonné le glas des dictatures communistes. Une grande partie des anciens satellites de l'URSS ont trouvé, parfois difficilement,

blijft het een moeilijke en zeker niet gestabiliseerde ontwikkeling.

Een andere vorm van kritiek ontwikkelde zich niet zozeer tegen de democratie maar wel tegen de natiestaat als allesbepalende overheid. Het ging (gaat) hier over de strijd tussen staatsnationalisme en volksnationalisme. Beide vormen van nationalisme leverden heel wat ondemocratische voorbeelden. In een aantal gevallen werd deze tegenstelling via onderhandelingen en staatshervormingen aangepakt. Vaak blijven deze controversen echter sluimeren, ook al blijkt er in vele gevallen een opwaardering in het voordeel van het zogenaamd volksnationalisme (bijvoorbeeld Groot-Brittannië, Spanje, België, en anderen). Ook dit spanningsveld, ruim vertegenwoordigd binnen de Europese Unie, blijft dynamisch en bepalend.

*Van natiestaat naar een gelaagd systeem van complementaire overheden*

Bij het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw bood Europa, met België als notoire casus, een sterk geëvolueerd beeld. De almachtige Napoleontische natiestaat kwam medio vorige eeuw in grote turbulenties. Simultaan werd er langs twee zijden aan deze bepalende positie geknabbel, zelfs fors gehapt.

Enerzijds kwam de supranationale ontwikkeling van wat nu Europese Unie heet. Het gaat hier over de evolutie van een vrij gekozen en sterk gelimiteerde internationale samenwerking naar een echte bovennationale overheid : een rechtstreeks verkozen wetgevende macht, met uitvoerende organen en vooral een steeds meer uitgedijd pakket aan bevoegdheden. Een groot deel van de nationale wetgeving wordt – zelfs in toenemende mate – bepaald door Europese verordeningen allerlei.

Anderzijds, zeker in België, ontstond een decentraliserende beweging. Daarbij verplaatsten heel wat bevoegdheden zich van het nationale naar een meer decentraal niveau. In België kreeg dit een uitzonderlijk krachtige dimensie bij de creatie van Gemeenschappen en Gewesten. Daarbij dient ook de sterk toegenomen rol van de gemeentebesturen geteld.

Deze ontwikkelingen leidden naar een drastisch veranderd overheidsbestel, waarbij een gelaagd systeem van complementaire overheidsniveaus ontstond. Elk van deze niveaus kent een zeer vergelijkbaar democratisch functioneren, met verkiezingen van wetgevende

la voie conduisant à un régime démocratique. Pour d'autres, parmi lesquels la Russie, l'évolution reste délicate et n'est pas encore stabilisée.

Une autre forme de critique ne visait pas tant la démocratie que l'État-nation en tant qu'autorité décidant de tout. Il était (est) question ici du conflit entre nationalisme d'État et nationalisme du peuple. Ces deux formes de nationalisme ont engendré de nombreux régimes non démocratiques. Dans certains cas, cette opposition a pu être surmontée grâce à des négociations et des réformes institutionnelles. Mais ces controverses restent souvent latentes, même si dans bien des cas (comme en Grande-Bretagne, en Espagne, en Belgique, etc.), la balance penche souvent vers ce qu'on appelle le nationalisme du peuple. Ces tensions, largement présentes dans l'Union européenne, restent dynamiques et déterminantes.

*De l'État-nation à un système stratifié d'autorités complémentaires*

À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, l'image de l'Europe, et singulièrement celle de la Belgique, a fort évolué. Au milieu du siècle dernier, le tout-puissant État-nation napoléonien a subi de fortes turbulences. Sa position déterminante a été érodée, à des degrés divers, sur deux fronts en même temps.

D'un côté, on a assisté au développement supranational de ce qui allait devenir l'Union européenne. Il s'agit en l'espèce de l'évolution d'une coopération internationale librement choisie et très limitée, vers une véritable autorité supranationale dotée d'un pouvoir législatif élu directement, d'organes exécutifs et, surtout, d'un paquet de compétences toujours plus étoffé. Une grande partie de la législation nationale est déterminée – dans une mesure croissante – par toutes sortes de règlements européens.

De l'autre côté, en Belgique en tout cas, un mouvement de décentralisation a vu le jour. Sous son impulsion, de très nombreuses compétences sont passées du niveau national à un niveau plus décentralisé. En Belgique, ce mouvement a pris une dimension particulièrement marquée avec la création des Communautés et des Régions. Pensons aussi, à cet égard, au rôle accru des administrations communales.

Ces évolutions ont entraîné des changements drastiques dans l'organisation de l'État, avec l'apparition d'un système stratifié de niveaux de pouvoir complémentaires. Le fonctionnement démocratique de chacun de ces niveaux est fort comparable : élection du pouvoir

machten, de vorming van uitvoerende machten en de uitbouw van eigen administraties. Voor België betekent dit dat burgers kiezen voor respectievelijk gemeentelijke provincieraden, regionale, federale en Europese Parlementen.

#### *Van nachtwakersstaat naar welvaartsstaat*

De negentiende-eeuwse natiestaat, tot aan Tweede Wereldoorlog steunde op twee systemen, namelijk de delegatiedemocratie en de rechtsstaat. Na het debacle van de Tweede Wereldoorlog en vooral de dreiging vanuit het communistische oosten, schreven heel wat Noord- en West-Europese landen zich in het concept van de welvaartsstaat : een verzekerde verzorging van de wieg tot in het graf. Een systeem dat een vrijemarkteconomie koppelde aan verregaande collectieve voorzieningen. De overheid speelde daarin de absolute hoofdrol, door de stijgende welvaart om te zetten in een complex belastingstelsel en deze inkomsten te herverdelen via een weids vertakt verzorgingspakket. De sociale zekerheid vormde hierbij de nooit afgewerkte kathedraal, ook in tal van andere maatschappelijke geledingen toonde overheden zich steeds actievare spelers : onderwijs, welzijn, cultuur, enz. De hoogconjunctuur van de jaren vijftig en zestig zorgde voor een relatief onbezorgde geldinstroom. Grote delen van de bevolking stegen substantieel op de welvaarts ladder. Ondertussen evolueerde de samenleving aan een hoog tempo : een spectaculaire toename van het aantal uithuiswerkende vrouwen, de toenemende instroom in het hoger onderwijs, de blijde inkomst van het medium TV en alle culturele diversiteit die daarmee gepaard ging.

#### *Van sprookje naar spookje*

Dit verhaal van blijkbaar onbegrensde groei eindigde in de oliecrisis. Plotseling stakte de economische piekbeving. Op korte termijn bewees de grote afhankelijkheid van bepaalde grondstoffen de hoge kwetsbaarheid van deze snel vergaarde welvaart. De financiële basis voor de welvaartsstaat werd steeds kleiner. Tegelijkertijd werden een aantal verborgen maatschappelijke gebreken pijnlijk zichtbaar, zoals een bijna onverklaarbaar analfabetisme van ruim 6 %, een manifeste generatiearmoede, het problematiseren van de gastarbeiders die een niet door iedereen gewenste etnisch-culturele variatie brachten,... Dit alles bracht onze samenleving vanaf einde jaren zeventig in ernstige problemen. Zowat alle pijlers kwamen onder hevige kritiek. Het ultraliberalisme van M. Thatcher, ook enthousiast ontvangen door sommige Belgische politici, eiste het einde van de

législatif, formation d'un pouvoir exécutif et mise en place d'administrations propres. Pour la Belgique, cela signifie que les citoyens élisent des conseils communaux et provinciaux, ainsi que des Parlements régionaux, fédéral et européen.

#### *De l'État gardien à l'État-providence*

L'État-nation du XIX<sup>e</sup> siècle reposait, jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, sur deux piliers, à savoir la démocratie délégative et l'État de droit. Après la débâcle de la Deuxième Guerre mondiale et au vu surtout de la menace communiste qui pointait à l'Est, de nombreux pays d'Europe du Nord et de l'Ouest ont fait le choix d'instaurer un État-providence, garant du bien-être pour tous du berceau à la tombe. Ce système alliait économie de marché et équipements collectifs très avancés. Tous les leviers du système étaient aux mains des pouvoirs publics, qui veillaient à transformer les fruits de la prospérité croissante en un dispositif fiscal complexe et à redistribuer les recettes ainsi générées à travers un système de santé densément ramifié. La sécurité sociale a toujours fait figure à cet égard de cathédrale inachevée. Les pouvoirs publics se sont mis par ailleurs à jouer un rôle plus actif dans de nombreux autres secteurs de la société comme l'enseignement, le bien-être, la culture, etc. Avec la haute conjoncture des années cinquante et soixante, les capitaux n'ont cessé d'affluer. Par pans entiers, la population a vu son niveau de vie progresser substantiellement. La société évoluait pendant ce temps à un rythme soutenu : le nombre de femmes sur le marché du travail a explosé et le taux de fréquentation dans l'enseignement supérieur allait croissant. Dans les foyers, la télévision a fait son apparition, emmenant dans son sillage les produits culturels les plus divers.

#### *Du rêve à la désillusion*

La crise pétrolière a mis un coup d'arrêt brutal à cette croissance qui semblait sans limite. La courbe du progrès économique a subitement marqué le pas. Très vite, on s'est rendu compte que cette prospérité, si rapidement acquise, était vulnérable au vu de notre forte dépendance à certaines matières premières. L'assise financière de l'État-providence a commencé à se réduire de plus en plus. Cette évolution a aussi cruellement mis à nu quelques-uns des dysfonctionnements au sein de notre société : un taux d'analphabétisme quasi inexplicable de plus de 6 %, l'émergence d'une véritable pauvreté générationnelle, l'intégration problématique des travailleurs immigrés dont la contribution ethnique et culturelle différenciée à notre société n'était pas du goût de tout le monde, etc. C'est ainsi que, dès la fin des années septante, notre société s'est trouvée confrontée



welvaartsstaat wegens te duur en onnodig solidair. Het individuele schuldmodel begon zijn opmars, die tot op vandaag verder gaat. De rechtsstaat verloor steeds meer van haar goed imago, onder andere door wachtlijsten, bedenkelijke rechterlijke uitspraken, rodeoverhalen over corruptie en onbekwaamheden en andere. Vooral de democratie moest het ontgelden, de politiek werd herleid tot een schertsvertoning met vooral zichzelf verrijkende politici, die alles konkelfoesden in de wandelgangen en overheidssystemen die vooral uitmunten in incompetentie en ergerlijke bureaucratie.

De opkomst van een wijdverspreid cynisme, gekoppeld aan een sfeer van permanente financiële en maatschappelijke crisis, dompelden de samenleving in een overheersende depressie. Belangrijke sociologen zoals U. Beck en A. Giddens beschreven deze toestand in het begin van de jaren negentig als de risico samenleving (*risk society*). De burgers van de democratische rechts- en verzorgingsstaten leefden niet in een beschermende cocon – zoals beoogd, wel in een sfeer van permanente onzekerheid. Ze voelden zich permanent belaagd door onheilspellende en onbeheersbare risico's allerlei.

#### *Bestuurlijke en politieke cultuur*

Een van de meest gevoelige punten in de devaluatie van de democratische werking ligt in een door vele als bedenkelijke en zelfs gevaarlijke bestuurlijke en politieke cultuur besloten. Er is zeker het ontstaan van een ongewenste vorm van bureaucratie. Hoewel Weber in de creatie van een onafhankelijk ambtenarenapparaat een groot voordeel zag – als buffer tegen politieke willekeur en als verdediger van een algemeen belang – bewijst de realiteit dat deze administratie maar al te vaak evolueerde naar een in zichzelf besloten systeem, waarbij de dienstverlening van de burger bijna een bijzaak werd en de uitbouw van het apparaat een doel op zich werd. Tegelijkertijd creëerde een bijna onontwarbaar kluwen van regels en wetten steeds meer nood aan uitvoerende, toezichhoudende en controlerende ambtenaren. Reeds enkele decennia terug ontstond een beweging om de administraties terug naar hun essentie te brengen : dienstverlening aan de burger. Dit uitte zich in de visie van de burger als klant, waarbij de administratie plotseling een managementcultuur kreeg opgedrongen. Hoewel mensvriendelijke, begrijpelijke en

à de graves problèmes et a été, sous le poids des critiques, ébranlée dans la quasi-totalité de ses fondements. L'ultralibéralisme de Margaret Thatcher, accueilli aussi avec enthousiasme par certains responsables politiques belges, était incompatible avec l'État-providence, jugé trop coûteux et démesurément solidaire. Les citoyens ont commencé à s'endetter, et la tendance n'allait plus jamais s'inverser. C'est à cette époque aussi que l'image de l'État de droit commença à se détériorer. En cause : l'apparition soudaine de listes d'attente, quelques décisions douteuses de la justice, sans compter toutes les affaires de corruption et d'incurie, pour ne citer que quelques facteurs. La démocratie paya le prix fort : la politique fut ravalée au rang de mascarade, les responsables politiques passaient pour des personnes mues par le seul désir de s'enrichir et magouillant pour tout en coulisse, et les services de l'État brillaient surtout par leur incompétence et par une agaçante bureaucratie.

Le cynisme qui en émergea et qui finit par se généraliser, couplé à une crise sociétale et financière endémique, plongèrent la société dans la dépression. D'éminents sociologues comme U. Beck et A. Giddens ont décrit cette situation au début des années nonante en parlant de « société du risque » (*risk society*). Dans les États de droit et les États-providence démocratiques, les citoyens ne vivaient pas dans le cocon protecteur escompté ; au contraire, ils étaient confrontés à une insécurité permanente et se sentaient constamment assaillis par toutes sortes de risques funestes et incontrôlables.

#### *Culture administrative et politique*

L'un des éléments les plus tangibles de ce mouvement de dépréciation de la démocratie et de son fonctionnement réside dans la perception très répandue de la culture administrative et politique comme un phénomène inquiétant, voire dangereux. Les lourdeurs bureaucratiques sont assurément le principal point noir en l'espèce. Weber voyait un grand avantage dans la création d'un appareil administratif indépendant – qui pouvait servir de tampon contre l'arbitraire politique et de garant de l'intérêt général – mais, dans les faits, l'administration a trop souvent évolué vers un système replié sur lui-même, oublieux de sa mission de service aux citoyens et soucieux de sa propre expansion. Avec le développement concomitant d'un écheveau quasi inextricable de réglementations et de lois, il a fallu désigner de plus en plus de fonctionnaires pour exécuter les décisions, les surveiller et les contrôler. Il y a plusieurs décennies déjà, une nouvelle vision de l'administration a été élaborée en vue de recentrer celle-ci sur l'essence de sa mission, qui est de fournir un service au citoyen. Celui-ci a été élevé au rang de client et l'administration

vooral accurate dienstverlening een enorme verbetering betekende, kan deze ontwikkeling niet als geslaagd en zeker niet als afgewerkt worden geëvalueerd. Nog veel te veel jargon, te ingewikkelde procedures, soms te weinig ambtenaren, enz. Tegelijkertijd mag de burger niet louter tot klant worden herleid, ..., hij is immers in de eerste plaats mede-eigenaar (*cf. infra*).

Van een andere orde blijft een bedenkelijke politieke cultuur. Niet alleen het beperkende principe van de delegatie en de daardoor ontstane vervreemding spelen hier een rol. Het is ook de wijze waarop partijen zich steeds meer als de autoritaire regisseur van de volksvertegenwoordigers opstellen en daardoor hun essentiële politieke opdrachten beknotten. Raads- en parlementsleden die zich niet schikken naar een alsmat hardere partijtucht worden daarvoor afgestraft bij de lijstsamenstellingen.

#### *Grote maatschappelijke debatten*

Wat zich afspeelde bij het omvangrijke dossier bij de ontsluiting van de Antwerpse Ring vormt een recente emanatie van hoe burgerbewegingen daadwerkelijk willen participeren aan de politieke besluitvorming. Het gaat ondertussen over veel meer dan de aanleg van een buurtpleintje. Voorbeelden uit het verleden illustreren dit, onder andere demonstraties tegen de aanleg van autosnelwegen, de antiraketenbetoging, jongerenmarsen voor werk, de strijd tegen de vernietiging van Doel. Meer recent dienen zich tegenstellingen aan rond Uplace, de overkapping van de Antwerpse Ring, enz. Deze grote mobilisaties bewijzen enerzijds de energie en kracht van burgers en anderzijds het onvermogen van onze politieke systemen om daar constructief mee om te gaan. Hoewel het hier gaat over hoge democratische energie bij burgers (ze zetten zich in voor hun omgeving, ze zijn op en top gemobiliseerd, ...), kijkt de institutionele democratie argwanend toe, vermoedt daarbij allerlei agitators en partijgekonkel. Aldus wordt een in se positieve beweging dan gedenigreed tot hinder. Daarbij mogen ook de acties van vakbonden en andere grote *civil society* bewegingen (momenteel bijvoorbeeld Hart boven Hard) worden gerekend.

a dû adopter, du jour au lendemain, une culture de management. Cette mutation, qui s'est traduite par une amélioration sensible du service au citoyen sur le plan de la convivialité, de la communication et surtout de la fiabilité, ne peut pas être considérée comme un succès total et certainement pas comme totalement aboutie. Le langage administratif et les procédures restent par trop compliqués et les effectifs de personnel ne sont pas toujours suffisants, etc. De plus, on ne saurait réduire le citoyen au rang de simple client : il est d'abord et avant tout un « copropriétaire » (*cf. infra*).

Quant à la culture politique, elle inspire elle aussi une certaine inquiétude. Le principe assez restrictif de la délégation et l'aliénation qui en résulte sont des éléments qui jouent certes un rôle en l'espèce. Mais il y a aussi l'autoritarisme dont les partis font de plus en plus preuve à l'égard de leurs élus et qui a pour conséquence de restreindre les missions politiques essentielles dont ceux-ci sont investis. Les mandataires politiques (conseillers et parlementaires) qui ne se conformeraient pas à la discipline toujours plus rigoureuse de leur parti sont sanctionnés au moment de la confection des listes électorales.

#### *Grands débats de société*

L'imposant dossier du désenclavement du ring d'Anvers a récemment illustré la façon dont les mouvements citoyens entendent participer concrètement à la prise de décision politique. En l'occurrence, l'enjeu n'est pas, tant s'en faut, l'aménagement d'une petite place de quartier. Le passé nous fournit également d'autres exemples de mobilisation citoyenne de ce genre. Pensons, entre autres, aux protestations contre la construction de tronçons autoroutiers, aux manifestations anti-nucléaires, aux marches des jeunes pour l'emploi ou encore aux actions de protestation contre le démantèlement de Doel. Plus récemment, des voix se sont élevées notamment contre le projet Uplace et contre le recouvrement du ring d'Anvers. Ces grandes mobilisations prouvent, d'une part, l'énergie et la vitalité des citoyens et, d'autre part, l'incapacité de nos systèmes politiques à y répondre de manière constructive. Malgré le caractère hautement démocratique de l'énergie déployée par ces citoyens (qui s'investissent pour leur environnement, se mobilisent sans compter pour une cause, etc.), la démocratie institutionnelle les regarde avec méfiance, soupçonnant toutes sortes d'agitators ou de manœuvres partisans. Un mouvement positif en soi se retrouve ainsi dénigré et considéré comme une nuisance. La participation citoyenne passe aussi par les actions menées par les syndicats et d'autres grands mouvements de la société civile (tels que *Hart boven Hard* pour le moment).

*Supranationaal : de super vervreemding*

De opmars van de eurosceptis toonde zich angstwekkend tijdens de verkiezingen van mei 2014. In sommige landen recupereerde een aantal politieke partijen deze antigevoelens om zich soms radicaal van het Europese eenmakingsproces af te keren. Deze negatieve energie vindt gedeeltelijk een verklaring in de grote onverschilligheid en dito machteloosheid in relatie tot de Europese overheid. De supranationale politieke vervreemding lijkt wel een uitvergroting van wat zich lokaal en nationaal voordoet. Waar de EU met een rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging nog echt representatief-democratisch is, geldt dit in generlei mate voor andere supranationale structuren. Instellingen zoals de Raad van Europa, de UNO met z'n veiligheidsraad, de NAVO, enz., lijken voor mensen erg belangrijke beslissers, maar zonder democratische legitimering. Hoog boven de hoofden van mensen beslissen allerlei wazige cenakels over het wel en wee van de gehele mensheid. Natuurlijk kan men daar een getrapte vertegenwoordiging van bv. Belgische politieke spelers ontwaren, maar op het financiële niveau is er geen enkele wereldorde. Hoogstens vermoedt de burger een elitair georganiseerde lobby-factorij bij fora zoals Davos en andere. Een intelligent en goed geschoold burger bekijkt dit alles, voor zover zichtbaar, met defaitisme, hoogstens ergernis en frustratie.

**Conclusie : een complexe probleemstelling**

Ondanks de hoopvolle prestaties van het trio democratie, rechtsstaat en verzorgingsstaat, vertoonde onze samenleving een beeld van onzekere, bange en vaak cynische burgers. Hun betrokkenheid bij, geloof in en passie voor ons maatschappelijk systeem leek hopeloos verdwenen. De risicosamenleving vormde en vormt een erg fundamentele bedreiging voor o.a. de democratische verwezenlijkingen van de voorbije decennia. Zowat iedereen met een rechtgeaard geloof in de democratie voelde en voelt aan dat deze bedreiging een urgente en radicale tegenzet vereist.

*Le grand fossé qui s'est creusé au niveau supranational*

La progression de l'euroscepticisme s'est manifestée de manière inquiétante lors des élections de mai 2014. Dans certains pays, plusieurs partis politiques ont récupéré ces sentiments d'opposition pour remettre en cause, de façon parfois radicale, le processus d'unification européenne. Cette énergie négative s'explique en partie par la grande indifférence et le sentiment d'impuissance tout aussi grand des citoyens à l'égard des autorités européennes. Le fossé qui s'est creusé entre les citoyens et les dirigeants politiques au niveau supranational semble n'être qu'une loupe grossissante sur un phénomène observable aux niveaux local et national. Si l'UE relève encore véritablement de la démocratie représentative, avec des représentants élus directement, ce n'est absolument pas le cas d'autres structures supranationales. Des instances telles que le Conseil de l'Europe, l'ONU et son Conseil de sécurité, l'OTAN, etc. apparaissent au commun des mortels comme des décideurs très importants mais dépourvus de légitimité démocratique. Le sort de l'humanité tout entière se décide au sein de divers cénacles flous, à un niveau qui échappe totalement aux citoyens. On peut naturellement y entrevoir une représentation échelonnée d'acteurs politiques belges par exemple, mais, sur le plan financier, il n'existe absolument aucun ordre mondial. Le citoyen soupçonne tout au plus les forums tels que celui de Davos de faire le jeu de lobbies organisés par des élites. Un citoyen intelligent et bien formé suit ce qui s'y passe, pour autant que cela soit visible, sinon avec defaitisme, à tout le moins avec un sentiment d'irritation et de frustration.

**Conclusion : un problème complexe**

Malgré les réalisations prometteuses du trio démocratie/État de droit/État-providence, notre société a vu émerger l'image de citoyens incertains, inquiets et souvent cyniques. Les citoyens semblent avoir désespérément perdu leur implication, leur foi et leur enthousiasme pour notre système social. La société du risque a constitué et constitue encore une menace fondamentale pesant notamment sur les acquis démocratiques des dernières décennies. Toute personne, ou presque, qui croit un tant soit peu en la démocratie a perçu et perçoit à quel point une telle menace appelle d'urgence une riposte radicale.



## Naar oplossingen en een aanpak

### *Een brede activering*

De beschrijvers van het concept risicosamenleving formuleerden eveneens een oplossingsstrategie, samen te vatten onder de noemer activering. In hun diagnose verzandde de democratie in lusteloosheid, afstandelijkheid en verdwenen trots en betrokkenheid. De verzorgingsstaat nam een zwaar gebureaucratiseerde vorm aan en doodde daarmee de vereenzelving van de burgers. De democratie reed zich vast in procedures; de besluitvorming en democratische discussies ontglipten de kiezers. Die beschouwden zichzelf hoogstens als kiezervee, gemobiliseerd op momenten van verkiezingen voor partijen die ze amper herkenden. Ideologie vervlakte tot gemakkelijke beloftes waarop zelden iemand werd afgerekend. Kenmerken van populisme, onder andere het grote belang van de verpakking en de tijdelijke en piekende aantrekkelijkheid van publieke figuren, ondergroeven een wezenlijk debat over de sturing van de publieke gemeenschap.

De wezenlijke oplossing voor deze probleemstelling bleek een grondig en structureel herstel van de maatschappelijke betrokkenheid van zoveel mogelijk mensen. De noemer activering betekende dat men de burgers moest prikkelen om zich in te zetten voor de vele benefits van een democratisch rechts- en verzorgingsstaat. De vanzelfsprekendheid die leidde naar een vervreemding zou worden vervangen door actieve inzet. Daartoe moest de samenleving mogelijkheden creëren, want die waren grotendeels dichtgeslibd. De meeste West-Europese regeringen reageerden positief op deze uitdaging, hoewel het begrip activering quasi uitsluitend werd toegepast op economische aspecten. De brede invulling van activering, zoals door onder andere A. Giddens (*Beyond Left and Right*, 1994) samengevat als (1) herstellen van de beschadigde solidariteitsvormen en (2) de introductie van *live politics* en (3) generatieve beleidsvoering, bleef daardoor onder- tot onbelicht. Vooral die twee laatste oplossingen vormen een hoofdintrige in een zoektocht naar een levendige democratie. Met *live politics* bedoelde Giddens een cultuur van discussie, discours en collectieve wilsvorming bij de besturing van onze gemeenschappen en overheidsniveaus. Daarin past een nieuwe, actieve vorm van participatie. Met generatieve beleidsvoering beschrijft Giddens een overheid die zich heel actief als makelaar van democratische processen opstelt, in zeer brede geledingen van de samenleving. Kortom, overheidsbeleid moet altijd leiden naar meer democratie. Naast de sectorspecifieke doelstellingen

## À la recherche de solutions et d'une approche

### *Une large activation*

Les auteurs qui ont théorisé le concept de « société du risque » ont aussi formulé une stratégie pour en sortir, qui peut être résumée par le concept d'« activation ». Selon leur diagnostic, la démocratie s'est enlisée dans l'apathie, la prise de distance, la disparition de toute fierté et implication. L'État-providence s'est fortement bureaucratisé et, ce faisant, a réduit à néant le sentiment d'identification des citoyens. La démocratie s'est sclérosée dans des procédures, tandis que le processus décisionnel et les discussions démocratiques échappaient aux citoyens. Ceux-ci se sont sentis ravalés au rang de « bétail électoral » mobilisé lors des élections, lorsqu'ils sont appelés à voter pour des partis auxquels ils ne peuvent guère s'identifier. L'idéologie s'est diluée en des promesses faciles, dont les auteurs ne doivent que rarement rendre compte. Certaines caractéristiques du populisme, notamment l'importance cruciale de « l'emballage » et la popularité temporaire de personnalités publiques, ont sapé les fondements d'un débat de fond sur la gouvernance de la collectivité.

La solution apparue pour remédier véritablement au problème était de restaurer en profondeur et de manière structurelle l'implication sociale d'un maximum de personnes. Le concept d'activation développé dans ce contexte s'appuyait sur la nécessité d'inciter les citoyens à se mobiliser pour défendre les nombreux avantages d'un État de droit et État-providence démocratique. En l'occurrence, l'objectif était de remplacer le sentiment d'évidence et l'aliénation qui s'ensuivit par une participation active. La société devait créer de nouvelles possibilités, car celles qui existaient alors étaient en grande partie bouchées. La majorité des gouvernements d'Europe occidentale ont fait face positivement à ce défi, même si le concept d'activation a été presque exclusivement appliqué à des aspects économiques. L'activation, résumée notamment par A. Giddens (*Beyond Left and Right*, 1994) comme étant (1) le rétablissement des formes de solidarité dégradées, (2) l'introduction d'éléments de « *live politics* » et (3) la mise en œuvre d'une politique générative, n'a dès lors pas pu trouver sa pleine expression. Ces deux dernières pistes sont particulièrement importantes dans la quête d'une démocratie vivante. Par le concept de « *live politics* », Giddens entendait une gestion des collectivités et niveaux de pouvoir fondée sur une culture de la discussion, du discours et de la formation de la volonté collective. Cette culture passe notamment par la mise en œuvre d'une nouvelle forme de participation active. Le concept de « politique générative », dans la terminologie de Giddens, renvoyait

(economie, onderwijs, welzijn, cultuur, enz.) speelt dit democratische oogmerk altijd een hoofdrol.

Zoals eerder gesteld kreeg de boodschap van Giddens veel aandacht, maar in een oneigenlijke verenging tot economische activering. Toch stond de Britse wetenschapper lang niet alleen in zijn analyses. Ook P. Rosanvallon, met een ijzersterke reputatie door zijn vele publicaties over de democratie, sloot zich aan bij enerzijds een alarmerende analyse en anderzijds een aantal remedies om hieraan te verhelpen. In 2012 geeft hij een lezing (Spinozalens) onder de noemer *Wantrouwen en democratie*, waarin hij zijn eerdere theses over de tegendemocratie verduidelijkt. Daarmee stelt hij de noodzaak om de representatiedemocratie te verrijken met zgn. tegenmachten. Deze tegenmachten zorgen voor een noodzakelijke verhoging en intensivering van het bestaande democratische systeem. Hij zegt letterlijk (1) : « Deze democratie is niet het tegendeel van de democratie ; zij is eerder een vorm van democratie die de andere als een steunboog versterkt, de democratie van de in het sociale lichaam verstrooide indirecte machten, de permanente democratie van het wantrouwen tegenover de wisselende democratie van de electorale legitimering. » Rosanvallon evalueert de risicosamenleving niet zozeer als een vermindering van democratie maar als heel wat verloren lopende democratische energie. Mensen betonen zich wel actief en geëngageerd, maar deze inspanningen krijgen amper tot geen (h)erkenning. Hij pleit daarom voor drie nieuwe invullingen voor de democratie : deze van de uitdrukking, deze van de betrokkenheid en tenslotte deze van de interventie. Hij besluit zijn bijdrage met een pleidooi voor een meer integrale democratie, waarin heel diverse vormen elkaar versterken door het bewust creëren van wederzijdse bevragingen, dus het geactiveerd discours en levendig debat.

In de verkenningen van belangrijke en sterk gerespecteerde sociaalwetenschappelijke denkers kunnen nog heel wat andere namen worden opgenomen, onder andere H. Arendt met haar pleidooi voor het publieke handelen, M. Nussbaum, J. Habermas en anderen. Daarbij kan de oproep voor en de noodzaak aan een meer levendige, interactieve en spannende democratie als gemeenschappelijke basis worden genoemd. Het is

quant à lui à l'existence de pouvoirs publics très actifs comme générateurs de processus démocratiques, dans de très larges pans de la société. En résumé, les politiques publiques doivent toujours déboucher sur plus de démocratie. Parallèlement aux objectifs poursuivis dans chaque secteur spécifique (économie, enseignement, bien-être, culture, etc.), cet objectif démocratique reste toujours primordial.

Comme souligné plus haut, le message de Giddens a largement retenu l'attention, mais en étant indûment réduit à la dimension de l'activation économique. Le scientifique britannique n'était pourtant pas seul à poser de tels constats. P. Rosanvallon, très réputé pour ses nombreuses publications sur la démocratie, le rejoignait également sur l'analyse alarmiste qui s'imposait et sur certains moyens permettant de remédier à la situation. Rosanvallon, qui fut d'ailleurs récompensé par le prix Spinoza, a donné en 2012 une conférence sur le thème « Défiance et démocratie » explicitant ses thèses antérieures sur la contre-démocratie. À ce sujet, il insiste sur la nécessité d'enrichir la démocratie représentative de « contre-pouvoirs » permettant de renforcer et d'intensifier comme il se doit le système démocratique actuel. Il souligne explicitement (1) : « Cette contre-démocratie n'est pas le contraire de la démocratie ; c'est plutôt la forme de démocratie qui contrarie l'autre, la démocratie des pouvoirs indirects disséminés dans le corps social, la démocratie de la défiance organisée face à la démocratie de la légitimité électorale. » Rosanvallon n'évalue pas tant la société du risque en termes de diminution de la démocratie, mais plutôt comme une sorte d'entropie de l'énergie démocratique. Des citoyens se montrent actifs et engagés, mais leurs efforts ne sont guère reconnus. C'est pourquoi Rosanvallon plaide pour les trois nouvelles formes de démocratie que sont les démocraties d'expression, d'implication et d'intervention. En conclusion, il appelle de ses vœux une démocratie véritablement intégrale, où des formes très diversifiées se renforcent mutuellement grâce à la création délibérée d'un système de questionnements réciproques, c'est-à-dire un discours activé et un débat vivant.

Au rang des nombreux autres penseurs éminents et très respectés dans le domaine des sciences sociales, citons aussi H. Arendt – pour son plaidoyer en faveur de l'action publique –, M. Nussbaum ou encore J. Habermas. Ils ont en commun d'en appeler à l'instauration d'une démocratie plus vivante, plus interactive et plus passionnante. Si les antagonismes politiques traditionnels entre la gauche et la droite se font clairement sentir

(1) Rosanvallon, P. (2012) in *Democratie en tegendemocratie*, p. 99, Amsterdam, Boom/Stichting Internationale Spinozalens.

(1) Rosanvallon, P. (2012) dans *Democratie en tegendemocratie*, p. 99, Amsterdam, Boom/Fondation pour le Prix International Spinoza.

eveneens duidelijk dat de klassieke politieke tegenstellingen tussen links en rechts weliswaar sociaaleconomisch spelen, maar dat er m.b.t. politieke thema's en de organisatie van de democratische rechtsstaat vaak tot een opvallende consensus kan worden gekomen.

Ook bestuurskundigen hebben ondertussen vele en diverse referentiekaders omtrent de enting van de directe democratie op de indirecte democratie geproduceerd. Nieuwe begrippen zoals de hybride democratie, deliberatieve democratie, participatieve democratie, enz., deden hun intrede. Als belangrijke evolutie hierin, is de vaststelling dat de rol van burgers in een democratie evolueerde van kiezer, over klant tot partner en mede-eigenaar.

Nog recent werd in Vlaanderen geëxperimenteerd met een Burgerforum (G1000) waarbij op gedurfde en boeiende wijze werd gewerkt aan een nieuwe en prikkelende methode om burgers bij de besluitvorming over hun gemeenschap te betrekken. Ongeacht de bescheidenheid van de middelen voor dit experiment, kan men moeilijk voorbij gaan aan de vele mogelijkheden die deze en soortgelijke experimenten bieden. Deze G1000 bewees ook dat enthousiasme en kritische creativiteit tot concrete resultaten kunnen leiden.

### **Voorstellen voor een meer (inter)actieve, levendige en performante democratie**

#### *Een geïntegreerde duurzame aanpak*

De oproep voor een gerevitaliseerde democratie op alle Belgische overheidsniveaus kan niet anders dan zich richten naar de federale, gemeenschaps- en gewestregeringen. Een aanpak in deze zin zal maar vruchten afwerpen indien deze overheden, zowel in hun wetgevende als uitvoerende componenten, een gemeenschappelijk project ontwikkelen. Daartoe zullen systematiek en duurzaamheid noodzakelijk zijn, elk in hun eigen specifieke en vaak ook unieke bevoegdheden. Het doel moet de creatie zijn van een gezamenlijk kader met visie, doelstellingen en instrumenten. Alleen zo kan op een geïntegreerde en concrete wijze worden gewerkt aan een meer dynamische, interactieve en slagkrachtige democratie.

sur le plan socioéconomique, ils ont souvent tendance, sur certains thèmes politiques et sur l'organisation de l'État de droit démocratique, à s'estomper pour laisser la place au consensus.

Des spécialistes de la chose administrative se sont aussi employés entre-temps à définir plusieurs cadres de référence en vue de greffer le modèle de la démocratie directe sur celui de la démocratie indirecte. Dans la foulée, de nouveaux concepts ont fait leur apparition : on parle aussi désormais de démocratie hybride, de démocratie délibérative ou encore de démocratie participative, etc. Le fait le plus marquant à cet égard est l'évolution du rôle du citoyen en démocratie : électeur au départ, le citoyen est devenu un client avant de se muer en partenaire et en copropriétaire.

Il n'y a pas si longtemps, un Forum citoyen (le G1000) a été organisé à titre expérimental en Flandre afin de donner corps, dans un esprit d'audace et de dynamisme, à une méthode nouvelle et stimulante pour associer les citoyens au processus décisionnel afférent à leur communauté. Bien que mené avec des moyens limités, ce projet a permis de révéler toute l'étendue des possibilités qu'offre ce type d'expériences. Ce G1000 a montré aussi que l'enthousiasme et la critique créative peuvent aboutir à des résultats concrets.

### **Propositions en vue d'instaurer une démocratie plus (inter)active, vivante et performante**

#### *Une approche durable intégrée*

Si l'on veut redynamiser la démocratie à tous les niveaux de pouvoir dans notre pays, on n'a d'autre choix que d'en appeler à la fois au gouvernement fédéral et aux gouvernements de Communauté et de Région. Une approche concertée sera plus fructueuse si ces différentes autorités, dans leurs composantes tant exécutives que législatives, développent un projet commun. Pour cela, elles devront appliquer une stratégie systématique et durable, chacune dans leur sphère de compétences spécifiques, qui sont aussi souvent des compétences uniques. L'objectif est de créer un cadre commun définissant une vision, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre. Seule une stratégie concrète et intégrée permettra de rendre notre démocratie plus dynamique, interactive et vigoureuse.

*Krachtlijnen*

Deze resolutie bouwt op een aantal krachtlijnen.

Het systeem van de representatieve democratie is zeker vatbaar voor heel wat kritiek en concrete verbeteringen, maar verdient een fundamenteel respect. Deze resolutie beoogt zeker geen afbouw of zelfs devaluatie ervan. Wel integendeel, de structuren en procedures hieraan verbonden vormen een wettelijk cruciaal kader om een democratie te waarborgen. Het komt er op neer om via evaluatie de ruis en niet beoogde effecten ervan te diagnosticeren en daarvoor remedies te vinden. Een deel van de problemen hierbij kan worden gevonden in de te grote impact van de politieke partijen (1) ten koste van het democratisch vertegenwoordigingswerk van mandatarissen, zeker in de wetgevende, maar ook in de uitvoerende machten. Daarnaast moet er ongetwijfeld worden gewied in een teveel aan regels met betrekking tot het interactief kunnen besturen. Deze bemoeilijken vaak een levendige democratie, ze zijn ondoelmatig en leven een eigen leven. Deze ongewenste bureaucrativering uit zich zowel in de politieke als ambtelijk-administratieve geledingen, de overheidssystemen, op alle niveaus.

Daarnaast dient de representatieve democratie veel meer mogelijkheden te bieden aan instrumenten die meer bij de directe democratie aansluiten. De voorbije jaren werden er al voorzichtige kansen gecreëerd, zoals referenda, volksraadplegingen, buurtbudgetten, advies- en beoordelingsraden, enz. Toch lijkt deze verrijking door participatieve elementen, nog ruimschoots te beperkt. Mits creativiteit, de exploratie van geslaagde praktijken en de ruimte voor experiment zijn hier op alle democratische niveaus nog ingrijpende verbeteringen aan te brengen.

Bert ANCIAUX.

\*  
\* \*

(1) Zie ook Wilfried De Wachter (2014), *De trukendoos van de participatie*.

*Lignes de force*

La présente résolution repose sur plusieurs lignes de force.

Si le modèle de la démocratie représentative est sans nul doute largement criticable et susceptible d'améliorations concrètes, il n'en est pas moins fondamentalement respectable. La présente résolution n'a nullement l'ambition d'œuvrer à son démantèlement, ni de le discréditer, bien au contraire. Les structures et les procédures qui fondent ce modèle constituent un cadre légal essentiel, garant de la démocratie. Il s'agit plutôt en l'espèce de faire un diagnostic du modèle en analysant ses effets non désirés et en proposant des remèdes. Les problèmes proviennent en partie de l'excès d'influence des partis politiques (1), qui nuit à l'exercice de la fonction de représentation démocratique des mandataires, non seulement dans les organes législatifs mais aussi dans les organes exécutifs. En outre, si l'on veut mettre en place un mode de gouvernance interactif, on devra sabrer dans l'écheveau des règles. Outre le fait qu'elles font souvent obstacle au déploiement d'une démocratie vivante, ces règles sont inefficaces et n'existent que pour elles-mêmes. Cette bureaucratisation indésirable est présente à tous les niveaux et dans toutes les structures, qu'elles soient politiques, administratives ou publiques.

Par ailleurs, la démocratie représentative doit faire un usage beaucoup plus large des outils de la démocratie directe. Il y a quelques timides avancées ces dernières années : organisation de référendums et de consultations populaires, octroi de budgets participatifs, mise en place de conseils d'avis et d'évaluation, etc. Ce développement des outils participatifs dans notre démocratie est une bonne chose, mais il faut aller beaucoup plus loin. On pourrait encore améliorer considérablement notre modèle démocratique si l'on prenait la peine de faire preuve de créativité, d'analyser les expériences concluantes dans ce domaine et d'ouvrir un champ pour l'expérimentation.

\*  
\* \*

(1) Voir aussi Wilfried De Wachter (2014), *De trukendoos van de participatie*.

**VOORSTEL VAN RESOLUTIE**

De Senaat,

A. gelet op de uitdrukkelijke bevoegdheid van de Senaat voor maatschappelijke uitdagingen die als transversale opdrachten van de federale en gemeenschaps-overheden moeten worden beschreven en waarbij de kwaliteit van onze democratie als cruciaal en absoluut prioritair mag worden beschouwd ;

B. gelet op de hoge relevantie en de urgentie met betrekking tot het verlies aan spankracht, betrokkenheid en engagement in de democratische besluitvorming op alle overheidsniveaus, te weten de federale overheid, de Gewesten en Gemeenschappen, de provinciale overheden, de gemeenten en steden, en de hoge nood aan een grondige revitalisering van zowel de structurele, procedurele en andere aspecten van onze democratie alsook de prangende behoefte aan een actief participatieve en interactieve bestuurscultuur ;

C. gelet op de specifieke aard van dit probleem, als een complex van oorzaken en gevolgen, dat door vele en notoire wetenschappers, *civil society* actoren en dito politici als van het hoogste belang wordt gediagnosticeerd ;

D. gelet op het actuele onvermogen van overheden om adequaat om te gaan met grootschalige mobilisatie van burgers naar aanleiding van een maatschappelijk fenomeen of uitdaging ;

E. gelet op de toenemende verwijdering, het groeiende onbehagen en het verlies van vertrouwen en betrokkenheid van vele burgers ten aanzien van supranationale en multilaterale structuren zoals de EU, Raad van Europa, VN, IMF, NAVO en andere ;

F. gelet op de specifieke bedreiging van een fenomeen, vaak beschreven als participatie, waarbij de democratisch gelegitimeerde slagkracht van mandatarissen, zowel in wetgevende als uitvoerende machten, wordt belaagd ;

G. gelet op de noodzaak om bij deze revitalisering opnieuw enthousiasme, betrokkenheid en overtuiging van mede-eigenaarschap van zoveel mogelijk burgers te creëren ;

H. gelet op de hoge noodzaak en urgentie om in dit verband als enig mogelijke antwoord een geïntegreerde beleidsaanpak te ontwikkelen om vanuit de betrokken

**PROPOSITION DE RÉOLUTION**

Le Sénat,

A. vu la compétence explicite du Sénat relativement aux défis sociétaux qui relèvent des missions transversales de l'autorité fédérale et des autorités communautaires et dans le cadre desquels la qualité de notre démocratie peut être considérée comme une priorité fondamentale absolue ;

B. vu le phénomène, hautement significatif, de l'affaiblissement du processus décisionnel démocratique qui se traduit par un manque de réactivité, d'implication et d'engagement à tous les niveaux de pouvoir – à savoir, l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés, les autorités provinciales, les villes et les communes – et l'urgence qu'il y a à contrer ce phénomène, et vu la nécessité de redynamiser en profondeur la démocratie dans ses composantes structurelles, procédurales et autres et le besoin impérieux de développer une culture administrative participative et interactive ;

C. vu la nature spécifique de ce phénomène qui constitue un ensemble complexe de causes et de conséquences et qui est considéré comme revêtant une importance capitale par de nombreux éminents scientifiques, acteurs de la société civile et responsables politiques ;

D. vu l'incapacité actuelle des autorités à mobiliser massivement les citoyens de façon adéquate pour pouvoir faire face à un phénomène ou un défi de société ;

E. vu l'éloignement et le rejet grandissants ainsi que la perte de confiance et d'implication de nombreux citoyens à l'égard de structures supranationales et multilatérales comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, les Nations unies, le FMI, l'Otan, etc. ;

F. vu la menace spécifique du phénomène souvent décrit de la participatie, qui nuit à la capacité d'action démocratiquement légitimée des mandataires tant au niveau des pouvoirs législatifs qu'au niveau des pouvoirs exécutifs ;

G. vu la nécessité de redynamiser notre démocratie en faisant en sorte qu'un maximum de citoyens participent à ce projet avec enthousiasme et avec le sentiment d'être des « copropriétaires » ;

H. vu l'impérieuse nécessité de développer à cet effet, dans les meilleurs délais, une approche stratégique intégrée afin de permettre aux autorités concernées



overheden de juiste antwoorden op deze ernstige maatschappelijke vragen te formuleren en dus een systematische, duurzame en vooral slagkrachtige samenwerking tussen onder andere federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden te organiseren ;

I. gelet op de noodzaak om in deze intergouvernementele aanpak een expliciete plaats te voorzien voor alle betrokken overheden – federaal, Gewesten en Gemeenschappen, zowel de politieke als ambtelijk-administratieve spelers en en dit bij alle betrokken competenties, met respect voor de soms divergerende aanpak van de betrokkenen, maar gedreven door de noodzaak om tot een samenhangende en slagkrachtige aanpak te komen ;

J. gelet op de noodzaak om deze specifieke problematiek steeds in een breder kader te situeren, dat primair de revitalisering van onze democratie omvat en waaromtrent op dit moment geen enkel overleg tussen federale en gemeenschaps-, of gewestoverheden bestaat,

Vraagt aan de de federale regering en de deelstaatregeringen :

1. op korte termijn en in consensus met de federale overheid, Gemeenschappen en Gewesten, een permanent overleg te structureren waarop een eerste afsprakenkader wordt gemaakt met betrekking tot een revitalisering van onze democratische besluitvorming in de richting van een meer interactieve, deliberatieve vorm van besluitvorming ;

2. bij het vormgeven van dit permanent overleg, van bij aanvang, voor de *civil society* in zijn grote diversiteit en gelaagdheid en anderen (bijvoorbeeld academische experts) een rol van mede-regisseur te voorzien ;

3. in dit afsprakenkader heel expliciet een plaats te voorzien voor instrumenten die een directe participatie van burgers mogelijk maken, daartoe in dit kader een actuele inventaris te maken van degelijke instrumenten en daarbij ook inspirerende praktijken uit het buitenland op te nemen ;

4. in dit afsprakenkader een antwoord te formuleren op de dreigende uitholling van de democratische opdracht van mandatarissen in wetgevende en uitvoerende beslissingen en hieraan een oplossing te bieden door onder meer de volgende maatregelen (a) een verder doorgedreven decumul, (b) de neutralisering van lijststemmen,

d'apporter les réponses qui s'imposent à ces importantes questions de société et donc de mettre en place une collaboration systématique, durable et surtout efficace, notamment entre les autorités fédérales, régionales et communautaires ;

I. vu la nécessité de réserver, dans le cadre de cette approche intergouvernementale, une place à part entière à toutes les autorités concernées tant administratives que politiques – autorité fédérale, Communautés et Régions – et à toutes les compétences concernées, en respectant les éventuelles divergences de vues entre les intéressés et en ayant le souci d'adopter une approche cohérente et efficace ;

J. vu la nécessité de replacer systématiquement cette problématique spécifique dans le cadre plus large de l'objectif prioritaire de redynamisation de notre démocratie au sujet duquel il n'y a actuellement aucune concertation entre les autorités fédérale, communautaires et régionales,

Demande au gouvernement fédéral et aux gouvernements des entités fédérées :

1. d'organiser à court terme et en accord avec l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, une concertation permanente au cours de laquelle un premier cadre conventionnel sera fixé en vue de redynamiser notre processus décisionnel démocratique afin qu'il revête une forme plus interactive et plus délibérative ;

2. de faire en sorte que, dans le cadre de cette concertation permanente, un rôle de « corégisseur » soit confié d'emblée aux acteurs de la société civile dans toute leur diversité et à tous les niveaux ainsi qu'à d'autres intéressés (par exemple les experts issus du monde académique) ;

3. de prévoir expressément, dans ce cadre conventionnel, une place pour les instruments permettant une participation directe des citoyens, de dresser à cet effet un inventaire des instruments actuels efficaces dans ce domaine et de s'inspirer des pratiques suivies à l'étranger ;

4. de tenir compte, dans ce cadre conventionnel, du risque d'érosion du rôle démocratique des mandataires dans la prise de décisions législatives et exécutives et d'y apporter une solution notamment par les mesures suivantes : (a) un décumul plus poussé des mandats, (b) la neutralisation des votes en case de tête, (c) un

(c) een sluitende adequate controle op het elektronisch stemmen, (d) een hogere toegankelijkheid voor het elektronisch stemmen, (e) een daadkrachtige beteugeling van de mogelijkheden tot belangenvermenging van mandatarissen, (f) dito van de onverenigbaarheden, en tenslotte (g) de uitwerking van een streng, werkbaar en controleerbaar deontologisch kader ;

5. in dit afsprakenkader een strategie te ontwikkelen die de groeiende kloof tussen de burgers en de supranationale en multilaterale structuren (zoals EU, RvE, NAVO, IMF, VN,...) kan omzetten in concrete betrokkenheid ;

6. in dit afsprakenkader uitdrukkelijk een aanpak te voorzien die overheden kansen geeft om adequaat en accuraat met grootschalige mobilisering van burgers om te gaan en deze een respectvolle plaats in de beleidsvoering te geven ;

7. in dit afsprakenkader bijzondere aandacht te besteden aan de transparantie voor en betrokkenheid van burgers bij de sturing van het economische en monetaire beleid ;

8. over dit afsprakenkader één jaar na goedkeuring van deze resolutie aan het Parlement te rapporteren en het te koppelen aan een concreet actieplan met doelstellingen die nog deze zittingsperiode in uitvoering kunnen gaan en die daardoor de praktijk van het democratische functioneren van alle Belgische overheidsniveaus zullen verrijken en verdiepen in de richting zoals deze resolutie eerder aangaf ;

9. het Parlement (Senaat) jaarlijks over de uitvoering en vooruitgang te informeren en de werkzaamheden concreet toe te lichten.

28 mei 2015.

Bert ANCIAUX.

contrôle adéquat et efficace des votes électroniques, d) une accessibilité accrue au vote électronique, (e) une lutte efficace contre les risques de confusion d'intérêts chez les mandataires, (f) un contrôle rigoureux en ce qui concerne les incompatibilités et, enfin, (g) la fixation d'un cadre déontologique strict, contrôlable et efficace ;

5. de développer, dans ce cadre conventionnel, une stratégie qui mette fin au phénomène du fossé grandissant entre les citoyens et les structures supranationales et multilatérales (comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'OTAN, le FMI, les Nations unies, etc.) et qui favorise une implication concrète des citoyens ;

6. de prévoir expressément, dans ce cadre conventionnel, une approche qui permette aux autorités de mobiliser massivement des citoyens, d'une manière adéquate et pointue, et de donner à ceux-ci une place respectable dans la gestion politique ;

7. de consacrer une attention particulière, dans ce cadre conventionnel, à la transparence dans la gestion de la politique économique et monétaire et à l'implication des citoyens dans celle-ci ;

8. de faire rapport au Parlement sur ce cadre conventionnel, un an après son approbation, et d'assortir celui-ci d'un plan d'action concret fixant des objectifs qui devront être mis en œuvre dès l'actuelle législature et qui permettront d'améliorer et d'approfondir le fonctionnement de la démocratie à tous les niveaux de pouvoir en Belgique dans le sens voulu par la présente proposition de résolution ;

9. d'informer chaque année le Parlement (le Sénat) au sujet de la concrétisation de ce cadre et de l'état d'avancement y afférent, et de présenter concrètement les travaux qui s'y rapportent.

28 mai 2015.